



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

Szám	Tárgy	Oldal
53/2009. (V. 6.) AB határozat	A hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról szóló, az Országgyűlés 2008. december 15-ei ülésnapján elfogadott törvény 1. § (1) és (5) bekezdése alkotmányellenességéről.....	517
54/2009. (V. 6.) AB határozat	A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 8. § (3) bekezdésének <i>ba)–bd)</i> pontjai – 2002. november 8. és 2008. január 1-je közötti időszakban való – alkotmányellenességéről	534
55/2009. (V. 6.) AB határozat	Az Alkotmány 21. § (2) bekezdés második fordulatának értelmezéséről	537
56/2009. (V. 12.) AB határozat	Pécs Építési Szabályzatának és Szabályozási Tervének megállapításáról szóló 29/2004. (11. 26.) számú, valamint e rendeletet módosító egyes önkormányzati rendeletek alkotmányellenességéről.....	542
57/2009. (V. 20.) AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról a tekintetben, hogy az ORTT, a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 57. § (1) és (3) bekezdésein alapuló eljárását a törvény 136. §-ában nem minősítette közigazgatási hatósági eljárásnak, és ezért a hatósági döntéssel szemben nem teremtette meg az érintettek számára a jogorvoslat lehetőségét.....	549
58/2009. (V. 22.) AB határozat	Budapest Főváros XVII. kerület Önkormányzatának a Budapest XVII. kerület L4 jelű, intenzív kertvárosias lakóterület keretövezetbe sorolt területeire vonatkozó változtatási tilalom elrendeléséről szóló 12/2007. (IV. 10.) számú rendelete alkotmányellenességéről	556
60/2009. (V. 28.) AB határozat	A közúti közlekedéssel kapcsolatos objektív felelősségről szóló egyes jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességéről, illetve mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról, mert a törvényhozás nem szabályozta megfelelően a felelősség alóli mentesülés esteit, illetve nem szabályozta megfelelően a közigazgatási és szabálysértési eljárás egymáshoz való viszonyát	559
59/2009. (V. 22.) AB határozat	A távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény egyes rendelkezéseinek Budapest főváros területén történő végrehajtásáról szóló 83/2005. (XII. 16.) Főv. Kgy. rendelet 3. § (2) bekezdése alkotmányellenességéről..	580

847/B/2000. AB határozat	A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 86. § <i>e</i>) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról	583
930/B/2000. AB határozat	Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 88. § (1) bekezdése és a 93. § (1) és (2) bekezdései, az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése, valamint (2) bekezdésének <i>a</i>) és <i>b</i>) pontjai, a háziorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi tevékenységről szóló 4/2000. (II. 25.) EüM. rendelet 2. § (1) bekezdése, illetve az egészségügyi ellátás folyamatos működtetésének egyes szervezési kérdéseiről szóló 47/2004. (V. 11.) EszCsM rendelet 15. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról	587
783/E/2002. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 61. § (2) bekezdésével, valamint 104. §-ával, továbbá a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény 1. § (2) bekezdésével összefüggésben.....	594
566/B/2003. AB határozat	A Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről szóló 2008. évi CII. törvény 30. § (1) bekezdés <i>b</i>) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról ..	599
936/B/2004. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házaszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) Ogy. határozat 143. §-ával összefüggésben	603
531/D/2005. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 40. §-ával kapcsolatban.....	607
767/B/2005. AB határozat	A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 10. § (3)–(6) bekezdései alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	610
112/B/2006. AB határozat	A katasztrófavédelemmel összefüggő egyes törvényi rendelkezések alkotmányellenességének vizsgálatáról	613
140/B/2006. AB határozat	A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény 10. § (3) bekezdése, 54. § (3) bekezdése, 55. § (2) bekezdése, 60. §-a, 102. §-a, valamint a törvény egésze alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	619
602/B/2006. AB határozat	A Magyar Állatorvosi Kamaráról, valamint a magán-állatorvosi tevékenység gyakorlásáról szóló 1995. évi XCIV. törvény 29. § (1) és (3) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	623
918/B/2006. AB határozat	A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 269. §-ának az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével való ellentéte alkotmányellenességének vizsgálatáról	627
699/D/2007. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 14. § (10) bekezdésével összefüggésben	632
1103/B/2007. AB határozat	Budapest Főváros XVII. kerület Önkormányzatának a Budapest XVII. kerület központjában, a Cinkotai út – MÁV hatvani vonala – Gázló köz – Dunaszeg utca és meghosszabbított vonala a Rákospatakig – Csabai út – Pesti út – Bujákhida utca – Gyökér utca – Bakancsos utca – Pesti út által határolt területre vonatkozó változtatási tilalom elrendeléséről szóló 13/2007. (IV. 10.) számú rendelete alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	634

1186/D/2007. AB határozat	A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazható szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény 3. § (3) bekezdés utolsó mondata alkotmányellenességének vizsgálatáról	638
252/B/2008. AB határozat	A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 19. § (4) bekezdése, 37. § (1) bekezdése – az Alkotmány 9. § (2) bekezdésére, 70/E. § (1) bekezdésére, 70/I. §-ára alapított – alkotmányellenességének vizsgálatáról	640
417/B/2008. AB határozat	Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 2. § (3) bekezdés második mondata, valamint az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény módosításáról szóló 2007. évi CXIX. törvény egésze és 2. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról	643
540/B/2008. AB határozat	Az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény 47. §-a, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 110. §-a, valamint az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény 107. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról	648
1128/H/2006. AB határozat	Óbuda-Békásmegyér Önkormányzat Képviselőtestületének a lakásépítés- és vásárlás helyi önkormányzati pénzügyi támogatásáról szóló 32/1995. (XII. 29.) rendelete 4. § és 17/A. §-ai alkotmányellenességének vizsgálatáról	652
403/B/2007. AB határozat	Az igazságügyi és rendészeti miniszter felügyelete, irányítása alá tartozó fegyveres szervekkel hivatásos szolgálati viszonyban állók szolgálati viszonyáról és a személyügyi igazgatás rendjéről szóló 18/2008. (IX. 18.) IRM rendelet 31. § (5) bekezdés e) és g) pontjai alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	655
1370/B/2007. AB határozat	A műteremlakások bérletére vonatkozó egyes szabályokról szóló 15/1995. (XII. 29.) MKM rendelet 5. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	657
564/B/2008. AB határozat	A Budai Palota kulturális, turisztikai fejlesztéséhez kapcsolódó beruházások megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról szóló 73/2008. (IV. 3.) Korm. rendelet 1. § alkotmányellenességének vizsgálatáról	659
620/E/2001. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	662
573/B/2002. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	663
213/E/2004. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről és az indítvány visszautasításáról	664
822/D/2004. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	665
68/D/2005. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	667
892/D/2005. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	670
1080/B/2005. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	671
253/B/2006. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	671
1171/D/2007. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	673
327/B/2008. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	673

74/B/2009. AB végzés	Az alkotmánybírósi eljárás megszüntetéséről	674
8/B/2006. AB végzés	Az alkotmánybírósi eljárás megszüntetéséről	675
50/B/2006. AB végzés	Az alkotmánybírósi eljárás megszüntetéséről	676
272/D/2008. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	676
161/I/2008. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	677
174/I/2008. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	678
1045/I/2008. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	679
1255/I/2008. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	679
272/I/2009. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	680



KÖZLÖNY

§

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

53/2009. (V. 6.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára irányuló indítványa tárgyában – *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 megállapítja, hogy a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról szóló, az Országgyűlés 2008. december 15-ei ülésnapján elfogadott törvény 1. § (1) és (5) bekezdése alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A köztársasági elnök az Alkotmány 26. § (4) bekezdése alapján az Alkotmánybírósághoz fordult és kérte az Országgyűlés által 2008. december 15-ei ülésnapján elfogadott, a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról szóló törvény (a továbbiakban: Törvény) egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát. A köztársasági elnök a kihirdetésre megküldött törvény 1. § (1) és (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását az Alkotmány 55. § (1) bekezdésének, 58. § (1) bekezdésének és 13. § (1) bekezdésének sérelme miatt kezdeményezte, különös tekintettel arra, hogy a vizsgálni kért rendelkezések fogalomhasználata túl széles (így az Alkotmány 2. § (1) bekezdésből eredő jogbiztonsági követelményekkel sincs összhangban).

Az indítványozó kifejtette, hogy a magyar jogban a távoltartás intézményét a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 138/A–139. §-ai szabályozzák. Az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett Törvény a távoltartás alkalmazásának további lehetőségeit tartalmazza: felhatalmazza a rendőrséget ideiglenes megelőző távoltartás, illetve a polgári eljárásban a bíróságot megelőző távoltartás elrendelésére.

A köztársasági elnök alkotmányossági érvei szerint az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alkotmány 55. §

(1) bekezdésébe foglalt személyes szabadsághoz való jog, valamint az 58. § (1) bekezdésben biztosított mozgásszabadság és tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog szorosan összetartozó jogok. Ugyanígy egymásra vonatkoztatva értelmezhető az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Európai Egyezmény) 5. cikkébe foglalt személyes szabadsághoz való jog és az Európai Egyezmény 4. Kiegészítő Jegyzőkönyve 2. cikke szerinti mozgásszabadság is. A személyes szabadság maga is garantálja a fizikai mozgás szabadságát. A Törvény által szabályozott távoltartás intézménye ezen alapjogokat korlátozza, ezért meg kell felelnie az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe foglalt alapjog-korlátozási kritériumoknak, ezen belül a legenyhébb eszköz elvének. Az indítványozó utal arra, hogy a Törvény szerinti távoltartás a testi integritáshoz való jog, a lelki egészség és emberi méltóság védelmét szolgálja. A magánszemélyek testi integritásának védelme – az Európai Egyezmény 8. cikke alkalmazása alapján is – kiterjed a családon belüli erőszak megakadályozására. Az alapjog-korlátozásra figyelemmel alkotmányossági szempontból ugyanakkor aggályos, hogy a Törvény vizsgálni kért 1. § (1) bekezdése és 1. § (5) bekezdése az erőszak fogalmát és a hozzátartozó fogalmát nem határozza meg egyértelműen az alábbiak szerint:

A Törvény nem követeli meg bűncselekmény elkövetésének gyanúját a távoltartás elrendeléséhez, sőt az erőszak fogalmát részben értelmezhetetlen módon határozza meg, részben pedig túl szélesen. (Erőszaknak minősíti például a szexuális önrendelkezést rendszeresen, ismétlődő jelleggel veszélyeztető mulasztást is.) A Törvény értelmében a bántalmazót – a Törvény 1. § (1) bekezdésében definiált – erőszak miatt ideiglenes megelőző távoltartás címén 72 órára, illetve megelőző távoltartás során 30 napra az ingatlan elhagyására lehet kötelezni. Az indítványozó szerint – tekintettel az erőszak fogalmának túl tág voltára is – ez az alapjog-korlátozás aránytalanságot eredményez.

Szintén aránytalanságot okoz, hogy a Törvény 1. § (5) bekezdése a hozzátartozó fogalmát kitérít, az 1. § (1) bekezdése szerinti erőszakot el lehet követni „együttélés nélkül bensőséges kapcsolatban álló személy” sérelmére is (így a saját otthon használatának a megtiltása a bensőséges kapcsolatban álló személy elleni erőszak esetén is alkalmazható). Az indítványozó úgy véli, hogy a hozzátartozói fogalom-meghatározás által túl tág az a személyi kör, akit a távoltartás érinthet.

Az indítványozó végül felveti, hogy a Törvény 1. § (1) és (5) bekezdéseiben található fogalmak pontatlansága az Alkotmány 13. §-ába foglalt tulajdonhoz való jog sérelmét is eredményezheti. A bántalmazóval szemben az ideiglenes megelőző távoltartás és a távoltartás attól függetlenül

alkalmazható, hogy ő a közösen használt ingatlan tulajdonosa-e vagy sem, ami még önmagában – a testi integritáshoz való jog védelme miatt – elfogadható, de a parttalanul tág és részben értelmezhetetlen fogalmak által elrendelhető távoltartás a tulajdonjog aránytalan korlátozását eredményezi.

II.

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései szerint:

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

(...)

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

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

(...)

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.

(...)

58. § (1) Mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarországon területén – törvényben meghatározott esetek kivételével – megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is.

(...)

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

2. A Törvény I. Fejezetének „Értelmező rendelkezések” címet viselő 1. §-a szerint:

„(1) Hozzátartozók közötti erőszaknak minősül a bántalmazó által a bántalmazott sérelmére megvalósított, a méltóságot, az életet, a szexuális önrendelkezéshez való jogot, továbbá a testi és lelki egészséget súlyosan és közvetlenül, vagy rendszeresen, ismétlődő jelleggel veszélyeztető tevékenység, vagy mulasztás (a továbbiakban: hozzátartozók közötti erőszak).

(2) Bántalmazott az a hozzátartozó, akinek a sérelmére a hozzátartozók közötti erőszakot megvalósítják.

(3) Bántalmazó az a cselekvőképes hozzátartozó, aki a hozzátartozók közötti erőszakot megvalósítja, vagy akire tekintettel a hozzátartozók közötti erőszakot más megvalósítja, feltéve, hogy ezzel a bántalmazó egyetért.

(4) E törvény alkalmazásával gyermeknek kell tekinteni a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 12. §-a szerinti kiskorút.

(5) E törvény alkalmazásában hozzátartozónak kell tekinteni a Ptk. 685. §-a b) pontjában meghatározott közeli hozzátartozókat és hozzátartozókat, valamint a volt házastársat, a volt élettársat, a volt jegyest, a gondnokot, a gondnokoltat, a gyámot, a gyámoltat, továbbá együttélés nélkül bensőséges kapcsolatban álló személyt e kapcsolat fennállása alatt vagy után.

(6) E törvény alkalmazásában a napokban megállapított határidő folyamatosságot jelent.”

III.

1.1. A családon belüli erőszak elleni fellépést (illetve ennek eszközrendszerét) először a nők hátrányos megkülönböztetésével és a nők elleni erőszak megszüntetésével foglalkozó nemzetközi dokumentumok érintették. Egyik ilyen első dokumentum, az ENSZ Közgyűlése által 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott, a nőkkel szembeni diszkrimináció minden formájának felszámolásáról szóló Egyezmény (ENSZ CEDAW Egyezmény), amelyet a belső jogba az 1982. évi 10. tvr. hirdetett ki. Az ENSZ CEDAW Egyezmény definiálta a nők elleni diszkrimináció fogalmát (I. rész I. cikk), illetve a jogalkotásra vonatkozó ajánlásokat tett. Így többek között szorgalmazta a férfiak és nők egyenlőségének alkotmányba iktatását, illetve állami kötelezettséget arra, hogy: „megfelelő jogszabályokat és más intézkedéseket fogadnak el, ideértve – szükség esetén – a szankciókat is, a nőkkel szembeni mindenfajta megkülönböztetés megtiltása végett” [I. rész 2 a) b) pont]. Az Egyezmény létrehozta a nőkkel szembeni erőszak felszámolásával foglalkozó CEDAW Bizottságot, amely több ajánlást fogalmazott meg e tárgyban.

A családon belüli erőszak megelőzése szempontjából kiemelendő az ENSZ Közgyűlése által 1993. december 20-án New York-ban elfogadott, a nők elleni erőszak felszámolásáról szóló Nyilatkozat (az ENSZ Közgyűlés 48/104. számú határozatával kihirdetett Nyilatkozat). A Nyilatkozat a nők elleni erőszakhoz sorolja a családon belüli tetteges, lelki és szexuális erőszakot. A Nyilatkozat jelentősége abban áll, hogy korábban jobbára a magán-szféra körébe sorolt cselekményeket közügynek tekinti. A Nyilatkozat az államok kötelezettségévé teszi, hogy igazgatási, polgári jogi és büntetőjogi szankciókat alkossanak a nők elleni erőszakos cselekmények megelőzésére; jogalkotás útján is gondoskodni kell arról, hogy a nők ne válhassanak újra áldozattá; kimondta végül, hogy a családon belüli erőszakra statisztikát kell készíteni és nyilvánosságra kell hozni.

Az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa Emberi Jogi Bizottsága – a családon belüli erőszak kezelésére vonatkozóan 1996-ban – ún. „jogalkotási modellt” mutatott be. A modell – azon túl, hogy fogalom-meghatározásokkal igyekszik segíteni (az egységes fellépés felé terelni) a jogalkotási törekvéseket – kifejezetten szól az ún. „ideiglenes korlátozó végzésről” és a „védelmi végzésről”. Ezek a jogintézmények már a bántalmazó távoltartását célozták meg

annak a törekvésnek a jegyében, hogy az elkövetőt adott esetben a családi otthon elhagyására is kötelezni lehessen.

A nőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló, 1979. december 18-án, New Yorkban elfogadott Egyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyvét a 2001. évi LX. törvény hirdette ki. A Jegyzőkönyv részes államai – így Magyarország is – elismerték a Nőkkel Szembeni Hátrányos Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság illetékességét a Jegyzőkönyv 2. cikke szerint benyújtható egyéni panasz esetén.

Mindezek mellett meg kell említeni a gyermekek jogival kapcsolatos ENSZ Egyezményt (a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezményt), amelyek a gyermekek egészséges fejlődése szempontjából közelítenek az erőszak felszámolásának szükségességéhez.

1.2. Nemcsak az ENSZ, hanem az Európa Tanács keretei között is számos dokumentum született a családon belüli erőszak elleni fellépés tárgyában. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 1985. évi 4. számú Ajánlása a „családon belüli erőszakról” címet viseli. Az Ajánlás kiemeli, hogy fel kell hívni a figyelmet a családon belüli erőszak nagyságrendjére, komolyságára és jellegzetességeire. Konkrét intézkedési javaslatokat fogalmaz meg: szolgáltatásokat kell létrehozni az áldozatok biztonsága érdekében, ugyanakkor az elkövetők számára rehabilitációs programokat kell kialakítani. Védelmet kell biztosítani a családon belüli erőszak ügyeiben tanúskodóknak, illetve kifejezi azt az igényt, hogy az ilyen ügyekkel foglalkozó nyomozó hatóság, vádhatóság és bíróság részéről különleges szakértelemmel rendelkező személyek járjanak el.

1992-ben az Európa Tanács felállította a nők és a férfiak közötti egyenlőséggel foglalkozó bizottságot (CDEG), amely demonstrálta, hogy az egyenlőség minden területen való biztosítása prioritásnak minősül az Európa Tanács számára.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1450 (2000) számú Ajánlása a nők elleni erőszak Európában címmel jelent meg. Az Ajánlás a nők elleni erőszak minden formájának a felszámolását tűzte céljául, a Közgyűlés a Miniszteri Bizottságnak (e tárgyat érintően) azt az ajánlást tette, hogy dolgozzon ki egy olyan programot, amelynek célja – többek között – a családon belüli erőszak valamennyi formája megtiltásának bevezetése a jogrendszerbe; s „a nők számára nagyobb védelem biztosítása, például olyan rendelkezésekkel, amelyek megtiltják az erőszakos férj számára a közös lakásba való belépést, és olyan intézkedésekkel, melyek célja a büntetések és ítéletek megfelelő módon való végrehajtása.”

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2002. évi 5. számú Ajánlása átfogó programot tartalmaz (a jogalkotási feladatoktól, a média szerepén át, a különböző jogági szankciók alkalmazásáig) a nők elleni erőszak különböző megnyilvánulásainak felszámolása érdekében. A családon belüli erőszak vonatkozásában az Ajánlás hangsúlyt helyez az „intervenciós programokra” az erőszak elkövetői

számára; feladattá teszi a családon belüli erőszak valamennyi formájának büntetendővé nyilvánítását; intézkedések megfontolását annak érdekében, hogy:

– „a rendőrség beléphessen a veszélyeztetett személy lakásába, őrizetbe vegye az elkövetőt és biztosítsa, hogy az illető megjelenjen a bíróság előtt;”

– „a bíróság – az áldozatok védelmét célzó ideiglenes intézkedésként – megtilthassa az elkövető számára, hogy az áldozattal kapcsolatba lépjen, vele kommunikáljon, vagy a közelébe menjen, hogy bizonyos meghatározott területen tartózkodjon vagy oda belépjen;” ...

Az Ajánlás továbbá hangsúlyt helyez a civil (nem-kormányzati) szervezetek bevonására a családon belüli erőszak problémájának kezelésére.

Az Európa Tanács legutóbbi 2008 szeptemberében kelt összefoglaló jelentése újra nyomatékosítja, hogy a nők elleni erőszak, azon belüli a családon belüli erőszak elleni fellépés az emberi jogok védelmében tett intézkedés. (Európa Tanács keretében felállított munkacsoport jelentése a nők elleni erőszakról, beleértve a családon belüli erőszakot is; Strasbourg; 2008. szeptember).

1.3. Megállapítható tehát, hogy a családon belüli erőszakkal kapcsolatos fellépés nemzetközi dokumentumai a nők elleni hátrányos megkülönböztetés megszüntetésétől jutottak el a családon belüli erőszak felszámolásának tárgyáig. Ez utóbbi immár egy komplex intézkedés-együttest feltételez. Ennek további elemei, hogy a családon belüli erőszak áldozata bárki – azaz bármelyik házastárs, gyermek, együtt élő szülő – lehet, illetve a probléma megoldásának része kell, hogy legyen a másik fél, a bántalmazó bevonása (adott esetben gyógyítása) is (lásd a fent említett intervenciós programokat). Rögzítést nyert, hogy a családon belüli erőszak kezelése a hatóság (rendőrség, bíróság) részéről speciális felkészülést kíván, azt be kell építeni a képzésbe. Nagy szerepe van a tájékoztatásnak és a civil szervezetek bevonásának a konfliktusok kezelésébe, illetve olyan intézményrendszerre van szükség, ami „vészhelyzetben azonnal segítséget tud nyújtani”. Maga a „távoltartás” mint jogintézmény e komplex feltételrendszer egészébe ágyazva értelmezhető s e feltételrendszer minőségétől függ annak hatékonysága.

2. Az egyes államok családon belüli erőszakkal – s ezen belül a távoltartás valamilyen formájával – kapcsolatos jogalkotása jelentős eltérést mutat, nemcsak a tengerentúl és az európai államok viszonyában, de az európai államok között is. Mások az intézkedések bevezetésének kezdeti motívumai is.

2.1. A távoltartás jogintézményének egyik korai előzménye az amerikai Duluth városban kidolgozott megoldás, amelyet a későbbiekben több helyen mintának tekintettek (az ún. Duluth modell). Itt programot dolgoztak ki a Családon Belüli Erőszak Kezelésére (DAIP), amelynek keretében 1974 és 1979 között jogalkotással és különböző intézkedések bevezetésével próbálták fellépni a családon belüli erőszak ellen. E program a mellett, hogy igen nagy hangsúlyt helyezett a civil szervezetek segítségére (pl. 24

órán belül szakembereket küldenek a bántalmazotthoz), konkrét jogi lépéseket is bevezetett. Így a rendőrség számára lehetővé tették, hogy a bántalmazót őrizetbe vegye letartóztatási parancs nélkül is, de a közigazgatási/rendészeti intézkedésen túl a polgári és büntetőbírói intézkedések széles skáláját is felvonultatták (átmeneti rendelkezések a közös tulajdon használatáról, a szülői felügyeleti jog gyakorlásáról, vagy büntetőbírói próbaidőt, jelentkezési kötelezettséget, kapcsolat-felvételi tilalmat stb. írhat elő). A modellben a cél az erőszak megszüntetése és nem pedig a házasság felbontása, ezért hangsúlyt helyeztek a bántalmazó segítésére, „visszavezetésre” is (amelyben szintén civil szervezetek vállaltak aktív szerepet). Az ún. Duluth Modell törvény szerint „családon belüli erőszak” családtag, vagy a családhoz tartozó más személy által elkövetett:

- fizikai bántalmazása családtagnak vagy családhoz tartozó más személynek, ennek kísérlete;
- a fizikai bántalmazástól való félelem előidézése családtagnak, vagy családhoz tartozó más személyben;
- annak előidézése – erőszakkal, az erőszakkal való fenyegetéssel, vagy kényszerítéssel –, hogy családtag, vagy családhoz tartozó más személy akarata ellenére szexuális tevékenységben vegyen részt.

A Duluth Modell törvény a későbbiekben irányadó volt az Egyesült Államokban az egyes államok törvényhozása számára, több államban bevezették a helyi viszonyokhoz igazított kiegészítésekkel.

2.2. Az európai jogrendszert tekintve megállapítható, hogy egyrészt a büntetőjog keretében megvalósuló eszközök állnak rendelkezésre (a távoltartás alkalmazása, mint büntetőjogi intézkedés), másrészt azonban találhatunk számos más olyan megoldást is, amely a családon belüli erőszakra komplex – több jogág által szabályozott – eszközzel lép fel. A büntetőjogi eszközök között ki kell emelnünk, hogy több országban (Portugáliában, Spanyolországban, Lengyelországban, Szlovákiában) a családon belüli erőszak sui generis bűncselekmény. Ezekben az esetekben az elkövetési magatartás (ami általában a fizikai és lelki/pszichikai/mentális bántalmazás), és a bántalmazotti kör (ami szélesebb ugyan mint a házastárs és élettárs, de nem megy túl az együtt élő személyek körén) a büntetőjog által meghatározott. Az eljárás mind kérelemre, mind hivatalból indulhat.

A komplex intézkedések közül az osztrák törvényt kell kiemelni. A törvény a távoltartás magyarországi bevezetése kapcsán több vonatkozásban is mintaként szerepelt. Az osztrák megoldás lényegében a Duluth-modell szerint felépített megelőzési rendszeren alapul: a civil szervezetek, rendőrség, a családjogi bíróság és a büntető igazságszolgáltatás egyaránt szerephez jutnak. E modellben a távoltartásnak két fázisa van. Az első fázis a rendőrségnek széles szerepet biztosít: a rendőr kitilthatja a felet a közös lakásból, illetve a helyszínre való visszatérést megtilthatja 10 napig. Mivel az alapjogokba való erőteljes beavatkozásról van szó, ezért a rendőri intézkedés ellen panasszal lehet élni a közigazgatási tanácsnál, de ettől függetlenül

a rendőr helyszínen hozott intézkedését belső rendőrségi eljárás révén 48 órán belül kötelező felülvizsgálni (ennek keretében a tilalmat meg is lehet szüntetni). A második fázisban a bántalmazott kérheti, hogy a családjogi bíróság bocsásson ki ideiglenes határozatot, amely az eltiltást további 10 nappal meghosszabbíthatja. Ezen idő alatt lehet kérni védelmi határozatot meghozatalát is, ami három hónapig maradhat hatályban (védelmi határozat kibocsátása esetén a bántalmazónak visszatérésre akkor sincs lehetősége, ha a sértett vissza kívánná fogadni). Bűncselekmény esetén természetesen a bántalmazó ellen büntetőeljárás indul. Mindezek kiegészítéseként a bántalmazottak megsegítésére, és a bántalmazók rehabilitációjára az állam intervenció központokat hozott létre.

2.3. A nemzetközi tapasztalok alapján megállapítható, hogy a családon belüli erőszak kezelése kilépett a magán-szféra köréből, felszámolása közügygé vált. A jogi szabályozás e változást, mint tendenciát követi. Ugyanakkor az is látható, hogy a távoltartással – mint a büntetőjog körén kívül a rendőrhatalom által elrendelhető kényszerintézkedéssel – szemben jogi (és jogon túli) aggályok egyaránt megfogalmazódtak:

- A távoltartás rendőrhatalom elrendelésével kapcsolatban időről időre felmerül, hogy a személyi szabadságot súlyosan korlátozza a saját lakás elhagyásának előírása. Az alapjogokba történő erős beavatkozásról van szó, ezért vagy többlet-garanciák szükségesek (pl. panasz az elrendelés ellen, bírósági meghallgatás, a távoltartás kiszámítható idejének pontos szabályozása), és/vagy az elrendelhetőség okait kell objektív szempontok szerint meghatározni (pl. életet, testi épséget, egészséget, vagy a személyi szabadságot sértő bűncselekmény, vagy az ezzel való fenyegetés elhárítása).

- A gyakorlat által felvetett aggályok szerint a távoltartási idő elteltét követően az újabb konfliktusok kialakulásának veszélye még inkább megnőhet; ha intézményesen nem megoldott a bántalmazó elhelyezése, ez kriminalizáló hatású is lehet; végül nem zárható ki a távoltartás intézményével való visszaélés (a válás egyik taktikai eszközévé válhat).

Ezen aggályok miatt a különböző államokban bevezetett eszközöket illetően nem beszélhetünk egységességről, de a cél – a nemzetközi dokumentumok által is támogatottan – azonos: az áldozatokat a jog eszközeivel is védeni kell.

3.1. Magyarországon a partnerbántalmazás elleni fellépés egyik első dokumentuma a családon belüli erőszak megelőzésére és hatékony kezelésére irányuló nemzeti stratégia kialakításáról szóló 45/2003. (IV. 16.) OGY határozat. A határozatban az Országgyűlés – többek között – felkérte a Kormányt, hogy „az erre szakosodott társadalmi szervezetek bevonásával 2004. március 31-ig dolgozza ki és terjessze az Országgyűlés elé az alábbi törvényjavaslatokat:

- a) az ún. »távoltartó rendelkezés« bevezetése a magyar jogba;

b) a családban (együtt élő vagy már szétvált családtagok között), közös háztartásban, egyéb intim, személyközi kapcsolaton belül, valamint intézményben együtt élők között elkövetett erőszak (a továbbiakban: családon belüli erőszak) eseteiben a bíróságok és a hatóságok előtti eljárásokban soron kívüliség (gyorsított eljárás) biztosítása;

c) a rendelkezésre álló tanúvédelmi szabályok megerősítése, illetőleg további tanúvédelmi szabályok megállapítása annak érdekében, hogy a törvény megfelelő hatékonysággal védje a családon belüli erőszak áldozatainak, illetőleg tanúinak a személyes biztonságát és emberi méltóságát tanúskodásuk esetén.”

Még ugyanebben az éven az Országgyűlés meghozta a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról szóló 115/2003. (X. 28.) OGY határozatot. Az OGY határozat értelmében törvényalkotási feladat: „Az ideiglenes (72 óras) és hosszabb tartalmú »távoltartó« magatartási szabály alkalmazási feltételeinek megerősítése.” Az OGY határozat a rendőrséggel és a nyomozó hatóságokkal kapcsolatos részében kiemeli, hogy „A családon belüli erőszak miatt foganatosított rendőri, hatósági eljárás keretében indokolt esetben haladéktalanul kezdeményezni kell az államigazgatási eljárásban megteremtendő a »távolságtartásra« vonatkozó eljárás megindítását”. Az OGY határozat kifejezetten a komplex, a több jogágot érintő rendszer megvalósítását szorgalmazza, továbbá kiter a média és a nem-kormányzati szervek szerepére is. Ezen OGY határozat végrehajtására adta ki a Kormány az 1009/2004. (II. 26.) Korm. határozatát a „társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája rövid, közép- és hosszú távú céljainak végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról” címmel. A Kormányhatározat II/C. pontja a „családon belüli erőszak megelőzése” kapcsán kilenc pontból álló intézkedési tervet tartalmaz. A Kormányhatározat a távoltartás bevezetését tényként kezeli, a II/C. 1. b) pont értelmében „b) A távoltartással kapcsolatos szabályok hatálybalépését követően azok érvényesülését feltáró jellegű elemzésben kell értékelni.”

3.2. Mindezen előzmények után a Kormány 2004. áprilisában beterjesztette „a családon belüli erőszak miatt alkalmazható távoltartásról szóló” T/9837. számú törvényjavaslatát. A törvényjavaslatához kapcsolódó általános indoklás 3.3. pontja szerint „A távoltartás bevezetésével a Javaslat főképp az osztrák tapasztalatokra támaszkodik.” A Javaslat a távoltartás két módját kívánta bevezetni: az ideiglenes távoltartó határozat és a távoltartó határozat formájában. Az ideiglenes távoltartással kapcsolatos eljárást a rendőrség hatáskörébe utalja, meghosszabbított időtartama sem haladhatja meg a 20 napot. A Javaslat értelmében „távoltartó határozatot” bírósági eljárásban (mind polgári peres eljárásban, mind büntetőeljárásban) lehet hozni, ideje maximum hat hónap, amelyet három hónappal meg lehet hosszabbítani. Mind az ideiglenes távoltartás, mind a távoltartás szabályai között szerepel, hogy ha a bántalmazó az elhelyezéséről nem tud gondoskodni, akkor az állandó lakóhelyéhez, illetve a tartózkodási he-

lyéhez legközelebb eső hajléktalan személyeket ellátó intézmények szolgáltatásait veheti igénybe.

A T/9837. számú törvényjavaslat parlamenti vitája elkezdődött, de a Javaslatból – az azt ért számos bíráló és vita hatására – nem lett törvény, a Kormány a törvényjavaslatot visszavonta.

3.3. A fentieket követően 2005. novemberében a Kormány benyújtotta a T/18090. számú törvényjavaslatát a büntetőeljárásról szóló törvény átfogó módosítására. Az előterjesztés – szakítva a T/9837. számú javaslat több jogágot érintő modelljével, csak – a büntetőeljárás szabályain belül helyezte el a távoltartásra, mint új kényszerintézkedésre vonatkozó szabályozást. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) módosításáról szóló 2006. évi LI. törvény – a Be. módosítás keretében – a 2006. július 1-jével hatályba léptette a Be. új 138/A. és 138/B. §-ait, amelyekben a lakhelyelhagyási tilalom és a házi őrizet mellett nyert szabályozást a távoltartás jogintézménye. A módosítás nem alkotott új büntetőjogi tényállást a családon belüli erőszakra. A törvényhez kapcsolódó indoklás kifejtette, hogy „A hatályos jogban kimerítően és pontosan szerepelnek azok a törvényi tényállások, amelyekbe valamennyi családon belül elkövethető jogsértés beilleszthető. A Büntető Törvénykönyvben jelenleg huzsonhat olyan törvényi tényállás található, amelyek a fizikai, a pszichikai, a szexuális abúzust, valamint az elhanyagolást foglalják magukba, és amelyek a családon belüli emberileg és jogilag elítélhető cselekményeket teljes körűen felölelik.” A Be. keretében szabályozott – jelenleg is hatályban lévő – távoltartás tehát büntetőeljárás kényszerintézkedés (az előzetes letartóztatás alternatívája). Célja, hogy „az eljárások elhúzódása mellett is megfelelő és gyors védelmi eszközt biztosítson a sértett részére az eljárás jogerős befejezése előtt azzal, hogy a bizonyítási eljárás sikerét elősegíti.” Elrendelésére kizárólag a bíróság jogosult [138/A. § (4) bekezdés], időtartama 15–30 napig terjedhet [Be. 138. § (1) bekezdése]. A Be. 138/A. § (1) bekezdése a távoltartás kapcsán alapjogi korlátozásról szól. E szerint:

„138/A. § (1) A távoltartás a terhelt szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogát korlátozza. A távoltartás hatálya alatt álló terhelt a bíróság határozatában megállapított szabályok szerint köteles

a) a meghatározott lakást elhagyni, és onnan a bíróság által meghatározott ideig távol maradni,

b) a meghatározott személytől, illetőleg e személy lakó- és munkahelyétől, az e személy által látogatott nevelési és nevelési-oktatói intézménytől, gyógykezelés céljából rendszeresen látogatott egészségügyi intézménytől, vallásgyakorlása során rendszeresen látogatott épülettől a bíróság által meghatározott ideig magát távol tartani,

c) tartózkodni attól, hogy a meghatározott személlyel közvetlenül vagy közvetve érintkezésbe lépjen.”

Az elrendelhetőség köre a Be. rendszerében pontosan meghatározott: a szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény megalapozott gyanújakor ... ha megalapozottan feltehető, hogy a lakókörnyezetben hagyása esetén

„a) a sértett tanú befolyásolásával vagy megfélemlítésével meghiúsítaná, megnehezítené, vagy veszélyeztetné a bizonyítást, illetve

b) a megkísérelt vagy előkészített bűncselekményt véghezvinné, vagy a sértett sérelmére újabb szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekményt követne el.” [138/A. § (2) bekezdés]

Látható, hogy a Be.-ben szabályozott távollétnek csak részben célja a családon belüli erőszak elleni fellépés, e jogintézmény – ahogy az előzetes letartóztatás, a lakhelyelhagyási tilalom, vagy a házi őrizet – a büntetőeljárás sikerét szolgálja. A Be. idézett módosításával párhuzamosan a távollét igazgatási jellegű rendőri intézkedésként való bevezetésére nem került sor.

Mindennek következtében a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájának végrehajtásáról szóló – jelenleg hatályos – 1035/2008. (V. 30.) Korm. határozatban már nem szerepelnek a távollétrel kapcsolatos feladatok [szemben az e tárgyban korábban hatályos fentebb idézett 1009/2004. (II. 26.) Korm. határozattal, illetve az ezt követő 1036/2005. (IV. 21.) Korm. és 1016/2007. (III. 20.) Korm. határozatokkal].

A magyar jogrendszerben a távollét tehát a büntetőjogi eszközök körében nyert ez idáig szabályozást.

3.4. Mindezek után 2008. szeptemberében hat országgyűlési képviselő törvényjavaslatot nyújtott be „a családon belüli erőszak miatt alkalmazható távollétról”. Az Országgyűlés az önálló képviselői indítványt a T/6306. számú törvényjavaslatként vette tárgyalásba. A képviselői indítványhoz tartozó indokolás utal arra, hogy „A távollét bevezetésénél a törvényjavaslat – megegyezően a 2004-ben benyújtott törvényjavaslattal – főképp az osztrák jogszabályra, valamint az alkalmazás során felgyűlt tapasztalatokra támaszkodik.” A törvényjavaslathoz számos módosító javaslat érkezett, majd az Országgyűlés 2008. december 15-ei ülésnapján nagy többséggel elfogadta a (címében is módosított) „a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távollétról” szóló törvényt. A köztársasági elnök a Törvényt nem írta alá, mert megítélése szerint a Törvény egyes rendelkezései az Alkotmányba ütköznek, ezért az Alkotmány 26. § (4) bekezdésébe foglalt jogköre alapján az Alkotmánybíróságnak küldte meg alkotmányellenesség előzetes vizsgálatára.

IV.

1. A Törvény a távollétnek a Be.-ben szabályozott, a büntetőbíróság által elrendelhető formája mellé a távollétnek két további esetét vezeti be a magyar jogrendszerbe: a rendőrség által közigazgatási eljárásban elrendelhető ideiglenes megelőző távollétet és a polgári eljárásban a bíróság által elrendelhető megelőző távollétet. Ezen eszközökkel (beleértve a büntetőjogi eszközöket is) a távollét intézményének a külföldi megoldásokban ismert komplex modelljét kívánja a Törvény megvalósítani.

A Törvény 5. § (2) bekezdése értelmében, akivel szemben ideiglenes megelőző távollétet, illetve megelőző távollétet rendeltek el, köteles a bántalmazottal közösen használt ingatlant a használat jogcímétől függetlenül elhagyni és oda az ideiglenes távollét határozatban meghatározott ideig nem térhet vissza, köteles továbbá magát távollét tartani a bántalmazottól, illetve a határozatban megjelölt más személytől (jellemzően a gyermeket, illetve a bántalmazott hozzátartozóit jelenti e személyi kör), és köteles tartózkodni attól, hogy a bántalmazottal bármilyen formában érintkezésbe lépjen. Tehát a tiltás mind az ideiglenes megelőző, mind a megelőző távollét esetén két irányú: a közösen használt ingatlantól és az adott személytől való távollétet egyaránt jelenti.

A Törvény 6. § (2) bekezdése szerint az ideiglenes megelőző távollétet a rendőrség a helyszíni intézkedés során feltárt körülmény alapján rendelheti el hivatalból, vagy a bántalmazott, illetve a bántalmazott e törvény szerinti hozzátartozója bejelentése alapján. A rendőrség a Törvény 6. § (5) bekezdése szerint az ideiglenes megelőző távollétet 72 órára foganatosíthatja (a határozatot legkésőbb a bejelentéstől számított 12 órán belül meg kell hozni). A Törvény 12. § (2) bekezdése szerint e határozat bírósági felülvizsgálatát lehet kérni a kézbesítéstől számított három napon belül az illetékes helyi bíróságtól. A Törvény 12. § (4) bekezdése kimondja, hogy a bíróság a kérelem beérkezésétől számított három napon belül dönt.

A Törvény 13. § (1) bekezdése szerint a megelőző távollétet a polgári bíróság nemperes eljárásban rendeli el, időtartama – a 16. § (2) bekezdése értelmében – legfeljebb harminc nap. A bírósági eljárást egyrészt a rendőrség hivatalból kezdeményezi ha ideiglenes megelőző távollétet rendelt el [7. § (2) bekezdés és 14. § (1) bekezdés], másrészt a 14. § (1) bekezdés második mondata szerint megelőző távollét elrendelésére irányuló bírósági eljárás megindítását a bántalmazott és a bántalmazott e törvény szerinti hozzátartozója is kérelmezheti.

Mindezek mellett a Törvény a II. fejezetében „A hozzátartozók közötti erőszak megelőzését szolgáló intézményrendszer és a jelzési kötelezettség” címmel széles körű kötelezettséget fogalmaz meg a hozzátartozói erőszak elleni fellépés tekintetében (közoktatási intézmények, gyámhatóság, ügyészség, bíróság, pártfogói felügyeleti szolgálat stb. részére), illetve az ún. családvédelmi koordinációért felelős szervnek számos egyéb feladatot (tájékoztatás, bántalmazó, bántalmazott meghallgatása stb.) ír elő.

2. A törvény a hozzátartozók közötti erőszak miatt történő fellépést szabályozza, célja – ahogy az eredeti törvényjavaslathoz kapcsolt indokolásban szerepel –: „A Magyar Országgyűlésnek, a törvényhozásnak a felelőssége, hogy hatékony és megfelelő jogszabályi védelmet nyújtson az ártatlan áldozatoknak”. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a hozzátartozók közötti erőszak megakadályozása, mint törvényhozási cél alkotmányossági szempontból igazolható: az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe foglalt élethez való jog és az emberi méltósághoz való jog

védelme, az emberi méltóságból is következő testi integritáshoz való jog, illetve az Alkotmány 70/D. §-a szerinti lelki egészség védelme az Alkotmányból fakadó állami kötelezettség. Az Alkotmány 54. § (2) bekezdése a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód tilalmát külön ki is mondja. Az állam nem lehet tétlen e jogokat fenyegető élethelyzeteket illetően, a jogalkotás eszközével és a szabályozott közhatalmi tevékenység egyéb formáival fel kell lépnie az olyan erőszakkal szemben, amely a fenti alapjogokat sérti, történjen az a magánszférában (családon belül, hozzátartozók között), vagy azon kívül. A magánszféra védelmének hagyományos érveit a 36/2005. (X. 5.) AB határozat úgy foglalta össze, hogy a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek (ABH 2005, 390, 400.). Mivel az erőszak tényével a probléma kihat a magánszféra viszonyaira, az alapjogoknak a magánszférán belüli érvényesülésére, ezért ebben az esetben a magánszférába történő állami beavatkozás végső soron a magánélet – adott esetben a család, illetve a családtagok alapvető jogainak – védelmét szolgálja.

Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése értelmében az állam nemcsak elismeri, hanem védeni is köteles az alapjogokat. Tehát az állam nemcsak tartózkodni köteles attól, hogy az alapjogokat ne sértse meg, hanem pozitív intézkedésekkel elő is kell mozdítania az alapjogok érvényesülését. Ez az állam alapjogvédelmi és intézményvédelmi kötelezettsége. Vonatkozik az objektív intézményvédelem a család védelmére, de a fentebb említettek szerint az élet és testi épség védelmére is, azaz összességében olyan szabályok meghozatalára, intézkedések megtételére, amelyek kifejezik, hogy az állam a családon belüli erőszak elleni fellépést – alapjogvédelmi kötelezettségét – az Alkotmány 8. § (1) bekezdése körébe tartozónak tekinti. Az élet védelmével összefüggésben már a 64/1991. (XII. 17.) AB határozat kifejtette, hogy „az élethez való jog objektív oldalából ugyanakkor az államnak nem csupán az a kötelessége következik, hogy az egyes emberek élethez való alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodjék, hanem ennél több. Ez a kötelesség nem merül ki az egyes emberek egyedi életvédelmében, hanem általában az emberi életet és létfeltételeit is védi. Ez utóbbi feladat minőségileg más, mint az élethez való egyéni alanyi jogok védelmének összeadása; »az emberi élet« általában – következésképp az emberi élet mint érték – a védelem tárgya.” (ABH 1991, 297, 303.) A közvetlen erőszak elleni állami fellépés (illetve az olyan fenyegetés elleni szankció, amely erőszakot vált ki) alkotmányossági szempontból elfogadható volt a közösség elleni izgatással kapcsolatos döntésekben [a 30/1992. (V. 26.) AB határozattól (ABH 1992, 167.) a 95/2008. (VII. 3.) AB határozatig (ABK 2008. június 900.)]. Az Alkotmány 8. § (1) bekezdésének jelen ügyben való értelmezése szempontjából az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy az állam az Alkotmány e rendelkezéséből eredő védelmi feladatának tesz eleget, amikor fel kíván lépni az erőszak egy speciális formája, a családon belüli erőszak

ellen. Maga a fentebb bemutatott nemzetközi jogfejlődés is a fellépés szükségessége irányába mutat. Alátámasztja mindezt – az indítványozó által is hivatkozott – az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) 2008. június 12-én hozott döntése a Bevacqua és fia kontra Bulgária ügyben, amelyben a bíróság világossá tette, hogy az Európai Egyezmény 8. cikkében foglalt, a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jog pozitív állami kötelezettséget keletkeztethet az erőszak megakadályozást célzó jogi környezet megalkotására. E döntésben a Bíróság először foglalt állást a családon belüli erőszak elleni fellépés tekintetében, világosan kifejezve, hogy a családon belüli erőszak az emberi jogok elleni erőszak is egyben. Ezt a tézist a Bíróság a 2009. március 5-én hozott Sandra Jankovic kontra Horvátország ügyben hozott ítéletének 44–45. §-aiban is megerősítette.

Figyelembe véve tehát, hogy az életet, testi-lelki egészséget, emberi méltóságot fenyegető családon belüli erőszak esetén az államnak az Alkotmány 8. § (1) bekezdéséből eredő intézményvédelmi kötelezettsége a fellépés, az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az államnak lehetősége van alapjog-korlátozásra az erőszak elleni fellépés (a cél elérése) érdekében.

Jelen ügyben az állam e célt a távoltartás jogintézményének – a Be.-hez képest – további jogágakban történő bevezetésével kívánja elérni. Az alkotmányossági vizsgálat tárgya, hogy sérti-e a személyes szabadsághoz való jogot, a tartózkodási hely szabad megválasztását és a mozgásszabadságot a Törvény 1. § (1) és (5) bekezdése, amely meghatározza, hogy kivel szemben és milyen magatartás miatt rendelhető el a távoltartás.

3. Az alapjog-korlátozás alkotmányosságát illetően – az Alkotmány 8. § (2) bekezdését értelmezve – a 30/1992. (V. 26.) AB határozat megállapította: „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.” (ABH 1992, 167, 172.)

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a személyes szabadsághoz való jog elsősorban – de nem kizárólag – a büntetőjogi kényszerintézkedések alkalmazásával összefüggésben nyert tartalmat. A vonatkozó határozatok szerint a személyes szabadságtól való megfosztás csak szigorú garanciák egyidejű érvényesülése mellett alkotmányos [lásd pl. 66/1991. (XII. 21.) AB határozatot ABH 1991,

342, 347.]. Az utóbbi döntések közül: a 104/2007. (XII. 13.) AB határozatban az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélte a rendzavarás miatt a tárgyalásról való kiutasítás napján történő (rövid ideig tartó) őrizetbe vételt is. Megállapította, hogy az adott cél a személyi szabadság korlátozása nélkül is elérhető: „Az eljárási szankcióként alkalmazható őrizetbe vétellel elérni kívánt célok más intézkedésekkel minden esetben közvetlenül megvalósíthatók. A kifejtettekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott rendelkezés az Alkotmány 55. § (1) bekezdésében meghatározott alapjogot korlátozó szükségtelen eszköz.” (ABH 2007, 880, 888.) Az 1/2008. (I. 11.) AB határozatban pedig az Alkotmánybíróság a szabálysértési eljárás során alkalmazható elzárást – mint személyi szabadságtól való megfosztást – vizsgálta. A határozat többek között megállapította, hogy: „... Sem a pénzbírságot kiszabó közigazgatási szabálysértési határozat, sem a pénzbírságot közérdekű munkára átváltó határozat, sem a helyszíni bírságolást tartalmazó intézkedés nem lehet alapja a személyi szabadság korlátozásának. Arra csak és kizárólag a bíróság döntése nyomán kerülhet sor. A bíróság e döntését nem hozhatja meg az érintett meghallgatása, azaz »tárgyalás nélkül«... (ABK 2008, január 4, 11.).

Jelen ügyben megállapítható, hogy a Törvény útján bevezetett, a rendőrség és a polgári bíróság által alkalmazható távollattartás nem fosztja meg az érintettet a személyi szabadságtól oly módon, ahogy pl. az előzetes letartóztatás vagy az őrizetbe vétel. Az Alkotmánybíróság azonban az Alkotmány 55. § (1) bekezdését más alapjogokkal együtt is értelmezte. A 36/2000. (X. 27.) AB határozata szerint az Alkotmány 55. § (1) bekezdésbe foglalt személyes szabadsághoz való jog az Alkotmány 58. § (1) bekezdése szerinti mozgásszabadsággal, és a tartózkodási hely szabad megválasztásának jogával együtt is értelmezhető. Az Alkotmány 55. § (1) bekezdése érdemben felhívható valamennyi – nemcsak a büntetőjog körében szabályozott – mozgást és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez. (ABH 2000, 241, 272.) Az Alkotmánybíróság egy másik döntésében az Alkotmány 55. § (1) bekezdése alapján megállapította, hogy a közterület-felügyelő ún. „feltartóztatási joga” sérti a személyi szabadságot, a korlátozás súlya nem áll arányban az elérni kívánt céllal. A határozat rámutatott, hogy „alkotmányos cél elérése érdekében a személyi szabadság szükséges és ezen túlmenően arányos törvényi korlátozására általában akkor kerülhet sor, ha azt a korlátozással érintett személy jogsértő magatartása vagy cselekménye, illetőleg kényszerítő ok vagy nyomós közérdek alátámasztja, illetve indokolja. Ilyen feltételek hiányában az Alkotmánybíróság az alapjog korlátozását általában alkotmányellenesnek minősíti.” [13/2003. (IV. 9.) AB határozat ABH 2003, 197, 204.]

Megállapítható tehát, hogy az Alkotmány 55. § (1) bekezdése nemcsak az ott meghatározott személyi szabadságtól való megfosztásra vonatkozik, hanem – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe foglalt, az alapjogok korlátozására vonatkozó szabály figyelembevételével – a személyi

szabadságot (a megfosztástól enyhébb módon) korlátozó rendelkezések esetén is irányadó. A személyi szabadság alkotmányos biztosítékai közé tartozik – a büntetőjogi garanciákon túl – a mozgásszabadság, a tartózkodási hely megválasztásának szabadsága és a magánlakás sérthetlensége is.

A Törvény által bevezetett távollattartás alapjogokat korlátoz. Ezt maga a Törvény mondja ki, az 5. § (1) bekezdése értelmében: „Az ideiglenes megelőző távollattartás, valamint a megelőző távollattartás átmenetileg korlátozza a bántalmazó tartózkodási szabadságát, a tartózkodási hely szabad megválasztásának jogát, szülői felügyeleti jogát, valamint a gyermekével való kapcsolattartás jogát”. Az Alkotmány 58. § (1) bekezdése szerint: „Mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén – törvényben meghatározott esetek kivételével – megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is.” Az Alkotmány 55. § (1) bekezdése szerint pedig „mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, senkit sem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.”

A Törvény értelmében, ha az ideiglenes megelőző és megelőző távollattartás alkalmazásra kerül, a bántalmazó a közös használatú lakást, a lakókörnyezetét köteles elhagyni. Jelen ügyben tehát a személyi szabadság biztosítékának is tekinthető helyváltoztatási és mozgásszabadság abban az összefüggésben esik korlátozás alá, hogy a távollattartás hatálya alatt álló személy a „magánszférájától” van eltiltva, lakókörnyezetébe nem térhet vissza. (A lakókörnyezet elhagyása egyben azt is jelenti, hogy adott esetben az életviteléhez szükséges eszközöket is nélkülözni kényszerül.)

Az Alkotmánybíróság által eddig megállapítottak szerint tehát a Törvényben szabályozott ideiglenes megelőző távollattartás és a megelőző távollattartás a bántalmazott élethez és az emberi méltósághoz való jogát, a testi-lelki integritását védi. Az erőszak, a kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmód ad okot az állami fellépésre, amelynek során az érintett (a bántalmazó) alapjogai korlátozás alá esnek. Az egyes korlátozó rendelkezések az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján csak akkor fogadhatók el alkotmányosnak, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos. Az Alkotmánybíróság – a fentiek szerint – úgy foglalt állást, hogy a Törvény által meghatározott cél eléréséhez szükséges szabályozás alkotmányossági szempontból nem vitatható. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapjog-korlátozás arányossága értékeléséhez pedig hozzátartozik, hogy a korlátozás folytán esetleg bekövetkező és eleve ki nem küszöbölhető sérelmek elfogadható mérvű enyhítésére garanciák legyenek, illetve, hogy a korlátozás csak akkor valósuljon meg és csak oly módon (azokkal szemben) amely az adott cél eléréséhez elengedhetetlen. A Törvényben szabályozott alapjog-korlátozás – az indítvány szerint – annak tükrében vizsgálendő, hogy a Törvény 1. § (1) és (5) bekezdésben meghatározott fogalmak

(a jogintézmény működésének alapjait jelentő erőszak és a hozzátartozó fogalma) nem engednek-e túl tág, az elrendő célon kívül eső alkalmazási lehetőséget.

4.1. A Törvény 1. § (1) bekezdése határozza meg az erőszak fogalmát. E fogalom-meghatározás a törvény egészének alkalmazására kihat, hiszen az e rendelkezésben foglalt erőszak megvalósulása esetén lehetséges a fellépés: az itt meghatározott erőszak az a magatartás amely alapján a rendőrség ideiglenes megelőző távoltartást, a bíróság pedig megelőző távoltartást rendelhet el. Az 1. § (1) bekezdés értelmében: „Hozzá tartozók közötti erőszaknak minősül a bántalmazó által a bántalmazott sérelmére megvalósított, a méltóságot, az életet, a szexuális önrendelkezéshez való jogot, továbbá a testi és lelki egészséget súlyosan és közvetlenül, vagy rendszeresen, ismétlődő jelleggel veszélyeztető tevékenység, vagy mulasztás (a továbbiakban: hozzátartozók közötti erőszak).” E fogalom nemcsak a közvetlenül és súlyosan fenyegető veszély esetén teszi lehetővé a fellépést, hanem akkor is, ha a veszélyeztetés rendszeresen, ismétlődő jelleggel történik. A Törvény 6. § (3) bekezdése a rendőrségi intézkedés során vizsgálandó szempontokat, a 16. § (1) bekezdése pedig a bíróság által figyelembe veendő körülményeket határozza meg, közel azonos módon. A Törvény 6. § (3) bekezdése értelmében „A rendőrség az ideiglenes megelőző távoltartást akkor rendeli el, ha az eset összes körülményéből, így különösen a bántalmazó és a bántalmazott által előadott tényekből, a hozzátartozók közötti erőszak helyszínéből, a hozzátartozók közötti erőszakra utaló jelekből, a bántalmazó és a bántalmazott magatartásából és egymáshoz való viszonyából a hozzátartozók közötti erőszak elkövetésére megalapozottan lehet következtetni.” A 16. § (1) bekezdés pedig azt mondja, hogy „A megelőző távoltartást a bíróság akkor rendeli el, ha az eset összes körülményéből így különösen a bántalmazó és a bántalmazott által előadott tényekből, a hozzátartozók közötti erőszakra utaló jelekből, a bántalmazó és a bántalmazott magatartásából és viszonyából a hozzátartozók közötti erőszak elkövetésére megalapozottan lehet következtetni.” A Törvény 6. § (3) bekezdése és 16. § (1) bekezdése tehát az intézkedés okaként az erőszakot jelöli meg (erőszak helyszíne, erőszakra utaló jelek, erőszak elkövetése), az erőszak fogalma pedig a Törvény 1. § (1) bekezdése által meghatározott.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az életet, a testi lelki egészséget, a szexuális önrendelkezést súlyosan és közvetlenül veszélyeztető tevékenységekre (az erőszak ezen formájára) a Törvény 6. § (3) bekezdése és 16. § (1) bekezdése alkalmazása során megalapozottan lehet következtetni; az alapjog-korlátozással is járó távoltartás elrendelése ebben az esetben alkalmas eszköznek tekinthető.

A Törvény 1. § (1) bekezdésébe foglalt erőszak-fogalom ezeknél a magatartásoknál azonban tágabb. Beletartozik a rendszeresen ismétlődő pl. méltóságot, lelki egészséget veszélyeztető tevékenység akkor is, ha a veszélyeztetés (vagy a mulasztás) nem súlyos, és nem közvetlen. A tá-

voltartással járó alapjog-korlátozásra okot adó erőszak fogalma tehát a veszélyeztető tevékenység közvetlenségétől és súlyosságától függetlenül is megvalósulhat. A Törvény szerint a bíróságnak a felek személyes meghallgatása során, a rendőrségnek pedig a helyszíni intézkedése alkalmazásával kell megalapozottan állást foglalni a rendszeresen ismétlődő jelleg tekintetében is. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a tevékenység súlyosságával nem számoló, „rendszeresen, ismétlődő jelleggel” meghatározás az erőszak fogalmát a Törvény alkalmazásában oly módon tágítja ki, ami – figyelembe véve, hogy az adott helyzet gyors döntést kíván, a fogalom pedig értelmezési bizonytalanságot is magában rejt – aránytalan, és ezért az adott cél eléréséhez nem igazodó alapjog-korlátozást eredményezhet. [Pl. a méltóságot sértő verbális kifejezések ismételtetése, önbizalmat (lelki egészséget) sértő tevékenységek önmagukban nem tekinthetők olyan súlyúnak (még ha rendszeresek is), amely rendőrségi, bírósági beavatkozást válthatna ki.] Az Alkotmánybíróság tehát hangsúlyozza, hogy értelmezési bizonytalanságot az okoz, miszerint a Törvény a rendszeresen, ismétlődő jelleggel történő veszélyeztető tevékenységet (a „vagy” kötőszó alkalmazásával) elválasztotta a súlyos és közvetlenül veszélyeztető tevékenységtől. Így pl. bár a verbális erőszak is lehet súlyos és közvetlen, de a törvény alkalmazásában az is erőszaknak minősül, ha (az egyébként nem súlyosan) sértő kifejezéseket az érintett rendszeresen ismételi.

A Törvény értelmében erőszakot nemcsak tevőlegesen, hanem mulasztással is el lehet követni. A mulasztás okként való megjelölése önmagában elfogadható, hiszen – amint ezt a nemzetközi tapasztalatok is mutatják – pl. gondozás elmaradása jelentheti olyan erőszakkal egyenértékű helyzet kialakulását, amely adott esetben hatósági fellépést igényel. Ugyanakkor a törvény erőszak-fogalma a mulasztást valamennyi ott felsorolt tevékenységhez, így a szexuális önrendelkezéshez is hozzákapcsolja. Az Alkotmánybíróság szerint a szexuális önrendelkezési jogot sértő mulasztás – a törvény célját tekintve – önmagában nem értelmezhető (az indoklás III./3.2. pontjában említett, a távoltartás bevezetését célzó korábbi törvényjavaslat is aktív cselekvést fogalmazott meg a „nemi önrendelkezési jog megsértése” tekintetében).

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az értelmezhetetlen, illetve az önkényes jogértelmezést lehetővé tevő norma sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésből eredő jogbiztonságot [26/1992. (IV.30.) AB határozat ABH 1992, 135, 142.]. A 42/1997. (VII. 1.) AB határozat szerint „Alkotmányellenessé nyilvánítható az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható.” (ABH 1997, 299, 301.) A 10/2003. (IV. 3.) AB határozat összefoglalva az Alkotmánybíróság gyakorlatát megállapította, hogy a jogbiztonságnak része a világos, felismerhetően értelmezhető és egyértelmű normatartalom. A normaszöveg értelmezhetetlensége kiszámíthatatlan helyzetet teremt a norma címzettjei számára, lehetőséget ad az önkényes jogalkalmazásra (ABH 2003,

130, 135.). Az Alkotmánybíróság gyakorlatában szigorúbb normavilágosság-követelmény érvényesül alapjog-korlátozó normák esetén. A 34/1994. (VI. 24.) AB határozat értelmében az alapjogi korlátozás alkotmányossága minimálisan feltételezi a korlátozó norma tartalmi megállapíthatóságát (ABH 1994, 177, 193.), a 13/2001. (V. 14.) AB határozat értelmében pedig a jogszabály-szöveg olyan hiányosságai, mint a homályosság, vagy az, hogy pontosan nem értelmezhető, különösen sértik a jogbiztonságot akkor, amikor a rendelkezések alkotmányos alapjogok korlátozását teszik lehetővé. (ABH 2001, 177, 201.) Legutóbb a 46/2007. AB határozat fogalmazott úgy, hogy „Kiváltképpen fontos a világos, érthető és a jogalkalmazás számára felismerhető normatartalom, és ezek eredményeként a jogalkalmazó kiszámítható működése abban az esetben, ha a normaszöveg alapjogot korlátoz.” (ABH 2001, 177, 201.)” (ABH 2007, 592, 609.)

Jelen esetben az Alkotmánybíróság megítélése szerint Törvény 1. § (1) bekezdése szerinti erőszak-fogalomban a norma által rendezni kívánt életviszony nincs egyértelműen meghatározva, a norma alkalmazása esetén (a fentebb bemutatott módon) olyan esetben is alapjog-korlátozásra – az Alkotmány 55. § (1) bekezdésébe és az 58. § (1) bekezdésébe foglalt jogok korlátozására – kerülhet sor, amikor a törvény által elérni kívánt cél ezt nem indokolja, illetve az indokoltság nem dönthető el nyilvánvaló egyértelműséggel. Az Alkotmánybíróság fentebb kifejtette, hogy a magánszférába – így a családi, hozzátartozói – viszonyokba történő állami beavatkozás alkotmányos indokoltságát maga az erőszak ténye teremti meg, az erőszak az a mozzanat, amely érvényteleníti a magánszféra védelmének hagyományos elveit ezekben az élethelyzetekben. Ebből következően a törvényhozónak különös gondossággal kell eljárnia akkor, amikor az erőszak fogalmát definiálja (azaz amikor az állam a magánéletbe alapjog-korlátozó módon léphet be). A Törvény 1. § (1) bekezdése – az ott meghatározott erőszak-fogalom – tehát az érintett alapjogok az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmén keresztül az Alkotmány 8. § (2) bekezdését sértő aránytalan korlátozását teszik lehetővé, ezért az Alkotmánybíróság megállapította annak alkotmányellenességét.

Az Alkotmánybíróság – az eddig kifejtetteket összefoglalva – hangsúlyozza: a magánszférában a személyes, családi kapcsolatokban megjelenő erőszak alkotmányosan indokolhatja az államnak e területen való „belépését” (beavatkozását), azaz a személyes szabadság korlátozását, ha a törvény pontosan és egyértelműen meghatározza az erőszaknak, illetve az azzal való fenyegetésnek azt a fokát, amely a célhoz (a családon belüli erőszak áldozatainak megvédése) képest a beavatkozást szükségesnek és egyben arányosnak minősítheti. Az Alkotmánybíróságnak ezért az az álláspontja, hogy a távollattás jogintézményének – ahogy ezt a külföldi jogi megoldások is alátámasztják – helye lehet a jogrendszerben a büntetőjog körén kívül is. A családon belüli erőszak elleni fellépés indokolt lehet olyan magatartások esetén, amelyek nem minősülnek bűncselekménynek, illetve szabálysértésnek. Ilyen esetekben

az alapjogok védelmében fennálló állami intézményvédelmi kötelezettség (pl. a testi-lelki integritás védelme) indokolhatja az erőszak jellegével arányos, azaz alkotmányosan indokolt módon történő állami beavatkozást. Mivel a távollattás – a fentiek szerint – alapjog-korlátozással jár, ezért a jogalkotónak pontos fogalom meghatározással és az önkényes jogalkalmazás ellen védő garanciákkal kell biztosítania a jogintézmény működését.

4.2. A Törvény 1. § (5) bekezdése meghatározza, hogy a Törvény alkalmazása során kit kell hozzátartozónak tekinteni. A Törvény önálló hozzátartozó-fogalmat alkot az alábbiak szerint: „E törvény alkalmazásában hozzátartozónak kell tekinteni a Ptk. 685. §-a b) pontjában meghatározott közeli hozzátartozókat és hozzátartozókat, valamint a volt házastársat, a volt élettársat, a volt jegyest, a gondnokot, a gondnokoltat, a gyámot, a gyámoltat, továbbá együttélés nélkül bensőséges kapcsolatban álló személyt e kapcsolat fennállása alatt vagy után.” A hozzátartozó fogalma a törvény alkalmazásának egyik sarokpontja, azt a személyi kört határozza meg, akire vonatkozóan a Törvény alkalmazásra kerülhet. A Törvény 1. § (2) bekezdése szerint: „Bántalmazott az a hozzátartozó, akinek a sérelmére a hozzátartozók közötti erőszakot megvalósítják.”, a (3) bekezdés értelmében pedig: „Bántalmazó az a cselekvőképes hozzátartozó, aki a hozzátartozók közötti erőszakot megvalósítja, vagy akire tekintettel a hozzátartozók közötti erőszakot más megvalósítja, feltéve, hogy ezzel a bántalmazó egyetért.” Tehát a bántalmazó-bántalmazott közötti viszony a Törvény 1. § (5) bekezdése alapján nyer értelmezést. A Törvény 1. § (5) bekezdésében meghatározott fogalom – a pontosan megragadható személyi körön (pl. Ptk. szerinti hozzátartozó, gyám, gyámolt stb.) túl – „kinyitja” a törvény alkalmazhatóságának lehetőségét. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint önmagában még nem vezet alkotmányellenességhez a hozzátartozó-fogalom családon túli kiterjesztése, ha az összhangban van a törvény céljával, s e cél csak így valósítható meg. A cél az együttélés során kialakult erőszakba torkolló konfliktusok esetén való fellépés, s ennek során a bántalmazott megvédése a bántalmazótól.

A Törvény 1. § (5) bekezdése szerint mind a bántalmazó, mind pedig a bántalmazott lehet az együttélés nélkül bensőséges kapcsolatban álló személy, mégpedig nemcsak a kapcsolat fennállása alatt, hanem a bensőséges kapcsolat megszűnése után is. A Törvény 1. § (5) bekezdése szerinti hozzátartozó fogalomból tehát nem következik, hogy a bántalmazó és a bántalmazott együtt is kell, hogy éljen („együttélés nélkül” – fogalmaz a Törvény). A Törvény 5. § (2) bekezdése szerint, akivel szemben a távollattás valamely formáját elrendelték „köteles a bántalmazottal közösen használt ingatlant a használat jogcímétől függetlenül elhagyni.” E szabályt összevetve a törvény 1. § (5) bekezdésével megállapítható, hogy a törvény csupán az ingatlan közös használatát követeli meg. A közösen használt ingatlan fogalma azonban nem azonos az együttéléssel. Időlegesen az adott lakásban tartózkodás is megvalósít közös használatot, holott ez a kapcsolat együttélésnek nem

nevezhető. Különösen nem nevezhető olyan együttélésnek, amely – figyelembe véve a távollartás alkotmányosan igazolható célját – alapot adhatna arra, hogy a másik felet, pl. a lakás tulajdonosát, bérlőjét stb. távol lehessen tartani saját ingatlanától pusztán azért, mert az 1. § (1) bekezdése szerinti erőszakot megvalósította az időlegesen befogadott személlyel szemben.

Az Alkotmánybíróság a fentiekben megállapította, hogy a magánszféra, magánlakás védelme magában foglalja a saját lakásban való tartózkodás jogát is. A tartózkodási hely szabad megválasztásának a Törvény 1. § (5) bekezdése szerinti hozzátartozó fogalma által elérhető – a bemutatottak szerinti – korlátozása nincs összhangban a törvény céljával, sőt visszaélészerű alkalmazásra nyújt lehetőséget. Mindez abból ered, hogy a Törvény 1. § (5) bekezdésében meghatározott hozzátartozó-fogalma a pontosan megragadható személyi körön túllépett, s lényegében korlátok nélkülivé tette az alkalmazhatóságot. A Törvényben rögzített kapcsolatnak, amelynek már a múltbéli fennállása is elegendő ok a „kényszerintézkedés” (távollartás) alkalmazására – figyelembe véve a gyors döntéshozatal törvényi előírását –, megoldhatatlan feladat elé állítja az elrendelő hatóságot is. Továbbmenve, ha a hozzátartozó e kitágított fogalmát összevetjük a Törvény 1. § (1) bekezdésében meghatározott erőszak-fogalommal, a távollartás elrendelhetősége tovább szélesedik, s ezáltal számtalan olyan eset merülhet fel, amelyben a Törvény által lehetővé tett intézkedés az alapjog aránytalan korlátozását eredményezhetik és ezáltal az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe foglalt szabályát sérti.

A Törvény 1. § (5) bekezdésében meghatározott hozzátartozó fogalma a Törvény más rendelkezései által felhívott módon – nemcsak a bántalmazó-bántalmazott viszonyában nyer értelmezést. A Törvény szerint a hozzátartozónak önálló eljárás kezdeményezési joga van mind az ideiglenes megelőző, mind a megelőző távollartás elrendelésének kezdeményezésében. A Törvény 6. § (2) bekezdése szerint az ideiglenes megelőző távollartás „hivatalból vagy a bántalmazott, illetve a bántalmazott e törvény szerinti hozzátartozója bejelentése alapján” rendelhető el, míg a 14. § (1) bekezdése értelmében „Megelőző távollartás elrendelésére irányuló bírósági nemperes eljárás megindítását a bántalmazott és a bántalmazott e törvény szerinti hozzátartozója is kérelmezheti”. Ezáltal a Törvény 1. § (5) bekezdése szerinti hozzátartozó az ideiglenes megelőző távollartás és a megelőző távollartás kezdeményezésére akkor is jogosult, ha nem ő a bántalmazott. A Törvény 6. § (2) bekezdésnek és 14. § (1) bekezdésnek idézett rendelkezései és az 1. § (5) bekezdésének összevetéséből tehát az következik, hogy a Törvény szerint a bántalmazottal bensőséges kapcsolatban álló személy (akár e kapcsolat fennállása után is) mintegy folyamatos eljárás-kezdeményezési joggal rendelkezik. Mint kifejtésre került, a távollartás kezdeményezése egyben egy súlyos alapjog-korlátozásra irányuló eljárás megindítását jelenti, ezért a törvényhozásnak – a normaszöveg szintjén – minimalizálnia kell a visszaélésű alkalmazás lehetőségét. A hozzátar-

tozó Törvény 1. § (5) bekezdésben található fogalmának a 6. § (2) bekezdésbe és 14. § (1) bekezdésbe való felvétele is a távollartás alkotmányosan indokolható (legitim) céljától eltérő alkalmazásra kínál lehetőséget.

Az Alkotmánybíróság a fentiek szerint megállapította, hogy a Törvény 1. § (5) bekezdésben meghatározott hozzátartozó-fogalom a Törvény alkalmazását tekintve alapjog-korlátozó norma, amely által a magánszférához való jog, a tartózkodási hely szabad megválasztása és a mozgásszabadság alapjogainak korlátozása olyan esetekben is megvalósulhat, amely nincs összhangban a törvény céljával, az alapjog-korlátozást illetően pedig – az Alkotmány 8. § (2) bekezdését sértő – aránytalanságot eredményez. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság a Törvény 1. § (5) bekezdésének alkotmányellenességét állapította meg.

5. Az indítványozó a Törvény 1. § (1) és (5) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmány 13. § (1) bekezdésébe foglalt tulajdonhoz való jog sérelme alapján is kezdeményezte. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, ha az adott rendelkezés alkotmányellenességét az Alkotmány valamely tétele alapján már megállapította, az indítványokban felhívott további alkotmányi rendelkezésekkel fennálló ellentétet már nem vizsgálja. [Pl.: 61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 4/2004. (II. 20.) AB határozat, ABH 2004, 66, 72. stb.] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság nem vizsgálta a Törvény 1. § (1) és (5) bekezdései és az Alkotmány 13. §-a közötti összefüggést.

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

Budapest, 2009. május 5.

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

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

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

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

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

**Dr. Bragyova András alkotmánybíró
különvéleménye**

A többségi döntéssel ellentétben nem tartom alkotmányellenesnek a távollartási törvény 1. §-a két értelmező rendelkezését. Ezek a többség szerint túl szélesen határozzák meg a távollartás elrendelését megalapozó feltételeket: egyrészt a családon – vagy inkább lakáson – belüli bántalmazás („erőszak”) fogalmát, másrészt a bántalmazók (és a bántalmazottak) körét azzal, hogy a hozzátartozó fogalmát kibővítik.

Az alkotmányellenesség a többség szerint azon alapul, hogy a két törvényi meghatározás nehezen értelmezhető, és így az értelmezés bizonytalanságai miatt, adott esetben aránytalan alapjog-korlátozást eredményezhet. Az alkotmányellenesség minősítés így egyszerre alapul az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállami klauzulán, és az Alkotmány 8. § (2) bekezdésén, amennyiben a bizonytalan tartalmú, vagy nehezen, illetve többféleképpen értelmezhető alapfogalmak a törvény alkalmazásában az alkotmányosan indokoltnál nagyobb alapjog-korlátozáshoz vezetnek. A többségi határozat indokolása ezt a következőképpen fogalmazza meg: „[a] Törvény 1. § (1) bekezdése – az ott meghatározott erőszak-fogalom – [...] az érintett alapjogok az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmén keresztül az Alkotmány 8. § (2) bekezdését sértő aránytalan korlátozását teszik lehetővé” (4.1 pont). Azonos érvelésen alapul a távollartási törvény másik értelmező rendelkezésének (a hozzátartozó fogalom-meghatározásának) megsemmisítése is.

Egyetértek a többséggel abban, hogy a távollartás alapjog-korlátozás, és abban is, hogy a személyi szabadság, illetve a mozgásszabadság korlátozása szükséges, és az Országgyűlés által elfogadott törvényben szabályozott esetek többségében arányos is. Nem értek viszont egyet a távollartási törvény 1. § (1) bekezdése, valamint 1. § (5) bekezdése alkotmányellenességé nyilvánításával a következő okok miatt.

1. Az erőszak, illetve a hozzátartozó fogalmának meghatározása a törvény alkalmazási körét dönti el, mert megmondja, hogy kik által tanúsított és milyen magatartások alapján rendelhető el a távollartás (ideiglenesen vagy tartósan). A többség szerint a két fogalom-meghatározás részben túl tág, részben meghatározatlan/bizonytalan tartalmú. Ez a két érv, szerintem, nem azonos, de a határozat nem foglal állást a két lehetséges változat között.

1.1. A fogalom meghatározás túlzottan széles köre alapján a többségnek az alapjogok aránytalan korlátozása miatt kellett volna alkotmányellenességet megállapítani, mondván – amint ezt valójában szerintem teszi –, hogy a törvény bizonyos esetekben olyan magatartásokra is alkalmazandó, amelyekre már aránytalanul súlyos korlátozás lenne a távollartás elrendelése. Ez klasszikus aránytalansági érvelés: azt állítja, hogy az erőszak törvényben adott fogalma enyhébb eseteket is felölel, melyeknél aránytalan lenne a személyi szabadság és a mozgásszabadság

akár minimális korlátozása is. Ugyanígy a hozzátartozó fogalmának szélesítése – azaz a más törvények szerint hozzátartozónak nem minősülőkre való kiterjesztése – alkotmányellenesen aránytalan alapjog-korlátozás.

Az így felfogott alapjog-korlátozás aránytalanságának kimutatásához részletes tartalmi vizsgálat lenne szükséges. Annyi azonban e nélkül is megállapítható, hogy a hozzátartozó fogalom túlzottan széles körére alapított érv tartalmilag nem igazolható. Ha valami, akkor inkább az lehetne alkotmányellenes, hogy a törvény csak (a többség szerint túl széles körre kiterjesztett) „hozzátartozók” bántalmazását tiltja, de ugyanaz a cselekmény/magatartás nem minősülne a távollartás elrendelését megalapozó bántalmazásnak, ha a bántalmazott szenvedő fél nem minősül „hozzátartozónak”.

Az erőszak-fogalommal is hasonló a helyzet. Ha a többség szerint a törvényben olvasható fogalom-meghatározás olyan esetekre is kiterjed, amelyekben már nem lenne arányos alapjog-korlátozás a távollartás elrendelése, meg kellett volna mondani, meddig és miért arányos a távollartással járó alapjog-korlátozás, és mikor nem. Az erőszak fogalma ugyanis a távollartási intézkedések elrendelését megalapozó magatartástípusokat (illetve magatartásfajtákat) határozza meg. Ha a meghatározást túl széles terjedelműnek tartja az Alkotmánybíróság, akkor meg kellett mondania, melyek azok „a méltóságot, az életet, a szexuális önrendelkezéshez való jogot, a testi és lelki egészséget (...) veszélyeztető” magatartások, amelyek elkövetése esetén még nem arányos a távollartás. Nem vitatom, hogy vannak „alacsony intenzitású” családi vagy interperszonális konfliktusban tanúsított magatartások, amelyek nem igazolják a távollartást. Ezek körét azonban – ha az alkotmányellenesség megállapítása a korlátozás aránytalanságán alapul – legalább negatíve meg kellett volna határozni.

A határozat szerint a „mulasztással elkövetett erőszak” fogalma értelmezhetetlen, és így (meghatározatlansága miatt) alkotmányellenes. Abban van igazság, hogy az erőszak fogalma szerint tevőleges cselekvést kíván; ennek ellenére elképzelhetők olyan esetek, amikor valaki mulasztással – egy cselekmény meg nem tételével – kíván másokat meghatározott magatartásra rávenni. Ezeket a magatartásokat a nem jogi nyelv gyakran „zsarolásnak” nevezi: a „nem teszem meg X-et, csak ha te Y-t” típusú fenyegetéseket a mindennapi felfogás alighanem agresszív, azaz „erőszakos” magatartásnak tekinti. Az egymással szoros kapcsolatban állók között (családban, munkahelyen) az ilyesfajta magatartás elég gyakori; ilyen a szakirodalomban *bullying*nek nevezett jelenség, amely kétségtelenül mulasztásnak nevezhető magatartásokkal is elkövethető. (Greg Martin: *Bullying and the Family*. In: *Encyclopedia of Domestic Violence*. ed. N. A. Jackson. New York, Routledge, 2007. 103skk.) Ugyancsak nem tartom tartalmilag kifogásolhatónak a törvényben található „rendszeresen, ismétlődő jelleggel” fogalmi elemet sem, mivel ez a családon belüli konfliktusok jellegzetes eleme – a bántalmazó és a bántalmazott együttélése vagy más tartós kapcsolata maga is „ismétlődő jellegű” cselekvésekből áll.

1.2. Az érv másik változata nem vitatja a törvény tartalmi alkotmányosságát *in abstracto*, de lehetségesnek tartja, hogy a törvény alkalmazása *in concreto* alapjog-sérelemhez, közelebbről aránytalan alapjog-korlátozáshoz vezethet. Ez az érv csak akkor állja meg a helyét az absztrakt normakontroll keretei között, ha az alapjogsérelem a jogszabályból szükségszerűen következik. Erről viszont csak akkor lehetne szó, ha más jogszabályok nem korlátoznák a hatóság mérlegelését: ha vannak ilyenek, akkor az előzetes normakontroll keretei és korlátai között nehéz ezekre az érvekre alkotmányellenességet alapítani, mivel semmilyen élő jog nem vehető figyelembe.

Egyébként is, bármely, nem alkotmányellenes jogszabály alkalmazása során elképzelhető, hogy adott esetben a nem megfelelően mérlegelő jogalkalmazás alapjog-sérelemre vezet. Az előzetes és így szükségképpen absztrakt normakontroll eljárásban azonban csak annyit lehetne vizsgálni, vannak-e jogszabályok, amelyek ezt a lehetőségekhez képest kizárják. Itt figyelembe kellett volna venni, hogy a törvény szerint eljáró rendőrség – bár a törvény a Ket. szabályait rendeli alkalmazni – eljárására irányadó a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 15. §-a minden rendőri intézkedés esetében kötelezővé teszi az arányosság figyelembevételét.

2. Alapjog-dogmatikai szempontból sem tartom meggyőzőnek a „bizonytalan/meghatározatlan jogfogalom által okozott alapjogsérelem” érvét (dogmatikai figuráját).

A többség szerint, mint a határozatból kitűnik, az alkalmazott szükségességi-arányossági teszt alapja az Alkotmány 8. § (2) bekezdése. Ezt vitatom, mert szerintem ez az alkotmányos szabály csak az alapjog-korlátozás lehetőségéről és végső határáról – a lényeges tartalomról – szól, nem arról, mikor megengedett a korlátozás a két határ között. A szükségesség-arányosság kérdése csak akkor mérülhet fel, ha az alapjog korlátozás törvényben történt, és még nem korlátozza az alapjog lényeges tartalmát. Ezt az ellenvetést félretéve is kérdés, hogy pusztán jogbizonytalansággal aránytalaná tehető-e egy különben arányos alapjog-korlátozás. Szerintem nem, mert az aránytalansághoz tudnunk kell, mi aránytalan mivel: ha a jogbizonytalanság miatt ezt nem tudjuk, akkor nem állapíthatunk meg tartalmi alkotmányellenességet. Az arányosság vagy aránytalanság tartalmi alkotmányellenesség kérdése, a jogbizonytalanság pedig *ex definitione* nem a jogszabály tartalmán – vagy szabályozási tartalmán – alapuló alkotmányellenesség.

Bizonytalan vagy meghatározatlan jogfogalom használata lehet alkotmányellenes, de csak szélső esetekben. Egy jogi fogalom kellő meghatározottsága vagy meghatározatlansága mindig viszonylagos. Ezért az ilyen fogalmakat tartalmazó törvények alkotmányossága a szabályozás kontextusában vizsgálendő: ha nem lehetséges meghatározottabb, konkrétabb szabályozás, akkor nem lehet indokolt az alkotmányellenesség megállapítása. A jogi szabályozás hatásait gyakran nehéz előre látni, ezért előzetes norma-

kontroll eljárásban, mint a mostani, nagyon óvatosan kellene ehhez az érvhez folyamodni. Az Alkotmánybíróság olyan problémákról beszél itt, amelyekről nem lehet tudni, valóban akkora jogalkalmazási bizonytalanságot okoztak volna-e, amint a többség felteszi, jöllehet ennek megelőzése a közigazgatásnak több eszköze is van.

A távoltartási törvény esetében aligha kerülhető el határozatlan jogfogalmak alkalmazása. Ha – mint többséggel együtt én is – elfogadjuk a távoltartás intézménye szükségességét, nehéz elvárni, hogy a szabályozás ne tartalmazzon a jogalkalmazó mérlegelési lehetőségét eléggé tágga tevő határozatlan jogfogalmakat. Ez abból fakad, hogy a távoltartási törvény veszély(ek) megelőzéséről szóló szabály – ebben alapvetően különbözik a büntetőjogtól. A veszély megléte vagy hiánya utóbb mindig vitatható, mert ha a rendőrség beavatkozik, soha nem fog kiderülni, mi történt volna, ha a beavatkozás elmarad. A beavatkozás értékelése így mindig kontrafaktuális állítást tartalmaz, amennyiben a veszély még meg nem történt cselekmény vagy esemény bekövetkezésének valószínűsége, a beavatkozás célja pedig éppen ennek megakadályozása. Ennek következtében, a jogalkalmazótól a helyzet tárgyilagos értékelésén alapuló döntés várható el, amihez a törvénynek kell, a lehetőségek határai között, szempontokat adnia.

Ha a meghatározatlan jogfogalom használata és vele járó jogalkalmazói mérlegelés szükséges, alkotmányosan elvárható, hogy a törvényhozó – anyagi jogi szabályozás helyett – eljárási garanciákkal korlátozza a jogalkalmazót. A vizsgált törvény a jogalkalmazó mérlegelésére bízta bizonyos kérdések eldöntését: a tények felderítését (mint minden jogalkalmazásban) teljes egészében; a konfliktusban résztvevők (különösen a bántalmazó) valószínű jövőbeli magatartásának előrelátása, így a veszély értékelése, tekintetében csak irányelveket adhat. Ezzel együtt a törvény 6. §-a több, eléggé világos szempontot ad a hatóság mérlegeléséhez. A részleteket a közigazgatásnak, különösen a rendőrségnek kell (vagy kellett volna), nyilván szakértők segítségével, szolgálati utasításokban, útmutatókban és így tovább kidolgozni.

Budapest, 2009. május 5.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

**Dr. Kiss László alkotmánybíró
különvéleménye**

Nem értek egyet azzal, hogy az Országgyűlés 2008. december 15-ei ülésnapján elfogadott, a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról szóló törvény (a továbbiakban: Törvény) 1. § (1) és (5) bekezdése alkotmányellenes lenne. Álláspontom szerint a többségi

határozatnak a hozzáférhető társadalmi-bűnügyi statisztikákat, a hatalommegosztás elvét, valamint az állami beavatkozás és a magánszféra alkotmányos viszonyát figyelembe véve más következtetésre kellett volna jutnia az ütköző alapjogok kollíziójának vizsgálata (az arányossági teszt elvégzése) során.

I.

A Nők a Nőkért Együtt az Erőszak ellen Egyesület (NANE) statisztikai adatai szerint „a partnerbántalmazás az esetek 95 százalékában férfi elkövetőt és nő áldozatot jelent. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy partnerbántalmazást nem követnek el férfiak, illetve az azonos nemű párok kapcsolatban élők ellen. Ez utóbbi három kategória az összes eset 5 százalékát teszi ki. (...) Mind a nyugati, mind a magyar adatok azt mutatják, hogy minden ötödik nő él vagy élt valaha olyan kapcsolatban, ahol partnere rendszeresen testileg bántalmazta őt. Ezt az adatot tovább súlyosbítja, hogy a testi erőszak csak a jéghegy csúcsa. A folyamatos lelki erőszakban élő nők száma ennél jóval magasabb. (...) Az újabb adatok szerint a bűncselekmény következtében meghalt nők 60 százaléka (volt) házastársának vagy élettársának az áldozata, míg a megölt férfiak 13 százaléka halt meg a házastársának vagy az élettársának a keze által. A nők szinte minden esetben aktuális bántalmazó partnerüket ölték meg, vagyis mind a nők, mind a férfiak meggyilkolásához a nő bántalmazottsága vezetett. Egy nőnek nyolcszor annyi esélye van, hogy férje vagy élettársa ölje meg, mint idegen támadó. A nők számára a legnagyobb veszélyforrást egyértelműen (volt) férjük és partnerük, a saját otthonuk, valamint a válást követő időszak jelentik.” (<http://16akcionap.org/nehany-adat-a-csaladonbeluli-eroszakrol>)

A nyilvános bűnügyi statisztikák alapján a megölt nőknek több mint a felét volt élettársuk vagy férjük ölte meg. Az emberölést az esetek 80%-ában hosszas feleségbántalmazás előzte meg. Minden ötödik nő olyan családban nőtt fel, ahol az apa verte az anyát.

(Tóth Olga: Erőszak a családban. Tárki Társadalompolitikai tanulmányok, 12. 1999. <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a396.pdf>. Women Against Violence. Country Report 2008.

http://www.wave-network.org/images/doku/wave_country_report08.pdf

Részletesebben: Rendszerbe zárva. Hogyan kezeli az igazságügyi rendszer a nők és gyermekek elleni férfierőszak tényét Magyarországon. PATENT-NANE.

<http://www.nane.hu/kiadvanyok/kezikonyvek/rendszerbe-zarva.pdf/>)

Az Országgyűlés 2008. december 15-ei ülésén 374 országgyűlési képviselő által – ellenszavazat nélkül – elfogadott Törvény vélhetően e tények ismeretében és alapulvételével szabályozta a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható megelőző távoltartás intézményét.

II.

1. A köztársasági elnök indítványa ennek a Törvénynek két rendelkezését is alkotmányellenesnek találta. Elsőként a Törvény 1. § (1) bekezdésében foglalt erőszak fogalmat minősítette aránytalanul tágának és részben értelmezhetetlennek. „Mindenekelőtt igen széles körben teszi lehetővé a beavatkozást az, hogy a Törvény nem követeli meg bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúját az ideiglenes megelőző távoltartás és a megelőző távoltartás alkalmazásához.”... Törvény által előírányzott távoltartás hatékonyságát nem csökkentené, ha azt csak bűncselekmény alapos gyanúja esetén lehetne alkalmazni.” – így az indítvány. Majd folytatódik: „Ugyanakkor a Törvény szerinti távoltartás jelentős súlyú szankció, még ha célja elsősorban nem a megbüntetés is, hanem a prevenció. A bántalmazó ugyanis el kell, hogy hagyja az általa használt ingatlant, és oda 72 órán, illetve 30 napon belül nem térhet vissza. Ezalatt szállásról kell gondoskodnia, a munkába járást újra kell szerveznie, használati tárgyaihoz nem férhet hozzá, életvitele tehát igen jelentősen megnehezül, sőt megfelelő anyagi eszközök híján el is lehetetlenülhet. Ilyen súlyú beavatkozást csak a védett alkotmányos értékek, elsősorban is a testi integritás közvetlen sérelme vagy veszélyeztetettsége indokolhat, bűncselekménynek nem minősülő magatartások azonban nem.”

2. Az indítvány a Törvény 1. § (5) bekezdésében adott fogalom-meghatározást is olyan tágának tekintette, ami miatt az ellentétes az Alkotmány 55. § (1) bekezdésében szabályozott személyes szabadsághoz való joggal, az 58. § (1) bekezdésében biztosított mozgásszabadság és a tartózkodási hely szabad megválasztásának a jogával, illetőleg az Alkotmány 13. §-ában garantált tulajdonhoz való joggal. A Törvény 1. § (5) bekezdésével kapcsolatban különösen azt kifogásolta, hogy a Törvény 1. § (1) bekezdés szerinti erőszakot el lehet követni „együttélés nélkül bensőséges kapcsolatban álló személy” sérelmére is.

III.

Az előzetes normakontroll voltaképpen az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből kiolvasható jogbizonytalanságot előidéző fogalommeghatározások pontatlanságán és nehezen értelmezhetőségén nyugszik.

Mindenekelőtt tehát ezzel a „kiindulási alap”-pal kell foglalkoznunk. Mint a normavilágossági kérdéseknél általában, abból a hipotézisből kell kiindulni, hogy a vizsgált normák „általános osztályozó terminusok”, amelyek alkalmazási köre, a neves jogfilozófus H. L. A. Hart szerint soha nem lehet teljesen meghatározott. (H. L. A. Hart: A jog fogalma. Osiris, Budapest 1998, 147.) Ezen túlmenően a normavilágossági eseteken belül az előzetes normakontroll indítványoknál különös figyelmet kell fordítani az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság részét képező hatalommegosztás elvére is, hiszen az Alkotmány-

bíróság nem a jogalkotó tanácsadója, hanem bírāja [16/1999. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 59–60.], továbbá nem vonhatja el más hatalmi ágak hatáskörét: tipikusan a bírói hatalmi ág végső jogértelmező szerepét.

Eddigi gyakorlatában az Alkotmánybíróság csak egészen szélsőséges esetekben alapozta az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság részét képező normavilágosság sérelmére hivatkozással az alkotmányellenesség megállapítását. [47/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2007, 620–652.] Magam is csak egyetlen esetben láttam indokoltnak pusztán a normavilágosságra utalással hivatkozással az alkotmányellenesség kimondását, és pedig ott is előzetes normakontroll-eljárás keretén belül kiterjesztett utólagos normakontroll-eljárásban. [A 2/2001. (I. 17.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolás, ABH, 2001, 59–67.old.] Ennek azonban hangsúlyozottan két előfeltétele volt: az előzetes normakontroll-indítvány kiterjesztése a köztársasági elnök által vizsgálni kért normán túli, már hatályos normára, illetőleg a türelmi zóna-kijelölési rendszer működésképtelensége (a települési önkormányzatok elmulasztották a rendeletalkotást, illetőleg a törvényhozó nem rendelt megfelelő pénzügyi eszközöket a vizsgált normákban előírt feladatkörökhöz.) Az Alkotmánybíróság tehát csak egészen szélsőséges esetben alkalmazza előzetes normakontroll-hatáskörben a normavilágosságot az alkotmányellenesség megalapozására: valójában csak akkor, olyan esetekben állapít meg ilyen okból alkotmányellenességet, ha a szokásos értelmezési módszerekkel nem valószínűsíthető a vizsgált norma tartalmának a feltárása.

Az okok végső soron a hatalommegosztás elvének figyelembevételében keresendők, közelebbről abban, hogyan oszlanak meg az értelmezési hatáskörök a jogalkotó, a hatósági jogalkalmazók, a rendesbíróságok és az Alkotmánybíróság között.

Tipikus esetben a jogalkotó által adott ún. legális definíciót alkalmazzák a rendesbíróságok, s amennyiben az korrekcióra szorul – élve „jogalakító” hatalmukkal – finomítják a jogalkotó általi fogalom-meghatározást. Az Alkotmány alatti normák esetében végső soron tehát a rendesbíróságok állapítják meg azt, mi az adott norma értelme. [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 266.] Amennyiben ez a szokásos értelmezési módszerekkel nem határozható meg, akkor a rendesbíróság az Abtv. 48. §-ába foglalt hatáskörében indítványozhatja a norma konkrét utólagos kontrollját, amennyiben pedig alkotmányossági megfontolást nem igénylő jogkérdésben szükséges a joggyakorlat egységesítése, akkor az Alkotmány 47. § (2) bekezdése alapján a Legfelsőbb Bíróság jogegységesítő gyakorlata kínálhat megoldást.

A fentiekre tekintettel különösen körültekintően kell eljárni akkor, amikor előzetes normakontroll-eljárásban olyan törvényhozói definíciók normavilágosságáról foglal állást az Alkotmánybíróság, amelyeket sem a szabálysértési (rendőrhatósági), sem a rendesbírósági szervezet mindezedáig még nem alkalmazott. Normavilágossági kérdésekben abból a hipotézisből érdemes kiindulni, hogy

a jogalkotó elvégezte a hatástanulmányokat, rendelkezésére állnak azok a társadalmi-bűnügyi statisztikák, elemzések, amelyek ismeretében a hozzátartozók éppen általa megvont körét emelte be az ideiglenes megelőző és megelőző távoltartás körébe.

A bevezetőben írt statisztikai adatok ismeretében úgy tűnik számomra, hogy a törvényhozó nem járt el kirívóan ésszerűtlenül a hozzátartozók közötti erőszak és a hozzátartozók fogalmának meghatározásakor. Ezt a feltételelésemet erősíti meg az Országgyűlés már hivatkozott ellenszavazat nélküli, 374-es „igen” szavazata is.

IV.

Az alapjogi teszt alkalmazásával sem jutok el arra az eredményre, amelyre a többségi határozat.

1. Az alapjog-korlátozás alkotmányosságát illetően – az Alkotmány 8. § (2) bekezdését értelmezve – a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban írtak irányadók. Nevezetesen: „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesítése, 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 legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” (ABH 1992, 167, 172).

2. A továbbiakban azt vizsgálom, milyen alapjogok között áll fenn kollízió, s ezeket én miként mérlegeltem volna.

A köztársasági elnöki indítvány állítása szerint a Törvény 1. § (1) és (5) bekezdései (amelyek meghatározzák, hogy kivel szemben és milyen magatartás miatt rendelhető el a távoltartás) sértik a személyes szabadsághoz való jogot, a tartózkodási hely szabad megválasztását és a mozgásszabadságot. Kétségtelen tény, hogy a személyes szabadságtól való megfosztás csak szigorú garanciák egyidejű érvényesülése mellett lehet csak alkotmányos [66/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 342, 347.] ám a jelen ügyben a személyi szabadságtól való megfosztás esete nem merül fel, mivel ezt a kérdéskört a többségi határozat által is idézett büntetőeljárású kényszerintézkedésként megfogalmazott távoltartás szabályai rendezik [19/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1999, 150, 158.; 26/1999. (IX. 8.) AB határozat, ABH 1999, 265, 276.] Már itt megjegyzem azt is: a Törvény csak rövid ideig – akkor is szer-

vezeti garanciákkal és jogorvoslatokkal körülövezetten – korlátozza a személyes szabadsághoz való jog részét képező tartózkodási hely megválasztásának a jogát.

A biztosítékok a másik oldalán álló alapjogok védelme tekintetében is megkülönböztetett figyelmet érdemelnek.

A Törvényben szabályozott megelőző távoltartás a bántalmazott – Alkotmány 54. § (1) bekezdésének oltalma alatt álló – élethez és az emberi méltósághoz való jogát, továbbá a testi-lelki integritását védi. Az Alkotmány 54. § (2) bekezdése által tiltott erőszak, a kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmód okot ad az állami fellépésre (az objektív intézményvédelmi kötelezettség teljesítésére), amelynek során az érintett (a bántalmazó) alapjogai korlátozás alá eshetnek. Ezzel összefüggésben kiemelem: nem tudok egyetérteni a többségi döntés alapjául szolgáló magánszféra- és erőszak fogalom-értelmezéssel. A német alkotmányjogi dogmatikából a magyar alkotmánybírói és jogalkotói gyakorlatba átvett harmadhatás (Drittwirkung) doktrínája alapján – nézetem szerint – akkor is lehetőség van az állami beavatkozásra, ha a bántalmazó a törvényben meghatározott hozzátartozó lelki integritását sérti akár a tevékenységével, akár a mulasztásával. A testi és lelki integritás ugyanis az érzelmi és értelmi motívumokhoz hasonlóan egymástól mesterségesen nem választhatók el. Osztom ugyanakkor a többségi határozatnak azt a felfogását, mely szerint a hozzátartozók közötti erőszak nemcsak a fizikai tevékenység vagy mulasztás, hanem beszédaktusok útján is megvalósulhat (lásd a többségi határozat IV. pontját), ám megint más nézetem vagyok abban a tekintetben, hogy – a gyűlöletbeszédhez hasonlóan – a jelen ügyben is csak az indítványozó és a többségi határozat szerinti veszélyeztetési-sérelemi mérték teremtené meg az állami beavatkozás alapját: az állami beavatkozást ugyanis nemcsak a testi integritás közvetlen sérelme vagy veszélyeztetettsége indokolhatja, hanem a lelki integritást és az emberi méltóságot folyamatosan sértő beszédaktusok, mulasztások is. Ebben a körben kitüntetett szerepet tulajdonítok annak, hogy az Alkotmány számos pozitív diszkriminációs rendelkezést (objektív intézményvédelmi rendelkezést) tartalmaz a hozzátartozók közötti erőszak tipikus áldozatait, a nők és gyermekek vonatkozásában (Alkotmány 16. és 67. §-ok).

Megjegyzem, hogy a harmadhatás (a magánszférába való belépés) tekintetében, valamint a lelki integritás védelmében az iméntivel megegyező álláspontot foglalt el a strasbourgi bíróság is a többségi döntés által idézett Sandra Jankovic-ügyben. A strasbourgi testület emlékeztetett arra, hogy a család meglétének nem szükséges, bár tipikus előfeltétele a házasságban élés, így azokban az esetekben, amikor házasságon kívül történik a volt hozzátartozó, élettárs, intim partner bántalmazása, akkor az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkébe foglalt, a bántalmazott magánszférájához való jog hívható fel a bántalmazók ellen (az ügyben büntetőjogi eszközökkel) kellően fel nem lépő nemzeti hatóságok ellen. A magánszféra védelme a strasbourgi bírák szerint egyaránt magában foglalja

az egyén testi és pszichológiai integritását. Az egyének morális integritásának megvédése pedig az államoknak az Egyezmény 8. cikkéből folyó pozitív kötelezettsége. (Lásd a X and Y v. the Netherlands; Costello-Roberts v. the United Kingdom; D.P. and J.C. v. the United Kingdom; M.C. v. Bulgaria; Bevacqua and S. v. Bulgaria, Sandra Jankovic v. Croatia-ügyeket.)

A többségi határozat – helyesen – arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Törvény által meghatározott cél eléréséhez a szabályozás alkotmányossági szempontból szükséges. Ilyen esetekben az államnak az alapjogok védelmében fennálló állami intézményvédelmi kötelezettsége – a többségi határozat szerint is – indokolhatja az erőszak jellegével arányos, azaz az alkotmányosan megalapozható módon történő állami beavatkozást. Helyesen mondja azt is a többségi határozat, hogy a távoltartás alapjog – korlátozással jár, s ezért a jogalkotónak pontos fogalom meghatározással és az önkényes jogalkalmazás ellen védő garanciákkal kell biztosítania a jogintézmény működését. Mint említettem, az állami beavatkozás szükségessége az elérendő alkotmányos cél érdekében a többségi határozat szerint sem vitatható.

3. Meggyőződésem szerint más a helyzet a többségi határozatnak az arányosságot elemző megállapításaival. A határozat szerint a jogalkotó túl szélesen, parttalanul határozta meg az erőszak, valamint a hozzátartozó fogalmát, ezáltal sérül a normavilágosság követelménye, így a határozatlan jogfogalmak a magánszférához való jog, a tartózkodási hely szabad megválasztása és a mozgásszabadság „törvény céljával ellentétes”, aránytalan sérelmét is okozhatják. A határozat indokolásában foglaltakat figyelembe véve – álláspontom szerint – a támadott legális definíciók azonban nem olyan mértékben és nem olyan kirívóan határozatlanok a jogalkalmazás számára, amelyek aránytalan alapjog-sérelemet okozhatnának.

Úgy vélem a többségi határozat nem végezte el kellő mélységben azokat az alkotmányossági vizsgálatokat, amelyek meggyőzően alátámaszthatnák az arányosság sérelmét. A többségi határozat indokolása ebben a részében nem tartalmaz meggyőző érveket. Magam sem a definíciókban, sem a Törvény által megteremtett garanciákban nem érzékelek olyan hiányokat, amelyek az Alkotmány 55. § (1) és 58. § (1) bekezdésében írtak elkerülhetetlen sérelméhez vezethetnének. A bántalmazottnak az élethez, az emberi méltósághoz, a testi-lelki integritáshoz való alkotmányos alapjogaival áll szemben a bántalmazónak a tartózkodási hely szabad megválasztásához, a mozgásszabadsághoz való alapjoga. Figyelemmel kell lenni arra, hogy a korlátozás viszonylag szűk körű, rövid idejű és kellő alkotmányos garanciákkal övezett. A bántalmazott és a bántalmazó jelzett alapjogainak egybevetéséből a bántalmazó alapjogainak a Törvényben írt korlátozása – amit a többségi határozat is szükségesnek tart – nem tekinthető aránytalanoknak.

Nézzük közelebbről:

a) A Törvény indítvánnyal támadott 1. § (1) bekezdésének két fordulata van: az első fordulata a bántalmazó a bántalmazott méltóságát, életét, a szexuális önrendelkezéshez való jogát, testi és lelki egészségét „súlyosan” és „közvetlenül” veszélyezteti (ez lehet egyszeri), a másodikban az ilyen irányú bántalmazás a „rendszeres” és „ismétlődő” veszélyeztetéssel jár együtt (tehát a veszélyeztetés folytatódó), amely a definícióban írt akár egyszeri „súlyos” és „közvetlen” cselekményhez is kapcsolódhat, s nem kell annak mindenáron (a „vagy” kötőszóval elválasztott) második fordulathoz, a „rendszeres” és „ismétlődő” veszélyeztető cselekményekhez kötődnie. A többségi határozat – álláspontom szerint – a két fordulat egymásra vetítésével maga hozott létre olyan értelmezési bizonytalanságot, amely a definícióban valójában nincs is meg.

b) A Törvény 1. § (5) bekezdése meghatározza, hogy a Törvény alkalmazása során kit kell hozzátartozónak tekinteni.

Az indítvány szerint a Törvénynek ez a rendelkezése a „hozzátartozó” fogalmát, az ide vonható személyek körét indokolatlanul kibővíti: különösen az „együttélés nélkül bensőséges kapcsolatban álló személy” kategóriája az, amely indokolatlanul és kezelhetetlen módon kibővíti a személyi kört. Magam úgy vélem, hogy magában az eljárásban viszont megvannak azok a biztosítékok, amelyek ezt a veszélyt eliminálni képesek. (A Törvény II. Fejezetében írt, a hozzátartozók közötti erőszak megelőzését szolgáló intézményrendszer, és jelzési kötelezettség erre mindenestre jó esélyt teremt.)

Az eddigieket összegezve: a jogbiztonság alkotmányos elvéből következően a jogalkotónak a normavilágosság követelményeinek megfelelő jogszabálysöveget kell kibocsátania. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában mindazonáltal figyelembe veszi a jogszabályok értelmezésének, alkalmazásának a szerepét is. „A jogszabály mindig általánosságban, elvontan szabályoz, az absztrakt norma konkrét jogesetre alkalmazása – és ezáltal tartalommal kitöltése – a jogalkalmazó feladata. A jogalkalmazás során szükséges az alkalmazandó norma értelmezése, amelyhez segítséget nyújthat a jogszabály (annak értelmező rendelkezései vagy az indokolása, amelyből kitűnhet a jogalkotó szándéka), a hosszabb időn keresztül kialakult-kialakított jogi (értelmezési) gyakorlat stb. A nem kellő pontossággal megfogalmazott jogszabály is alkalmazható, ha a megfogalmazás pontatlansága a jogalkalmazás során, a jogalkalmazói értelmezés által (...) orvosolható. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján (...) egy jogszabály vagy annak valamely rendelkezése csak akkor tekinthető az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság követelményébe ütközőnek, ha megfogalmazása olyannyira homályos, hogy jogalkalmazói értelmezéssel sem tölthető ki tartalommal, vagy határozatlansága lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára.” (534/E/2001. AB határozat, ABH 2002, 1283, 1291–1292.)

Álláspontom szerint mind a hatósági, mind pedig a bírói jogalkalmazás képes a Törvény által definiált és az indítvánnyal kifogásolt fogalmakat értelmezni, alkalmazni, azok – rövidebb-hosszabb – idő eltelte után nem okozhatnak jogbiztonsági problémákat. Hasonlóan járt el, s a jogalkalmazói mérlegelés jelentőségét hangsúlyozta az Alkotmánybíróság több, az alapjogok közötti egyensúly kialakítását megfogalmazó döntésében is. A szabad mozgáshoz való jog (amely érvényesülésének leggyakoribb színtere pedig a közút, a közterület) és a gyülekezési jog közötti kollíziót elbíráló 75/2008. (V. 29.) AB határozatában (ABK 2008. május, 715. 718.) is megerősítette azt a korábbi felfogását, miszerint „két alapjog (...) esetleges konfliktusának megelőzésére a hatóságnak szükségképpen rendelkeznie kell azzal a jogszabályi felhatalmazással, hogy biztosítsa mindkét alapjog érvényesülését, illetőleg, ha ez lehetetlen, azt, hogy az egyik csak a legszükségesebb mértékben szoruljon háttérbe időlegesen a másik javára.” [55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 458–459.]

c) A többségi határozat a „pontos fogalom meghatározás” mellett elengedhetetlennek tartja az „önkényes jogalkalmazás ellen védő garanciák” meglétét is.

Álláspontom szerint ezek meglétével vagy hiányával, s ezeknek az indítvány elbírálása szempontjából értékelhető jelentőségével ugyanakkor az arányosság vizsgálatakor gyakorlatilag nem is foglalkozik a többségi határozat. Valójában tehát leszűkül a fogalomelemzésre, s azok minősítése révén jut el az alkotmányellenesség megállapításáig.

Márpedig e garanciák megléte vagy hiánya döntő jelentőségű az arányosság vizsgálatakor még akkor is, ha az indítvány azok szerepét gyakorlatilag nem is érinti.

Úgy vélem, a törvényalkotó kellő gondosságot tanúsított e biztosítékok megteremtése során. Meghatározta a megelőzést szolgáló intézményrendszert és sorra vette annak összes elemét, megjelölve azok jelzési kötelezettségét és annak tartalmát (2. §); részletezte a követendő eljárást, mindenütt ügyelve a jogállami biztosítékok megteremtésére (3. §); előírta az alkotmányos adatkezelés rendjét (4. §); a lehető legrészletesebben szabályozta az ideiglenes megelőző távoltartással összefüggő eljárást (6. §); az elintézési határidőt (7. §); az ideiglenes megelőző távoltartó határozat tartalmi kellékeit (8. §); az ilyen határozatok közlési rendjét (9. §), az igénybevehető jogorvoslatokat (10. § és 12. §). Hasonlóképpen gondosan járt el a megelőző távoltartás jogi rendjének körülhatárolásakor is. (13. §–17. §) Nem bizonyítható tehát az, hogy fennállhatna az önkényes jogalkalmazás veszélye.

V.

Világossá tette a törvényhozó, hogy mind az ideiglenes megelőző távoltartás 72 órás időtartamával, mind pedig a megelőző 30 napos időtartamával pusztán egyfajta – a végső eszközként (ultima ratio) igénybe vehető bünte-

tőjog eszközrendszerét kikerülő, megelőző – „gyorssejelyt” kíván biztosítani. Ezek az időtartamok nem tekintendők a bántalmazottak életét, emberi méltóságát, testi, lelki egészségét veszélyeztető bántalmazók mozgásszabadságát, személyes szabadsághoz való jogát, tartózkodási helyük szabad megválasztásának jogát alkotmányellenesen sértő, aránytalan korlátozásának. A hozzájuk kapcsolódó részletes eljárási rend (nem utolsósorban az igénybe vehető jogorvoslatok) az – esetleges – önkényes jogalkalmazás elleni garanciarendszer alapjait teremti meg. Az erre épülő – s nem eleve alkalmatlannak ítélt – hatósági és bírói gyakorlat rövid időn belül képes lett volna az Európában egyébként messze nem példa nélküli (s a miénknél jóval kevesebb garanciával körülövezett) távollattartás intézményének jogállami keretek között maradót meghonosítására.

Erre tekintettel nem értek egyet azzal, hogy az Alkotmánybíróság a Törvény 1. § (1) és (5) bekezdésének az alkotmányellenességét megállapította.

Budapest, 2009. május 5.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 8/A/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 62. számában.

54/2009. (V. 6.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 8. § (3) bekezdésének *ba)–bd)* pontjai 2002. november 8. és 2008. január 1-je között alkotmányellenesek voltak, ezért a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság előtt folyamatban levő 4.K.20.682/2006/3. számú ügyben nem alkalmazhatók.

2. Az Alkotmánybíróság a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 7. § (1) bekezdés *ac)* pontja, valamint (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt benyújtott indítványokat elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz 3 indítvány érkezett, amelyben az indítványozók a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.) családi pótlékra vonatkozó szabályai alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezték.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü határozat (a továbbiakban: Ügyrend, ABK 2009. január, 3.) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

2. Az egyik indítványozó a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság bírása, aki az előtte 4.K.20.682/2006/3. szám alatt folyamatban levő, közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti perben, a tárgyalás felfüggesztése mellett kezdeményezte a Cst. 8. § (3) bekezdés *b)* pontja alkotmányellenességének megállapítását, valamint azt, hogy az Alkotmánybíróság a felperes különösen fontos érdekére tekintettel mondja ki, hogy a vitatott rendelkezés a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság előtt folyamatban levő 4.K.20.682/2006/3. számú ügyben nem alkalmazható.

Az indítványozó szerint a vitatott szabályozás, mivel nem teszi lehetővé, hogy a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató, szüleitől külön élő nagykorú személy saját jogon legyen jogosult a családi pótlékra, sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe, valamint 70/E. §-ába foglaltakat. Álláspontja alátámasztására hivatkozik az 56/2001. (XI. 29.) AB határozatban kifejtett indokolásra.

3. A másik két indítványozó a Cst. 7. § (1) bekezdés *ac)* pontja, valamint (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását kérte. Mindkét indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 70/A. §-át sérti az a szabályozás, mely szerint a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató gyermek után annak a tanévnek a végéig jár a családi pótlék, amelyben a 23. életévét betölti.

Az egyik indítványozó szerint azért diszkriminatív a szabályozás, mert csak a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató gyermekek szüleinek biztosítja a családi pótlékot, az azonos életkorú, de felsőfokú tanulmányokat folytató hallgatók szüleit ez a jogosultság nem illeti meg.

A másik indítványozó szerint ez a szabályozás hátrányosan érinti azokat, akik a tárgyévét megelőző 23. év január 1. és augusztus 31. között születtek, ugyanis utánuk egy tanévnyi időtartammal rövidebb ideig áll fenn a családi pótlékra jogosultság, mint az ugyanazon évben szeptember 1. és december 31. között született társaik után.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megkereste a szociális és munkaügyi minisztert.

II.

Az Alkotmánybíróság az alábbi jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését:

1) Az Alkotmánynak az indítványozók által felhívott szabályai:

„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) A Cst. 7. §-ának az indítványozók által vitatott szabályai:

„7. § (1) Családi pótlékra 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;”

„7. § (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) A Cst. 8. § (3) bekezdésének az indítvány benyújtásakor hatályos szövege:

„(3) Családi pótlékra jogosult saját jogán

a) a 7. § (1) bekezdésének *d)* pontjában megjelölt személy,

b) a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató, a 7. § (2) bekezdésében megjelölt életkorú, nagykorú személy,

ba) akinek mindkét szülője elhunyt,

bb) akinek a vele egy háztartásban élő hajadon, nőtlen, elvált vagy házastársától különélő szülője elhunyt,

bc) aki kikerült az átmeneti vagy tartós nevelésből,

bd) akinek a gyámsága nagykorúvá válása miatt szűnt meg.”

III.

A bírói kezdeményezés megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a Cst. 8. § (3) bekezdését az indítvány benyújtása után 2008. január 1-jei hatállyal módosította az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2007. évi CXXI. törvény (a továbbiakban: Cstm.) 69. §-a, a Cst. 8. § (3) bekezdését egy új *bf)* ponttal egészítette ki, mely szerint családi pótlékra jogosult saját jogán a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató, a 7. § (2) bekezdésében megjelölt életkorú, nagykorú személy, aki a 7. § (1) bekezdésének *a)* pontja szerinti személlyel nem él egy háztartásban. E rendelkezés következményeként az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma már nem áll fenn.

Az Alkotmánybíróság – főszabályként – hatályos jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja. Módosult, eredeti tartalmában már nem hatályos jogszabályi rendelkezés csak a konkrét normakontroll eseteiben, akkor képezheti alkotmánybírói eljárás tárgyát, ha annak alkalmazhatósága az eldöntendő kérdés, azaz ha az eljárás az Alkotmánybírói eljárásról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-ában szabályozott bírói kezdeményezés, illetőleg a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján folyik. [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.] Tekintettel arra, hogy a bírói indítvány alapján a vitatott jogszabályi rendelkezés konkrét ügyben való alkalmazhatóságáról kell döntenie, az Alkotmánybíróság a Cst. 8. § (3) bekezdésének az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezéseire nézve végezte el az alkotmányossági vizsgálatot.

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

rán köteles egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kezelni a jogalanyokat, a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel, elfogulatlansággal és méltányossággal kell értékelnie. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203–204.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140., 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 342–344.; 37/2002. (IX. 4.) AB határozat ABH 2002, 230, 241–242. stb.]

A Cst. 6–7. §-ai a családi pótlékot főszabályként – a gyermek nevelési, iskoláztatási költségeihez való rendszeres állami hozzájárulásként – a gyermeket saját háztartásában nevelő személynek, a szülőnek járó ellátásként határozza meg.

A Cst. 8. § (3) bekezdése a családi pótlékra saját jogon jogosultak körét szabályozza. E körbe az indítvány benyújtásakor nagykorú személyek tartoztak. A Cst. 8. § (3) bekezdés *a)* pontja alapján saját jogon tarthat igényt az a 18. életévét betöltött tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személy, feltéve, ha utána 18. életévének betöltéséig magasabb összegű családi pótlékot folyósítottak. A 8. § (3) bekezdésének *b)* pontja azokat az élethelyzeteket szabályozza, amelyek bekövetkezése esetén a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató nagykorú személy válik jogosulttá arra, hogy a családi pótlékot saját jogán vegye igénybe annak a tanévnek a végéig, amelyben 23. életévét betölti. A Cst.-nek az indítványozó által támadott 8. § (3) bekezdés *b)* pontja azokban az esetekben tette lehetővé a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató nagykorú számára a családi pótlék saját jogon történő megállapítását, ha mindkét szülője, illetőleg az őt nevelő egyedülálló szülője elhunyt, kikerült az állami nevelésből, illetőleg a gyámsága a nagykorúvá válása miatt megszűnt. Ezek olyan élethelyzetek, amikor nincs, aki a 7. § (1) bekezdése alapján a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató nagykorú után a családi pótlék igénylésére jogosult lenne. Ez a szabályozás nem tette lehetővé a családi pótlékhoz saját jogon való hozzájutását annak a nagykorú személynek, aki elhagyta a szülői házat. Holott a nagykorú gyermeknek a szülő háztartásából való kiválásával a 8. § (3) bekezdés *ba)–bd)* pontjaiban szabályozottakhoz hasonló jogi helyzet keletkezik. Ugyanis a Cst. 7. § (1) bekezdése alapján a szülőt a saját háztartásában nevelt gyermek után illeti meg a családi pótlék, a saját jogú jogosultság hiányában sem a szüleitől elköltözött, nagykorúvá vált gyermek, sem a szülő nem tarthat igényt a családi pótlékra. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogalkotó nem mért egyenlő mércével, amikor a családi pótlékra saját jogon való jogosultság feltételeinek megállapítása során nem értékelte annak a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató nagykorúnak a helyzetét, aki a szülői felügyelet megszűnése után élve lakóhelyének szabad megválasztásának lehetőségével, elköltözött szülőjétől. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Cst. 8. § (3) bekezdés *ba)–bd)* pontjának szabályai-

ban rejlő megkülönböztetésnek az indítvány benyújtásakor nem volt alkotmányos indoka, így az sértette az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jögegyenlőség követelményét. A megkülönböztetés alkotmányellenessége még nyilvánvalóbbá vált akkor, amikor az egyes szociális törvények módosításáról szóló 2006. évi CXVII. törvény 34–35. §-ai módosították a Cst. vitatott szabályait, és 2007. január 1-jétől lehetővé nyílt arra, hogy a szülői házat a gyámhatóság engedélyével elhagyó kiskorú saját jogon részesüljön családi pótlékban.

A törvényhozó észlelve ezt az alkotmányossági problémát a Sztm.-mel módosította a Cst. 8. § (3) bekezdés *b)* pontját, aminek eredményeként 2008. január 1-jétől a családi pótlék saját jogon jár annak a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató nagykorúnak is, aki a Cst. 7. § (1) bekezdés *a)* pontja szerinti személlyel nem él egy háztartásban.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Cst. 8. § (3) bekezdésének *ba)–bd)* pontjai 2002. november 8. és 2008. január 1-je között alkotmányellenesek voltak, és az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján kimondta, hogy a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság előtt folyamatban levő 4.K.20.682/2006/3. számú ügyben nem alkalmazhatók.

3. Ugyancsak az Alkotmány 70/A. §-ába ütközése miatt kéri az egyik indítványozó a Cst. 7. § (2) bekezdésében foglalt szabály alkotmányellenességének megállapítását. Az indítványban kifejtett álláspont szerint ez a szabály azokkal szemben tartalmaz hátrányos megkülönböztetést, akik a tárgyévét megelőző 23. év január 1-je és augusztus 31-e között születettek, mert számukra egy évvel rövidebb ideig áll fenn a családi pótlékra jogosultság. A vitatott szabály azok számára biztosítja közoktatási intézményben folytatott tanulmányok időtartamáig a családi pótlékot, akik tankötelezettségük megszűnéséig nem fejezték be általános iskolai, középiskolai vagy szakiskolai tanulmányaikat. Annak meghatározása, hogy a tankötelezettség megszűnése után mely életkorig nyújt az állam támogatást a közoktatási intézményekben folytatott tanulmányokhoz a jogalkotó szabad mérlegelésének tárgya. A vitatott szabály e tekintetben megkülönböztetést nem tartalmaz, minden közoktatási intézményben tanulmányokat folytató gyermek után biztosítja a családi pótlékot annak a tanévnek a végéig, amelynek időtartama alatt a 23. életévét betölti.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ezen okból a Cst. 7. § (2) bekezdésének alkotmányellenessége nem állapítható meg.

4. Egy másik indítványozó ugyancsak a Cst. 7. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását kéri azért, mert álláspontja szerint sérti az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogállamiság követelményét az, hogy a Cst. csak a közoktatási intézményekben tanulmányokat folytató nagykorú gyermekek után állapítja meg a családi pótlékra való jogosultságot a felsőoktatási intézményben tanulmányokat folytató nagykorú gyermek után a szülő nem tarthat igényt családi pótlékra.

Az Alkotmánybíróság fent ismertetett gyakorlata alapján az Alkotmány 70/A. §-ának sérelme akkor állapítható meg, ha a jogalkotó az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok között tesz alkotmányos indok nélkül különbséget.

A családi pótlék a Cst. 7. § (1) bekezdés *a*) pontjában szabályozott feltételeket figyelembe véve a tanköteles korú gyermekek és ezzel összefüggésben a közoktatási intézményekben tanulmányokat folytatók iskoláztatási költségeihez való hozzájárulást jelent. A családi pótlék szabályozási koncepciója alapján a közoktatási intézményben és a felsőoktatási intézményben tanulmányokat folytatók nem tartoznak azonos szabályozási körbe. Így az indítványozó által állított alkotmányellenes megkülönböztetés nem állapítható meg.

A vitatott szabály alapján a felsőoktatási intézményben tanulmányokat folytató gyermek után a szülő családi pótlékra nem tarthat igényt, ez azonban nem jelenti azt, hogy az állam a felsőoktatásban folytatott tanulmányok támogatását más eszközökkel nem biztosítja. [Ezt a célt szolgálják a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvényben intézményesített különböző természetbeni és pénzbeli támogatások (ösztöndíjak, kollégiumi ellátás, lakhatási támogatás, tankönyv és jegyzetvásárlási kedvezmény, fizetési kötelezettségeinek teljesítéséhez nyújtott mentességek, kedvezmények). A felsőoktatási intézményekben folytatott tanulmányokhoz nyújt anyagi segítséget a hallgatói hitel és az ahhoz kapcsolódó kamattámogatás, valamint a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvényben szabályozott adókedvezmény.]

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Cst. 7. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés alkotmányellenessége az indítványozók által felhozott indokok alapján nem állapítható meg. Ezért a Cst. 7. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

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

Budapest, 2009. május 5.

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

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1183/B/2004.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 62. számában.

55/2009. (V. 6.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága által az Alkotmány értelmezésére benyújtott indítvány alapján meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmány 21. § (2) bekezdés második fordulatára arra hatalmazza fel az Országgyűlést, hogy a parlamenti nyilvánosságot igénylő közügyek vizsgálatára ideiglenes országgyűlési bizottságot hozzon létre. Az Alkotmány e rendelkezése alapján a bizottság a parlamenti ellenőrzés szerve, amely az Országgyűlés felhatalmazása alapján vizsgálatot (tényfeltárást, ellenőrzést) végez, és megállapításait az Országgyűlés elé terjeszti. A bizottság jelentése a vizsgált közügy nyilvános parlamenti megvitatását eredményezi, az ellenőrzés során feltárt hiányosságok, jogsértések megszüntetésére az Országgyűlés is csak az Alkotmányban szabályozott hatásköre keretei között intézkedhet.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány IX. fejezetében meghatározott, a helyi önkormányzatok jogállását szabályozó rendelkezések nem korlátozzák az Országgyűlés Alkotmány 21. § (2) bekezdésének második fordulatában szabályozott hatáskörét. Nincs az Alkotmány rendelkezéseiből folyó akadálya annak, hogy az Országgyűlés, ha úgy ítéli meg, hogy az parlamenti nyilvánosságot igényel, helyi közügyek körébe tartozó feladatok ellátásának vizsgálatára az Alkotmány 21. § (2) bekezdése alapján bizottságot hozzon létre.

A helyi önkormányzatok feladatkörébe tartozó helyi közügy vizsgálatára kiküldött bizottság tevékenysége a helyi önkormányzatok Alkotmányban biztosított autonómiáját nem korlátozza. A bizottság jelentése ebben az esetben is a vizsgált helyi közügy parlamenti megvitatását eredményezi, annak alapján – a törvényalkotáson kívül – az Országgyűlés sem hozhat az önkormányzatokra kötelező, azok döntési szabadságát korlátozó döntéseket.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § *g*) pontja és 21. § (6) bekezdés *a*) pontja alapján az Alkotmány 21. § (2) bekezdése második fordulatának értelmezését indítványozta. Az alkotmányértelmezési probléma annak kapcsán merült fel, hogy a Magyar Demokrata Fórum képviselőcso-

portja országgyűlési vizsgálóbizottság létrehozását kezdeményezte a Centrum Parkoló Rendszer Kft. tevékenységének kivizsgálására. Mivel a parkolási társulást a Fővárosi önkormányzat és egyes fővárosi kerületi önkormányzatok együttesen alapították, ez a kérdéskör „nyilvánvalóan” önkormányzati feladat- és hatáskörbe tartozik.

Az ügy kapcsán felmerült alkotmányjogi probléma az, hogy miként értelmezendő az Alkotmány 21. § (2) bekezdésének az a rendelkezése, mely szerint az Országgyűlés bármely kérdés megvizsgálására bizottságot küldhet ki. Az Országgyűlés vizsgálóbizottság kiküldésére irányuló hatáskörnek vannak-e az Alkotmányból eredő korlátai. Létrehozható-e parlamenti vizsgálóbizottság önkormányzati feladat- és hatáskörbe tartozó tárgykörben?

Az indítványozó az Alkotmány 21. § (2) bekezdése második fordulatának értelmezését az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott demokratikus jogállamiság elemét képező hatalommegosztás elvével és az Alkotmány IX. fejezetének a helyi önkormányzatok alkotmányos jogállását szabályozó rendelkezéseivel összefüggésben, azokra tekintettel kezdeményezte. Ennek kapcsán rámutatott arra, hogy az Alkotmány 42. §-a alapján megállapítható, hogy az Alkotmány a hatalommegosztás rendszerében a helyi önkormányzatokat az Országgyűléstől független intézményrendszerként jeleníti meg.

Utal az indítvány arra is, hogy az Alkotmánybíróság 50/2003. (XI. 5.) AB határozatában már értelmezte az Alkotmány 21. § (2) bekezdését. Ez a határozat azonban a bizottságok által lefolytatott vizsgálat korlátai közül egyes alapvető jogok összefüggésében értelmezte az Alkotmányt, a „bármely kérdés” hatásköri korlátait azonban intézményi oldalról nem vizsgálta.

II.

1) Az Alkotmány jelen ügyben érintett rendelkezései:
„21. § (...)

(2) Az Országgyűlés állandó bizottságokat alakít tagjából, és bármely kérdés megvizsgálására bizottságot küldhet ki.

(3) Az országgyűlési bizottságok által kért adatokat mindenki köteles a rendelkezésükre bocsátani, illetőleg köteles előttük vallomást tenni.”

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

„43. § (...)

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

2) A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozatnak (a továbbiakban: Házzabály) az Országgyűlés ideiglenes bizottságaira vonatkozó szabályai:

„Az ideiglenes bizottságok

34. § (1) Az Országgyűlés bármely kérdés megvizsgálására vizsgálóbizottságot küldhet ki, továbbá a bizottságot létrehozó határozatban megjelölt ügyeknek a határozatban megállapított ideig történő intézésére eseti bizottságot alakíthat (a vizsgáló- és az eseti bizottság a továbbiakban együtt: ideiglenes bizottság).

(2) Az ideiglenes bizottság létrehozatalára irányuló határozati javaslatához nem lehet olyan módosító javaslatot benyújtani, amely

- a) a vizsgáló bizottság elnevezésére, a vizsgálat tárgyára,
- b) az eseti bizottság elnevezésére, a feladatkörébe utalt ügyre vonatkozik.

Az eseti bizottságokra vonatkozó külön szabályok

35. § (1) Az eseti bizottság feladatát, elnevezését, tagjainak számát és megbízásának terjedelmét az Országgyűlés az eseti bizottság felállításakor határozza meg.

(2) Az eseti bizottság elnökének, alelnökének és tagjainak jelölésére, illetve megválasztására a 31. §-t, megbízásuk megszűnésére a 32. §-t kell alkalmazni azzal, hogy az eseti bizottság tagjainak legfeljebb fele nem országgyűlési képviselő is lehet.

(3) Az eseti bizottság működésének szabályaira – az Országgyűlés vagy az eseti bizottság eltérő rendelkezése hiányában – az állandó bizottság működésére vonatkozó szabályokat megfelelően alkalmazni kell. A bizottság elnöke és alelnöke csak képviselő lehet, a bizottság nem képviselő tagjait szavazati jog nem illeti meg.

A vizsgálóbizottságra vonatkozó külön szabályok

36. § (1) A vizsgálóbizottság létrehozatalára, működésére, elnevezésére, a vizsgálat tárgyának meghatározására és a vizsgálóbizottság megszűnésére az eseti bizottságra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni az e §-ban foglalt eltérésekkel.

(2) A vizsgálóbizottságot létre kell hozni, ha azt a képviselők legalább egyötöde indítványozza.

(3) A vizsgálóbizottság tagja csak országgyűlési képviselő lehet.

(4) A vizsgálóbizottságot a 33. § (4) bekezdésében foglaltaknak megfelelően kell megalakítani. A Kormány vagy bármely kormányzati szerv, továbbá valamely minisztérium tevékenységét vizsgáló bizottság elnöke az érintett Kormány ellenzékiéhez tartozó képviselő. Ha a vizsgálat több Kormányt is érint, és az érintett Kormányok ellenzékiéhez tartozó egy-egy képviselő, mint társelnökök látják el. A társelnökök a vizsgálóbizottság üléseit együttesen készítik elő

és váltakozó sorrendben vezetik. Egyéb elnöki teendőiket azonos jogkörrel – a társelnök tevékenységére is figyelemmel – egymással együttműködve látják el.

(5) A vizsgálóbizottság tevékenységéről jelentést készít, amelynek tartalmaznia kell

- a) a bizottság feladatát;
- b) a bizottság által meghatározott eljárási rendet és vizsgálati módszereket;
- c) a bizottság ténybeli és jogi megállapításait;
- d) annak bemutatását, hogy megállapításait milyen bizonyítékokra alapította;
- e) a vizsgálat által érintett szerv vagy személy észrevételeit a lefolytatott vizsgálat módszereire és megállapításaira vonatkozóan;
- f) – amennyiben ez a bizottság feladatához tartozott – javaslatot a szükséges intézkedésekre.”

III.

1. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány értelmezése tárgyában hozott 31/1990. (XII. 18.) AB határozatában meghatározta azokat a feltételeket, amelyeknek az Abtv. 1. § g) pontjában, valamint 51. §-ában szabályozott alkotmányértelmezésre vonatkozó indítványnak meg kell felelnie. Eszerint az indítványnak az Abtv. 21. § (6) bekezdésében meghatározott szervtől vagy személytől kell származnia; nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából kell, hogy kezdeményezze az Alkotmány ugyancsak konkrétan megjelölt rendelkezésének értelmezését; és az adott alkotmányjogi probléma közvetlenül – más jogszabály közbejötté nélkül – levezethető kell, hogy legyen az Alkotmányból. (ABH 1990, 136, 137. és köv.)

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány ezeknek a feltételeknek megfelel. Az absztrakt alkotmányértelmezést az Abtv. 21. § (6) bekezdés a) pontjában meghatározott szerv, az Országgyűlés állandó bizottsága kezdeményezte. Az indítvány konkrét alkotmányossági problémát vet fel az Alkotmány 21. § (2) bekezdés második fordulata kapcsán, nevezetesen azt, hogy a helyi önkormányzatok Alkotmányban biztosított autonómiája kizárja-e, hogy az Országgyűlés helyi önkormányzat feladatkörébe tartozó, helyi közügy vizsgálatára vizsgálóbizottságot küldjön ki. Az indítványban feltett alkotmányossági kérdés az Alkotmány rendelkezései [2. § (1) bekezdés, 61. § (1) bekezdés, 42–44/C. §] alapján – más jogszabály közbejötté nélkül – megválaszolható.

2. Az Alkotmánybíróságnak az indítványban felvetett konkrét alkotmányossági probléma kapcsán abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az Országgyűlésnek az Alkotmány 21. § (2) bekezdésében szabályozott hatásköre kiterjed-e arra, hogy önkormányzati feladatkörbe tartozó kérdés vizsgálatára vizsgálóbizottságot küldjön ki. Korlátozzák-e a helyi önkormányzatok jogállását szabályozó alkotmányi rendelkezések a helyi közügyek körébe

tartozó kérdések parlamenti vizsgálóbizottság által történő vizsgálatát?

Az indítványban foglalt alkotmányossági probléma elbírálása során az Alkotmánybíróság az Alkotmány 21. § (2) bekezdés második fordulatára alapítva létrehozott országgyűlési bizottságok vizsgálati funkciójának alkotmányos rendeltetéséből indult ki.

Az Alkotmány nem tartalmaz rendelkezéseket a parlamenti vizsgálóbizottságok sajátos jogállására nézve. Az Országgyűlés állandó és ideiglenes bizottságok létrehozására irányuló hatásköre az Alkotmány 21. § (2) bekezdésén alapul. A 21. § (2) bekezdésének második fordulatára alapítva a Házszabály 34–36. §-ai állapítják meg az ideiglenes bizottságok, az eseti bizottságok és a vizsgálóbizottságok alakításának szabályait. A vizsgálóbizottságok feladatkörének jellegére, terjedelmére nézve az Alkotmányban foglaltakon túli szabályozást a Házszabály sem tartalmaz.

Az Alkotmánybíróság 50/2003. (XI. 5.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) már elemezte a parlamenti bizottságok vizsgálati funkcióját. E határozatában rámutatott arra, hogy az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenysége sem az Alkotmány, sem a Házszabály alapján nem kötődik egy meghatározott bizottsági típushoz. Az állandó bizottságok, az ideiglenes eseti bizottságok és a vizsgálóbizottságok egyaránt folytathatnak vizsgálatokat, és elláthatnak ellenőrző funkciót. Az egyes bizottsági formák annyiban jelentenek különbséget, hogy míg az állandó és az eseti bizottságoknak nem elsődleges feladata vizsgálatok lefolytatása, addig a vizsgálóbizottságok kifejezetten azzal a céllal jönnek létre, hogy konkrét ügyekben vizsgálatot folytassanak, és arról az Országgyűlés számára jelentést készítsenek. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a bizottságoknak az Alkotmány 21. § (2)–(3) bekezdésében szabályozott vizsgálati, ellenőrző szerepe az Alkotmány két rendelkezésére vezethető vissza. Az egyik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság követelménye, amely az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint magában foglalja a tartalmi értelemben vett alkotmányosság egyik legfőbb kritériumát, a hatalommegosztás elvét. Ebből az elvből következik, hogy nincsen az Országgyűlésnek alárendelt hatalmi ág, s egyik hatalmi ág sem vonhatja el a másik jogosítványait. A hatalommegosztás elvéből ugyanakkor az is következik, hogy alkotmányos demokráciában nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, s az egyes hatalmi ágak elensúlyt képeznek a többi hatalmi ággal szemben. [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.; 41/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 292, 294.; 55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296, 300.; 28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 138, 142.; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 403.]

A parlamenti bizottságok vizsgálati, ellenőrző funkciójának alkotmányi elismerése a hatalommegosztás garanciarendszerének egyik fontos eleme, amely jelentős részben a végrehajtó hatalom ellenőrzését szolgálja.

Az Alkotmánybíróság Abh.-ban kifejtett álláspontja szerint a hatalommegosztás elve mellett a bizottságok vizsgálati szerepköre következik az Alkotmány 61. § (1) bekezdéséből is, amely alapvető jogként szabályozza a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot és a vélemény-nyilvánítás szabadságát. Ez a két jog az egyéni önkifejezés szabadságának előmozdítása mellett a közügyek megvitatásának szabadságát is biztosítja. Az Országgyűlés a közügyek megvitatásában kiemelkedő és mással nem helyettesíthető szerepet tölt be. A közügyek megvitatásának egyik lényeges parlamenti fórumát jelentik a közügyekben vizsgálatot folytató országgyűlési bizottságok. „A közügyek szabad parlamenti megvitatása egyfelől a megfelelő törvényalkotás egyik nélkülözhetetlen előfeltétele. Másfelől a szabad parlamenti vita hozzájárul ahhoz, hogy a választópolgárok megfelelő képet alkossanak az országgyűlési képviselők és más fontos közjogi tisztségviselők tevékenységéről, és kellő információk birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban és döntéshozatalban.” (ABH 2003, 566, 575–576.)

A vizsgálóbizottságok tevékenysége tehát a parlamenti ellenőrzés eszköze, a hatalommegosztás rendszerében az Országgyűlést a végrehajtó hatalom, alapvetően a Kormány és a közigazgatás felett megillető ellenőrzés egyik módja.

Amint arra az Abh. indokolásának idézett szövege is utal, a bizottságok vizsgálati szerepköre összefüggésben áll az Országgyűlés törvényhozó funkciójával. A parlamenti bizottságok által folytatott vizsgálatok információkat nyújtanak a törvények érvényesüléséről, a vizsgálatok során feltárt hiányosságok, a törvények diszfunkcionális működésére utaló jelenségek alapul szolgálhatnak a törvények módosítására, új törvények megalkotására.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban rámutatott arra is, hogy az országgyűlési bizottságok vizsgálati jogköre nem korlátlan, e tevékenységet korlátozzák az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok. Az alapvető alkotmányos alapjogok mellett a bizottságok vizsgálati hatáskörének határt szabhat a hatalommegosztás Alkotmányban szabályozott rendje, az állami szervek Alkotmány által védett önállósága. Az Alkotmánybíróságnak eljárása során azt kellett vizsgálnia, hogy az Alkotmány rendelkezései biztosítanak-e olyan mértékű autonómiát a helyi önkormányzatok számára, amely kizárja az önkormányzati feladat- és hatáskörbe tartozó helyi közügyek parlamenti ellenőrzését.

3. A helyi önkormányzatokról szóló IX. fejezetet 1990 nyarán az 1990. évi LXIII. törvény iktatta az Alkotmányba, a fejezet anyagi jogi szabályai – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénnyel (a továbbiakban: Ötv.) egyidejűleg – az önkormányzati képviselő-testületek 1990. évi választásának napján léptek hatályba. Az Alkotmány úgy vezette be a tanácsrendszer helyett az önkormányzati rendszert, hogy a helyi önkormányzatoknak nemzetközi összehasonlításban is széles autonómiát biztosított.

Az Alkotmány 42. §-a a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak kollektív alapjogaként szabályozza a helyi önkormányzathoz való jogot, amelyet a választópolgárok – a 44. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően – az általuk választott képviselő-testület, illetőleg helyi népszavazás útján gyakorolnak. Az Alkotmány egyúttal meghatározza a helyi önkormányzás tartalmát, ami a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek intézését és a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlását foglalja magában. A helyi önkormányzatok nagyfokú önállósággal bírnak az önkormányzati feladatkörbe tartozó helyi közfeladatok ellátásában. Önállóságuk az Alkotmány IX. fejezetébe foglalt szabályozás alapján alkotmányos védelemben részesül.

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmány elsősorban a Kormánnyal és a Kormány alá rendelt államigazgatási rendszerrel szemben részesíti védelemben az önkormányzatok autonómiáját.

Azzal, hogy az Alkotmány IX. fejezetében szabályozza a helyi önkormányzatok jogállását, az önkormányzati autonómiát alkotmányos védelemben részesíti, kiemelte a helyi önkormányzatokat az államigazgatás hierarchikus szervezetrendszeréből, elválasztotta azokat az államigazgatás szervezetétől, kizárja, hogy a Kormány az államigazgatási rendszer irányításában megillető hatásköreit az önkormányzatok irányába gyakorolja. [55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296, 302.]

Az Alkotmány rendelkezései alapján nincs arra mód, hogy a Kormány vagy a központi közigazgatás szervei a helyi közügyek körében jogokat, kötelezettségeket állapítsanak meg a helyi önkormányzatok számára, beavatkozzanak az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott önkormányzati alapjogok, az önkormányzatot az önkormányzati ügyekben megillető igazgatási és szabályozási autonómia gyakorlásába. [77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 390, 396.]

E rendelkezéseivel az Alkotmány az állami feladatok egy részét, a helyi közügyek intézését a helyi önkormányzatok hatáskörébe utalta, a végrehajtó hatalom gyakorlásának egy szeletét decentralizálta a választópolgárok helyi közösségére, a helyi önkormányzatokra. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a helyi közügyek körébe tartozó állami feladatok ellátását kivonta az Országgyűlés ellenőrzése alól.

Az Alkotmány 43. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzatok jogait és kötelezettségeit törvény határozza meg. E felhatalmazás alapján az Országgyűlés széles szabályozási jogkörrel rendelkezik a helyi önkormányzatokat a helyi közügyek körében megillető jogok és kötelezettségek meghatározásában. A törvényhozó számára csak az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott önkormányzati alapjogok jelentenek korlátot. Az Alkotmánybíróság számos határozatában vizsgálta az önkormányzati alapjogok jogi természetét. E határozataiban rámutatott arra, hogy ezek az alapjogok nem feltétlenek és nem korlátozhatatlanok. A törvényhozót az Alkotmányban szabályozott alapjogok annyiban kötik, hogy azokat nem von-

hatja el, nem állapíthat meg olyan korlátozásokat, amelyek valamely alapjog tartalmának kiüresítéséhez vezetnek, kizárják azt, hogy az önkormányzat önálló felelősséggel döntsön az alapjog gyakorlása körében. [pl. 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27, 29.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 68–73.; 57/1994. (IX. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 331.; 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 390, 396.; 56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 204, 207.; 47/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 308, 317.; 48/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 330, 333.]

Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *l)* pontja alapján az Országgyűlés hatáskörébe tartozik az alkotmányellenesen működő helyi képviselő-testületek feloszlata, a képviselő-testületek alkotmányjogi felelősségének érvényesítése.

Kiterjed a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyek intézésének ellenőrzésére a parlament ellenőrző szerveként, az Alkotmány által létrehozott Állami Számvevőszék [az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény 2. § (3) bekezdés] és az állampolgári jogok országgyűlési biztosának [az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 29. § (1) bekezdés *g)* pont] hatásköre is.

1990-ben a tanácsrendszert felváltó helyi önkormányzati rendszert, a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyek körét a jogalkotás alakította ki. A törvényhozás döntött arról, hogy a megszűnt tanácsok feladat- és hatáskörébe tartozó, – egységesen államigazgatásinak minősülő – feladat- és hatáskörök közül melyek lesznek azok, amelyek továbbra is államigazgatási feladat- és hatáskörök maradnak, és melyek lesznek azok, amelyek helyi közügyekként a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörébe kerülnek. Így a mai napig alapvetően törvények határozzák meg az önkormányzati feladatellátás körét. Az önkormányzatok feladatkörébe tartozó helyi közügyek jelentőségüket, az érintett választópolgárok körét, illetőleg törvényi szabályozottságuk mélységét tekintve rendkívül különbözőek. A helyi közügyeknek egy része olyan, amelyek kizárólag a település, a megye lakosságát érintik, és amelyekben az önkormányzat majdnem teljes döntési szabadsággal rendelkezik, szabadon dönt arról is, hogy vállalja-e a feladat ellátását, s ha igen, milyen módon oldja azt meg.

De a helyi közügyeknek egy meglehetősen széles köre olyan, amelyek esetében valamely állami feladat ellátásáért való felelősséget, a hatásköröket a törvény megosztja a helyi önkormányzatok és a kormány között. Ebbe a körbe részben olyan állami feladatok tartoznak, amelyek ellátása, valamely alkotmányos alapjog érvényesítését szolgálja. A lehető legmagasabb szintű egészséghez való jog, a szociális biztonsághoz való jog, az oktatáshoz való jog érvényesülését biztosító alapvető intézményrendszer fenntartása, működtetése, a lakosság ellátásának szervezése az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatai közé tartozik, helyi közügynek minősül, ugyanakkor az ellátásért való felelősség megjelenik a szakminiszterek, a kormány felelősségi körében is. Más módon, de az állami fel-

adatok ellátásáért a kormány és az önkormányzatok közötti felelősség-megosztás jellemző a közigazgatás más területein is, így pl.: a környezetvédelem, a kulturális örökség védelme, a terület- és településrendezés, a közúthálózat fejlesztése és fenntartása stb. területén.

Az önkormányzatok a helyi közügyek intézése körében a lakosság széles körét érintő, alapvető szükségleteket kielégítő gazdasági jellegű közszolgáltatásokért felelősek (pl.: ivóvíz ellátás, távhőszolgáltatás, települési hulladék elszállítása, ártalmatlanítása).

Vannak olyan helyi közügyek, amelyek intézése, a helyi önkormányzat működési területén élők körét meghaladó lakossági kört érint (ilyenek lehetnek pl.: a főváros országos funkcióit figyelembe véve a fővárosi önkormányzat feladatai).

Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy az alkotmányos alapjogok, a törvények érvényesülése, az állami feladatok ellátása körében több területen a kormány tevékenysége csak a helyi közfeladatok ellátásával együtt vizsgálható (ld.: Az óvoda- és iskolabezárások okait vizsgáló bizottság 2004), illetőleg a polgárok széles körét érintő helyi közügyek intézése során jelentkező diszfunkcionális jelenségek parlamenti vizsgálatot igénylő országos figyelemre számot tartó kérdéssé válhatnak.

A parlamenti vizsgálóbizottságok tevékenysége az önkormányzatok Alkotmányban biztosított feladat-ellátási autonómiáját nem korlátozza. A bizottság tényfeltáró tevékenységet végez, amelynek alapján jelentést készít az Országgyűlés számára. A bizottság jelentése a vizsgált helyi közügy nyilvános megvitatását eredményezi, annak alapján – a törvényalkotáson kívül – az Országgyűlés sem hozhat az önkormányzatokra kötelező, azok döntési szabadságát korlátozó döntéseket.

Tekintettel arra, hogy a helyi önkormányzatok a végrehajtó hatalom gyakorlása körébe tartozó, a választópolgárokat közvetlenül érintő feladatokat oldanak meg a helyi közügyek intézése során, a helyi önkormányzatok feladatait, működését érintő törvények megalapozása, érvényesülésének ellenőrzése, a képviselő-testületek alkotmányjogi felelősségének érvényesítése, a széles társadalmi érdeklődésre számot tartó közügyek nyilvános megvitatása indokolhatja, hogy az Országgyűlés helyi közügy vizsgálatára bizottságot állítson fel.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Alkotmány IX. fejezetének a helyi önkormányzatok jogállását szabályozó rendelkezései nem korlátozzák az Országgyűlésnek az Alkotmány 21. § (2) bekezdése második fordulatában szabályozott hatáskörét. Nincs az Alkotmányból folyó akadálya annak, hogy az Országgyűlés, ha úgy ítéli meg, hogy valamely helyi közfeladat ellátásának ellenőrzése, megvitatása parlamenti nyilvánosságot igényel, annak vizsgálatára bizottságot küldjön ki.

4. A vizsgálóbizottságok az Országgyűlés szervei. Az Alkotmány 21. § (2)–(3) bekezdése felhatalmazást ad arra, hogy az Országgyűlés vizsgálati tevékenységet végző ideig-

lenes bizottságot hozzon létre. Annak eldöntése, hogy az Országgyűlés milyen körben él ezzel a felhatalmazással, és annak szabályozása, hogy a parlamenti ellenőrzés rendszerében milyen szerepet szán a vizsgálóbizottságoknak, a széles társadalmi rétegeket érintő közügyek mely körének feltárására tartja szükségesnek vizsgálóbizottság létrehozását, az Országgyűlés jogalkotó hatáskörébe tartozik.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi: az Abh.-ban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg amiatt, hogy az Országgyűlés nem szabályozta törvényben az Alkotmány 21. § (2)–(3) bekezdésének megfelelően az Országgyűlés állandó és ideiglenes bizottságai vizsgálati tevékenységének rendjét. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2004. május 31-ig tegyen eleget. (ABH 2003, 566.) Az Országgyűlés az alkotmányellenes helyzet megszüntetése érdekében fennálló kötelezettségének a mai napig nem tett eleget. E törvény szabályozásának tárgya lehet a vizsgálóbizottságok helyének, funkcióinak meghatározása a parlamenti ellenőrzés rendszerében.

Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 51. § (2) bekezdésén alapul.

Budapest, 2009. május 4.

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 711/G/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 62. számában.

56/2009. (V. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló eljárásban meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Pécs Megyei Jogú Város Közgyűlésének

– a Pécs Építési Szabályzatának és Szabályozási Tervének megállapításáról szóló 29/2004. (11. 26.) számú önkormányzati rendelet módosításáról szóló 59/2007. (12. 28.) számú önkormányzati rendelete;

– a Pécs Építési Szabályzatának és Szabályozási Tervének megállapításáról szóló 29/2004. (11. 26.) számú, valamint az annak módosításáról szóló 48/2005. (11. 29.) számú rendelete módosításáról és egységes szövegéről szóló 27/2006. (06. 30.) számú rendelete;

– a Pécs Építési Szabályzatának és Szabályozási Tervének megállapításáról szóló 29/2004. (11. 26.) számú, valamint az annak módosításáról szóló 48/2005. (11. 29.) számú rendelete és 27/2006. (06. 30.) számú rendelete módosításáról és egységes szövegéről szóló 31/2006. (09. 30.) számú rendelete; és

– a Pécs Építési Szabályzatának és Szabályozási Tervének megállapításáról szóló 29/2004. (11. 26.) számú rendeletének 2007. évi 4. számú módosításáról szóló 56/2007. (12. 28.) számú rendelete

alkotmányellenes, ezért e rendeleteket megsemmisíti.

A megsemmisített rendeletek 2009. december 31-én vesztek hatályukat.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. A Dél-Dunántúli Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján kezdeményezte Pécs Megyei Jogú Város Közgyűlésének a Pécs Építési Szabályzatának és Szabályozási Tervének megállapításáról szóló 29/2004. (11. 26.) sz. önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör1.) módosításáról rendelkező 59/2007. (12. 28.) sz. önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör2.) felülvizsgálatát és teljes egészében történő megsemmisítését.

A közigazgatási hivatal vezetője az Ötv. 98. § (2) bekezdésében biztosított törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva felülvizsgálta az Ör2.-t és megállapította, hogy az törvénytörő rendelkezéseket tartalmaz, ezért arra törvényességi észrevételt tett. A törvényességi észrevételt Pécs Megyei Jogú Város Közgyűlése megtárgyalta, de azal nem értett egyet. Az egyet nem értő közgyűlési határozat nyomán a hivatalvezető kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál az Ör2. megsemmisítését.

2. A hivatalvezető indítványa szerint az Ör2. több okból is törvénytörő.

2.1. Az Ör2. egyrészt ellentétes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVII. tör-

vény felhatalmazása alapján kiadott, az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) több rendelkezésével. Az Ör2. az indítványozó szerint azért elentétes az OTÉK-kal, mert elfogadása előtt az OTÉK 2. § (6) bekezdésében foglaltaktól eltérően az önkormányzat nem készítette el a 3. § (3) bekezdése és 4. § (5) bekezdése szerinti munkarészeket. Az Ör2. elfogadása előtt ugyanis semmilyen alátámasztó szakági munkarész nem készült, még az Ör2. szabályozási tárgykörébe tartozó hírközlési alátámasztó munkarész sem. Az OTÉK kötelező rendelkezéseivel való ellentét miatt az Ör2. az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközik.

2.2. Az Ör2. mint módosító rendelet a város egész területén lehetetlenné teszi „nagyhatósugarú katonai radar” elhelyezését azáltal, hogy a város valamennyi építési övezetére (zónájára) vonatkozó szabályozásba beillesztette a „nem helyezhető el nagyhatósugarú katonai radar” fordulatot. A módosító rendelkezések egyedül az Ör1. 8. § (2) bekezdésében szabályozott „zavaró hatású ipari zónát” nem érintették. A vonatkozó szabályok az indítványozó szerint azonban ebben a zónában sem engedik meg a radar elhelyezését, mert a tilalom hiánya ellenére ebben a környezetet erősen zavaró gazdasági célú ipari építmények, védőtávolságot igénylő mezőgazdasági majorok elhelyezésére szolgáló zónában csak az Ör1.-ben felsorolt építmények [különlegesen veszélyes (pl. tűz-, robbanás-, fertőzésveszélyes), és bűzös vagy nagy zajjal járó gazdasági építmények] helyezhetők el. Ezzel az Ör2. tulajdonképpen egy országosan megengedett magatartást az egész illetékességi területére nézve megtiltott, hiszen az OTÉK 32. § (4) bekezdés 4. pontja valamennyi építési övezetben megengedi a honvédelmi és katonai, valamint nemzetbiztonsági építmények elhelyezését. Mivel az önkormányzat rendelete magasabb szintű jogszabály által szabályozott és meghatározott feltételek mellett lehetővé tett tevékenységet az önkormányzat egész illetékességi területére nézve megtiltott, az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközik.

2.3. A fentiekben túlmenően a hivatalvezető törvénysértőnek tartja az Ör2.-t azért is, mert megalkotásakor nem voltak figyelemmel az Étv. 7. § (1) bekezdésében meghatározottakra, mely szerint: „[a] településrendezés célja (...) az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának megteremtése, az érdekütközések feloldásának biztosítása”. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény (a továbbiakban: Hvt.) 1. § (1) bekezdése értelmében „a honvédelem nemzeti ügy”. Ezzel szoros kapcsolatban az Étv. 8. § (1) bekezdés g) pontja úgy rendelkezik, hogy a településrendezés során figyelembe kell venni „a honvédelem, a nemzetbiztonság és a katasztrófavédelem érdekeit” is. E rendelkezések alapján – a hivatalvezető megítélése szerint – az önkormányzat rendeletalkotási autonómiája korlátozott. Az Ör2. megalkotásakor az ország honvédelmi érdekeire – mint az Étv. szerint kötelezően figyelembe vendő szempontokra – nem volt az önkormányzat figyelemmel. Ezen túlmenően felveti még a hivatalvezető a Magyar

Köztársaságnak az Észak-Atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről szóló 1999. évi I. törvény (a továbbiakban: NATOtv.) és az ahhoz kapcsolódó nemzetközi kötelezettségek kérdését is. A NATOtv.-ben kihirdetett Észak-Atlanti Szerződés (a továbbiakban: Szerződés) szerint az abban részt vevő felek kinyilvánítják, hogy „egyesítik az együttes védelmük, valamint a béke és biztonság fenntartására irányuló erőfeszítéseket.” Ezzel összefüggésben a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat egyértelműen rögzíti a kollektív védelmi feladatokból eredő kötelezettségeket. Ezek egyikeként a Magyar Köztársaságot kötelezettségvállalás terheli három fix telepítési helyű, nagy hatótávolságú felderítő radar megépítésére. Mindezek alapján a hivatalvezető úgy ítéli meg, hogy az önkormányzat rendeletalkotási autonómiája csak arra terjedt volna ki, hogy a rendeletalkotást megelőző eljárásban megvizsgálja, Pécs város illetékességi területén melyik hely alkalmas a radar telepítésére. Ennek érdekében kellett volna elkészíteni a hiányzó alátámasztó munkarészeket is. A radar telepítését lehetetlenné tevő Ör2. elfogadásával azonban az önkormányzat a Magyar Köztársaság nemzetközi szerződésből eredő védelmi kötelezettségének teljesítését akadályozza, ezáltal az Alkotmány 40/A. § (1) bekezdésébe is ütközik.

2.4. A hivatalvezető a továbbiakban utal arra, hogy az Ör2. nemzetközi szerződésbe, azaz a Szerződésbe is ütközik. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 21. § (3) bekezdése szerinti indítványozói jogosultság hiányában arra nézve terjesztett elő indítványt, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva vizsgálja meg, hogy az Ör2. ütközik-e nemzetközi szerződésbe.

2.5. Az indítvány több, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonsággal összefüggő érvet is tartalmaz. Egyrészt felveti, hogy az Ör2. megalkotása során az önkormányzat képviselő-testülete visszaélt jogalkotói hatalmával, hiszen az Ör2. megalkotásának egyedüli célja a radar telepítésének megakadályozása volt, miközben az Étv. 7. § (1) bekezdése értelmében a településrendezési tárgyú jogszabályoknak az ott felsorolt célokat kell szolgálniuk. A jogbiztonsággal összefüggő második kérdésként az indítványozó felveti azt, hogy az Ör2.-ben használt „nagyhatósugarú katonai radar” fogalom tartalma nem határozható meg pontosan, és azt az Ör2. sem definiálja. Ezzel megsérti az Alkotmánybíróság 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rögzített elvet, mely szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, mely az állam és 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; valamint a 26/1992. (IV. 30.) AB határozatban rögzítettek, melyek értelmében a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követel-

mény, a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. Harmadrészt felveti még az indítványozó az Ör2. hatálybalépésének a jogbiztonsággal ellentétes szabályozását, hiszen az Ör2. 11. §-a szerint rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell. Ez azonban ellentétes az Étv. 60. § (8) bekezdés a) pontjába foglalt szabállyal, mely szerint az építésügyi hatóság a törvény hatálybalépésekor a folyamatban lévő ügyekben a kérelem benyújtásakor hatályos jogszabályok szerint jár el. Végezetül az indítványozó az Ör2. alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését azon az alapon is kéri, melynek lényege, hogy az Ör2. közjogilag érvénytelen. Az Ör2. ugyanis egy hatályon kívül helyezett jogszabályt, az Ör1.-et módosítja. A Pécs Építési Szabályzatának és Szabályozási Tervének megállapításáról szóló 16/2006. (05. 05.) számú rendelet (a továbbiakban: Ör3.) ugyanis új Építési Szabályzatot állapított meg. Az Ör3. 42. § (5) bekezdése pedig a kihirdetése napjával hatályon kívül helyezte az Ör1.-et és az annak módosításáról korábban rendelkező 48/2005. (11. 29.) számú rendeletet (a továbbiakban: Örm.).

A hatályon kívül helyezett jogszabály módosítása az indítványozó hivatalvezető szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütköző módon alkotmányellenes, és közjogilag érvénytelen. Megítélése szerint ezt a helyzetet nem változtatja meg az, hogy az Ör3.-mat néhány hét elteltével hatályon kívül helyezte a Pécs Építési Szabályzatának és Szabályozási Tervének megállapításáról szóló 29/2004. (11. 26.) számú, valamint az annak módosításáról szóló 48/2005. (11. 29.) számú rendelete módosításáról és egyéges szövegéről szóló 27/2006. (06. 30.) számú rendelet (a továbbiakban: Ör4.) 42. § (1) bekezdése. A hatályon kívül helyező jogszabályt utóbb hatályon kívül helyező újabb jogszabály elfogadása nem eredményezheti, hogy a már hatályon kívül helyezett jogszabály hatálya feléledne. Tehát az Ör2. az Ör4. megalkotása ellenére hatályon kívül helyezett jogszabály módosítására irányul.

Ezért a fenti indokok alapján indítványozza a hivatalvezető az Ör2. egésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokrati-
cas jogállam.”

„40/A. § (1) A Magyar Honvédség alapvető kötelessége a haza katonai védelme és a nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi feladatok ellátása.”

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

a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,”

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

2. Az Étv. hivatkozott rendelkezései:

„2. § E törvény alkalmazásában:

8. *Építmény*: építési tevékenységgel létrehozott, illetve késztermékként az építési helyszínre szállított, – rendelkezésére, szerkezeti megoldására, anyagára, készültségi fokára és kiterjedésére tekintet nélkül – minden olyan helyhez kötött műszaki alkotás, amely a terepszint, a víz vagy az azok alatti talaj, illetve azok feletti légtér megváltoztatásával, beépítésével jön létre. Az építményhez tartoznak annak rendeltetésszerű és biztonságos használatához, működéséhez, működtetéséhez szükséges alapvető műszaki és technológiai berendezések is (az építmény az épület és műtárgy gyűjtőfogalma).

(...)

15. *Műtárgy*: mindazon építmény, ami nem minősül épületnek és épület funkciót jellemzően nem tartalmaz (pl. út, híd, torony, távközlés, műsorszórás műszaki létesítményei, gáz-, folyadék-, ömlesztett anyag tárolására szolgáló és nyomvonalas műszaki alkotások).”

„7. § (1) A településrendezés célja a települések terület-felhasználásának és infrastruktúra-hálózatának kialakítása, az építés helyi rendjének szabályozása, a környezet természeti, táji és épített értékeinek fejlesztése és védelme, továbbá az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának megteremtése, az érdekütközések feloldásának biztosítása, valamint az erőforrások kíméletes hasznosításának elősegítése.”

„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:

(...)

g) a honvédelem, a nemzetbiztonság és a katasztrófavédelem érdekeit,”

„13. § (3) A szabályozási terv – amennyiben készül – a helyi építési szabályzat rajzi mellékletét képezi.”

3. A Hvt. rendelkezése:

„1. § (1) A honvédelem nemzeti ügy.”

4. Az OTÉK hivatkozott rendelkezései:

„2. § (1) A területek felhasználásának, a telkek alakításának, továbbá az építésnek a feltételeit és módját az e rendeletben foglaltak szerinti településrendezési tervben (településszerkezeti és szabályozási terv), illetőleg helyi építési szabályzatban kell meghatározni.

(6) A településrendezési eszközök módosítása során a 3. és a 4. §-ban előírtakat a módosítás jellegének megfelelően kell alkalmazni.”

„3. § (3) A településszerkezeti terv kötelező alátámasztó szakági munkarésze:

1. a tájrendezési,
 2. a környezetalakítási (a külön jogszabály szerinti környezeti értékelésnek is megfelelő tartalommal),
 3. a közlekedési (az országos közutak és a helyi fő- és gyűjtőutak hálózata, csomópontjai és keresztmetszetei),
 4. a közművesítési (víz, szennyvíz, csapadékvíz, energia), és
 5. a hírközlési (távközlés, műsorszórás), javaslat.
6. a területrendezési terv(ek) és a településszerkezeti terv összhangját igazoló térkép és leírás (számítás).

(4) A településszerkezeti terv egyéb alátámasztó szakági munkarészeit a település sajátos helyi adottságai határozzák meg.”

„4. § (1) A szabályozási tervben, a helyi építési szabályzatban kell meghatározni, megállapítani az Étv. 12. §-ának (5) bekezdésében és 13. §-ának (2) bekezdésében előírtakat. A területfelhasználási egységeket az e rendelet rendelkezéseinek megfelelően építési övezetekre, illetőleg övezetekre kell tagolni.

(...)

(5) A szabályozási terv kötelező alátámasztó szakági munkarésze:

a) amennyiben azok a településszerkezeti tervvel együtt készülnek, megegyeznek a településszerkezeti terv alátámasztó munkarészeivel,

b) amennyiben azok nem a településszerkezeti tervvel együtt készülnek,

1. a településszerkezeti tervet megelőzően készülők esetében a 3. § (3) bekezdése szerinti munkarészek,

2. a településszerkezeti tervet követően készülők esetében a 3. § (3) bekezdése szerinti munkarészek közül csak az eltelt időszakra és a terv által megkövetelt részletettségére figyelemmel szükséges alátámasztó munkarészek,

(6) A szabályozási terv egyéb alátámasztó szakági munkarészei a 3. § (4) bekezdése szerinti munkarészek.”

5. Az Ör2. rendelkezései:

„1. § A rendelet 6. §-a a következő (4) bekezdéssel egészül ki:

»(4) Lakózónákon belül nem helyezhető el nagyhatósugarú katonai radar.«

2. § A rendelet 7. §-a a következő (3) bekezdéssel egészül ki:

»(3) Vegyes zónákon belül nem helyezhető el nagyhatósugarú katonai radar.«

3. § A rendelet 8. §-a a következő [sic!] (1) bekezdése a következő d) ponttal egészül ki:

»d) Kereskedelmi, szolgáltató, gazdasági zónákon belül nem helyezhető el nagyhatósugarú katonai radar.«

4. § A rendelet 8. §-a a következő [sic!] (3) bekezdése a következő c) ponttal egészül ki:

»c) Egyéb ipari zónán belül nem helyezhető el nagyhatósugarú katonai radar.«

5. § A rendelet 9. §-a a következő (8) bekezdéssel egészül ki:

»(8) Különleges zónákon belül nem helyezhető el nagyhatósugarú katonai radar.«

6. § A rendelet 10. §-a a következő (4) bekezdéssel egészül ki:

»(4) Közlekedési zónákon belül nem helyezhető el nagyhatósugarú katonai radar.«

7. § A rendelet 11. §-a a következő (8) bekezdéssel egészül ki:

»(8) Közpark zónán belül nem helyezhető el nagyhatósugarú katonai radar.«

8. § A rendelet 12. §-a a következő (4) bekezdéssel egészül ki:

»(4) Erdő zónákon belül nem helyezhető el nagyhatósugarú katonai radar.«

9. § A rendelet 13. §-a a következő (5) bekezdéssel egészül ki:

»(5) Mezőgazdasági zónákon belül nem helyezhető el nagyhatósugarú katonai radar.«

10. § A rendelet 15. §-a a következő (3) bekezdéssel egészül ki:

»(3) Vizgazdálkodási zónákon belül nem helyezhető el nagyhatósugarú katonai radar.«

Záró rendelkezések

11. § E rendelet 2008. január 15-én lép hatályba. Rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell.”

III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság először az Ör2. megalkotásával összefüggő, alapvetően a jogszabály közjogi érvénytelenségére hivatkozó formai alkotmányellenesség kérdését vizsgálta meg. Az indítványokban felvetett formai alkotmányellenességgel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 63/2003. (XII. 15.) AB határozatban a következők szerint összegezte álláspontját: „Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata, hogy magának a jogalkotási eljárásnak az alkotmányosságát is vizsgálja és dönt a formai hibás törvényhozási eljárás alkotmányosságáról. Az Alkotmánybíróság már a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kifejtette: A jogállamiság és a jobbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. (...) Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály (...). (ABH 1992, 77, 85.) Az Alkotmánybíróság több határozatában részletesen foglalkozott a közjogi érvényesség eseteivel. A 29/1997. (IV. 29.) AB határozatában kifejtette, hogy a formai hibás törvényhozási eljárás – megfelelő indítvány alapján – a jövőben alapot ad a törvény kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére. (ABH 1997, 122.) A határozat indokolása szerint [a] meg-

semmissítés alapja a közjogi érvénytelenség, amely a norma formai alkotmányellenességének egyik változata. (ABH 1997, 122, 128.) Az 52/1997. (X. 14.) AB határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság megismételte azt a korábbi határozatában foglalt tételt, melynek megfelelően a jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmány-sértés önmagában megalapozza a törvény megsemmisíthetőségét. (ABH 1997, 331, 332.) Az indokolás pedig újfent megállapította, hogy a súlyos eljárási szabálytalanság közjogi érvénytelenséget idéz elő. Az Alkotmánybíróság a 39/1999. (XII. 21.) AB határozatában – a hivatkozott határozatokra utalva – leszögezte, hogy a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye. (ABH 1999, 325, 349.)” ABH 2003, 676, 683–684.

2. A jelen eljárásban az Alkotmánybíróságnak azt a kérdést kellett elsőként megválaszolnia, hogy érvényesen alkotható-e olyan rendelet, mely egy, már korábban hatályon kívül helyezett rendeletet módosít. Ezzel összefüggésben arra is válaszolnia kellett, hogy a hatályon kívül helyező rendelet (Ör3.) későbbi hatályon kívül helyezése (Ör4.) kihatott-e a hatályon kívül helyezett rendeletre, és ha igen, miként.

2.1. Az indítványozó által is említett 1437/B/1995. AB határozatban az Alkotmánybíróság leszögezte „hogy egy hatályon kívül helyező norma alkotmányellenességének a megállapítása önmagában nem vezet a hatályon kívül helyezéssel érintett rendelkezések hatályának automatikus »feléledéséhez«, az Alkotmánybíróságnak viszont valamely jogszabály »újból hatályba helyezésére« hatásköre nincs, mert ez a jogalkotó kompetenciájába tartozik.” [ABH 1998, 616, 618–619.; megerősítette: 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2007, 750, 766.] Az említett határozatok arra utalnak, hogy az Alkotmánybíróságnak nincsen hatásköre egy, már hatályon kívül helyezett jogszabály újból hatályba léptetésére, a jogalkotónak ugyanakkor megvan (meg lehet) ez a hatásköre. A jelen esetben az érintett rendeletek átvizsgálása alapján egyértelműen megállapítható volt, hogy az Ör1.-et az Ör3. 42. § (5) bekezdése, a hatálybalépése napjával (azaz 2006. május 15-ével) hatályon kívül helyezte. A hatályon kívül helyezés kiterjedt az Ör1. módosításáról korábban rendelkező Örm.-re is. Az Ör3. Pécs Megyei Jogú Város új Építési Szabályzatát és Szabályozási Tervét állapította meg. Nem módosító rendeletként került megalkotásra. Ez a rendelet azonban csak nagyon rövid ideig volt hatályban, mert azt az Ör4. hatályon kívül helyezte. Az Ör4. címe és preambuluma azt a látszatot kelti, mintha az a korábban már hatályát veszített Ör1. és Örm. módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt szövege, vagyis úgynevezett *inkorporáló* jogszabály lenne. Az Ör4. előírásai azonban az Ör3. szabályaihoz képest jelentenek módosítást, ahhoz képest hoznak újabb vagy más rendelkezéseket, az inkorporáló jogszabály-módosítási megoldás miatt azonban az Ör4. lényegében új rendeletnek tekintendő. Ezt támasztja alá az

Ör3. egészének az Ör4. általi hatályon kívül helyezése. Az Ör4. sehol, egyetlen rendelkezésében nem tesz említést arról, hogy a már hatályon kívül helyezett Ör1.-et. vagy Örm.-et ismételten hatályba kívánja léptetni. Ehhez képest az Ör4. 42. § (1) és (2) bekezdései rögzítik, hogy az Ör1.-et és az Örm.-et milyen korábbi (visszamenőleges) időpontoktól kell alkalmazni.

2.2. A kérdéses rendeletek hatályba léptető és hatályon kívül helyező rendelkezéseinek áttekintése alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör1. és az Örm. 2006. június 30. (az Ör4. hatálybalépése napja) óta nem hatályos jogszabályok. E nem hatályos jogszabályok módosításáról rendelkezik az indítványban támadott Ör2. Az Alkotmánybíróság tisztában van vele, hogy „[a] jogszabályok módosítása a jog természetes és szükségszerű eszköze. A jogalanyok számára kedvezőbb vagy kedvezőtlenebb tartalmú új rendelkezések megállapítása nélkül ugyanis a jog társadalmi rendeltetését – a változó életviszonyok szabályozását – nem tudná betölteni.” (553/B/1994. AB határozat ABH 1997, 773, 784.) Ennek alapján önmagában nem kifogásolható az, hogy az Ör2. a korábbiaknál hátrányosabb szabályokat tartalmaz, de elsődleges alkotmányossági kérdést vet fel az, hogy az új rendelkezések megalkotása a jogbiztonság alkotmányos követelményével összhangban történt-e.

2.3. Az Alkotmánybíróság számos határozatában megerősítette már az indítványozó által is említett 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rögzített elvet, mely szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, mely az állam és elsősorban a jogalkotó kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. (ABH 1992, 59, 65.) A 8/2003. (III. 14.) AB határozat rendelkező része pedig alkotmányos követelményként rögzítette az alábbiakat: „Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként megállapítja, hogy jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor. A jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalkotás, s ennek részeként a jogszabályok módosítása, hatályba léptetése ésszerű rendben történjék, a módosítások egyértelműen követhetőek és áttekinthetőek legyenek mind a jogalanyok, mind a jogalkalmazó szervek számára.” (ABH 2003, 74.) Az Abtv. 27. § (2) bekezdése értelmében „[a]z Alkotmánybíróság határozata mindenkre nézve kötelező.” Az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező részében megállapított alkotmányos követelmény az érintett jogalanyok (adott esetben a jogalkotó szervek) számára kötelezően követendő magatartási szabály. A 8/2003. (III. 14.) AB határozat indoklása tovább részletezte a rendelkező részben megfogalmazottakat. „A változó életviszonyokhoz való rugalmas alkalmazkodás azonban nem eredményezheti a jogszabályok követhetetlen és áttekinthetetlen módon történő változtatásának gyakorlatát. Ez utóbbi különösen akkor valósul meg, ha a jogszabályok módosítását – hatálybalépésüket megelőzően – ismét módosítják. A jogsza-

bályok áttekinthetetlen, követhetetlen változtatása mind a jogalkalmazókat, mind a jogalanyokat jogbizonytalanságban tartja, s ez összeegyeztethetetlen a jogbiztonság alkotmányos elvének lényegi tartalmával. A jogbiztonság alkotmányos elve ugyanis azt is megköveteli, hogy a jogalkotás, így a módosító jogszabályok hatálybalépése is ésszerű rendben történjen, valamint egyértelműen követhető és áttekinthető legyen. A jogalkotás alkotmányos jogállami követelménye többet jelent tehát, mint a jogalkotással kapcsolatos formális eljárási szabályok betartása. (...) A hatályos jog megismerhetőségének bizonytalansága pedig megnehezíti, ellehetetlenítheti a jogalanyok jogainak érvényesítését, valamint kötelezettségeik teljesítését, s ez már a jogbiztonság alkotmányos követelményét sértheti. Alapvető alkotmányos követelmény tehát, hogy a jogalkotás, ennek részeként a jogszabályok módosítása, az új rendelkezések hatálybalépése követhető legyen mind a jogalkotók és a jogalkalmazók, mind a jogalanyok számára.” (ABH 2003, 74, 86–87.)

3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör2. megalkotása ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján, annak értelmezésére megalkotott alkotmányos követelménnyel, mivel hatályon kívül helyezett jogszabály módosításáról rendelkezik. Ezzel a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető helyzetet hozott létre, mert egy település (adott esetben megyei jogú város) alapvető életviszonyai, a településrendezés és az építés helyi rendjének szabályai szempontjából tartalmaz egyébként közjogilag érvénytelen szabályokat. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította az Ör2. alkotmányellenességét, és azt a rendelkező részben meghatározott időponttal megsemmisítette.

A formai alkotmányellenesség megállapítása miatt az alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság tartalmi kérdésekre, azaz az Ör2. rendelkezéseire nem lehetett figyelemmel. Ennek során tehát nem vizsgálta azt a kérdést, hogy a tizenegy §-ból álló jogszabály lényegében egyetlen magatartási szabályt tartalmaz: ez a nagyhatósugarú katonai radar létesítésének tilalma Pécs Megyei Jogú Város területén. Nem vizsgálta az Alkotmánybíróság az indítványozó által felvetett, a jogalkotói joggal való visszaélésre vonatkozó érvet, vagyis, hogy az Ör2. megalkotása mennyiben egyeztethető össze azokkal a célokkal, melyek megvalósítása érdekében az Étv. a helyi építési szabályzatok és szabályozási tervek megállapítására vonatkozó jogalkotási (azaz közhatalom-gyakorlási) felhatalmazást a településeknek megadja, és azt sem, hogy betartották-e az Ör2. megalkotása előtt az alátámasztó településrendezési tervi munkarészek elkészítésére vonatkozó kötelezettséget.

4. Az Alkotmánybíróságnak az Ör2. vizsgálata során szükségképpen figyelembe kellett vennie azt a tényt, hogy az Ör2. megalkotása előtt több rendelet is szolt a már hatályon kívül helyezett Ör1. módosításáról.

4.1. Az Ör3.-mat hatályon kívül helyező Ör4., továbbá Pécs Építési Szabályzatának és Szabályozási Tervének megállapításáról szóló 29/2004. (11. 26.) számú, valamint az annak módosításáról szóló 48/2005. (11. 29.) számú rendelet és a 27/2006. (06. 30.) számú rendelet módosításáról és egységes szövegéről szóló 31/2006. (09. 30.) számú rendelet (a továbbiakban: Ör5.) és a Pécs Építési Szabályzatának és Szabályozási Tervének megállapításáról szóló 29/2004. (11. 26.) számú rendeletének a 2007. évi 4. számú módosításáról szóló 56/2007. (12. 28.) számú önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör6.) mind a hatályon kívül helyezett Ör1. módosításáról szólnak. Mivel az Ör2. e rendeletek után született és mivel valamennyi említett rendelet nemcsak „módosította”, hanem egységes szerkezetbe is foglalta a módosításokkal az „eredeti” normaszöveget [az Ör6.-nak és magának az Ör2.-nek a kivételével], az Ör2. alkotmányellenessége, és azon belül közjogi érvényessége szorosan összefügg az időben öt megelőző rendeletek megítélésével. Az Ör4., az Ör5. és az Ör6. ugyanabban az érvényességi hibában szenvednek, mint a megsemmisített Ör2.

A megsemmisített rendelkezésekkel „szoros tárgyi összefüggésben” álló jogszabályok vagy jogszabályi rendelkezések vizsgálata az Alkotmánybíróság állandóan követett gyakorlatának részét képezi [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 268.; 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 137.; 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 181.; 67/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 411, 416.; 33/2002. (VII. 4.) AB határozat, ABH 2002, 173, 182.; 17/2006. (I. 17.) AB határozat, ABH 2006, 281.; 42/2008. (IV. 17.) AB határozat, ABK 2008. április, 456, 464.; 155/2008. (XII. 17.) AB határozat, ABK 2008. december 1673, 1687.; 165/2008. (XII. 18.) AB határozat, ABK 2008. december, 1707, 1709.]

4.2. Az Alkotmánybíróság az idézett, a 8/2003. (III.14.) AB határozatban rögzített alkotmányos követelményt ezért az Ör4., az Ör5. és az Ör6. tekintetében is alkalmazta. Ezzel kapcsolatban hangsúlyozza, hogy egy jogszabály száma, címe és a jogszabály bevezető része (törvény esetén a preambulum), melynek törvény felhatalmazása alapján született jogszabály esetén mindenkor tartalmaznia kell a megalkotására lehetőséget adó felhatalmazás pontos megjelölését, ugyanúgy része a jogszabálynak, mint az egyes paragrafusokba rendezett magatartási szabályok.

Természetesen a jogszabályok megszerkesztésekor is történhetnek hibák, előfordulhatnak elírások. Az azonban, ha egy jogszabályt egy másik jogszabály módosítása céljából úgy alkotnak meg, hogy az alapul fekvő, módosítandó jogszabály már nem létezik (hatályon kívül helyezték), nem egyszerű hibának minősül. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez a módosító jogszabály érvényes létrejöttét befolyásoló alapvető és jelentős hiba, mely a jogállamiság részét képező jogbiztonságra nézve különösen veszélyes. Ráadásul jelen esetben olyan jogszabályokról van szó, melyek egy település (egy megyei jogú város) egészét, valamennyi ingatlanát és az ingatlanok tulajdonosait,

használóit, az építési tevékenységet végzőket vagy azt tervezőket egyaránt érintik.

4.3. Az Étv. 2. § 11. pontjában adott fogalom-meghatározás szerint a „[h]elyi építési szabályzat: az építés rendjét a helyi sajátosságoknak megfelelően megállapító és biztosító települési önkormányzati rendelet.” Az Étv. 13. § (1) bekezdése értelmében „[a]z építés helyi rendjének biztosítása érdekében a települési önkormányzatnak az országos szabályoknak megfelelően, illetve az azokban megengedett eltérésekkel a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket helyi építési szabályzatban kell megállapítania.” Az Étv. további lényeges rendelkezései szerint „[é]pítési munkát végezni az e törvényben foglaltak, valamint az egyéb jogszabályok megtartásán túl, csak a helyi építési szabályzat, szabályozási terv előírásainak megfelelően szabad.” [Étv. 18. § (1) bekezdés] Ehhez kapcsolódik az Étv. 34. § (1) bekezdése, melynek értelmében, a jogszabályokban meghatározott esetekben az építési munkákhoz az építésügyi hatóság engedélye (vagy bejelentés tudomásulvétele) szükséges. Az Étv. 36. § (1) bekezdése szerint építésügyi hatósági engedély – többek között – akkor adható, ha a tervezett építési tevékenység megfelel (mások mellett) a 18. §-ban előírtaknak. A szabályozási tervek és építési szabályzatok tehát egyedi hatósági jogalkalmazói döntések alapjául szolgáló rendelkezések, ezek alkalmazásával határoznak az építésügyi hatóságok egy-egy építési munka (pl. építmény vagy építményrész megépítése, átalakítása, bővítése, felújítása, helyreállítása, lebontása, vagy éppen használatbavétele, fennmaradása) engedélyezése kérdésében. Az építési szabályzat és a szabályozási terv tehát sem célját, tárgyát, tartalmát vagy éppen érvényesülési módját, sem pedig a rendelkezései által érintettek körét tekintve nem „közönséges” rendelet. Emellett az Étv. részletesen szabályozza az előkészítésének és elfogadásának rendjét is. Emiatt a jogbiztonsággal összefüggő, egyébként valamennyi jogszabályra nézve kötelező alkotmányos előírások esetükben fokozottan érvényesülnek. Éppen ezért az ilyen rendeletek érvényes létrejötté, egyértelmű hatályban léte vagy éppen hatályban nem léte a jogalkalmazó szervek és a jogkereső személyek számára alapvető fontosságú. Az Alkotmánybíróság erre az ügyre is érvényesnek tartja az 56/1991. (XI. 8.) AB határozatában rögzítetteket: „A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.” (ABH 1991, 454, 456.)

5. Az előzőekben írtakra tekintettel az Alkotmánybíróság szoros tárgyi összefüggés okán, az Ör2. mellett az Ör4., az Ör5. és az Ör6. alkotmányellenességét is megállapította az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összefüggés-

ben. Az alkotmányellenes jogszabályok hatályvesztését az Alkotmánybíróság azonban éppen az építési tárgyú rendeletek előzőekben említett jelentősége, jellemzői és széles érvényesülési köre miatt egy későbbi, jövőbeni időpontban (*pro futuro*) határozta meg.

Az Alkotmánybíróság ugyanis már a 10/1992. (II. 25.) AB határozatban is hangsúlyozta, hogy „[a] jogszabály alkotmányellenessége következményeit úgy kell rendezni, hogy az ténylegesen a jogbiztonságra vezessen.” (ABH 1992, 72, 74.) Továbbá: „[a]z Abtv. (...) lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság az ex nunc hatályon kívül helyezés szabályától eltérjen, ha az adott esetben egy más időpont jobban szolgálja a jogbiztonságot.” (ABH 1992, 72, 75.) Az Alkotmánybíróság ezt követő döntéseiben is következetesen azt az álláspontot képviselte, hogy „[a] jövőbeni megsemmisítés lehetősége azáltal szolgálja a jogbiztonságot, hogy lehetővé teszi a törvényhozó számára új, immár alkotmányos jogszabály meghatározott időn belüli megalkotását anélkül, hogy az adott szabályozási területen – akár átmenetileg is – joghézag keletkezzen. A jogbiztonság alkotmányos szempontja ugyanis adott esetben, adott szabályozási körben egyáltalában nem tűri el a joghézagot. Az Alkotmánybíróság ezért – a joghézag elkerülése céljából – a jövőbeni megsemmisítéssel időt hagy a törvényhozónak az új szabályozás megalkotására.” [13/1992. (III. 25.) AB határozat, ABH 1992, 95, 97.; ugyanígy: 22/1992. (IV. 10.) AB határozat, ABH 1992, 122, 125.; 29/1993. (V. 4.) AB határozat, ABH 1993, 227, 233.; 64/1997. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1997, 380, 388.]. Az Alkotmánybíróság éppen az azonnali hatályú (*ex nunc*) megsemmisítés általi jogbizonytalanság (szabályozatlan-ság) elkerülése okán határozta meg egy későbbi időpontban a rendelkező részben felsorolt rendeletek hatályvesztésének (megsemmisítésének) időpontját. Ez alatt az idő alatt eredményesen és törvényesen lefolytatható az Étv. 9. §-ában az építési szabályzatok és szabályozási tervek önkormányzati újraalkotásához előírt eljárás.

6. Az indítványozó az Ör2. törvény- és alkotmányellenességének megállapítását több okból, illetve más alkotmányos rendelkezések [44/A. § (2) bekezdés, 40/A. § (1) bekezdés] szempontjából is kezdeményezte.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, ha az adott rendelkezés vagy jogszabály alkotmányellenességét az Alkotmány valamely tétele alapján már megállapította, az indítványokban felhívott további alkotmányi rendelkezésekkel fennálló ellentétet már nem vizsgálja. [61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 56/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 478, 482.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 213.; 4/2004. (II. 20.) AB határozat, ABH 2004, 66, 72.; 9/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 627, 636.] Erre tekintettel a hivatalvezető indítványában felhozott további indokok alapján az Ör2. vizsgálatát az Alkotmánybíróság nem végezte el.

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

Budapest, 2009. május 11.

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. Lenkovich Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 693/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 65. számában.

57/2009. (V. 20.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszok, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség és jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányuló indítványok tárgyában – *dr. Balogh Elemér*, *dr. Lenkovich Barnabás* és *dr. Lévay Miklós* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértést követett el azzal, hogy az ORTT, a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 57. § (1) és (3) bekezdésében alapuló eljárását a törvény 136. §-ában nem minősítette közigazgatási hatósági eljárásnak, és ezért a hatósági döntéssel szemben nem teremtette meg az érintettek számára a jogorvoslat lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2009. december 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 57. § (7) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az Országos Rádió és Televízió Testület 2003. április 23-án kelt levele ellen benyújtott alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz négy társadalmi szervezet nyújtott be kérelmet a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvénynek (a továbbiakban: Médiatv.) a médiakuratóriumi tagságra vonatkozó rendelkezéseivel (53–57. §) összefüggésben. A társadalmi szervezetek tagot szerettek volna delegálni a médiakuratóriumokba, és e célból – a Médiatv. 57. § (5) bekezdése alapján – nyilvántartásba vételüket kérték az Országos Rádió és Televízió Testülettől (a továbbiakban: ORTT).

Az első indítványozó azt követően fordult az Alkotmánybírósághoz, hogy nyilvántartásba vételi kérelmét az ORTT elnöke 2003. április 23-án kelt levelében megtagadta, majd az e döntést támadó keresetét a Fővárosi Bíróság idézés kibocsátása nélkül elutasította. A bíróság indokolásában kifejtette, hogy az ORTT elnökének támadott döntése nem tekinthető közigazgatási határozatnak: a Médiatv. 136. §-a rendelkezik arról, hogy az ORTT mely hatáskörének gyakorlása során jár el közigazgatási szervként, ebbe a körbe azonban a médiakuratóriumok megalakításával kapcsolatos feladatok nem tartoznak bele. Az indítványozó álláspontja szerint sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdése által garantált jogorvoslati jogot, hogy a nyilvántartásba vételi kérelemmel kapcsolatos döntés nem támadható meg semmilyen fórum előtt. Mindezek alapján – hivatkozással az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-ára – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól.

A második indítványozó alkotmányjogi panaszként megjelölt kérelemmel fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben szintén azt kifogásolta, hogy az ORTT elnöke 2003. április 23-án kelt körlevelében mások mellett az indítványozó által képviselt civil szervezet nyilvántartásba vételi kérelmét is elutasította. Álláspontja megegyezik az első indítványozóéval: az, hogy a törvényalkotó nem biztosít jogorvoslatot a nyilvántartásba vétel megtagadása (és így a megállapodásból, illetve sorsolásból való kizárás) esetére, az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslati jog sérelme okán szerinte is mulasztásos alkotmányértést jelent. Kifogásolja ezen kívül a Médiatv. 57. § (7) bekezdésében a „vele azonos csoportba tartozó más szervezet” kifejezés használatát is. E megfogalmazás – érvel az indítványozó – nem differenciál kellőképpen a szakmai szervezetek között, önkényes, ésszerű indokot nélkülözően tesz különbséget a szervezetek között, és nem

nyújt garanciát a nyilvántartásba-vételi kérelmet rosszhi szeműen benyújtókkal szemben. Mindez pedig szerinte sérti az Alkotmány 2. §-ában foglalt jogbiztonság követelményét, a hátrányos megkülönböztetésnek az Alkotmány 70/A. §-ban foglalt tilalmát, és „a civil szervezetekre is irányadó esélyegyenlőség biztosítását”.

A Médiatv. 57. § (7) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló kérelme mellett az indítványozó azt is kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy az ORTT elnökének körlevele alkotmányellenes volt, és ahhoz joghatás nem fűzhető. Előadta, hogy a körlevél nyomán „közgyűlési jogaink gyakorlásából ki lettünk zárva, ezáltal az Alkotmány 61. §-ában foglalt véleménynyilvánítási alapjogunk is csorbát szenvedett”. A levél az indítványozó szerint végezetül az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt arányos köztelher viselés elvét is sérti, mivel a közszolgálati televíziók közpénzből működnek, ezért különösen fontos lenne, ha a kuratórium tagjai „az Alkotmányban meghatározott rend szerint tudnák kifejteni tevékenységüket”.

A harmadik és a negyedik indítványozó – saját ügyükben – a második indítványozóéval lényegében szó szerint megegyező – szintén alkotmányjogi panaszként megjelent – kérelemmel fordult az Alkotmánybírósághoz.

Az Alkotmánybíróság a kérelmeket – tárgyi összefüggésükre tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3. a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

II.

1. Az Alkotmány indítványokkal 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.”

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

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

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

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

2. A Médiatv. érintett rendelkezései:

„56. § (1) A Magyar Rádió Közalapítvány kuratóriumába és a Magyar Televízió Közalapítvány kuratóriumába huszonegy-huszonegy tagot delegálnak az alábbi szervezetek:

a) a Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségek országos önkormányzatai, ennek hiányában országos szövetségei egy főt,

b) a Magyar Katolikus Egyház, a Magyarországi Református Egyház, a Magyarországi Evangélikus Egyház és a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége egy főt,

c) a b) pontban nem említett egyházak egy főt,

d) az emberi jogi országos szervezetek egy főt,

e) az irodalom, a színház-, a film-, az előadó-, a zene-, a tánc-, a képző- és az iparművészet, valamint a kultúra egyéb területén működő országos szakmai szervezetek négy főt,

f) az oktatás és tudomány területén működő országos szakmai szervezetek kettő főt,

g) a szakszervezetek országos szövetségei egy főt,

h) a munkaadók és a vállalkozók országos szakmai, érdekképviselői szervezetei egy főt,

i) az újságírók országos szakmai, érdekképviselői szervezetei egy főt,

j) a környezetvédők, természetvédők, állatvédők országos szervezetei egy főt,

k) a nők országos érdekképviselői szervezetei egy főt,

l) a gyermekek és az ifjúság országos érdekképviselői szervezetei egy főt,

m) a nyugdíjasok országos érdekképviselői szervezetei egy főt,

n) a testi állapotuk miatt súlyosan hátrányos helyzetben lévők országos érdekképviselői szervezetei egy főt,

o) a sport országos érdekképviselői szervezetei egy főt,

p) a települési önkormányzatok országos érdekképviselői szervezetei egy főt,

r) a határon túli magyar szervezetek egy főt.

(2) A Hungária Televízió Közalapítvány kuratóriumába huszonhárom tagot delegálnak az alábbi szervezetek:

a) a Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségek országos önkormányzatai, ennek hiányában országos szövetségei egy főt,

b) a Magyar Katolikus Egyház, a Magyarországi Református Egyház, a Magyarországi Evangélikus Egyház és a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége egy főt,

c) a b) pontban nem említett egyházak egy főt,

d) az emberi jogi országos szervezetek egy főt,

e) az irodalom, a színház-, a film-, az előadó-, a zene-, a tánc-, a képző- és az iparművészet, valamint a kultúra

egyéb területén működő országos szakmai szervezetek három főt,

f) az oktatás és a tudomány területén működő országos szakmai szervezetek kettő főt,

g) az újságírók országos szakmai, érdekképviselői szervezetei egy főt,

h) a környezetvédők, természetvédők, állatvédők országos szervezetei egy főt,

i) a nők országos érdekképviselői szervezetei egy főt,

j) a gyermekek és az ifjúság országos érdekképviselői szervezetei egy főt,

k) a testi állapotuk miatt súlyosan hátrányos helyzetben levők országos érdekképviselői szervezetei egy főt,

l) a sport országos érdekképviselői szervezetei egy főt,

m) a szomszédos országokban működő magyar szervezetek képviselői hét főt, a szórvány magyarságot a Magyarok Világszövetségében képviselni jogosult testület egy főt.

(3) Az (1) bekezdés r) pontjában és a (2) bekezdés m) pontjában említett szervezeteket a Határontúli Magyarok Hivatala javaslatára a Testület értesíti.”

„57. § (1) Az 56. § (3) bekezdésében említettek kivételével delegálásra az a szervezet jogosult, amelyet a Testület nyilvántartásba vett.

(2) A nyilvántartásba vételre történő felhívást a Testület minden évben január 31-ig a Magyar Közlönyben közzéteszi. A nyilvántartásba vételre minden évben március 15-ig lehet jelentkezni.

(3) A Testület a jelentkezők közül azt a szervezetet veszi nyilvántartásba, amelyet a jelentkezésre való felhívás közzététele előtt legalább két évvel a rá vonatkozó szabályok szerinti bírósági (hatósági) nyilvántartásba bejegyezték. A jelentkezőnek közölnie kell, hogy az 56. §-ban meghatározottak közül melyik csoportba tartozik.

(4) A delegált kuratóriumi tagok megbízatása egy évig tart.

(5) Az 56. § szerint azonos csoportba tartozó, a Testület nyilvántartásába felvett szervezetek évente jogosultak képviselőt delegálni a kuratóriumba. Ha a delegálásról a résztvevők teljes körűen nem tudnak megállapodni, nyilvános sorsolással kell döntenie. A sorsolást – mindhárom kuratórium tekintetében azonos alkalommal – minden év április 1-jéig a Testület közjegyző közreműködésével végzi. A sorsoláson azok a szervezetek vehetnek részt, amelyeknek a képviselői a sorsoláson jelen vannak. A delegálásra vonatkozó megállapodás vagy sorsolás egy évre szól.

(6) Sorsolás alapján egy szervezet egy időben csak egy kuratóriumba delegálhat képviselőt. Ha több delegálásra lenne így jogosult, meg kell jelölnie azt a kuratóriumot, amelyben a delegálási jogával élni kíván. A másik (többi) kuratórium tekintetében a sorsolást meg kell ismételni.

(7) Ha egy szervezet már élt delegálási jogával és a vele azonos csoportba tartozó más szervezetek közül van olyan, amely még nem delegált, ezen szervezet a kuratóriumi megbízatásának lejártától számított három éven belül nem vehet részt sem a megállapodásban, sem a sorsolásban.”

„136. § (1) A 41. § (3) bekezdése, a VI. fejezet 12. és 13. címe, a 135. § alkalmazásában, valamint a 90. § (3) bekezdésében és a műsorszolgáltatási szerződésben rögzített jogkövetkezmények érvényesítése során a Testület kizárólag közigazgatási ügyben eljáró szervként járhat el, eljárására a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvényt kell alkalmazni.

(2) A Testület határozata ellen közigazgatási úton fellebbezésnek nincs helye.

(3) A Testület határozatának felülvizsgálatát a bíróságtól lehet kérni. A bíróság a Pp. XX. fejezetének szabályai szerint jár el. A bíróság a Testület határozatát megváltoztathatja. A 112. § (1) bekezdésének f) pontja alapján meghozott határozattal szembeni keresetet a Fővárosi ítéletábla a kereset benyújtására nyitva álló határidő elteltétől számított 30 napon belül bírálja el. A Fővárosi Ítéletábla határozatával szemben fellebbezésnek helye nincs.”

III.

Az indítványok részben megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megvizsgálta, hogy a kérelmek pontosan mire irányulnak. Megállapította, hogy a Médiatv.-nek a kuratóriumi tagok delegálásával kapcsolatos rendelkezéseivel összefüggésben – az Alkotmány 57. § (5) bekezdésére hivatkozással – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására terjesztettek elő indítványt. Az egyik indítványozó e kérelmét az Abtv. 49. §-ára alapította, a többi indítványozó alkotmányjogi panasz keretében kérte mulasztás megállapítását.

Az alkotmányjogi panaszt előterjesztő indítványozók emellett (az Alkotmány 2. és 70/A. §-ára hivatkozással) a Médiatv. 57. § (7) bekezdésében a „vele azonos csoportba tartozó más szervezet” szövegrészt is támadták. E kérelmeket – mivel azok az alkotmányjogi panasz céljától és tartalmától függetlennek tekinthetők – az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll iránti indítványként bírálta el.

2. A médiakuratóriumokkal kapcsolatban az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapítja a következőket.

A Médiatv. 53. § (1) bekezdése szerint a közszolgálati műsorszolgáltatás biztosítására, függetlenségének védelmére az Országgyűlés – a 140–141. §-ok szerint – létrehozta a Magyar Rádió Közalapítványt, a Magyar Televízió Közalapítványt és – alapítójának kezdeményezésére – átalakítja a Hungária Televízió Közalapítványt. A közalapítványok kezelő szervei a kuratóriumok, amelyek az Országgyűlés által választott, illetőleg a törvényben meghatározott szervezetek által delegált tagokból állnak.

A Médiatv.-nek az indítványokkal érintett szabályai alapján a Magyar Rádió Közalapítvány kuratóriumba és a Magyar Televízió Közalapítvány kuratóriumba minden

évben azon szervezetek jogosultak tagot delegálni (társadalmi kurátorok), amelyeket az ORTT nyilvántartásba vett. A nyilvántartásba vétel feltétele, hogy a szervezetet a jelentkezésre való felhívás közzététele előtt legalább két évvel a rá vonatkozó szabályok szerinti bírósági (hatósági) nyilvántartásba bejegyezték. A nyilvántartásba vételre történő felhívást az ORTT minden évben január 31-ig a Magyar Közlönyben közzéteszi, jelentkezni március 15-ig lehet. Ha az 56. § szerint azonos csoportba tartozó szervezetek a delegálásról teljes körűen nem tudnak megállapodni, nyilvános sorsolással kell döntenie.

A médiakuratóriumok jogi természetét az Alkotmánybíróság korábbi határozatában már vizsgálta, és kifejtette, hogy a kuratóriumok speciális kettős jogállású szervezetek, azok egyrészt a közalapítványok kezelő szervei, másrészt a részvénytársaságok közgyűlései (237/E/2000. AB határozat, ABH 2007, 1258, 1263.). A Médiatv. 53. § (4) bekezdése kimondja, hogy a közalapítványokra e törvény eltérő rendelkezése hiányában a közalapítványokra vonatkozó általános szabályokat kell alkalmazni. Említett határozatában az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a médiakuratóriumok törvényessége tekintetében a bírósági út minden érdekelt számára nyitott, a kuratórium, mint a közalapítvány kezelő szervének megalakítása, összetételének megváltoztatása körében elkövetett esetleges törvénysértés a módosítás bírósági nyilvántartásba vételére irányuló eljárásban kerül vizsgálat alá (ABH 2007, 1258, 1266.).

Az ORTT által történő nyilvántartásba vétel vagy annak elutasítása (tehát annak vizsgálata, hogy a jelentkezést benyújtó civil szervezet a törvényi feltételeknek megfelel-e, vagyis a társadalmi kurátorok delegálása során egyáltalán szerepet játszhat-e) a kuratórium – a tagok delegálását, illetve megegyezés hiányában a sorsolást jelentő – megalakulását megelőző fázis. E fázis a kuratórium megalakulásának szűkebb értelemben vett folyamatába tehát nem tartozik bele, ennek megfelelően az egyes civil szervezetek kuratóriumi jelentkezésének az ORTT által történő esetleges elutasítását az alapítványok feletti felügyeletet gyakorló, rendes hatáskörű polgári bíróság nem vizsgálja.

A Médiatv. 136. § (1) bekezdésében felsorolt jogkörei-ben az ORTT kizárólag közigazgatási ügyben eljáró szervként járhat el, ennek során a közigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvényt kell alkalmaznia azaz, hogy a (2) bekezdés szerint e minőségében hozott határozatai ellen fellebbezésnek helye nincs, de a (3) bekezdés értelmében a határozat bírósági felülvizsgálatát lehet kérni. A Médiatv. 136. §-a szerinti felsorolásba a kuratóriumi jelentkezések elbírálása nem tartozik bele.

Mindezek alapján megalapozottnak tekinthető az indítványozók azon hivatkozása, mely szerint az ORTT általuk sérelmezett döntését az érintettek sem közigazgatási, sem pedig bírósági úton nem támadhatják meg. Az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy ez alkotmányos szempontból kifogásolható-e.

3. Az Alkotmánybíróság először a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló kérelmet vizsgálta meg. Ezzel kapcsolatban a következőkre utal.

3.1. Az Abtv. 49. § (1) bekezdése kimondja: Ha az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A jogalkotó szerv jogszabály-alkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatáskörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel. „Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha alapvető jog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve, ha a hiányos szabályozás alapvető jog érvényesítését veszélyezteti. [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.] Az Alkotmánybíróság 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.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat ABK 1998. május, 222, 225.]. A szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmánysértő mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás, vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán alapul” [4/1999. AB határozat, ABH 1999, 52, 56–57.).

Az Alkotmányban alapjogként biztosított jogorvoslat-hoz való jog [Alkotmány 57. § (5) bekezdésének első mondata] tartalma szerint azt biztosítja, hogy mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntéssel szemben, amely jogát vagy jogos érdekét érinti. Az Alkotmánybíróság több alkalommal vizsgálta, hogy az Alkotmány milyen határozatok ellen biztosítja a jogorvoslat lehetőségét. Kimondta többek között, hogy e jog nem terjed ki a nem állami, pl. a munkáltatói (1129/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 604, 605.), vagy a tulajdonosi (1534/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 602, 603.) döntésekre, és nem terjed ki az állami, de nem hatósági, pl. a katonai előjárói [485/D/1992. AB határozat, ABH 1992, 611, 613.; 578/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 590, 591.; 57/1993. (X. 25.) AB határozat, ABH 1993, 349, 351.] döntésekre sem. Azt, hogy valamely állami vagy nem állami szerv döntése hatóságinak minősül-e az Alkotmány 57. § (5) bekezdése alkalmazásában, csak a konkrét szabályozási környezetre tekintettel lehet eldönteni [37/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 413, 424.]. Az alapjog lényegi tartalma pedig a jogalkotó-

tól azt követeli meg, hogy a hatóságok érdemi, ügydöntő határozatai tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109.]. Az alkotmánybíróági eljárásban a jogorvoslathoz való alapvető jog szempontjából valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyennek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott [1636/D/1991. AB határozat, ABH 1992, 515, 516.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 74–75.].

Jelen ügyben mindezek alapján az alapvető kérdés a nyilvántartásba vétel megtagadása tárgyában hozott ORTT-döntés természete, joga jellege.

3.2. Jelen ügy kapcsán utalni kell mindenekelőtt arra, hogy bár egyetlen szervezetnek sincs alanyi joga arra, hogy a médiakuratóriumokba társadalmi kurátort delegáljon, kizárólag azon szervezetek jogosultak tagot delegálni (társadalmi kurátorok), amelyeket az ORTT nyilvántartásba vett. A 9/2003. (IV. 3.) AB határozat is megállapította: „Az Alkotmánybíróság már a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatában elvi érveléssel mondta ki, hogy a közszolgálati rádió és televízió szabadságának sajátos garanciái nincsenek eleve sem szervezeti megoldásokhoz, sem jogi formákhoz kötve. A törvényhozó feladata meghatározni azt a jogi megoldást, amely alkalmas a vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghű bemutatását, illetve az elfogulatlan tájékoztatást garantálni. (ABH 1992, 227, 230–231.) Ebből következően arra nézve nem állítható fel alkotmányos követelmény, hogy a média közalapítványok esetében mely társadalmi szervezetek, érdek-képviselői szervek kapjanak a kuratóriumba tagot delegáló jogot.” (ABH 2003, 89, 124.)

Az ORTT a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 1. § (3) bekezdés *b*) pontja alapján autonóm államigazgatási szerv. A 46/2007. (VI. 27.) AB határozat hangsúlyozta: „Az Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy a műsorszolgáltatók sajtószabadságnak megfelelő, állami beavatkozástól mentes szabad működésének fontos garanciája, hogy az ORTT mint médiahatóság független módon, kizárólag a törvénynek alárendelten működjön. (...) Az ORTT az Alkotmány 61. § (2) bekezdésében biztosított sajtószabadságból következően egy a döntéseit önállóan hozó, kizárólag az Országgyűlésnek felelős intézmény [Médiatörvény 32. § (1) bekezdés]. (...) egy sajátos állami szervtípus [1/2005. (II. 4.) AB határozat, ABH 2005, 64, 36–37.]” (ABH 2007, 592, 599.) A Médiatv. az ORTT közigazgatási hatósági eljárásáról – a már említett – külön rendelkezéseket tartalmazza. A 136. § (1) bekezdésében felsorolt hatáskörök gyakorlása során az ORTT kizárólag közigazgatási ügyben eljáró szervként járhat el. Ezekben az ügyekben eljárására a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban:

Ket.) rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban a Médiatv. 136. §-ának megfogalmazása önmagában nem zárja ki, hogy az ORTT más ügyekben is közigazgatási hatáskört gyakoroljon. Az ORTT-t megillető számos hatáskör- és döntéstípus közül a 136. § (1) bekezdésében felsoroltak – a Médiatv. szerint – csak és kizárólag közigazgatási hatósági eljárásban gyakorolhatók. A Médiatv. nem úgy rendelkezik, hogy „kizárólag ezekben az ügyekben”, hanem fordítva: „ezekben az ügyekben kizárólag”. Meg kellett vizsgálni ezért, hogy a kuratóriumi jelentkezések elbírálása milyen típusú döntésnek tekinthető.

A Ket. 12. § (2) bekezdésének *a*) pontja szerint közigazgatási hatósági ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez. A Ket. 12. § (3) bekezdés *a*) pontja értelmében a törvény alkalmazása szempontjából közigazgatási hatóság a hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező államigazgatási szerv is. A 15. § (1) bekezdése szerint „ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti, akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire (amelyre) nézve – tulajdonát, jogait és vagyontárgyait is ideértve – a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.”

Az ORTT a jelentkező szervezetek nyilvántartásba vétele során a jelentkező társadalmi szervezet számára a delegálásban való részvételre való jogot keletkeztető döntést hoz. Erre utal egyébként a Médiatv. 57. § (1) bekezdése is: „delegálásra az a szervezet jogosult, amelyet a Testület [az ORTT] nyilvántartásba vett.” Egyértelmű a fenti szabályok alapján, hogy az a szervezet, amelyet az ORTT nem vett nyilvántartásba, nem jogosult a delegálásra. Jelleget tekintve az ORTT által a nyilvántartásba vételről hozott döntés során az ORTT ügy intézésére hatáskörrel rendelkező államigazgatási szervnek, a jelentkező társadalmi szervezet ügyfélnek, és a delegálási jogosultság megszerzéséhez szükséges nyilvántartásba vétel egyedi (konkrét) hatósági ügynek tekinthető. Az ORTT nyilvántartásba-vételi döntésének jogot keletkeztető jellegén nem változtat az sem, hogy a Médiatv. 57. § (3) bekezdése szerint az ORTT feladata alapvetően arra terjed ki, hogy megvizsgálja, a jelentkező szervezetet a jelentkezésre való felhívás közzététele előtt legalább két évvel a rá vonatkozó szabályok szerinti bejegyezték-e bírósági (hatósági) nyilvántartásba. A Médiatv. 57. § (4) bekezdés értelmében a delegálásra jelentkező közli azt, hogy az 56. §-ban meghatározottak közül melyik csoportba tartozik. E nyilatkozat azonban nem zárja ki, hogy az ORTT megvizsgálja, az adott társadalmi szervezet valóban az általa megjelölt csoport szerinti tulajdonságokkal bír-e. (Pl. valóban emberi jogi országos szervezetről van adott esetben szó.)

A médiakuratóriumok esetében az alapító, az Országgyűlés nem tartotta fent a maga számára a kezelő szerv közvetlen kijelölésének jogát (amely a közalapítványokra

vonatkozó szabályok alapján egyébként megilletné), hanem a tagság elvi feltételeit törvényben rögzítette, és egy sajátos jogállású, de államigazgatási feladatokat is ellátó központi államigazgatási szervet ruházott fel a feltételeknek megfelelő jelentkezők nyilvántartásba vételére. A Médiatv. alapján a delegálási feltételeknek megfelelő társadalmi szervezetek (tehát azok, amelyek valamely, az 56. §-ban meghatározott csoportba tartoznak, és a jelentkezésre való felhívás közzététele előtt legalább két évvel a rájuk vonatkozó szabályok szerinti bírósági (hatósági) nyilvántartásba bejegyeztek) jogosultak arra, hogy a delegálási eljárásban való részvételhez szükséges nyilvántartásba őket bejegyezzék. A kuratóriumi tagságra való jelentkezés törvényi feltételeinek való megfelelés megállapítása és a nyilvántartásba vétel közlése magán viseli az érdemi közigazgatási hatósági döntések jellemzőit, és ilyenként az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének alkalmazási körébe vonható.

Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének érvényesülése szempontjából a Ket. és a Médiatv. rendelkezéseinek egymásra tekintettel történő értelmezése azonban a Médiatv. más szabályai miatt nem vezet eredményre. Bár a Ket. 98. § (1) bekezdése szerint az ügyfél az elsőfokú határozat ellen fellebbezhet, a 100. § (1) bekezdés *a*) pontja szerint nincs helye fellebbezésnek, ha az ügyben törvény azt kizárja. Miközben a Médiatv. 136. § (2) bekezdése szerint az ORTT „határozata ellen közigazgatási úton fellebbezésnek nincs helye”, és a 136. § (3) bekezdése értelmében a határozatok bírósági felülvizsgálata kérhető (melynek során) a bíróság a felülvizsgálat eredményeként az ORTT határozatát meg is változtathatja, a 136. § (1) bekezdésében található felsorolás, a döntés hatósági jellege ellenére, nem tartalmazza a vizsgált nyilvántartásba vétellel kapcsolatos hatáskört. Másként megfogalmazva: miközben a Ket. rendelkezéseinek és a Médiatv. 57. §-ának az értelmezése arra vezetne, hogy a kérdéses döntés hatósági természetű miatt a Médiatv. 136. § (2) és (3) bekezdésének rendelkezései alkalmazhatóak, alkalmazásukat lerontja a 136. § (1) bekezdése. Egy államigazgatási szerv döntésével összefüggő jogorvoslat kérdése, és a döntés meghozatalának alapjául szolgáló hatáskör minősítése – éppen a jogorvoslatihoz való alkotmányos joggal fennálló kapcsolat miatt – nem lehet értelmezéstől és értelmezőtől függő kérdés.

Az Alkotmány a jogorvoslatihoz való jogot az alkotmányos alapjogok között rögzíti. Az Alkotmánybíróság szerint az 57. § (5) bekezdésének az a fordulata, mely szerint „a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet” a jogát vagy jogos érdekét sértő bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, „utalás az eltérő szabályozási lehetőségekre az egyes eljárásokban, illetőleg arra, hogy a jogorvoslatnak többféle formája lehet. (...) [v]agyis a jogorvoslatihoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy (...) ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Ugyanakkor az ilyen felülvizsgálatot nem biztosító jogorvoslat nem fel-

tétlenül alkotmányellenes a nem érdemi, nem ügydöntő határozatok esetén.” [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 1636/D/1991. AB határozat, ABH 1992, 515, 516.] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogorvoslatihoz való jog csupán azt a követelményt támasztja – de azt sem abszolút követelményként – a törvényhozóval szemben, hogy az első fokon meghozott érdemi döntésekkel szemben, azt felülvizsgálható, magasabb fórumhoz lehessen fordulni, illetve hatósági döntésekkel szemben rendelkezésre álljon a bírói út [összefoglaló jelleggel: 42/2004. (XI. 9.) AB határozat, ABH 2004, 551, 572.; megerősíti: 1/2008. (I. 11.) AB határozat, ABK 2008. január 4, 12. 87/2008. (VI. 18.) AB határozat, ABK 2008. június, 867, 877.].

Mindezek alapján megállapítható, hogy az Országgyűlés a Médiatv. 136. § (1) bekezdésének a megalkotásakor elmulasztotta az ORTT hatósági jellegű nyilvántartásba vételi döntésének a döntés jellegéhez igazodó hatásköri szabályozását, és így a döntéssel szembeni jogorvoslat megfelelő garantálását. Ezért az Alkotmánybíróság a rendelkező rész 1. pontjában rögzített határidővel felhívta az Országgyűlést a jogalkotói mulasztás megszüntetésére.

4. Az Abtv. 48. §-a alapján az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozók beadványainak tartalma az Abtv. idézett, 48. §-ában foglalt feltételeknek nem tesz eleget. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételei közé tartozik, hogy az Alkotmányban biztosított jog sérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következzen be. Ezért az Abtv. alapján a szabályozás hiánya miatt, azaz mulasztásban megnyilvánuló alkotmányosság megállapítására irányuló indítvány alkotmányjogi panaszként való előterjesztése az Abtv.-ből nem vezethető le [1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1176.; 986/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 889, 900.; 276/D/2002. AB határozat, ABH 2006, 1369, 1373., 3/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 107, 110.].

Az Ügyrend 29. § *e*) pontja szerint az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha a benyújtott alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt feltételeknek.

Mindezek miatt az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszként előterjesztett kérelmeket visszautasította.

5. Az Alkotmánybíróság végezetül a Médiatv. 57. § (7) bekezdésének a „vele azonos csoportba tartozó más szervezet” szövegrésze alkotmányellenességének megál-

lapítására irányuló – a jogbiztonság, illetve az Alkotmány 70/A. §-ának sérelmére alapított – indítványokat vizsgálta meg.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[a] jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” [lásd. először: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]. A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá arra, hogy „a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.” (ABH 1992, 135, 142.) Több határozat rögzítette azt is, hogy a normavilágosság sérelme miatt akkor állapítható meg az alkotmányellenesség, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot, illetve teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak, aminek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára [összegezve: 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 378.]. Alkotmányértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései olyannyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés 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.).

A Médiatv. 57. § (7) bekezdése rögzíti, hogy ha egy szervezet már élt delegálási jogával (ennek szabályait az 57. § tartalmazza) és a vele azonos csoportba tartozó más szervezetek közül van olyan, amely még nem delegált, ezen szervezet a kuratóriumi megbízatásának lejártától számított három éven belül nem vehet részt sem a megállapodásban, sem a sorsolásban. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint e szabály a jogalkalmazó számára felismerhető, egyféleképpen értelmezhető, világos és alkalmazható normatartalmat hordoz: a szabályozás rendszeréből, a szöveggörnyezetből egyértelmű, hogy a „vele azonos csoportba tartozó szervezet” kifejezés a törvény az 56. §-a szerinti csoportokra utal. A rendelkezés a jogbiztonság követelményét tehát nem sérti, ezért az Alkotmánybíróság indítványokat ebben a tekintetben elutasította.

Az Alkotmánybíróság megállapítja: a Médiatv. 57. § (7) bekezdése és az Alkotmány 70/A. §-a (a hátrányos megkülönböztetés tilalma) között az indítványozók által

felhozott indokok alapján nincs értékelhető alkotmányjogi kapcsolat. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 720/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 1005, 1007.; 380/D/1999. AB határozat, ABH 2004, 1306, 1313–1314.]

Az Alkotmánybíróság ezért az indítványokat ebben a tekintetben szintén elutasította.

Jelen határozat Magyar Közlönyben történő közzétételére a mulasztás megállapítása miatt került sor.

Budapest, 2009. május 18.

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. Lenkovics Barnabás s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Lévy Miklós s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Trócsányi László s. k.,</i> előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a rendelkező rész első pontjával: álláspontom szerint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt is el kellett volna utasítani.

1. Véleményem elsősorban a nyilvántartásba vétel tárgyában hozott ORTT-döntés jogi jellegének a teljes ülés álláspontjától eltérő megítélésén alapszik.

Az ORTT sajátos jogállású államigazgatási szerv. Egy korábbi döntésében az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „[a] közigazgatási szerv nem minden jogot, vagy kötelességet megállapító eljárása, aktusa keletkeztet az Áe. hatálya alá tartozó közigazgatási ügyet, hanem csak a hatósági ügyben való eljárása és döntése. A közigazgatási szerv hatósági ügyben jár el, ha intézkedése államigazgatási jogviszonyt hoz létre, s ha az ügyben hozott döntése közhatalmi jellegű és annak közhatalmi úton szerez érvényt” (719/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1552, 1557.). A vizsgált ügyben álláspontom szerint épp az ORTT-döntés hatósági jellege hiányzik. Az ORTT csak a Médiatv. 136. § (1) bekezdésében taxatív jelleggel felsorolt esetekben jár el közigazgatási szervként, a jelen ügyben vizsgált hatásköre azonban nem szerepel ebben

a felsorolásban. A jelentkező szervezetek nyilvántartásba vétele során az ORTT a közalapítványok kuratóriumainak kijelölésére jogosult alapító – az Országgyűlés – felhatalmazása alapján, annak képviselőjében jár el, és kérészi elő a kuratóriumok jogszerű megalakítását. Ennek során nem közhatalmi szervként, nem hatóságként jár el, hatósági nyilvántartást nem vezet, valódi döntési, mérlegelési jogköre nincs is, csupán az Országgyűlés megbízásából jegyzi azokat a jelentkezőket, amelyek az alapító által autonóm módon meghatározott feltételeknek megfelelnek, és a médiakuratóriumokban mint a közalapítványok kezelő szerveiben tagságra pályázhatnak. A Média-tv. 57. § (3) bekezdése szerint az ORTT feladata csak arra terjed ki, hogy megvizsgálja, a jelentkező szervezetet a jelentkezésre való felhívás közzététele előtt legalább két évvel a rá vonatkozó szabályok szerint bejegyezték-e a bírósági (hatósági) nyilvántartásba. A kuratóriumi tagságra való jelentkezés alanyi jogosultságát valójában ez a jogi tény (konstitutív hatályú bírósági, hatósági nyilvántartásba vétel) keletkezteti. A többségi határozattól eltérően álláspontom az, hogy semmilyen más, érdemi feltétel vizsgálatára nincs hatásköre az ORTT-nek: nem bírálhatja például felül a jelentkező arra vonatkozó közlését, hogy az 56. §-ban meghatározottak közül melyik csoportba tartozik. Az ORTT „döntési” jogköre tehát valójában csupán adminisztráció, semmilyen mérlegelési, valódi döntési jogot nem jelent.

Tény – ezt a többségi határozat helyesen állapítja meg –, hogy jelen esetben az alapító nem tartotta fenn a maga számára a kezelő szerv közvetlen kijelölésének jogát (amely a közalapítványokra vonatkozó szabályok alapján egyébként megilletné), hanem a tagság elvi feltételeit jogszabályban – törvényben – rögzítette, és a tagok a feltételeknek megfelelő jelentkezők közül kerülnek kijelölésre (egymás közötti megegyezésük alapján vagy ennek hiányában sorsolás útján). E megállapítás leglényesebb – és az ügy megítélése szempontjából véleményem szerint döntő – eleme az, hogy a vizsgált esetben közalapítvány kezelő szervének a megalakításáról van szó, nem pedig valamely ügyfelet érintő, a közigazgatási hatósági eljárás szabályai szerint zajló közigazgatási, közhatalmi tevékenységről. Az ORTT eljárására a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 74/C. §-ában foglalt rendelkezések alkalmazandók. Lényegesnek tartom e körben hangsúlyozni, hogy amennyiben az Országgyűlés – alapítói jogkörében eljárva – a kuratóriumi tagok kijelölését ténylegesen saját maga végezné el, és e folyamatban az ORTT-nek vagy más szervnek feladatot nem adna, akkor fel sem merülhetne, hogy döntése ellen jogorvoslatnak volna helye.

Mindezek alapján a többségi határozattól eltérően álláspontom az, hogy az ORTT a kuratóriumi jelentkezések tárgyában az alapító Országgyűlés képviselőjében eljárva nem hoz olyan hatósági döntést, amely ellen az Alkotmány alapján jogorvoslati jogot kellene biztosítani: a kuratóriumi tagságra való jelentkezés törvényi feltételeinek való megfelelés megállapítása és ennek közlése – jelleget te-

kintve – a jelen szabályozási környezetben nem minősül érdemi közigazgatási, hatósági döntésnek, s ilyenként az nem is vonható az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének alkalmazási körébe.

2. Mindezekon túlmenően jelentős szempontként értékeltem azt is, hogy az ORTT az Országgyűlés felügyelete alatt álló [Média-tv. 32. § (1) bekezdés] független, autonóm államigazgatási szerv. Azzal, hogy az Országgyűlés e szervre bízta, hogy képviselőjében eljárjon és nevében alapítói jogait gyakorolja, közvetve a médiakuratóriumok – és a közmédia – függetlenségének egy speciális biztosítékát adta. A vizsgált ORTT-döntés hatósági természetűvé minősítése (visszaközjogiasítása) értelmezésében azt is jelenti, hogy ennek az autonómiának egy része elvész, amit aggályosnak tartok.

Budapest, 2009. május 18.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 496/B/2003.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 69. számában.

58/2009. (V. 22.) 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 Budapest Főváros XVII. kerület Önkormányzatának a Budapest XVII. kerület L4 jelű, intenzív kertvárosias lakóterület keretövezetbe sorolt területeire vonatkozó változtatási tilalom elrendeléséről szóló 12/2007. (IV. 10.) számú rendelete alkotmányellenes, ezért azt e határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Budapest Főváros XVII. kerület Önkormányzatának a Budapest XVII. kerület L4 jelű, intenzív kertvárosias lakóterület keretövezetbe sorolt területeire vonatkozó változtatási tilalom elrendeléséről szóló 12/2007. (IV. 10.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) alkotmányossági vizsgálatát két indítványozó kezdeményezte. Az indítványokat az Alkotmánybíróság a tárgy azonosságára tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 28. § (1) bekezdése alapján – egyesítette és együttesen bírálta el.

1. Az indítványozó elsődlegesen annak megállapítását kérte, hogy az Ör. egésze az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 21. § (1) bekezdésébe ütközik, így ellentétes az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével. Másodsorban az Ör. 3. §-ában a „rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni kell” szöveg ellentétes a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 12. § (2) bekezdésével, így szintén az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sérti. Az indítványozó az Ör. egésze, illetve a 3. § megjelölt szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és ex tunc hatályú megsemmisítését kérte.

2. A Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal hivatalvezetője (a továbbiakban: hivatalvezető) a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 98. § (3) bekezdésében biztosított törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva vizsgálta az Ör.-t. Az ellenőrzés eredményeként megállapította, hogy az Ör. 3. §-ában a „rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni kell” szöveg alkotmányellenes, mert a rendeletnek a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra való visszamenőleges alkalmazását jelenti. A hivatalvezető a jogbiztonság alkotmányos követelményének sérelmét állítva észrevételezte, hogy az Ör. 2. § (2) bekezdése a változtatási tilalom alóli kivételek megfogalmazásakor „az építésügyi hatóság döntési kompetenciáját képező kérdést vont rendeletalkotási tárgykörbe.” Budapest Főváros XVII. kerület Önkormányzatának Képviselő-testülete a törvényességi észrevételben foglaltakkal nem értett egyet, azokat nem fogadta el. Ezt követően a hivatalvezető az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján indítványozta az Alkotmánybíróságnál az Ör. 2. § (2) bekezdésének, valamint 3. §-ának felülvizsgálatát és megsemmisítését, „mivel összeegyeztethetetlenek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság követelményével.”

II.

Az indítványokkal érintett jogszabályi rendelkezések a következők:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

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

2. A Jat. rendelkezése:

„12. § (2) A jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.”

3. Az Étv. rendelkezései:

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

(...)

(7) A tilalom nem terjed ki:

a) a tilalom hatálybalépésekor érvényes építésügyi hatósági engedéllyel megvalósuló építési javítási-karbantartási és a jogszabályokban megengedett más építési munkákra,

b) a korábban gyakorolt használat folytatására,

c) az állékonyságot, életet és egészséget, köz- és gyonbiztonságot veszélyeztető kármegelőzési, kárelhárítási tevékenységre, továbbá

d) az a) pont szerinti, hatósági engedélyhez kötött építési munkáknak a településrendezési követelményeket nem érintő módosítására irányuló építésügyi hatósági engedélyezési eljárásra,

e) a honvédelmi és a kiemelt fontosságú honvédelmi területre.

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

„22. § (1) A változtatási tilalom alá eső területen – a 20. § (7) bekezdésében foglalt esetek kivételével – telket alakítani, új építményt létesíteni, meglévő építményt átalakítani, bővíteni, továbbá elbontani, illetőleg más, építésügyi hatósági engedélyhez nem kötött értéknövelő változtatást végrehajtani nem szabad.”

4. Az Ör. rendelkezései:

Budapest Főváros XVII. kerület Önkormányzata az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 21. §-ában nyert felhatalmazás alapján a kerület egészére vonatkozó, folya-

matban lévő szabályozási tervben foglaltak megvalósulása érdekében az alábbi rendeletet alkotja:

„1. § Jelen rendelet hatálya a Helikopter út – Svachulay Sándor utca – Magyarszárnyak utca – Újmajori utca által határolt terület, valamint a Strázsahegyi dűlő – Törpegém utca – Zsoltina köz – 138214/38 hrsz-ú terület – Függőcsinege utca – Ecseri dűlő – (138215/1) hrsz-ú út által határolt terület kivételével Budapest XVII. kerület L4 jelű intenzív kertvárosias lakóterület keretövezetbe sorolt területeire terjed ki.

2. § (1) Az Önkormányzat Budapest XVII. kerületnek e rendelet 1. §-ában meghatározott területére – a (2)–(3) bekezdésben foglalt kivételekkel – változtatási tilalmat rendel el.

(2) Nem terjed ki a változtatási tilalom az 1. §-ban meghatározott területen található ingatlanra, amennyiben az ingatlanra vonatkozó építési engedély iránti kérelem elbírálása során az alábbi feltételek teljesíthetőek:

1. Telkenként minden lakáshoz legalább 300 m² telekterület biztosítandó, de összközműves kistelkes területeken – már kialakult telekméret esetén – a 400 m²-t meghaladó mértékű telken is kialakítható két lakás. A 900 m²-t meghaladó méretű telken maximum három lakás alakítható ki. A lakásszám rovására más önálló rendeltetés is kialakítható.

2. Lakásonként 1 db gépjárműtároló létesíthető, illetve parkolóhely kialakítása esetén lakásonként 20 m² beépített alapterület hozzáadásával kell a beépítettséget számítani.

3. A 20,00 m-nél kisebb utcafrontú telekre 1 gépjármű behajtó létesíthető. A 20,00 m-nél szélesebb utcafrontú telekre legfeljebb 2 gépjármű behajtó létesíthető. A gépjármű behajtó legnagyobb szabad nyílásszélessége: 5,00 m lehet.

4. A meglévő terepfelszín megváltoztatásának engedélyezhető legnagyobb mértéke 0,50 m lehet, kivétel az 5,00 m-nél nem szélesebb gépjármű lehajtó.

(3) Nem terjed ki a változtatási tilalom:

1. a telekalakítási és bontási eljárásokra

2. az L4 intenzív kertvárosias lakóterületek alapintézményi övezeteire.

3. § E rendelet 2007. április 10. napján lép hatályba, de rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell.”

III.

Az indítványok az alábbiak szerint megalapozottak.

1. A képviselő-testület az Étv. 21. §-ban kapott felhatalmazásra hivatkozva alkotta meg az Ör.-t.

A helyi önkormányzat rendeletalkotási hatáskörét egyrészt az Alkotmány, másrészt az Ötv. állapítja meg. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében meghatározott alkotmányos korlát szerint a helyi önkormányzat feladatkörében rendeletet alkothat, amely azonban nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Az Ötv. 16. § (1) be-

kezdése előírja, hogy a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.

Az Étv. taxatívén meghatározza a változtatási tilalom elrendelésének feltételeit és tartalmát. Az Étv. 20. § (1) bekezdés alapján változtatási tilalom a településrendezési feladatok megvalósítása, továbbá a természeti, környezeti veszélyeztetettség megelőzése érdekében rendelhető el. A változtatási tilalom célja az építési szabályozások meghatározó átalakítása előtt egy adott területet megóvása attól, hogy azon visszafordíthatatlan, értéknövelő beavatkozások történjenek. Az Alkotmánybíróság korábban kifejtette, hogy a változtatási tilalom elrendelése a tulajdon feletti rendelkezési jogot mint a tulajdonhoz tartozó részjogosítványt meghatározott időtartamra korlátozhatja. A tulajdonkorlátozás alapjául szolgáló közérdek az épített környezet védelme, illetve a településrendezési feladatok megvalósítása érdekében a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv elkészítésének időszakára a tervezés, illetőleg a terveknek – elfogadásuk utáni – megvalósíthatósága ellehetetlenülésének megakadályozása (152/B/2002. AB határozat, ABH 2002, 1591, 1595.).

Az Étv. 22. §-a e rendeltetésének megfelelően szabályozza a változtatási tilalom tartalmát. A változtatási tilalom alá eső területen telket alakítani, új építményt létesíteni, meglévő építményt átalakítani, bővíteni, továbbá elbontani, illetőleg más, építésügyi hatósági engedélyhez nem kötött értéknövelő változtatást végrehajtani nem szabad. Ez alól a szigorú, mindennemű építési tevékenységgel összefüggő változtatást tiltó rendelkezés alól a 20. § (7) bekezdése állapít meg kivételeket. Nem terjedhet ki a tilalom hatálya honvédelmi területre, illetőleg kivételesen végezhető építési munka, ha a tilalom szerzett jogokat sértene (jogerős építési engedély birtokában végzett építési munkák, a korábbi használat gyakorlása), továbbá ha az építési munka a kár megelőzését vagy elhárítását szolgálja. E szabályok alapján lehetőség van jogszabályban megengedett – engedélyhez nem kötött – építési munkák elvégzésére, ha azok nem járnak értéknövelő változtatással. Az engedélyhez kötött építési munkák tekintetében egy esetben van helye hatósági engedélyezési eljárásnak, ha az már meglévő hatósági engedélynek a településrendezési követelményeket nem érintő módosítására irányul.

Az Étv.-nek a változtatási tilalomra vonatkozó szabályai kogens szabályok, nem adnak felhatalmazást arra, hogy az önkormányzat a változtatási tilalom elrendelésekor azoktól eltérjen.

Az Ör. az Étv. e rendelkezéseitől eltérő tartalmat tulajdonít a változtatási tilalomnak. Lehetőséget ad arra, hogy a változtatási tilalom fennállása alatt, az építési hatóság engedélyt adjon ki új épület létesítésére, értéknövelő beruházások végrehajtására. Az Ör. hatósági engedélyezési eljárásokat vesz ki a változtatási tilalom hatálya alól. Az Ör.-ben tényleges tartalmát tekintve tehát nem az Étv. szabályai szerinti változtatási tilalmat rendelt el az önkor-

mányzat, hanem új építési szabályokat írt elő, valójában építési szabályzatot alkotott az érintett területre.

Ennek következményeként az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. egésze ellentétes a változtatási tilalomnak az Étv. 20. § (1) bekezdésében, a 22. § (1) bekezdésében és a 20. § (7) bekezdésében meghatározott törvényi szabályozásával. Mivel így sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében kijelölt alkotmányos korlátozást, az Alkotmánybíróság az Ör. egészét megsemmisítette.

2. Az Alkotmánybíróság az Ör. alkotmányellenességét az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelme miatt megállapította, ezért – gyakorlatának megfelelően [61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.] – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével fennálló ellentétét nem vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 41. § alapján rendelte el.

Budapest, 2009. május 19.

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1163/B/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 70. számában.

60/2009. (V. 28.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok, folyamatban levő ügyekben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezések, valamint – hivatalból eljárva – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21/A. § (3) bekezdése, valamint a 21/A. § (5) bekezdése alkotmányellenes, ezért azokat e határozat kihirdetése napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21/A. § (3) bekezdése, valamint a 21/A. § (5) bekezdése a Zala Megyei Bíróság előtt 7.K.22.235/2008. szám alatt és 7.K.22.278/2008. szám alatt folyamatban levő ügyekben nem alkalmazható.

3. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdését és az 57. § (5) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet áll fenn amiatt, hogy az Országgyűlés a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21/A. §-ában nem szabályozta megfelelően a felelősség alóli mentesülés eseteit.

Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási kötelezettségének 2009. december 31-éig tegyen eleget.

4. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet áll fenn amiatt, hogy az Országgyűlés a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21/B. §-ában nem szabályozta megfelelően a közigazgatási eljárás és a szabálysértési eljárás egymáshoz való viszonyát.

Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási kötelezettségének 2009. december 31-éig tegyen eleget.

5. Az Alkotmánybíróság a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21. § (1) és (2) bekezdése, a 21/A. § (1) és (2) bekezdése, továbbá a 21/B. § (1) és (2) bekezdése, valamint a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről szóló 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet 1. § (1) és (3) bekezdése, illetve az 1–7. számú mellékletek alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezéseket és indítványokat elutasítja.

6. Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyebekben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 21. §-a, 21/A. §-a és 21/B. §-a, valamint a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről szóló 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) egésze alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése tárgyában. A folyamatban levő ügyeket – azok tárgyi összefüggése okán – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü határozat (a továbbiakban: Ügyrend, ABK 2009. január, 3.) 28. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

1.1. Az első indítványozó a támadott jogszabályok által kialakított objektív felelősségi rendszert azért tekintette a jogállamiság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] követelményébe ütközőnek, mert az üzemben tartó – amennyiben a gépjármű használatát másnak átengedi és az a Kkt. 21. § (1) bekezdésében felsorolt szabálysértések valamelyikét elköveti – olyan cselekményért vonható felelősségre, melyet a lehető legnagyobb körültekintés mellett sem tud kiküszöbölni. Az indítványozó szerint a jogállamiság követelménye azért is sérelmet szenved, mert – a vétkesség megkövetelésének hiányában – az üzemben tartó akkor is felel, ha a gépjárművet ténylegesen vezető személy felelősségre vonása az azt kizáró okok miatt nem történik meg. Emellett az indítványozó szerint a támadott jogszabályok hátrányosan különböztetik meg [Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdés] az üzemben tartóként gépjárművet vezetőket a nem üzemben tartó gépjárművezetőkkel (tényleges használókkal) szemben: a használó szabálysértési eljárásban – ahol felelősséget kimentheti, és az eset összes körülményei feltárhatók – legfeljebb 150.000,- Ft. pénzbírsággal sújtható, míg az üzemben tartó esetében – szűk kimentési lehetőségek közötti, az eset összes körülményeit nem vizsgáló – közigazgatási eljárásban ez az összeg a 300.000,- Ft.-ot is elérheti. Álláspontja szerint a támadott jogszabályok emellett sértik az ártatlanság vélelmét [Alkotmány 57. § (2) bekezdés] is, mivel indokolatlanul csökkentik a hatóság felderítési, tényállás-megállapítási és bizonyítási kötelezettségét, méltánytalanul áthárítva ezt a terhet az üzemben tartóra. Mivel egyetlen jogszabály sem írja elő, hogy gépjárművet más személynek átadni csak teljes bizonyító erejű magánokirattal lehet, ezért véleménye szerint a jogállamisággal ellentétes a Kkt. 21/A. § (2) bekezdéséhez súlyos szankciót fűzni. Szintén az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével ellentétben állónak tartotta az indítványozó azt, hogy amennyiben a gépjárművet használat-

ba vevő személy a bírságot határidőben nem fizeti meg, és az tőle nem hajtható be, akkor a üzemben tartó köteles azt megfizetni [Kkt. 21/A. § (3) bekezdés].

1.2. Egy másik indítványozó kizárólag az R. 1–8. §-ait vélte az Alkotmány egyes rendelkezéseibe ütközőnek. Álláspontja szerint az R. támadott rendelkezései azért sértik az Alkotmány 57. § (1) és (2) bekezdésében megfogalmazott „ártatlanság vélelmét és az igazságosság elvét”, mert a gépjármű üzemben tartójának bűnösségét feltételezik. Emellett álláspontja szerint az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében foglalt jóhírnévhez való jogot sérti az, hogy bírsággal lehet sújtani az üzemben tartót abban az esetben is, ha nem nyer bizonyítást, hogy a szabálysértést ő követte el. Az indítványozó szerint a támadott jogszabályok hátrányosan különböztetik meg az üzemben tartó gépjárművezetőket a gépjárművet használókkal szemben [Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdés], mert olyan esetekben is az üzemben tartó felel, ha bizonyítható, hogy nem ő követte el a szabálysértést.

1.3. A harmadik indítványozó a Kkt. 21. § (1) és (2) bekezdései, valamint a 21/A. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól arra hivatkozással, hogy azok az Alkotmány 57. § (2) bekezdésébe ütköznek. Rámutatott arra, hogy a jogsértést a Kkt. az „üzemben tartónak számítja be” azaz „a felelősségi vélelem terhe az üzemben tartóra esik”. Az indítványozó szerint azonban a felelősségi vélelem megdönthetősége nem tekinthető ésszerűnek, mivel nem terjed ki azokra az esetekre, amikor a szabálysértési eljárásban bizonyítottá válik, hogy más követte el a szabálysértést, de erre vonatkozó teljes bizonyító erejű magánokiratra foglalt nyilatkozat nincs, vagy ha az üzemben tartó objektíve nem lehetett a szabálysértés elkövetője, illetve, ha végszükség esete áll fenn. Utalt arra, hogy az ártatlanság vélelmét az Alkotmánybíróság a szabálysértési ügyekre is kiterjesztette, valamint ezzel összefüggésben hivatkozott az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) gyakorlatára is. Álláspontja szerint alkotmányellenes, ha az eljárás alá vont személy büntetése a felelősség bizonyítását kizáró szabályozáson alapul, illetve, ha a büntetést a felelősséget kizáró bizonyítás ellenére is el kell szenvednie. Hivatkozott az EJEB előtt folyamatban volt analóg tartalmú Öztürk v. Németország ügyre. Az ártatlanság vélelmével a felelősségi vélelem ésszerű megdönthetőségének kizárása az indítványozó szerint nem egyeztethető össze, ezért a Kkt. 21/A. § (1) és (2) bekezdése az Alkotmány 57. § (2) bekezdésével ellentétes. Európai példákra (francia, osztrák, német, holland) utalva azt állította, hogy nincs olyan szabályozás, mely nem teszi lehetővé az üzemben tartó kimentését, ha bizonyított, hogy a szabálysértést nem ő követte el. Emellett az indítványozó a Kkt. 21/A. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését azért kérte, mert véleménye szerint az ártatlanság vélelme kizárja, hogy a bírság másodlagos alanyaként – amennyiben a gépjárművet használatba vevő személy a bírságot nem fizeti meg és azt tőle nem is lehet behajtani – a jogszabály olyan személyt jelöl-

jön meg, aki bizonyítottan ártatlan a jogsértés elkövetésében. Utalt a 498/D/2000. AB határozatra, melyben az Alkotmánybíróság az építésügyi bírsággal mint objektív közigazgatási bírsággal szemben azt a követelményt fogalmazta meg, hogy az a jogsértésért való felelősség érvényesítésének módja legyen. Kifejtette, hogy amennyiben a hatóság határozata a felelősséget más személyre hárítja át, úgy az üzemben tartóra hárított „bírság a jogsértésért való felelősséget nem érvényesítheti”, ennél fogva a közigazgatási bírság fogalmi feltétele, lényege és célja is hiányzik. Végül utalt arra is, hogy a Kkt. szerinti közigazgatási bírság ellentmond az Európa Tanács Miniszteri Bizottság R. (91) 1. sz. Ajánlásának is. Mindezekre tekintettel a támadott rendelkezések megsemmisítését kérte.

1.4. A negyedik indítványozó a Kkt. 21. §-a, 21/A. §-a és 21/B. §-a, valamint az R. egésze mellett – a Kkt. támadott rendelkezéseit tartalmazó, azaz magát a Kkt.-t módosító – az egyes közlekedési tárgyú törvények módosításáról szóló 2007. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Kkt.mód.) 5. és 6. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az Alkotmány 57. § (4) bekezdésébe, a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege*, valamint a visszaható hatályú büntető jogalkotás tilalmába ütközönek vélte azt, hogy az üzemben tartót közigazgatási bírsággal lehet sújtani akkor is, ha vétkes kötelezettségszegést nem követett el, magatartása nem volt jogsértő. Az indítványozó betegszállítással foglalkozó jogi személyként azt sérelmezte, hogy a támadott rendelkezések nem biztosítanak lehetőséget a végszükség, illetve a szükséghelyzet felelősség alóli kimentésként való alkalmazására. Mindez véleménye szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe valamint a 70/D. § (1) bekezdésébe ütközik. A rendelkezések nem adnak lehetőséget arra sem – érvel az indítványozó –, hogy a hatóság a bírság kiszabása során értékelje a cselekmény társadalomra veszélyességét, valamint az elkövető szociális helyzetét, mely az Alkotmány 70/E. §-ában foglalt szociális biztonsághoz való jogot sérti. Az indítványozó emellett úgy vélte, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) a bírság kiszabásának feltételül a vétkes kötelezettségszegést tekinti [Ket. 61. § (1) bekezdés], azonban az R. egésze – a Ket.-tel ellentétben – a vétkeséget figyelmen kívül hagyja, ezért az az Alkotmány 35. § (2) bekezdésébe is ütközik. Végül az indítványozó szerint a jogállamiság követelményével ellentétes, hogy amennyiben a közigazgatási bírsággal sújtott elkövető egyben közlekedési bűncselekményt is elkövet, úgy cselekménye kétszeres elbírálás alá esik. Emellett az indítványozó azt is sérelmezte, hogy ugyanazon magatartásért különböző eljárásokban különböző személyeket tesznek felelőssé és büntetnek meg, mely szerint sérti a jogállamiságot.

1.5. Az ötödik indítványozó a Kkt. 21. §-át, 21/A. §-át, valamint a 21/B. §-át vélte az Alkotmány 57. § (2) és (5) bekezdésébe ütközönek. Álláspontja szerint a Kkt. 21. §-a és a 21/A. § (1) és (2) bekezdése azért sérti az Alkotmány 57. § (2) bekezdésében foglalt ártatlanság vélel-

mének elvét, mert arra kényszeríti az üzemben tartót, hogy a tanúvallomás megtagadásának más törvényekben szabályozott jogát áthágva önmagára, illetve hozzátartozójára nézve terhelő vallomást tegyen. A Kkt. 21. § (3) bekezdését azért tartotta az Alkotmány 57. § (4) bekezdésébe ütközönek, mert az üzemben tartó annak ellenére büntethető, hogy a mentesüléshez szükséges feltételeket igazolni tudja. A Kkt. 21/B. §-át pedig a ne bis in idem elvébe ütközönek vélte, mivel a közigazgatási eljáráson túlmenően szabálysértési eljárás is lefolytatható, és bár ez utóbbiban pénzbírság nem szabható ki, de a közlekedési büntetőpontra vonatkozó szabályok alkalmazásra kerülhetnek. E tekintetben azonban az indítványozó nem jelölte meg az Alkotmány sérülni vélt rendelkezését.

1.6. A hatodik indítványozó a Kkt.mód. 5. §-a és 6. §-a valamint az R. egésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközönek vélte a támadott jogszabályok által bevezetett objektív felelősség rendszerét, mivel a közigazgatási eljárás során a büntethetőséget kizáró okok nem érvényesülhetnek. Az indítványozó emellett a támadott jogszabályokat a büntető eljárásokra vonatkozó ártatlanság vélelmével [Alkotmány 57. § (2) bekezdés] ellenkezőnek találta, mivel a közigazgatási eljárásban bírság szabható ki, mely szerint büntetés, ezért ez esetben is szükségesnek tartja a vélelem alkalmazását. Az indítványozó a Kkt. 21/A. § (3) bekezdését, a jogállamiság elvével [Alkotmány 2. § (1) bekezdés], az emberi méltósághoz való joggal [Alkotmány 54. § (1) bekezdés], illetve a nemzetközi jog általános szabályaival [Alkotmány 7. § (1) bekezdés] azért tartotta ellentétesnek, mert az Alkotmány e rendelkezéseiből az következik, hogy alkotmányosan csak a bűnös elkövetőt lehet megbüntetni. Ezen túl az indítványozó szerint a Kkt. 21/A. § (3) bekezdése azért ütközik az ártatlanság vélelmének elvébe, mert a hatósággal együttműködő üzemben tartót annak ellenére lehet felelőségre vonni, hogy adott esetben bizonyítható: a szabálysértést nem ő követte el. Végül szerint az, hogy kormányrendelet határozza meg a közigazgatási bírság alapjául szolgáló szabályszegéseket, sérti az Alkotmány 7. § [nyilvánvalóan 8. §] (2) bekezdését, miszerint az alapvető jogokra és köteleységekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Ezzel összefüggésben azonban az indítványozó nem jelölte meg, hogy álláspontja szerint mely alapjog szenved sérelmet.

1.7. A hetedik indítványozó a Kkt. 21. §, 21/A. §, 21/B. §, valamint a 48. § [nyilvánvalóan (3) bekezdés a) pontja] 20. és 21. alpontjának, továbbá az R. egészének megsemmisítését kérte keletkezésére visszamenőleges hatállyal a jogbiztonság különösen fontos érdekére hivatkozva.

Álláspontja szerint a támadott rendelkezések a jogállamiság elvével [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] és az ártatlanság vélelmével ellentétesek. Az indítványozó az alkotmányellenességet abban látja, hogy a bizonyítási terhet a jogszabály az elkövetőre hárítja, és ezáltal magának kell bizonyítania ártatlanságát. Nézőpontja szerint „ered-

mény-felelősséget kreált a jogalkotó ott, ahol releváns és adekvát eredmény nincs, felrőhatóság és ok- okozati összefüggés sincs, s pusztán azért van »jogellenesség«, mert az önkényes törvény így szól.” Az indítványozó nézete szerint az objektív felelősségen alapuló közigazgatási bírság bevezetésével – emiatt a szabálysértési bírság kiszabásának mellőzésével – a jogalkotó azért élt vissza hatalmával és teremtett alkotmányellenes helyzetet, mert így az ártatlanság vélelmének követelményét mellőzheti. Előadta, hogy a kimentési lehetőségek közül számos garanciális elem hiányzik, így az üzemben tartó vonható felelősségre azokban az esetekben is, ha a gépjármű vezetőjét tetten érték, megnevezi a jármű vezetőjét, valamint akkor is, ha szabálysértési eljárás során bebizonyosodik, hogy nem ő követte el a szabálysértést. Az EJEB gyakorlatából hivatkozott a Belilos v. Svájc, az Engel és mások v. Hollandia, az Öztürk v. Németország és a Salabiaku v. Franciaország ügyekre. A Kkt. 48. § (3) bekezdés a) pontja 20. és 21. alpontja véleménye szerint azért alkotmányellenes, mert a bírsággal sújtandó szabálysértések körét és összegét rendeleti szabályozásra bizza, mely ellentétben áll az Európa Tanács Miniszteri Bizottság R (91) 1. sz. Ajánlásával.

1.8. A nyolcadik indítványozó a Kkt. 21. §, 21/A. §, 21/B. §-ait tartotta az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközőnek. Álláspontja szerint maga az objektív felelősségi rendszer azért alkotmányellenes, mert az üzemben tartó olyan személy magatartásáért vonható felelősségre, melyre ráhatással nincsen. Emellett az indítványozó szerint azért sérül a jogállami jogbiztonság követelménye, mert a hatóság a tényállás tisztázása és az eset kivizsgálása nélkül automatikusan bünteti a gépjármű üzemben tartóját.

1.9. A kilencedik indítványozó a Kkt. 21. § (1) bekezdését és a 21/A. § (2) bekezdését, valamint az R. egészét a jogállami jogbiztonságot sértőnek vélte. Álláspontja szerint a felelősség objektív volta ellentétben áll a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Szt.) 1. § (1) bekezdésével, hiszen szabálysértés miatt csak a cselekmény elkövetőjét fenyegetheti joghátrány. Véleménye szerint az objektív felelősség nem áll összhangban az Szt. 5. §-ával sem, hiszen az szándékos vagy gondatlan elkövetésről tesz említést, nem pedig attól független objektív felelősségről rendelkezik.

1.10. A tizedik indítványozó a Kkt. 21. §-át, 21/A. §-át és 21/B. §-át, valamint az R. egészét az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, a 9. § (2) bekezdésébe, illetve az 57. § (2) és (5) bekezdésébe ütközőnek tekintette. A jogállamiság követelménye az indítványozó szerint azért szenved sérelmet, mert a gépjármű üzemben tartója nem minden esetben egyezik meg a szabálysértés tényleges elkövetőjével, illetve mert az eljárás garanciális elemei hiányoznak. A vállalkozás szabadságát biztosító alkotmányos rendelkezés sérelmét az indítványozó abban látja, hogy a gépjárművek bérbeadásával üzletszerűen foglalkozó vállalkozások kötelesek a bérbe adott járművekkel elkövetett szabálysértések miatt kiszabott közigazgatási bírság megfizetésére. Az ártatlanság vélelmének elve az indítványozó szerint azért sérül, mert a jogszabály a bizonyítási kötelezettséget az

üzemben tartóra terheli. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével a támadott rendelkezések azért ellentétesek, mert nem biztosítanak mérlegelési jogkört a bírság kiszabásával kapcsolatban a hatóság részére. Végül az indítványozó szerint az, hogy a közigazgatási eljárás során nem különülnek el a Ket., valamint az Szt. szabályai, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 18. § (3) bekezdésével ellentétes.

1.11. A tizenegyedik indítványozó a Mosonmagyaróvári Városi Bíróság eljáró bírása – az előtte folyamatban levő Szk.449/2008. számú eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján bírói kezdeményezéssel élt a Kkt. 21. §-a, 21/A. §-a és 21/B. §-a, valamint az R. egésze ellen, kérve a konkrét ügyben való alkalmazhatóság kizárását is. Véleménye szerint a támadott rendelkezések az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, az 55. § (1) bekezdésébe, az 57. § (1) bekezdésébe, valamint a 70. § [nyilvánvalóan 70/A. §] (1) és (2) bekezdésébe ütköznek.

Véleménye szerint a Kkt. nem határozza meg, hogy mely eljárási szabályokat (Kkt. vagy Ket.) kell alkalmazni, mindössze a közigazgatási bírság fogalmát használja. Az indítványozó előadta, hogy a Ket. definiálja a közigazgatási hatósági ügy fogalmát, de az a Kkt.-ben és az R.-ben meghatározott szabálysértési tényállásokra „nem illik rá”. Hivatkozott arra, hogy a Kkt. 21/B. § (1) bekezdése hátrányos megkülönböztetést alkalmaz, mert ugyanazért a magatartásért a Kkt. alapján magasabb összegű bírság szabható ki, mint az Szt. alapján. Emellett a jogbiztonság követelményét sérti, hogy az R. 2. § (2) bekezdésének a) pontja és a (3) bekezdésének a) pontja ellentétes a Kkt. 21/B. § (2) bekezdésével, hiszen nem tisztázott, hogy a közigazgatási eljárás során kiszabott bírság esetén mi történik a szabálysértési bírsággal. Az indítványozó bíró szerint a támadott jogszabályok hátrányosan különböztetik meg [Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdés] az üzemben tartó gépjárművezetőket a gépjárművet használókkal szemben. Kiemelte, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik, illetve a jogbiztonság követelményét is sérti az, hogy a kiszabott bírság végrehajtása a szabálysértési eljárás és a közigazgatási eljárás során különbözik egymástól, valamint különbségek fedezhetők fel az elévülési határidők tekintetében is.

1.12. A tizenkettedik indítványozó a Budapesti II. és III. Kerületi Bíróság eljáró bírása – az előtte folyamatban levő 10.Sz.1522/2008. számú eljárás felfüggesztése mellett – szintén az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján bírói kezdeményezéssel élt a Kkt. 21. §-a, 21/A. §-a és 21/B. §-a, valamint az R. egésze ellen, kérve a konkrét ügyben való alkalmazhatóság kizárását is. Álláspontja szerint a támadott rendelkezések a jogbiztonsággal, valamint a tulajdonhoz való joggal is ellentétesek. Úgy vélte, hogy az alkotmányellenes rendelkezések lehetőséget biztosítanak arra, hogy ugyanazért a magatartásért közigazgatási bírsággal sújtsák az üzemben tartót és szabálysértési bírsággal a tényleges szabálysértőt, amely ugyanazon cselek-

mény miatti kétszeres büntetést eredményez, igaz különböző személyeket szankcionálva ezzel. Az is sérti a jogbiztonság követelményét, hogy bizonytalan, milyen tartalmú határozatot hozzon a bíróság, mint szabálysértési hatóság abban az esetben, ha a közigazgatási bírságot az üzemben tartóval szemben kiszabták, és a járművet ténylegesen ő is vezette. Ebben az esetben – ha a bíróság a járművezéstől eltiltást nem tartja indokoltnak – alkalmazzon-e figyelmeztetést, vagy kiszabható jogkövetkezmény hiányában szüntesse-e meg az eljárást. Ezzel összefüggésben jegyzi meg, hogy álláspontja szerint a figyelmeztetés alkalmazásának a feltételei az Szt. 22. §-a alapján nem adóttak, az Szt. 84. §-a pedig erre az esetre alkalmazható megszüntetési okot nem ismer. Hivatkozott arra is, hogy a „halmazati értékelés esetei is teljesen nyitottak” olyan esetben, ahol az egyik szabályszegés közigazgatási bírsággal sújtható, a másik azonban nem. Az indítványozó bíró emellett a tulajdonhoz való jog sérelmét is megállapíthatónak vélte arra hivatkozással, hogy a hatályos rendelkezések olyan körülmények (fog-e a használó szabálysértést elkövetni, gondatlanságból nem vesz-e majd figyelembe egy közlekedési jelzést) mérlegelését, tisztázását várja el, mely indokolatlan korlátokat szab a tulajdonnal való rendelkezésnek. Kiegészítő indítványában előadta, hogy a „közigazgatási bírságolásra vonatkozó jogi szabályozás elfogadásakor azonban az adatszolgáltatásra vonatkozó szabályok érintetlenül maradtak”. Az üzemben tartók helyzete attól függően lehet más és más, hogy milyen szabálysértést követnek el. Álláspontja szerint – anélkül azonban, hogy a támadott jogszabályi rendelkezést pontosan megjelölte volna – „az ilyen jellegű szabályozás ugyancsak sérti a jogbiztonság elvét”.

1.13. A tizenharmadik indítványozó utólagos normakontroll keretében a Kkt. 21. §-a, 21/A. §-a és 21/B. §-a, valamint az R. egésze megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a Kkt. személyi hatálya a közlekedésben részt vevőkre vonatkozik, így olyan személyt közigazgatási bírsággal sújtani, aki a közlekedésben a szabályszegés elkövetésekor nem vett részt, azaz szabályszegést nem követett el, a jogállamisággal ellentétes. Álláspontja szerint a külföldi üzemben tartók esetében a jogszabály végrehajthatatlan. Utalt arra is, hogy a megsemmisíteni kért normák „intézményesítik a szabálysértési önfeljelentést a Kkt. 21. §-a szerinti tényállási körben megvalósult közlekedési szabálysértési tényállások tekintetében”. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezések az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményvel is ellentétesek, ezért sértik az Alkotmány 7. §-át is. Végül az indítványozó a tulajdonhoz való jog, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét is állította azzal az indokolással, hogy amennyiben a köztulajdonú jármű üzemben tartóját sújtják bírsággal, az valójában az adófizetők vagyont terhel, míg a magántulajdonban levő járművek esetében a tényleges üzemben tartó magánszemély köteles a bírság megfizetésére.

1.14. A tizennegyedik indítványozó az állampolgári jogok országgyűlési biztosaként a Kkt. 21. §, 21/A. §, valamint a 21/B. § alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte arra hivatkozással, hogy e rendelkezések az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság, illetve az alkotmányos büntetőjog követelményeivel, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal [Alkotmány 57. § (1) bekezdés] ellentétesek. Az országgyűlési biztos nem tartotta összeegyeztethetőnek az alkotmányos büntetőjog követelményével azt, hogy „olyan cselekményekért, amelyekkel összefüggésben a közigazgatási jog és a büntetőjog dogmatikájának megfelelően a hagyományosan a felrőhatóságon alapuló felelősségnek és a represszív jellegű, jogsértéssel arányos szankciónak kellene érvényesülnie, a Kkt. az objektív felelősség elvén alapuló inkább reparatív jellegű, rögzített összegű bírság kiszabását rendeli el”. Véleménye szerint az, hogy a Kkt. a bírság kiszabása körében semmilyen tekintetben nem biztosít mérlegelési lehetőséget az eljáró hatóság számára, ellentétes a Ket. 1. §-ában meghatározott eljárási garanciáknak való megfelelés szempontjaival. Álláspontja szerint normakollíziót okoz az is, hogy nem egyértelmű: mentesülhet-e az üzemben tartó, amennyiben a gépjármű a szabályszegést megelőzően jogellenesen került ki a birtokából, azonban önhibáján kívül nem volt lehetősége a megfelelő hatósági eljárás kezdeményezésére. A jogbiztonság követelményével ellentétes az országgyűlési biztos szerint az is, hogy a Ket. nem ismeri az objektív felelősség fogalmát, ezért a Kkt. alapján kiszabott közigazgatási bírság nem felel meg a Ket. rendelkezéseinek abban az esetben, ha a behajthatatlan bírság megfizetésére az üzemben tartót kötelezik. Emellett a szabálysértési és a közigazgatási eljárás párhuzamos lefolytatásának lehetőségét a *ne bis in idem* elvébe ütközőnek vélte. Végül álláspontja szerint a Kkt. támadott rendelkezései a Jat. 18. § (3) bekezdésében rögzített azon garanciális tételeknek sem felelnek meg, miszerint a szabályozás nem lehet indokolatlanul többszintű, mely ugyancsak a jogállamiság követelményével ellentétes.

1.15. Végül a tizenötödik indítványozó a Zala Megyei Bíróság eljáró bírójára – az előtte folyamatban levő 7.K.22.235/2008. számú és a7.K.22.278/2008. számú közigazgatási per tárgyalásának felfüggesztése mellett – az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján bírói kezdeményezéssel élt a Kkt. 2008. március 10. és 2008. november 30. között hatályban volt 21. §-a, 21/A. §-a és 21/B. §-a, valamint az R. 2008. május 1. és 2009. március 20. között hatályban volt valamennyi rendelkezése ellen, kérve a konkrét ügyekben való alkalmazhatóság kizárását is. Álláspontja szerint a támadott rendelkezések az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, valamint az 57. § (2) bekezdésével ellentétesek.

Úgy vélte, hogy a Kkt. 21. § (1) bekezdésében szabályozott felelősség felrőhatóságon alapuló, a szabálysértési felelősséggel azonos felelősségnek tekinthető, hiszen ezen cselekményeket a szabálysértési jog is büntetni rendeli. Véleménye szerint a Kkt. támadott rendelkezései a Jat. 18. § (3) bekezdésében rögzített azon garanciális té-

teleknek sem felelnek meg, melynek értelmében a szabályozás nem lehet indokolatlanul többszintű, ami ugyan csak a jogállamiság követelményével ellentétes. Utalt arra is, hogy a párhuzamosan folyó eljárások miatt a szabályozás jogbizonytalanságot okoz. Véleménye szerint az R.-ben szabályozott bírság-mértékek (melyek a „magyar lakosság teljesítőképességéhez képest irreálisan magasak”), valamint a mérlegelés lehetőségének kizárása sem jogállami megoldás.

2. Az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezésekkel összefüggésben az alábbiakat állapította meg:

2.1. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem a módosító rendelkezéseket hatályba léptető, hanem a módosított rendelkezéseket magába foglaló (inkorporáló) jogszabály rendelkezéseit vizsgálja [174/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 870, 871.; 8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 51/2004. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2004, 679, 683.; 28/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290, 297.]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot a Kkt.mód. helyett a Kkt. támadott rendelkezései vonatkozásában folytatta le.

2.2. Az Alkotmánybíróság figyelembe vette azt is, hogy az indítványok benyújtását követően a jogalkotó a közrend, valamint az igazságszolgáltatás működésének védelme érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2008. évi LXXIX. törvény 21. § (1)–(3) bekezdésével módosította az Szt. szabálysértési hatóság határozatainak meghozatalára irányadó szabályait. Emellett az egyes közlekedési tárgyú törvények módosításáról szóló 2008. évi C. törvény 2. és 7. §-a 2009. január 1-jei hatállyal módosította a Kkt. 21. § (3) bekezdését, valamint a Kkt. 48. § (3) bekezdés a) pontjának 21. alpontját.

Az Alkotmánybíróság beszerezte az igazságügyi és rendészeti miniszter és az „Új rend és szabadság” programért felelős kormánybiztos véleményét.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítványokkal érintett rendelkezései:

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

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

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

(2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja

meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

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

„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.”

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

„70/D. § (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.”

„70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül be-

következett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.”

2. A Kkt.-nak az indítványokkal támadott rendelkezései:

„21. § (1) A gépjármű üzemben tartója, illetve a 21/A. § (2) bekezdésében meghatározott esetben a gépjárművet használatra átvevő személy felel azért, hogy az általa üzemeltetett, illetve használt gépjárművel

- a) a megengedett legnagyobb sebességre,
- b) a vasúti átjárón való áthaladásra,
- c) a járműforgalom irányítására szolgáló fényjelző készülék jelzéseire,
- d) a járművel történő megállásra és várakozásra,
- e) az autópálya leálló sávjának igénybevételeire,
- f) a behajtási tilalomra, a kötelező haladási irányra,
- g) a természet védelmére

vonatkozó – külön jogszabályban meghatározott – egyes előírások betartásra kerüljenek.

(2) Ha az (1) bekezdés szerinti egyes előírásokat megszegik, az üzemben tartóval, illetve a 21/A. § (2) bekezdésében meghatározott esetben a gépjárművet használatra átvevő személlyel szemben 30 000 forinttól 300 000 forintig terjedő közigazgatási bírságot kell kiszabni. Az egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegét a Kormány rendeletben határozza meg.

(3) A bírságotállással kapcsolatos eljárás lefolytatására a Kormány által rendeletben kijelölt hatóság jogosult. A bírságot a hatóság az (1) bekezdésben meghatározott előírás megszegését követő 60 napon belül szabja ki. A 21. § (2) bekezdése szerinti közigazgatási bírságot kiszabó, elsőfokú határozat meghozatala informatikai eszközzel, automatizált módon történhet. Automatizált egyedi döntésen a kiadmányozásra jogosult aláírása és a hatóság bélyegzőlenyomata is informatikai eszközzel rögzíthető, ha az aláírás és a bélyegzőlenyomat hitelességét a hatáskör gyakorlója egyedi döntésével hitelesítette.

(4) A Kormány – az (1) bekezdésben foglaltakra figyelemmel – rendeletben állapítja meg azon szabályszegések körét, amelyek esetén az érintett gépjármű üzemben tartója, illetve a 21/A. § (2) bekezdésében meghatározott esetben a gépjárművet használatra átvevő személy közigazgatási bírsággal sújtandó.

(5) A (3) bekezdés szerint kijelölt hatóság a közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárásban közvetlenül adathozzáféréssel átveheti a gépjármű-nyilvántartásból a szabályszegés bizonyításához szükséges külön jogszabály szerinti jármű-azonosító adatokat, a természetes személy üzemben tartó személyes adatait és a nem természetes személy üzemben tartó azonosításához szükséges adatokat.

(6) A beszedett bírság felhasználását a Kormány rendeletben szabályozza.

21/A. § (1) Az üzemben tartó mentesül a 21. § (2) bekezdése alapján kiszabott közigazgatási bírság megfizetése alól, ha a gépjármű – a szabályszegés időpontját megelőzően – jogellenesen került ki a birtokából és igazolja,

hogy a jogellenességgel összefüggésben – a bírságot kiszabó határozat kézbesítését megelőzően – kezdeményezte a megfelelő hatóság eljárását.

(2) Ha a gépjárművet az üzemben tartó a szabályszegést megelőzően más személy használatába adta, és ezt a használatba vevő személy teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt, a (4) bekezdés szerinti adatokat tartalmazó nyilatkozatával igazolja, vagy – azon gépjárművek esetében, amelyek külön jogszabály alapján a közúti forgalomban menetlevéllel, illetve fuvarlevéllel vehetnek részt – olyan menetlevéllel, illetve fuvarlevéllel igazolja, amely alapján a (4) bekezdés szerinti adatok megállapíthatóak, a közigazgatási bírságot a használatba vevő személlyel szemben kell kiszabni.

(3) Ha a gépjárművet használatba vevő személy a bírság fizetésére kötelezett, és a jogerős határozatban megállapított bírságot határidőig nem fizette meg és azt tőle nem lehet behajtani, a bírság megfizetésére az üzemben tartót külön határozattal kell kötelezni.

(4) A (2) bekezdés szerinti nyilatkozat, menetlevél, illetve fuvarlevél tartalmazza

- a) a gépjármű hatósági jelzését,
- b) az üzemben tartó és a használatba vevő személy nevét, születési idejét, születési helyét, lakcímét,
- c) a használatba vevő személynek a gépjármű vezetésére jogosító engedélye számát, valamint
- d) azon időszak megjelölését, amelyre a gépjármű használatát a használatba vevő az üzemben tartótól átvette.

(5) Az (1)–(2) bekezdés szerinti igazolást az üzemben tartó a közigazgatási bírságot kiszabó határozat kézbesítését követő 8 munkanapon belül küldheti meg a hatóságnak. A (2) bekezdés szerinti nyilatkozat a gépjármű használatra történő átvételét a nyilatkozat keltét megelőző, a (4) bekezdés d) pontja szerint megjelölt időszakra is igazolhatja.

21/B. § (1) A közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárás a szabálysértési eljárás ugyanazon jogsértés miatt történő lefolytatását nem érinti.

(2) Szabálysértési eljárásban azzal a személlyel szemben pénzbírság nem szabható ki, akivel szemben a szabálysértési eljárás alapjául szolgáló előírás megsértése miatt a 21. § (1) bekezdése alapján vagy a 21/A. § (2) bekezdése alapján közigazgatási bírság kiszabásának van helye.”

„48. § (3) Felhatalmazást kap

- a) a Kormány, hogy

20. a 21. §-ban meghatározott bírság kiszabására jogosult hatóság vagy hatóságok kijelölését,

21. a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések körét, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegét, a bírság kiszabásának részletes szabályait, valamint a beszedett bírság felhasználását,

rendeletben állapítsa meg.”

3. Az Szt.-nek az indítványok elbírálása során figyelembe vett rendelkezései:

„87. § (1) Ha az eljárás adatai elegendő alapot szolgáltatnak az eljárás alá vont személy felelősségének megállapítására, a szabálysértési hatóság pénzbírságot szabhat ki, járművezetéstől eltiltást, elkobzást, figyelmeztetést, illetőleg kiltitást alkalmazhat, valamint kártérítést és eljárási költséget állapíthat meg.

(2) Nem sújtható pénzbírsággal az eljárás alá vont személy, ha vele szemben az eljárás alapjául szolgáló cselekmény miatt külön jogszabály alapján közigazgatási bírság kiszabásának van helye.”

4. Az R.-nek az indítványokkal támadott rendelkezései:

„1. § (1) A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 21. § (1) bekezdésében foglaltak alapján – a 2–8. §-ban hivatkozott rendelkezések megsértése esetén – a gépjármű üzemben tartójával, illetve a Kkt. 21/A. § (2) bekezdésében meghatározott esetben a gépjárművet használatra átvevő személlyel (a továbbiakban együtt: gépjármű üzemeltető) szemben az e rendeletben meghatározott összegű közigazgatási bírságot kell kiszabni. (...)

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott bírságot kiszabó határozat méltányosságból történő módosításának, visszavonásának nincs helye.”

„1. melléklet a 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelethez

Sorszám	A megengedett legnagyobb sebességre vonatkozó rendelkezések (a megengedett legnagyobb sebesség túllépésének mértéke km/ó-ban)	Bírság összege forintban	A közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet
1.	50 km/óra sebességig		
	a) 15 km/óra felett 25 km/óraig	a) 30 000	14. § (1) bekezdés d) pont
	b) 25 km/óra felett 35 km/óraig	b) 45 000	14. § (1) bekezdés z) 1. pont
	c) 35 km/óra felett 45 km/óraig	c) 60 000	26. § (1) és (2) bekezdés
	d) 45 km/óra felett 55 km/óraig	d) 90 000	39. § (1) bekezdés
	e) 55 km/óra felett 65 km/óraig	e) 130 000	39/A. § (2) bekezdés
	f) 65 km/óra felett 75 km/óraig	f) 200 000,	
	g) 75 km/óra felett	g) 300 000,	
2.	50 km/óra felett 100 km/óra sebességig		
	a) 15 km/óra felett 30 km/óraig	a) 30 000	14. § (1) bekezdés d) pont
	b) 30 km/óra felett 45 km/óraig	b) 45 000	26. § (1) és (2) bekezdés
	c) 45 km/óra felett 60 km/óraig	c) 60 000,	
	d) 60 km/óra felett 75 km/óraig	d) 90 000,	
	e) 75 km/óra felett 90 km/óraig	e) 130 000,	
	f) 90 km/óra felett 105 km/óraig	f) 200 000,	
	g) 105 km/óra felett	g) 300 000,	
3.	100 km/óra sebesség felett		
	a) 20 km/óra felett 35 km/óraig	a) 30 000	14. § (1) bekezdés d) pont
	b) 35 km/óra felett 50 km/óraig	b) 45 000	26. § (1) és (2) bekezdés
	c) 50 km/óra felett 65 km/óraig	c) 60 000,	
	d) 65 km/óra felett 80 km/óraig	d) 90 000,	
	e) 80 km/óra felett 95 km/óraig	e) 130 000,	
	f) 95 km/óra felett 110 km/óraig	f) 200 000,	
	g) 110 km/óra felett	g) 300 000,	

2. melléklet a 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelethez

Sorszám	A vasúti átjárón való áthaladásra vonatkozó rendelkezések	A közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet	Bírság összege Ft-ban
1.	A vasúti átjáró előtti megállásra vonatkozó rendelkezések	39. § (3) bekezdés b), c), e),, h) pont	100 000
2.	A vasúti átjáróra történő ráhajtásra vonatkozó rendelkezések	39. § (5) bekezdés a) és b) pont	300 000

3. melléklet a 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelethez

Sorszám	A járműforgalom irányítására szolgáló fényjelző készülékek jelzései	A közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet	Bírság összege Ft-ban
1.	A fényjelző készülék előtti megállási kötelezettség	9. § (4) bekezdés c) pont	50 000
2.	A továbbhaladás tilalmát jelző fényjelzés	9. § (4) bekezdés d) pont	100 000

4. melléklet a 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelethez

Sorszám	A járművel történő megállásra és várakozásra	A közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet	Bírság összege Ft-ban
1.	A megállás tilalmára	15. § (1) bekezdés a) pont 40. § (5) bekezdés a), c), d), e), f), g), h), i), j), l), m) pont	30 000
2.	A várakozás tilalmára	41. § (2) bekezdés a), c), d) pont	30 000

5. melléklet a 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelethez

Sorszám	Az autópálya leálló sávjának igénybevételére	A közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet	Bírság összege Ft-ban
1.	Haladás a leálló sávon	36. § (1) bekezdés és 37. § (2) bekezdés	150 000
2.	Megállás az úttesten és a leálló sávon	37. § (4) bekezdés	100 000

6. melléklet a 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelethez

Sorszám	A behajtási tilalomra, a kötelező haladási irányra	A közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet	Bírság összege Ft-ban
1.	A behajtás tilalmára	13. § (1) bekezdés g), g)/1, i), i)/1) pont 14. § (1) bekezdés n), z) pont	50 000
2.	A kötelező haladási irányra	13. § (1) bekezdés a), a)/1), b), c) pont 14. § (1) bekezdés a), b), c) pont	50 000

7. melléklet a 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelethez

Sorszám	A természet védelmére	A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény	Bírság összege Ft-ban
1.	A gépjárművel engedély nélkül történő közlekedés a) védett természeti területen b) fokozottan védett természeti területen	38. § (1) bekezdés j) pont	a) 150 000 b) 300 000
2.	Az engedélyezett közlekedési útról való letérés a védett vagy fokozottan védett természeti területen	38. § (1) bekezdés j) pont	100 000

III.

Az indítványok részben megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt a jogszabály által alkalmazott megoldás bevezetésének indokát, valamint magát a jogi konstrukciót tekintette át.

1.1. Az utóbbi években előre soha nem látott mértékben növekedett meg a közúti közlekedésben részt vevők

száma, mellyel a gépjárművek napi rendszerességgel történő használata állandósult. Ezzel arányosan növekedett meg és vált sajnálatos módon tömeges jelenséggé a közúti közlekedési szabályszegések száma is, melyek szükség szerint súlyos személyi és vagyoni károk bekövetkezéséhez vezethetnek. Ezen új társadalmi tömegjelenség káros hatásainak kiküszöbölésére, illetve megelőzésére az eddig bevett és megfelelően alkalmazott jogi megoldások elégtelenek és kevésbé hatékonyak bizonyultak. A jogalkotó

feladata és kötelezettsége a társadalmi viszonyok adekvát leképezése, az új negatív jelenségekkel szembeni jogállami fellépés. Ezen kötelezettségének nemcsak a hagyományos jogintézmények módosításával, hanem új jogintézmények bevezetésével is eleget tehet. A közúti közlekedési szabályszegések Kkt. általi szankcionálásával a jogalkotó egy új jogintézményt, eljárási módot és szankciófajta választott.

1.2. A Kkt.-t a Kkt.mód. 2008. január 1. napjával akképp módosította, hogy egyes – gyakran előforduló és fokozottan veszélyes, továbbá a legmagasabb látenciájú – szabálysértések esetében – a szabálysértési eljárás és az ezen eljárásban kiszabható jogkövetkezmények érintetlenül hagyása mellett – közigazgatási bírság kiszabását tette lehetővé az első fokon eljáró kijelölt megyei rendőr-főkapitányságok számára. A szankció alkalmazására a Ket. alapján, azaz közigazgatási eljárás keretében kerül sor. Ez azonban nem akadályozza a szabálysértési eljárás lefolytatását és abban (pénzbírság és helyszíni bírság kivételével) a további szabálysértési szankciók kiszabását. A Kkt. e rendelkezéseinek alkalmazására és ezekkel összefüggésben a közigazgatási bírság kiszabására 2008. május 1. napját követően kerülhetett sor.

A Kkt.mód. javaslatához fűzött miniszteri indokolás szerint a módosítás célja a közlekedés biztonságának javítása, a halálos és a személyi sérüléssel járó balesetek számának drasztikus csökkentése, valamint a kiszabott bírságok behajtási hatékonyságának növelése volt. Az indoklás szerint „[a] közúti ámokfutókkal, a gyorshajtókkal, az ittasan vezetőikkel és zebrán átszáguldozókkal szemben zéró toleranciát kell hirdetni. (...) Jelen módosítás általános ígérennyel tartalmazza azon közlekedési szituációkat, amelyek megsértése esetén a gépjármű üzemben tartójának a felelőssége is felmerülhet.” Emellett a kormánybiztos véleményében foglalt magyarországi közlekedésbiztonsági statisztika adatai alapján megállapítható, hogy a balesetek száma önmagában és európai viszonylatban is magas. Az Európai Bizottság 2001. szeptember 12-én kiadott Fehér Könyvének [Európai közlekedéspolitika 2010-ig: ideje dönteni COM (2001) 370.] legfőbb célkitűzése, hogy az Unióban 2001-hez képest 2010-ig a halálos kimenetelű közlekedési balesetek száma 50 százalékkal csökkenjen. A módosítás előtt hatályos szabályozás e cél elérésére alkalmatlan volt, mivel az üzemben tartónak az a joga, hogy úgy nyilatkozzon: a gépkocsit a szabálysértés elkövetésekor hozzátartozója vezette, akire azonban nem köteles terhelő vallomást tenni, a szabályszegők sokaságának a felelősségre vonását tette lehetetlenné. A fent kifejtetteken túl a módosítás, azaz a vétkességtől független objektív felelősség bevezetésének célja az üzemben tartók fokozott felelősségének érvényre juttatása, az önkéntes jogkövetés arányának növelése, a közlekedési morál pozitív irányú változtatása, a szankció kikerülhetetlensége, valamint a közlekedési balesetek számának csökkentése volt. A kormánybiztos által rendelkezésre bocsátott statisztikai adatok szerint a halálos kimenetelű balesetek száma 2008-ban mintegy

23 százalékkal, a súlyos sérüléssel járó balesetek száma pedig mintegy 12 százalékkal csökkent.

1.3. A támadott jogi konstrukciót az indítványozók és a köznyelv is objektív felelősségként aposztrofálják, azonban ez nem teljesen helytálló. Egyfelől ugyan a közigazgatási jogban ismert, vétkességre tekintet nélküli (objektív) felelősségi alakzatról van szó, másfelől azonban a Kkt. 21/A. § (1) és (2) bekezdései törvényi kimentési lehetőségeket biztosítanak, a (3) bekezdés pedig egyfajta mögöttes helytállási kötelezettséget (quasi „kezesi” felelősséget) teremt az üzemben tartó terhére. A szabálysértésről (pl. fényképfelvétellel, vagy más bizonyíték alapján) tudomást szerző, és az R.-ben kijelölt megyei rendőr-főkapitányság (2010. január 1-től a Budapesti Rendőr-főkapitányság VI. kerületi rendőrkapitánya) az üzemben tartónak küldi meg a szabályszegést megállapító elsőfokú határozatot, mert (a tipikus élethelyzetet alapul véve) azt vélelmezi, hogy a szabálysértés elkövetése idején ő vezette a gépjárművet, és e vélelem alapján közigazgatási bírság megfizetésére is kötelezi. Az üzemben tartó vagy tudomásul veszi a határozatot és befizeti a bírságot, mellyel a közigazgatási eljárás befejeződik, vagy mentesülése érdekében 8 napon belül bizonyítja, hogy az autót eltulajdonították, illetve, hogy azt más vezette, megnevezve a használó személyt. Ha a hatóság a tényleges használótól be tudja hajtani a bírságot, az eljárás szintén befejeződik, amennyiben azonban nem, akkor külön határozattal ismételt az üzemben tartót kötelezi a közigazgatási bírság megfizetésére.

Ezen túlmenően a Kkt. 21/B. §-a alapján – a közigazgatási eljárás mellett párhuzamosan – szabálysértési eljárás is indulhat, melyben azzal szemben, akivel szemben közigazgatási bírság szabható ki, pénzbírság kiszabására lehetőség nincs, további szabálysértési jogkövetkezmények (pl. járművezetéstől eltiltás) azonban alkalmazhatók.

1.4. A jogintézmény jelenlegi formájában – az alkalmazandó eljárási szabály (Ket.) és az eljárás jellemzői alapján – a közigazgatási jog hatálya alá tartozik, azonban maga a jogviszony komplex jellegű, ami szabálysértési jogi és polgári jogi jellemzőkkel is rendelkezik. A polgári jogban és a közigazgatási jogban egyaránt ismert a vétkességtől független felelősség intézménye, a jogalkotó ezt vette alapul, és ennek mintájára hozta létre a közigazgatási bírság elnevezésű, a kiemelt közlekedési szabálysértő magatartások tanúsítása esetén alkalmazandó szankciót. Ezzel a jogalkotó az üzemben tartóknak, illetve szélesebb értelemben a közlekedésben részt vevőknek a jogsértés tényére alapozott, fokozott felelősségét írta elő a közúti közlekedés rendjének, mint össztársadalmi érdeknek a megóvása céljából.

2. A közigazgatási jogban ismert objektív felelősség és bírság előzményei és főbb jellemzői:

2.1. Feltárva az objektív bírságok kialakulásának történetét világossá válik, hogy a közigazgatási jogban nem újkeletű intézményről van szó. A bírságok közös jellemzője, hogy előbb csak szervezetekkel szemben voltak kiszabhatók, összegük az általános közigazgatási szankciónál ma-

gasabb volt, elkülönült állami alapokba folytak be és elegendő volt a jogsértés tényét bizonyítani, a jogsértő vét-kessége és egyéb körülményei figyelmen kívül maradtak.

Az 1990-es évek közepére a közigazgatás szinte minden ágazata rendelkezett objektív bírsággal, melyek már nem csak szervezetekkel szemben, hanem természetes szemé-lyekkel szemben is kiszabhatók voltak, kerettényállásokat tartalmaztak, az összegük pedig jelentősen nőtt.

2.2. A munkaügyi bírság intézményét is vizsgáló 29/1998. (VI. 17.) AB határozat kimondta, hogy „az ügy-nevezett közigazgatási bírságok, mint önálló anyagi jogi bírságok az utóbbi évtizedekben a hazai jogrendszerben széles körben elterjedtek, s ma már igen sok jogcímen ki-szabhatók. (Elegendő utalni a bányafelügyeleti, az építés-ügyi, a fogyasztóvédelmi, a környezetvédelmi, a lég-szennyezési, a műemlékvédelmi, a pénztárfelügyeleti, a távközlési, a tűzdefelügyeleti, a tűzvédelmi, a vámigaz-gatási, a versenyfelügyeleti és a veszélyes hulladék bírsá-gokra). Közös jellemzőjük, hogy törvényi szintű szabályo-záson vagy felhatalmazáson alapulnak, általában objektív jellegűek (vétkességre tekintet nélkül kiszabhatók), vala-mint a befolyt bírságösszegek közvetve vagy közvetlenül reparációs célokat szolgálnak (pl. védett értékek sérelmé-nek orvoslását, kutatások támogatását)” (ABH 1998, 211, 217–218).

Az Alkotmánybíróság az erdőgazdálkodási bírság al-kotmányosságát vizsgáló 387/B/2007. AB határozatában ennél tovább ment és hangsúlyozta, hogy „[a] jogalkotót a felelősségi szabályok megalkotásakor – az Alkotmány keretei között – viszonylag szabad mérlegelési jog illeti meg. Önmagában az a tény, hogy a jogalkotó az általános felelősségi alakzat szerint szankcionál-e, avagy az általá-nos szabályoktól eltérő, speciális rendelkezések megalko-tását tartja szükségesnek, és már a szabályok vétlen meg-szegése – azaz lényegében a vétkességtől független objek-tív felelősség fennállása – esetén is lehetősége van bírság kiszabására, a jogbiztonságot nem sérti, sőt erősíti” (ABK 2008. november, 1603, 1605.).

2.3. A közigazgatási szankciók lényegüket tekintve két csoportra bonthatók. Az egyik csoportot a szabálysértési szankciók alkotják: ezek funkciója a jogrend védelme, és – hasonlóan a büntetőjogi szankciókhoz – a bűnösség meg-állapításán alapulnak. Ezekkel szemben a nemzetközi egyezmények és a magyar alkotmánybírósági gyakorlat alapján is elvárhatóak a büntetőjogban érvényesülő garan-ciák úgy is mint jogállami követelmények.

A szankciók másik csoportjába azok a közigazgatási szankciók tartoznak, amelyeket a közigazgatási szervek felügyeleti eljárásuk során a közigazgatás-ellenes cselek-mények, azaz a közigazgatási jog szabályainak megsértése miatt alkalmaznak. Ezeket a bírságokat nevezi a szakiro-dalom felügyeleti bírságnak (pl. építésügyi bírság, fo-gyasztóvédelmi bírság, környezetvédelmi bírság, munka-ügyi bírság, adóbírság, jövedéki bírság stb.). Közös jel-lemzőjük, hogy közigazgatás-ellenes magatartások esetén alkalmazható olyan objektív szankcióknak minősülnek, melyeknek elsődleges *funkciója a közigazgatási jog ér-*

vényre juttatása, illetve másodlagosan a prevenció. Közvetve szerepük továbbá a jog által védett közösségi érdek, jelen esetben a közúti közlekedés rendjének fenntartása és védelme, illetve ennek helyreállítása, függetlenül a jogsér-tő bűnösségtől, illetve vétkességétől.

IV.

1. A konkrét esetben az Alkotmánybíróság az egyes jogszabályi rendelkezések vizsgálatát megelőzően megá-lapította, hogy a Kkt. támadott rendelkezései három egy-mástól eltérő felelősségi alakzatot szabályoznak. Az első a Kkt. 21. § (1) és (2) bekezdésében megfogalmazott, a gépjármű üzemeltetéséből fakadó, annak során elköve-tett szabályszegésért fennálló üzembentartói-használói (objektív) felelősség. A második a 21/A. § (3) bekezdése szerinti üzembentartói (mögöttes-kezesi) felelősség ab-ban az esetben, ha a gépjárművet használó és szabályszegő személytől a bírság behajthatatlan. A harmadik eset pedig a Kkt. 21/B. §-ban, továbbá részletesen az Szt.-ben szabá-lyozott, magáért a szabálysértés elkövetéséért viselt (sza-bálysértési) felelősség.

2. Az indítványozók többsége formálisan a Kkt. 21. §-ának, 21/A. §-ának és 21/B. §-ának egésze, valamint – a Kkt. 21. § (1) és (2) bekezdéseinek végrehajtásáról ren-delkező – R. teljes szövege alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az Alkotmány-bíróság ezzel szemben – mivel állandó gyakorlata szerint az indítványokat tartalmuk szerint bírálja el – az érdemi vizsgálatot a Kkt. 21. §-a vonatkozásában kizárólag az (1) és (2) bekezdésre, a 21/A. § és a 21/B. § egészére, az R. vo-natkozásában pedig kizárólag az 1. § (1) és újonnan beikta-tott (3) bekezdésére, illetve a 1–7. számú mellékletére folytatta le. Ennek indoka az, hogy a Kkt. 21. § (3)–(6) be-kezdései, illetve az R. 1. § (2) bekezdése, valamint a 2–13. §-a olyan eljárási, technikai, adminisztratív szabá-lyokat tartalmaznak, melyeket az indítványozók tartalmi-lag, érdemben nem támadtak.

2.1. Az Alkotmánybíróság először a Kkt. 21. § (1) és (2) bekezdésében, valamint az R. 1. § (1) bekezdésében foglalt objektív felelősség intézményét a korábban bemu-tatott jogszabályi, illetőleg társadalmi és közlekedési kör-nyezet figyelembevételével vizsgálta meg.

A KRESZ 3. § (1) bekezdése alapján aki a közúti közle-keedésben részt vesz, köteles a közúti forgalomra, valamint a közútnak és környezetének a védelmére vonatkozó jog-szabályi rendelkezéseket megtartani, továbbá a közúti jel-zések rendelkezéseinek, továbbá a forgalom irányítására, ellenőrzésére jogosultak utasításainak eleget tenni, vala-mint úgy közlekedni, hogy a személy- és vagyónbiztonsá-got ne veszélyeztesse, másokat közlekedésükben indoko-latlanul ne akadályozzon, és ne zavarjon. Ez a szabály te-hát azt jelenti, hogy a közúti közlekedés minden résztve-vője (ideértve a gyalogosokat is) a közúti forgalomban

való pusztá részvétellel aláveti magát a mindenkire nézve egyaránt kötelező közlekedési szabályoknak.

A Kkt. érintett rendelkezése ennél szűkebb esetkörre, a gépjárművezetésre vonatkozóan azt a felelősségi vélelmet állítja fel, hogy amennyiben a jármű üzemeltetése során valamely közlekedési szabály megszegésére és ezzel jelentős kár okozására alkalmas – vagy akár személyek életét, testi épségét közvetlenül vagy közvetve fenyegető – veszélyhelyzet előidézésére került sor, azt az üzemben tartó követte el. Ehhez kapcsolódóan az R. nevesíti, hogy a Kkt.-ben felsorolt szabályszegések a KRESZ pontosan mely előírásainak megszegését takarják.

A felelősség generális alapja a gépjármű üzemben tartása, illetőleg az üzemeltetése, azonban a konkrét közlekedési szabályszegés az, amely a közigazgatási eljárásban a helyállásra kötelezést eredményezi, ami alól a jogalkotó kimentési lehetőségeket is biztosított.

A felelősségi konstrukció hasonlít a polgári jogi veszélyes üzemi (fokozott) felelősséghez, azonban attól – az alább kifejtettek miatt – különbözik is.

Egyrészt a gépjármű mint veszélyes üzem üzemben tartója a bírói gyakorlatban a polgári jogi értelmezés szerint az a személy, akinek a fokozott veszélyforrás tartósan a rendelkezése alatt van. Ő az a rendelkezésre jogosult, akinek az elhatározásától függ, hogy a veszélyforrás működjék-e és ha igen, milyen külső- és belső feltételek mellett.

Közigazgatási jogi értelemben azonban az üzemben tartói minőség ennél szűkebb, egzaktabb. Az R. 1. § (2) bekezdése – összhangban a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény 2. § 9. pontjában foglaltakkal – üzemben tartónak azt a személyt tekinti, akit a gépjárműnek a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló törvény alapján vezetett nyilvántartásba üzemben tartójaként bejegyeztek.

Lényeges különbség másrészt az is, hogy míg a polgári jogi fokozott felelősség elsődlegesen a veszélyes üzem működése során okozott károk megtérítését (reparációját) szolgálja, addig a közigazgatási objektív felelősség már önmagában – vétkesség, felróhatóság nélkül – a szabályszegő, veszélyeztető magatartáshoz, a közúti közlekedés rendjének megsértéséhez fűz jogkövetkezményt (bírságot), a közlekedés biztonsága és ezzel keresztül a társadalom védelme érdekében.

Miután a két felelősségi alakzat közé nem tehető egyenlőségjel, az alkotmányossági megítélésnek sem teljesen azonosak a szempontjai.

2.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy a támadott jogi konstrukció ellentétes-e a jogállamiság követelményével abból az okból, hogy az üzemben tartó – kimentés sikertelensége esetén – a gépjárművet ténylegesen használó magatartásáért felel, amit a konkrét szabályszegés során nem tud befolyásolni.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint önmagában az úgynevezett „objektív felelősség” intézménye [Kkt. 21. § (1) bekezdés], azaz a jogsértés üzemben tartó általi elkövetésének vélelme – biztosítva a vélelem megdöntésének le-

hetőségét – az alábbi indokok miatt nem ellentétes a jogállamisággal.

A Kkt. 21. § (1) bekezdésében felsorolt magatartások túlnyomó részének megvalósítása esetén a közúti közlekedésben szükségszerűen olyan veszélyhelyzetek következnek be, melyek nemcsak közvetve, de közvetlenül is alkalmasak arra, hogy súlyos károkat okozzanak, adott esetben a közlekedésben részt vevő „törvénytisztelő” személyek életét, testi épségét fenyegezzék (megengedett legnagyobb sebesség túllépése, a vasúti átjárón való áthaladás szabályainak megszegése, a járműforgalom irányítására szolgáló fényjelző készülék jelzéseinek figyelmen kívül hagyása, az autópálya leálló sávjának igénybevételére vonatkozó szabályok megszegése, a behajtási tilalommal, a kötelező haladási iránnyal kapcsolatos szabálysértés). Azonban még a megállásra (fényjelző készülék észlelésének akadályozása; útkanyarulatban, bukkanóban, útkereszteződésben, gyalogátkelőhely közvetlen környezetében történő megállás) és a várakozásra (három külön úttesttel rendelkező út középső úttestjén történő várakozás; a szabályosan várakozó másik jármű megközelítésének vagy elindulásának akadályozása) vonatkozó közlekedési szabályok megszegése esetén is előállhat veszélyhelyzet, illetve a természet védelmével kapcsolatos rendelkezések megszegése is károsodás veszélyét okozhatja. A veszélyhelyzetek és károk megelőzése érdekében nyomós közérdek fűződik a közlekedési szabályok minden egyes közlekedő általi betartásához és az állam általi szigorú, következetes betartatásához. A közlekedési jogi normák (mint a közlekedési morál minimuma) tényleges érvényesítéséhez nélkülözhetetlenek a jogérvényesítő szankciók, azok kilátásba helyezése és tényleges – kikerülhetetlen – kiszabása, már a szabályszegés tényére alapozva. Ehhez pedig elengedhetetlenül szükséges, hogy valaki a szabályszegő magatartásért felelősséget viseljen, hogy se a felelős személy, se a felelősség ne „tűnhessen” el.

Ez összhangban áll az EJEB e tárgykörben kialakított következetes gyakorlatával is, melyet legutóbb az O’Halloran és Francis v. Egyesült Királyság (2007. június 29.) ügyben erősített meg. E szerint minden gépjármű tulajdonosa, illetve használója (vezetője) tudja, hogy ezzel (a tulajdonlással, illetve a használattal) meghatározott szabályrendszernek veti alá magát. A gépjármű birtoklása vagy használata (hasonlóan a lőfegyverekhez) ugyanis olyan minőségű, mint amely alkalmas arra, hogy súlyos károkat okozzon. Az EJEB hangsúlyozta, hogy a gépjárművek tulajdonlására és használatára vonatkozó felelősség része az a kötelezettség is, hogy a közúti közlekedési szabálysértés elkövetésének gyanúja esetén a tulajdonos vagy az üzemben tartó tájékoztassa a hatóságokat arról, hogy a cselekmény elkövetésének idején ki vezette a gépjárművet. Az EJEB nem tekintette az Egyezmény 6. cikk 1. bekezdésébe ütközőnek az Egyesült Királyság azon szabályát, miszerint az üzemben tartó büncselekményt követ el azzal, hogy nem nevezi meg a szabályszegést elkövető jármű vezetőjét.

Az üzemben tartót tehát egyfelől – általánosságban, a veszélyes üzem működtetéséből adódóan – fokozott gondossági kötelezettség terheli. Fokozottan felel a közlekedési szabályok betartásáért. E körben felel azért, hogy ő maga, valamint az ő jogán a gépjárművet használó személy is jogkövető magatartást tanúsítson. A jogalkotó a támadott megoldás keretében azt vélelmezi, hogy a szabályszegés elkövetésének idején a gépjárművet az üzemben tartó vezette. E vélelem azonban az üzemben tartó részéről megdönthető. Abban az esetben pedig, ha a felelősség alól magát kimenteni nem tudja, viselnie kell annak a vélelemnek a terhét, hogy a szabályt saját magatartásával ő maga szegte meg, hiszen a felelősséget másra sikeresen áthárítani nem tudta. A felelősségre vonás jelen szabályozási környezetben azonban (különös tekintettel a kimentési okok természetére) szorosan az elkövetett szabályszegéshez és nem pusztán az üzemben tartáshoz kapcsolódik.

Ilyen típusú – represszív jellegű, preventív funkciójú – felelősségi alakzatot hozott létre a jogalkotó új jogintézményként a közigazgatási jogban. A közigazgatási bírságokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság a 498/D/2000. AB határozatában kimondta, hogy „[a]z építésügyi bírság közigazgatási jogi szankció, a jogsértő magatartás (...) szankciója, a jogsértésért való felelősség érvényesítésének módja”. E határozatban megállapította azt is, hogy „az Alkotmány nem tartalmaz rendelkezéseket a közigazgatási jogi szankciókra vonatkozóan. A jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a szankció alkalmazási feltételeinek, mértékének szabályozása során. A jogalkotó döntési szabadságának csak az Alkotmány rendelkezései szabnak korlátot (...) nem sértheti alkotmányellenes módon (...) a jogállamiság követelményeit” (ABH 2003, 1202, 1206.). E körben az Alkotmánybíróság ismételten utal a 387/B/2007. AB határozatra is (ABK 2008. november, 1603.), miszerint az általános felelősségi alakzattól eltérő, speciális rendelkezések megalkotása, és a szabályoknak már a vétlen megszegése (objektív jogellenesség) esetén kiszabott bírság a jogbiztonságot nemhogy nem sérti, hanem jogkövetésre („törvénytszeteletr”) ösztönözve inkább erősíti.

A fent kifejtettek alapján a jogalkotó mérlegelési szabadságába tartozik annak eldöntése, hogy – alkotmányos keretek között – milyen felelősségi alakzatot alkot, figyelembe véve annak a jogágnak a sajátosságait, melyben azt elhelyezi. Lehetősége van azonban arra is, hogy az új társadalmi jelenségekre reagálva a már meglévő jogágak mellett új jogterületet alkosson, az alkotmányos garanciák szigorú érvényesülését biztosítva. Ennek során figyelembe vehet azonban a fenti szempontokon túl olyan tényezőket is, melyek elősegítik a felelősségre vonás hatékonyabb érvényesítését. A jogkövetkezmény hatékonysága elsősorban a felelősségre vonás elkerülhetetlenségén múlik, mely tény nem sérti a jogbiztonság követelményét, hanem éppen ellenkezőleg, a jogkövető magatartásra ösztönzés révén alkotmányosnak tekinthető.

A jogsértés tényére és az üzemben tartói minőségre alapozott, a jogsértő bűnösségétől, illetve vétkességétől füg-

getlen felelősségre vonás önmagában nem alkotmányellenes, nem eredményez törvénytörést, az igazságos és világos kritériumon (a felelősségi vélelmen) alapul, továbbá a vélelem a törvényi keretek között megdönthető. Az üzemben tartónak lehetősége van arra, hogy a felelősség alól magát kimentse, elkerülve ezzel a közigazgatási bírság megfizetésének kötelezettségét. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kkt. 21. § (1) és (2) bekezdése, valamint az R. 1. § (1) bekezdése önmagában nem ellentétes a jogállamiság követelményével, ezért az indítványokat e tekintetben elutasította.

2.3. Ezt követően az Alkotmánybíróság azon indítványi elemeket vizsgálta meg, hogy a közigazgatási bírság bevezetésével a jogalkotó hatalmával visszaélt-e, alkotmányellenes helyzetet teremtett-e azzal, hogy az ártatlanság vélelmének követelményét mellőzte, hogy a közigazgatási bírságot a jogrendszerben a szabálysértési-, illetve a büntetőjogon kívül alkalmazza, valamint azzal, hogy a büntethetőséget kizáró okok a közigazgatási eljárásban nem érvényesülhetnek.

2.3.1. Az Alkotmánybíróság a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában megvizsgálta, hogy a joggal való visszaélés milyen esetekben eredményezi a jogbiztonság sérelmét. E határozatában kifejtette, hogy „a demokratikus jogállamokban – így hazánkban is – a joggal való visszaélés tilalmának érvénye nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom – az egyes jogágak sajátosságaitól függő formában – az egész jogrendszerben érvényre jut. A Magyar Köztársaságban az említett tilalomnak az egész jogrendszerre kiterjedő általános érvénye közvetlenül az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdéséből vezethető le. (...) Alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel” (ABH 1998, 240, 244, 246.).

Ennek alapján az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben azt kellett eldöntenie, hogy a közigazgatási bírságot a jogalkotó a jogrendszerben való rendeltetésétől eltérő célra használta-e fel.

A 3/1998. (II. 11.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „[a] jogalkotó kellően megfontolt indokok alapján, a közlekedés minden résztvevőjének az élete és a biztonsága érdekében határozza meg azokat a szabályokat, amelyek a közlekedésben részt vevő valamennyi személyre vonatkoznak. A jogalkotó a közlekedés rendjét szabályozó előírások betartását különböző – igazgatási, szabálysértési, büntető – szankciók kilátásba helyezésével is elősegíteni kívánja” (ABH 1998, 61, 65–66.).

Annak vizsgálata során, hogy a jogalkotó a jogintézményt a rendeltetésétől eltérő célra használta-e fel, annak funkciójából kell kiindulni. A polgári jogi, a büntetőjogi és a közigazgatási jogi védelem egymáshoz való viszonya tekintetében megállapítható, hogy a polgári jogi veszélyes üzemi felelősség célja elsősorban a konkrét károsultak jogvédelme. A büntetőjog – speciális és generális preventív funkcióján keresztül – a közösséget védi a társadalomra veszélyes bűncselekmények elkövetőivel szemben, a közigazgatási jog

funkciója pedig elsősorban a jog érvényesülésének biztosítása, ezen keresztül a prevenció. Míg a polgári és a büntető felelősség utólag, a következményre reagál, a közigazgatási jog célja jelen esetben a súlyosabb eredmények – élet elvesztése, testi épség sérülése, vagyoni károsodás – megelőzése.

A büntetőjogi (jellegű) eszközök csak *ultima ratioként* alkalmazhatók. A 30/1992. (V. 26.) AB határozat szerint „a büntetőjog (...) [t]ársadalmi rendeltetése, hogy a jogrendszer egészének szankciós zárköve legyen. A büntetőjogi szankció, a büntetés szerepe és rendeltetése a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartása akkor, amikor már más jogágak szankciói nem segítenek” (ABH 1992, 167, 176.). Ha azonban van enyhébb jogi eszköz, akkor azt kell (és egyben elegendő) alkalmazni. Ez nem csak a jogállamiság és általában az alkotmányosság követelményeinek felel meg, de a jogsértők érdeke is ez. Jelen esetben – a szabályszegők által előidézett veszélyhelyzetekben – a közlekedésben részt vevő más személyek több alapjoga, különösen az élethez való joga veszélyeztetett, ezért az államot az általános intézményes életvédelmi kötelezettsége részeként itt „közlekedési életvédelmi” jogalkotási és jogérvényesítési kötelezettség is terheli.

2.3.2. A vizsgált jogszabályi rendelkezésekben szereplő közigazgatási szankció funkciója nem a reparáció, hanem represszív szankcióként a közlekedési igazgatási-szervezési jog érvényesítése, a közlekedésbiztonsági jogszabályi előírások betartatása, a megelőző-nevelő hatás elérése, azaz a *speciális és generális prevenció*. Ezt szolgálja az is, hogy az R. 11. § (5) bekezdése értelmében a központi költségvetésbe befolyó összeget a Kormány részben közlekedésbiztonsági célra, így különösen a Rendőrség közlekedésrendészeti feladatainak ellátására, illetve az ehhez szükséges eszközállományának fejlesztésére fordítja.

A jogalkotó tehát a közigazgatási bírság szankciót hangsúlyosan a közigazgatási jogot érvényesítő, elsősorban preventív funkcióval ruházta fel. Emellett természetesen van a közigazgatási szankciónak egyéb – korábban már említett – alkotmányos rendeltetése is. Ezt az új jogintézményt a jogalkotó alkotmányos célra, rendeltetészerűen használta fel. Ebből következően nem eredményezi a jogállamiság sérelmét, hogy a jogalkotó a büntetőjogban alkalmazott büntethetőséget kizáró okok rendszerének egészét nem terjesztette ki maradéktalanul a közigazgatási jogra. Nem fakad az Alkotmányból olyan kötelezettség sem, hogy az egyik jogág rendszerében érvényesülő elvek és jogintézmények összessége egy másik jogágban is kényszerítően alkalmazandó legyen. A különbségek a jogrendszer tagozódásából és az egyes jogágak sajátosságaiából szükségszerűen erednek. Ugyanakkor a jogalkotó nincs elzárva attól, hogy egy adott (akár új) jogterületen, más jogágban már alkalmazott és bevált egy-egy szabályozási elemet átvegyen, illetve, hogy – mint jelen „objektív felelősség” esetében – komplex jogintézményt hozzon létre. A fent kifejtettek miatt az indítványozók kifogásait az Alkotmánybíróság ebben a tekintetben nem találta megalapozottnak, ezért elutasította.

2.4. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy ez az új felelősségi intézmény [Kkt. 21. § (1) és (2) bekezdése] sérti-e a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmát.

Az Alkotmány e rendelkezését az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlata szerint – a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte és kifejtette, hogy bár az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szövegszerűen az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a tilalom – ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot – kiterjed az egész jogrendszerre. Így abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az emberi vagy az alapvető állampolgári jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánybíróság gyakorlata során ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140. stb.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában személyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha a jogalkotó valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy embercsoporttal történt összehasonlításban kezel hátrányosabb módon [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 161–162.; 1043/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.; 397/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 786, 787.; 432/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 789, 792.; 719/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 769, 775.; 17/2000. (V. 26.) AB határozat, ABH 2000, 112, 115.; 624/E/1999. AB határozat, ABH 2002, 1023, 1035. stb.].

Az Alkotmánybíróság fentebb ismertetett gyakorlatának megfelelően vizsgálta e megkülönböztetés tilalmának az indítványozók által állított sérelmét a támadott jogszabályi rendelkezések vonatkozásában. Az Kkt. 21. § (1) és (2) bekezdése a gépjármű üzemben tartóját, kimentés esetén a gépjárművet ténylegesen használó személyt kötelezi a közigazgatási bírság megfizetésére. Az Szt. alapján pedig a szabálysértési eljárás a tényleges szabálysértő ellen folyik, szabálysértési szankciót kizárólag vele szemben lehet alkalmazni. A hátrányos megkülönböztetést az indítványozók abban látják, hogy a használót szabálysértési eljárásban – ahol felelősségét kimentheti, és az eset összes körülményei feltárhatóak – legfeljebb 150 000 Ft. pénzbírsággal sújthatják, míg az üzemben tartó esetében – szűk kimentési lehetőségekkel élve, az eset összes körülményeit nem vizsgáló – közigazgatási eljárásban ez az összeg 300 000 Ft-ot is elérhet. Egy másik indítványozó szerint a jogszabály a köztulajdonban és a magántulajdonban álló járművek üzemeltetőit is eltérően kezeli.

Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megállapítja, hogy a törvényalkotó jelen esetben nem személyek, hanem a különböző típusú eljárások között tett különbséget. Az adott eljárásban érvényesülő szabályok az eljárás valamennyi alanyára egyformán vonatkoznak. Az eljárási szabályok (közigazgatási, szabálysértési) különbözősége nem minősül személyek közötti különbségtételnek. Az eljárások természetéből eredő különbségek nem eredményezik a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét. Ugyanezen okból nem állapítható meg a köztulajdonban és a magántulajdonban álló gépjárművek üzemeltetői között hátrányos megkülönböztetés sem, ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat – állandó gyakorlata szerint (539/D/2005. AB határozat; ABK 2008. május, 773.) – ebben a tekintetben elutasította.

2.5. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy a Kkt. 21. §-ában szabályozott szigorú közigazgatási felelősség és maga a bírságot kiszabó határozat meghozatalának módja [Kkt. 21/A. § (5) bekezdés] együttesen sértik-e az ártatlanság védelmének elvét és a tisztességes eljáráshoz való jogot, azaz alkotmányellenes helyzetet eredményeznek-e.

A felelősség védelmének és az ártatlanság védelmének ugyanabban az eljárásban való érvényesüléséhez, ennek alkotmányosságához a tisztességes eljáráshoz való jog garanciális szabályainak betartása szükséges, különös tekintettel arra, hogy a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat kimondta, hogy az *ártatlanság védelme eljárási alapelvként funkcionál* (ABH 1997, 263, 271.).

Azt az értelmezést, hogy az ártatlanság védelme eljárási természetű alapelv, alátámasztja a 26/B/1998. AB határozat is (az ártatlanság védelme elfogulatlanságot, pártatlan megközelítést, a megalapozott bizonyítás kötelezettségét, továbbá a prejudikáció tilalmát jelenti, azaz felelősség megállapítása nélkül a felelősség megállapításával járó hátrányos jogkövetkezményeket senki ne szenvedje el). Valójában tehát az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy a közigazgatási eljárás megfelel-e a tisztességes eljárás alkotmányos követelményének.

2.5.1. Kiindulópontként az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy a közigazgatási bírság kiszabására milyen eljárás keretében kerül sor, tekintettel arra, hogy a Kkt. maga nem rendelkezik erről. Az alkalmazandó eljárásjogra pusztán a jogintézmény elnevezéséből („közigazgatási” bírság) lehet következtetni. Magáról az eljárás lefolytatásáról, annak menetéről kizárólag a Kkt. 21/A. § (5) bekezdése szól, további eljárási szabályt erre vonatkozóan sem a Kkt., sem más törvény nem tartalmaz.

A Ket. nem veszi ki a közlekedési szabályszegés miatt indított eljárást saját hatálya alól [nem sorolja fel a 13. § (1) bekezdésében], de nem ad felhatalmazást a Kkt.-nak sem arra, hogy az általános szabályoktól eltérő (speciális, *sui generis*) eljárás keretében kerüljön sor a bírság kiszabására (noha a Ket. 13. § (2) bekezdése több jogterületen alkalmazza is ezt a megoldást). A Ket. 13. § (3) bekezdése értelmében a 13. § (1) és (2) bekezdésében nem említett közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabá-

lyok e törvény rendelkezéseitől *kizárólag* abban az esetben térhetnek el, ha azt *e törvény kifejezetten* megengedi, illetve ha az az Unió jogi aktusának vagy nemzetközi szerződésnek a végrehajtásához szükséges. Ilyen felhatalmazó rendelkezést azonban sem a Ket., sem más nemzetközi jogi dokumentumok a Kkt. vonatkozásában jelenleg nem tartalmaznak, ennek megfelelően a Ket. szabályait a közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárásban alkalmazni kell.

2.5.2. Mivel a jogalkotó a közigazgatási bírság kiszabásának szabályait nem vette ki a Ket. hatálya alól (azt jelenleg a Ket. hatálya alatt tartja), ezért az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy az eljárás megfelel-e a Ket. garanciális szabályainak.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt utal az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a közigazgatási szankciókról szóló R. (91) 1. számú Ajánlására, melynek 6. számú alapelve a tisztességes közigazgatási eljárás alapelveit kifejezetten a közigazgatási szankciók vonatkozásában fogalmazza meg.

Ezzel az Ajánlással és az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való joggal összhangban maga a Ket. is alapelvi szinten írja elő, hogy a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok (esetünkben a közlekedésbiztonság) megvalósítása érdekében gyakorolja [Ket. 1. § (1) bekezdés]. A Ket. kimondja azt is, hogy a közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni [Ket. 1. § (2) bekezdés], valamint hogy az eljárása során minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékel, döntését valósághű tényállásra alapozza [Ket. 2. § (3) bekezdés]. Szintén alapelvi szinten rögzíti a Ket., hogy az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez való jog [Ket. 4. § (1) bekezdés], valamint azt is, hogy a közigazgatási hatóság előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását [Ket. 5. § (1) bekezdés].

2.5.3. A Ket. általános szabályai alapján a hatóságnak az ügyfelet az eljárás megindulásáról értesítenie is kellene, azonban a Kkt. 21/A. § (5) bekezdése alapján az ügyfél – a Ket.-től eltérően, de erre vonatkozó felhatalmazás nélkül – csak a közigazgatási bírságot kiszabó határozat kézhezvételével értesül az eljárás megindulásáról. A felelősségi vélelem alóli mentesülés lehetősége (azaz az *exculpation*) kifejezetten igényli – legalább ebben az egy elemében – a tényállás előzetes tisztázását. Ezen túlmenően nem felel meg a szabályozás annak sem, hogy a döntés valósághű, azaz felderített tényálláson alapuljon. E tényből következik, hogy az egyszerűsített (standardizált) eljárási rendben a hatóság nem képes eleget tenni a Ket. 1. § (2) bekezdésében foglalt ügyféllel való együttműködési, valamint a Ket. 50. §-ában foglalt tényállás-tisztázási kötelezettségének sem. A felelősségi vélelem utólagos (az alap-közigazgatási eljáráson kívüli) megdöntésének a lehetősége fogalmi-

lag zárja ki azt, hogy a hatóság a tényállás-tisztázási kötelezettségének, valamint a tisztességes eljáráshoz való jognak mint alapvető követelménynek maradéktalanul eleget tudjon tenni.

A támadott jogszabályok által felhatalmazás nélkül kialakított eljárás tehát nem felel meg az Európa Tanácsi elvárásoknak és a Ket. előírásainak sem.

A konkrét esetben, ahogyan a felelősség vizsgálatakor az Alkotmánybíróság kifejtette, az üzemben tartót terheli a veszélyes üzem működéséből eredő felelősség akkor is, ha a szabályszegést maga az üzemben tartó követte el, valamint akkor is, ha az általa üzemeltetett veszélyes üzemet „másnak átengedte”, kivéve, ha a mentesülés eseteire eredménnyel hivatkozik.

A felelősségi vélelem alkalmazásának lehetőségét a közigazgatási jog nem zárja – és természetéből eredően nem is zárhatja – ki. A felelősségi vélelem azonban – mint jogtechnikai megoldás – a közigazgatási eljárásban általában csak a tisztességes eljárás fenti követelményeinek megfelelően alkalmazható.

Mivel a Kkt. 21/A. § (5) bekezdése jelenlegi formájában a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos követelményeinek az indokolásban kifejtettek miatt nem felel meg, az Alkotmánybíróság ezt a rendelkezést a határozat kihirdetése napjával megsemmisítette. Az újraszabályozás során a törvényhozónak kell eldöntenie, hogy a bírságolási eljárást a Ket. követelményeinek felelteti-e meg, vagy a Ket. hatálya alól kivett új jogintézmény jellegéhez, alkotmányos rendeltetéséhez igazodó eltérő szabályokat alkot. Mindkét esetben figyelemmel kell lennie azonban arra, hogy az eljárás ne sértse az Alkotmány garanciális szabályait.

2.6. Az eljárási garanciák körében az Alkotmánybíróságnak külön is meg kellett vizsgálnia, hogy – az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből, valamint az 57. § (5) bekezdéséből fakadóan – a felelősség alóli mentesülés eseteit [Kkt. 21/A. § (1) és (2) bekezdés] a jogalkotó ésszerű korlátok között alakította-e ki. A mentesülés két esetkörét ismeri a támadott rendelkezés. E szerint mentesül az üzemben tartó, ha bizonyítja, hogy a gépjármű jogellenesen került ki a birtokából, illetve, ha teljes bizonyító erejű magánokirattal vagy menetlevéllel, fuvarlevéllel igazolja, hogy azt más személy vezette, megnevezve a használó személyt. A szabályozási koncepció lényege, hogy a felelősségre vont személy bizonyíthassa: a jogsértést nem ő követte el, azaz hogy nem ő a felelős. Ettől különböznek az egyes indítványozók által felsorolt – szubjektív – kimentési okok (szükséghelyzet, végszükség, *vis maior*). Ezekben az esetekben ugyanis a jogsértő nem azt igazolja, hogy nem ő volt az elkövető, hanem a jogsértés tényének elismerése mellett azt, hogy a cselekményt nem vétkesen követte el. A mentesülés Kkt.-ban alkalmazott esetei – az elkövető vétkességének avagy vétlenségének figyelmen kívül hagyásával – azt hivatottak biztosítani, hogy az eljárás alanya csak „objektív körülményekre” hivatkozva kérhesse a felelősségre vonás mellőzését.

E koncepciót szem előtt tartva az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az objektív jogellenességre alapozott felelősségi vélelem ésszerű megdöntésének minimuma az, hogy a jogszabály maradéktalanul biztosítsa annak lehetőségét, hogy a felelősségre vont személy minden kétséget kizáróan bizonyíthassa: a jogsértést nem ő követte el. A támadott rendelkezések azonban ezt csak korlátozott mértékben biztosítják.

Mivel kifejezetten egyetlen indítványozó sem kérte az ésszerű kimentés hiánya miatt mulasztás megállapítását, sőt erre közvetlen utalás sem található egyik indítványban sem, ezért az Alkotmánybíróságnak azt kellett – hivatalból eljárva – megvizsgálnia, hogy az objektív körülményekre való hivatkozással történő mentesülés korlátozott volta olyan hiányosság-e, mely alkotmányellenes helyzetet eredményez. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság áttekinthette a mulasztással kapcsolatos gyakorlatát.

2.6.1. Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörét az Abtv. 49. §-a szabályozza, mely szerint – hivatalból vagy indítvány alapján – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotói kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton avatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 231.].

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

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítható akkor is, ha az adott kérdés tekintetében van ugyan szabályozás, de

az Alkotmány által megkívánt jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.], és akkor is, ha a jogalkotó nem megfelelő tartalommal szabályozott és ezáltal alkotmányellenes helyzet állt elő [15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138–139.].

Ez utóbbi esetkört figyelembe véve az Alkotmánybíróságnak azt kellett eldöntenie, hogy a jogalkotó által választott megoldás – a kimentési lehetőségek korlátozott volta – ellentétes-e az Alkotmánnyal, azaz van-e olyan alkotmányos rendelkezés, melyből levezethető a szabályozás elégtelen volta.

2.6.2. Az Alkotmánybíróság ebben a kérdésben osztja az egyik indítványozó azon álláspontját, miszerint az objektívnek tekintett közigazgatási szankciókkal szemben is követelmény, hogy legyen – akár objektív – személyes felelősségi alapja. Az Alkotmánybíróság a 498/D/2000. AB határozatában az objektív felelősségi szankciónak tekintett építésügyi bírsággal szemben is azt a követelményt fogalmazta meg, hogy az a jogsértésért való felelősség érvényesítésének módja legyen (ABH 2003, 1202, 1206.).

A jelen ügy tárgyaként megjelölt jogszabályi rendelkezések alkalmazása esetén akkor is meg kell bírságotni az üzemben tartót mint a jogsértés vélelmezett elkövetőjét, ha más hatósági (szabálysértési) határozat nem az ő felelősségét állapítja meg. Mivel a szabálysértési és a közigazgatási eljárás lefolytatásának sorrendjére a jogszabályok nem tartalmaznak semmilyen előírást, előfordulhat egyrészt olyan eset, hogy a szabálysértési eljárásban bizonyítottá válik, hogy nem az üzemben tartó követte el a szabálysértést, azonban ez a tény a közigazgatási eljárásban – annak korábbi befejeződése miatt – már nem használható fel. Ekkor az üzemben tartó felelősségének ésszerű alapja nincs. Másrészt az üzemben tartónak arra sincs lehetősége, hogy a szabálysértési eljárásban felhasznált bizonyítékok alapján megállapított tényállás egyes elemeit (azt, hogy nem ő vezette a gépjárművet) az ellene még folyamatban lévő közigazgatási eljárásban felhasználja. Ezen bizonyítékokat továbbá sem a fellebbezés folytán eljáró másodfokú közigazgatási hatóság (országos rendőrfőkapitány, 2010. január 1-ét követően a budapesti rendőrfőkapitány), sem pedig a határozat felülvizsgálata során eljáró bíróság – mely csak a határozat jogszabálysértő jellegét vizsgálhatja – nem veheti figyelembe.

Emellett a jogállamisággal ellentétes eredményre vezet az is, hogy a hatóság kimentésként kizárólag teljes bizonyító erejű magánokiratot fogad el, közokiratot (szabálysértési hatóság, bíróság határozata) azonban nem.

Az Alkotmánybíróság jelen határozat indokolásának IV. 2.3.2. pontjával összhangban ismét utal arra, hogy a jogalkotó nem köteles a más jogágakban (polgári jog, büntető jog) érvényesülő felelősség alóli mentesülést esteinek teljeskörű átvételére. Az Alkotmányból nem fakad olyan szabályozási kényszer, mely a jogalkotótól ezt megkövetelné, ugyanakkor nincs is elzárva attól, hogy a más jogágakban bevett kimentési okokat (pl. szükséghelyzet –

Ptk. 107. §, végszükség – Btk. 30. §, *vis maior* – Ptk. 345. §). megfelelően alkalmazza.

Az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdése szerint a mindenkit megillető jogorvoslati jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában a hatékony jogvédelem meglétének követelményét jelenti [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 272.; 21/1997. (III. 26.) AB határozat, ABH 1997, 103, 106.].

A vizsgált jogalkotói megoldás – a törvényi mentesülési okok szűkítése – megakadályozza a közigazgatási eljárás alanyát abban, hogy további ésszerű indokokkal a vele szemben fennálló felelősségi vélelmet megdöntse. Az ezzel kapcsolatos hatékony jogorvoslati eljárás speciális szabályainak hiánya tehát olyan helyzetet teremt, amelyben sérül egyrészt az Alkotmány 57. § (5) bekezdése, másrészt az Alkotmány 2. §-a (1) bekezdésében kimondott demokratikus jogállam elvének az a követelménye is, miszerint az Alkotmány azt garantálja, hogy ne szülessen olyan törvényi szabály, amely a bírói eljárás eredményének helyességét eleve kizárja. „Az anyagi igazság érvényre juttatását ellehetlenítő szabályozás éppúgy sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, a jogállamiság elvét, mint az eljárási garanciák hiánya.” [4/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 71, 77.]

Ezeknek a követelményeknek a Kkt. vizsgált rendelkezései nem felelnek meg, mivel a jogalkotó elmulasztotta megalkotni azokat a szabályokat, melyek a támadott jogi konstrukció alkotmányos működéséhez elengedhetetlenek. A Kkt. nem biztosítja a felelősség alóli ésszerű mentesülést minden olyan esetben, amikor az üzemben tartó a közigazgatási eljárás során – a Kkt. 21/A. § (1) és (2) bekezdéseinek esetein kívül is – minden kétséget kizáró módon bizonyítja, hogy a szabálysértést nem ő követte el. A fentiek szerint az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megállapította, és az Abtv. 49. §-a (1) bekezdésének megfelelően, határidő tűzésével felhívta a törvényhozót jogalkotási kötelezettségének teljesítésére. Az Alkotmánybíróság nyomatékosan utal arra, hogy a jogalkotó feladata és alkotmányos kötelessége, hogy – a kimentési okok megfelelő bővítésével – a jogbiztonság követelményének megfelelő normát alkotson.

3. Ezt követően az Alkotmánybíróság a Kkt. 21/A. § (3) bekezdésének alkotmányosságát vizsgálta meg és megállapította, hogy ellentétes a jogbiztonság követelményével az, ha a felelősségi vélelem megdöntése ellenére – behajthatatlanság esetén – mégis az üzemben tartót kötelezik a bírság megfizetésére.

3.1. A jogalkotó lényegében egy speciális, törvényen alapuló, mögöttes (quasi kezesi) helytállási kötelezettséget teremtett. Az indítványozók által támadott jogszabályi rendelkezés azonban e tekintetben nem hasonlítható össze a polgári jogi fő- és járulékos felelősségi szabályokkal. A különbség abban áll, hogy a Ptk. hasonló tartalmú rendelkezései esetében a kezesi helytállás vagy kötelezettség csak konkrét szerződésesség és/vagy károkozás esetén áll

be. A közlekedési szabályok megszegése esetében azonban konkrét károkozás nem következik be, tényleges (személy szerint meghatározható) károsult pedig nincs. Ez azt eredményezi, hogy a Kkt. 21/A. § (3) bekezdése esetében a magát kimentő üzemben tartó felelősség nélkül köteles helytállni, melynek célja így elsősorban az állam anyagi érdekeinek védelme, a bírság megfizetéséből származó állami bevétel biztosítása.

A Kkt. 21/A. § (2) bekezdésében ugyanis arról van szó, hogy az üzemben tartó jogszabályszerűen, azaz teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt nyilatkozattal adja másnak a használatába a járművet. A használó a teljes bizonyító erejű magánokirat, menetlevél, fuvarlevél elkészítésével, majd az üzemben tartó ennek a hatóság részére történő bemutatásával, illetve az ebben feltüntetett személy megnevezésével mindent megtett annak érdekében, hogy a – bizonyítás terhét egyébként nem viselő – hatóság a tényleges jogsértővel szemben tudja kiszabni a közigazgatási bírságot (és az esetleges további szabálysértési szankciót).

A bírságot a szabályszegő magatartás miatt szabja ki a hatóság, és azt az állam javára kell megfizetni. A Kkt. 21. § (1) bekezdésében foglalt esetekben veszélyhelyzet ugyan előáll, azonban sem károsult, sem kár ebben a helyzetben nincs. Emiatt a károsulti érdek előnyben részesítése nem eleme a szabályozásnak, az állam ebben az esetben nem tekinthető károsultnak. A közlekedés biztonságának javítása, a közlekedési morál pozitív irányú változtatása, illetve a közlekedési balesetek számának csökkentése sem indokolja a mögöttes felelősségi konstrukció bevezetését, mivel a szabályszegő személye ebben az esetben bizonyítottan elválik az üzemben tartó személyétől.

A jogsértés miatt kiszabott közigazgatási bírság behajtásának a kockázata az államot terheli. Jogállami keretek között nincs lehetőség arra, hogy a jogalkotó a felelősség alól már mentesült üzemben tartót utóbb mégis arra kötelezze, hogy ezt a kockázatot az állam helyett viselje. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben ugyanakkor utal arra, hogy a jogalkotó nincs elzárva attól, hogy a közigazgatási bírság szabályszegőn való behajthatatlansága esetén a már a kimentés alapjául szolgáló okirat alapján ismertté vált személlyel szemben szabálysértési eljárást kezdeményezve szabálysértési eljárásban szankciót (adott esetben pénzbírságot) szabjon ki, mely meg nem fizetése esetén – a törvényben meghatározott végrehajtási eljárás lefolytatása után – adók módjára behajtható, illetve elzárásra is átváltoztatható.

A Kkt. 21/A. § (3) bekezdése tehát a fent kifejtettek miatt a jogbiztonság követelményébe ütközik, ezért azt az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

3.2. A Kkt. 21/A. § (3) bekezdése az egyik indítványozó szerint az emberi méltósághoz való jogot sérti, mert alkotmányosan csak a bűnös elkövetőt lehet megbüntetni.

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.; 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.; 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2005, 329, 342–343.].

Mivel az Alkotmánybíróság a Kkt. 21/A. § (3) bekezdését az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésekbe ütközőnek minősítette, ezért a Kkt. e rendelkezésének az Alkotmány 54. §-ával való – indítványozó által vélt – ellentétét már nem vizsgálta.

4. Az Alkotmánybíróság azt követően a Kkt. 21/B. § (1) és (2) bekezdését – a közigazgatási és a szabálysértési eljárás viszonyát – vizsgálta meg abból a szempontból, hogy az megfelel-e a jogállamiság és a jogbiztonság alkotmányos követelményének.

Az Alkotmánybíróság már egy korai határozatában [9/1992. (I. 30.) AB határozat] kimondta, hogy „[a] jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények” (ABH 1992, 59, 65.).

Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – azt vizsgálta meg, hogy a szabályozás olyan hiányosságban szenved-e, mely alkotmányellenes helyzetet eredményez. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság utal a jelen határozat indokolásának IV. 2.6.1. pontjában kifejtett, a jogalkotói mulasztással összefüggésben kialakult gyakorlatára.

Megvizsgálva a Kkt. 21/B. § (1) és (2) bekezdését az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közigazgatási és a szabálysértési eljárás egymáshoz való viszonyának szabályozása az alábbi indokok miatt nem felel meg a jogbiztonság alkotmányos követelményének.

2009. február 1. napjával a közrend, valamint az igazságszolgáltatás működésének védelme érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2008. évi LXXIX. törvény az Szt. 134. § (1) bekezdését akképp módosította, hogy a szabálysértést meghatározó jogszabályban megállapított esetekben a hatóságok a szabálysértés tetten ért elkövetőjét helyszíni bírsággal sújthatják, kivéve, ha az elkövetővel szemben az eljárás alapjául szolgáló cselekmény miatt közigazgatási bírság kiszabásának van helye. A törvénytervezet indokolása szerint a módosítás

azért szükséges, mert a Kkt. 21/B. § (2) bekezdése nem egyértelmű abban a vonatkozásban, hogy a rendelkezés a helyszíni bírságra is kiterjed-e. Az Szt. módosítása egyértelművé teszi: a közigazgatási bírság kiszabása mellett helyszíni bírság kiszabására nincs lehetőség. A Kkt. ezen módosítása azonban az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem orvosolja maradéktalanul a közigazgatási és a szabálysértési eljárás egymáshoz való viszonyának rendezetlenségét.

A Kkt. 21/B. § (1) bekezdése tömören fogalmazza meg a közigazgatási és a szabálysértési eljárás párhuzamos lefolytatásának *lehetőségét*. Nem rendelkezik azonban arról, hogy az eljárások egyidőben kezdődnek és fejeződnek-e be, vagy egymást követően folynak. E kérdésnek az egyértelmű rendezése azért volna a jogbiztonság szempontjából elengedhetetlenül fontos, mert egyrészt az egyik eljárásban kiszabható jogkövetkezménytől függ a másik eljárásban alkalmazható szankció, másrészt az egyik eljárásban hozott határozat eredménye (például az elkövető kilétének megállapítása) a másik eljárásra is hatással lehet. A támadott rendelkezésből nem derül ki az sem, hogy minden egyes esetben megindul-e mindkét eljárás, avagy sem. Nem szólnak a támadott rendelkezések arról sem, hogy amennyiben valamelyik eljárás nem indul meg, akkor annak mi az oka. Jogbizonytalanságot okoz az is, hogy a jogalkotó nem szabályozta azt az esetet, amikor halmazatban olyan cselekményeket követnek el, melyek közül egyesek közigazgatási bírsággal is sújthatók, mások azonban kizárólag szabálysértési eljárásban bírálhatóak el.

A Kkt. 21/B. § (2) bekezdése értelmében nemcsak a közigazgatási bírság tényleges kiszabása, hanem már pusztán a kiszabásának *lehetősége* kizárja a szabálysértési eljárásban a pénzbírság alkalmazását (pénzbírság nem szabható ki azzal szemben, akivel szemben közigazgatási bírság *kiszabásának van helye*). Az eljárások egymáshoz való viszonyának – előbbieken kifejtett – *időbeli* rendezetlensége folytán előállhat olyan helyzet is, hogy a közigazgatási eljárásban a bírság kiszabásának elmaradása kizárja az adott esetben már befejeződött szabálysértési eljárásban pénzbírság alkalmazását. További jogbizonytalanságot eredményez az is, hogy a közigazgatási eljárásban egy vélelem alapján születik döntés a vélelmezett szabályszegő ellen, ezzel párhuzamosan a szabálysértési eljárásban *ugyanazért a cselekményért* egy másik személlyel szemben szabhatnak ki pénzbírságot, akinek a személye a szabálysértési eljárás folyamán válik bizonyítottá. Ez azt eredményezi, hogy egyetlen magatartásért (melyet fogalmilag is csak egyetlen személy követhetett el) különböző eljárásokban különböző személyek felelnek, és mindkettőjükkel szemben alkalmazhatóak a törvényben foglalt jogkövetkezmények, azaz adott esetben mindketten pénzbírsággal sújthatók.

Végül az Alkotmánybíróság utal arra is, hogy az eljárások egymáshoz való viszonyának rendezése, valamint a kiszabható jogkövetkezmények összhangjának megteremtése során a jogalkotónak figyelembe kell vennie valamennyi, az adott eljárásokban alkalmazható szankciót, ide

értve a közúti közlekedési előéleti pontrendszerrel szóló jogszabály alapján alkalmazható büntetőpontokat is.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétség megállapítható akkor is, ha a jogalkotó nem megfelelő tartalommal szabályozott és ezáltal alkotmányellenes helyzet állt elő [15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138–139.].

A fenti okokból a közigazgatási- és a szabálysértési bírságolási eljárások közötti összhang hiánya miatt az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, és az Abtv. 49. §-a (1) bekezdésének megfelelően, határidő tűzésével felhívta a törvényhozót jogalkotási kötelezettségének teljesítésére.

5. Ezt követően az Alkotmánybíróság a fenti felelősségi formákhoz szorosan nem kapcsolódó indítványi kérelmeket bírálta el.

5.1. Az egyik indítványozó szerint az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében foglalt jóhírnévhez való jogot sérti, ha az üzemben tartó akkor is bírsággal sújtható, ha nem nyer bizonyítást, hogy a szabálysértés idején a járművet ő vezette. Az Alkotmánybíróság a 942/B/2001. AB határozatban akképp értelmezte a jóhírnévhez való jogot, hogy az az általános személyiségi jog anyajogából fakadó nevesített jog, amely a személy megítélését hivatott védeni a valótlan és a személy hátrányos megítélésére alkalmas közlésekkel szemben (ABH 2004, 1561, 1575.). A jóhírnévhez való jog e tartalmát maga az objektív felelősség intézménye [Kkt. 21. § (1) és (2) bekezdés] nem sérti. Az Alkotmánybíróság utal a jelen határozat indokolásának IV. rész 2.1. pontjában kifejtettekre, miszerint az üzemben tartó felelőssége magából az üzemeltetés során előforduló szabályszegésből ered. Önmagában az a jogszabályi rendelkezés, miszerint az üzemeltetés során előforduló szabályszegésekért az üzemben tartó felel, nem sérti az üzemben tartó jó hírnevét, a törvényi vélelemre alapított felelősség ténye nem eredményezi személye hátrányos megítélését. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásban elutasította.

5.2. A vállalkozás szabadságát biztosító alkotmányos rendelkezés sérelmét az egyik indítványozó abban látja, hogy a gépjárművek bérbeadásával üzletszerűen foglalkozó vállalkozások kötelesek a bérbe adott járművekkel elkövetett szabálysértések miatt kiszabott közigazgatási bírság megfizetésére.

Az Alkotmánybíróság a 617/B/2005. AB határozatában az autópálya pótdíj megfizetésének a gépjármű tulajdonosára (mint tipikus, leggyakoribb üzemben tartójára) telepítésével összefüggésben megállapította, hogy „a jogalkotó a mögöttes felelősség egy speciális formájáról rendelkezett, ami a Ptk. általános szabályából levezethető, és amely konkrétan az autópálya használati jogosultság ellenőrzésére kialakított rendszer sajátosságából fakad. Az Alkotmánybíróság utal továbbá arra is, hogy a tulajdonos (üzemben tartó) nincs elzárva attól, hogy szerződésben előre kikösse a gépjárművet használó tevékenysége vagy

mulasztása miatt utólag felmerülő költségek megfizetésének kötelezettségét, erre biztosítékot (kauciót) kérjen a gépjárművet ténylegesen használtól, illetve az eljárás során a tényleges használtot megnevezve saját mögöttes felelősségét utólag vitassa (...) és ennek során a felelősség alól magát kimentse” (ABK 2008. április, 620, 623.).

Az Alkotmánybíróság ezen álláspontját jelen ügyben is irányadónak tartja. A vállalkozás jogának az indítványozó által állított sérelme az objektív felelősség megteremtésével nem valósul meg. Az Alkotmánybíróság az 54/1993. (X. 13.) AB határozatában kimondta, hogy a vállalkozás joga a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását jelenti. A vállalkozás joga annyit jelent, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. A vállalkozás jogától különböző kérdés az, hogy a vállalkozó milyen közgazdasági feltételrendszerbe lép be (ABH 1993, 340, 341–342.). Jelen esetben a közgazdasági feltételrendszer egyik eleme, hogy a gépjárművek bérbeadásával üzletszerűen foglalkozók számíthatnak arra, hogy ha a bérbevevő szabályszegést követ el, a hatóság közigazgatási bírságot szab ki. E tekintetben a bérbeadók nincsenek elzárva attól, hogy a rentábilis működés érdekében az e kockázatból származó veszteséget a bérleti díjba beépítsék, utólag annak megtérítését követeljék, vagy a bérleti szerződés megkötésével egyidejűleg teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalják a használo nyilatkozatát, biztosítva ezzel a felelősség alóli mentesülés lehetőségét. Erre tekintettel a vállalkozáshoz való jog sérelme nem állapítható meg, így az Alkotmánybíróság az indítványt a Kkt. 21. § (2) bekezdése tekintetben is elutasította.

5.3. Egy másik indítvány szerint az Alkotmány 57. § (5) bekezdése azért sérül, mert az R. 1–7. számú melléklete nem biztosít mérlegelési jogkört a bírság kiszabásával kapcsolatban a hatóság részére. Az R. módosításáról szóló 69/2009. (IV. 2.) Korm. rendelet 1. §-a az R. 1. §-át akképp módosította, hogy egy új, (3) bekezdést iktatott be, melynek értelmében a bírságot kiszabó határozat méltányosságból történő módosításának, visszavonásának nincs helye. Ezért az Alkotmánybíróság a vizsgálatot e rendelkezésre is kiterjesztette.

Az Alkotmánybíróság e körben ismételt utal a 498/D/2000. AB határozatra, mely szerint a jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a szankció alkalmazási feltételeinek, mértékének szabályozása során. A jogalkotó döntési szabadságának csak az Alkotmány rendelkezései szabnak korlátot. Ugyanezen határozat szerint az Alkotmány 57. § (5) bekezdéséből nem következik kényszerítően a jogalkotónak az a kötelezettsége, hogy valamely közigazgatási hatáskör gyakorlása során mérlegelési jogkört adjon a jogalkalmazónak, s nem vezethető le a jogorvoslathoz való jogból a méltányosság gyakorlására való jogszabályi felhatalmazás kötelezettsége sem (ABH 2003, 1202, 1208.). Erre tekintettel az R. támadott rendelkezései, melyek összességükben határozzák meg az egyes szabályszegésekhez kapcsolódó bírságmértékeket, vala-

mint az R. méltányosság kizárását kimondó 1. § (3) bekezdése nem alkotmányellenesek, így az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

5.4. Egy másik indítványozó szerint az objektív felelősség a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elvét, valamint a visszaható hatályú büntető jogalkotás alkotmányos tilalmát is sérti.

Az Alkotmánybíróság a fenti jogelveket – állandó gyakorlata szerint – a büntetőjogi legalitás alkotmányos elve alapján értelmezi. Tartalmuk általánosságban arra irányul, hogy a büntetőjogi felelősségre vonásnak, az elítélésnek és a megbüntetésnek kell törvényesnek lennie, valamint hogy az elkövetőket csak az elkövetéskor hatályos törvény alapján lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani. A közigazgatási bírság mint objektív szankció, sem jogági besorolása, sem pedig egyes jellemzői alapján – nem büntetés, nem eredményez büntetett előéletet – nem hozható összefüggésbe a büntetőjogban alkalmazandó fenti alkotmányos elvek sérelmével. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523–524.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.], ezért az indítványt e tekintetben is elutasította.

5.5. Az egyik indítványozó szerint a Kkt. 21. § (1) bekezdése nem ad lehetőséget arra, hogy a hatóság a bírság kiszabása során értékelje a cselekmény társadalomra veszélyességét, valamint az elkövető szociális helyzetét, mely az Alkotmány 70/E. §-ában foglalt szociális biztonságához való jogot sérti. Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte a szociális biztonsághoz való jog tartalmát (pl. 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146.), azonban az indítványozó által hivatkozott okból a támadott rendelkezés nem hozható összefüggésbe az Alkotmány 70/E. §-ával, erre tekintettel az indítványt elutasította.

5.6. Egy másik indítványozó úgy vélte, hogy a Kkt. 21. § (1) bekezdése, valamint a 21/A. § (2) bekezdése ellentétes az Szt. 1. § (1) bekezdésével, valamint az 5. §-ával, hiszen az Szt. rendelkezései a szándékos vagy gondatlan elkövetésről tesznek említést, nem pedig az attól független, objektív felelősségről rendelkeznek. Ez az indítványozó szerint a jogbiztonság sérelmét eredményezi. Egy másik indítványozó azzal érvelt, hogy a közigazgatási eljárás során nem különülnek el a Ket., valamint az Szt. szabályai, ami a Jat. 18. § (3) bekezdésével ellentétes és így a jogbiztonság követelményének sérelme miatt alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság e határozatban is több alkalommal rámutatott arra, hogy a támadott jogszabályok által létrehozott objektív felelősségi rendszer az Szt. által szabályozott szabálysértési felelősségtől független jogintézmény. Az Szt. a tényleges elkövető szabálysértési felelőségének érvényesítését szolgálja, a Kkt. az üzemen tartó, illetve a használo felelőségéről rendelkezik. A két jogszabály párhuzamosan érvényesül, egymással nem konkurál,

így a jogbiztonság sérelme nem merül fel, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

5.7. Az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt is, mely annak megállapítását kérte, hogy az Alkotmány 35. § (2) bekezdésébe ütközik az R. közigazgatási bírságról rendelkező része [R. 1. § (1) bekezdés], mely a vétkeséget figyelmen kívül hagyja annak ellenére, hogy a Ket. 61. § (1) bekezdése a bírság kiszabásának feltételül a kötelezettség vétkes megszegést tekinti. Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a Ket. 61. §-a az eljárás akadályozásának következményeiről rendelkezik, azaz az eljárási bírság kiszabásának lehetőségét szabályozza. E rendelkezések és az R. 1. § (1) bekezdésében foglalt anyagi jogi bírság között összefüggés nem állapítható meg. Erre tekintettel az R. 1. § (1) bekezdése nem ütközik a Ket. 61. § (1) bekezdésével, nem sérti az Alkotmány 35. § (2) bekezdését sem, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

5.8.1. Az egyik indítványozó Kkt. 21/A. § alkotmányosságát az Alkotmány 70/D. §-ába való vélt ütközés miatt támadta. Az Alkotmány 70/D. §-a lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jogról rendelkezik. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kimentési okok rendszere nem áll alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben az Alkotmány 70/D. §-ával, ezért állandó gyakorlata szerint az indítványt elutasította.

5.8.2. Egy másik indítványozó a Kkt. 21. §-át a tulajdonhoz való jogba ütközőnek vélte. A 498/D/2000. AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az építésügyi bírságra vonatkozó szabályozás alkotmányossága az Alkotmány 13. §-ában szabályozott tulajdonhoz való joggal összefüggésben nem vizsgálható. Kimondta, hogy az Alkotmány 13. §-a a tulajdonhoz való jog jogszerű gyakorlását korlátozó állami közhatalmi beavatkozással szemben védi a tulajdonost, nem biztosít védelmet a jogszerűtlen tulajdonosi magatartás jogkövetkezményeként alkalmazott közigazgatási jogi szankciókkal szemben (ABH 2003, 1202, 1207.).

Az Alkotmánybíróság hasonlóan rendelkezett a jövedéki bírság alkotmányellenességét vizsgáló 895/B/2000. AB határozatában, miszerint a jövedéki bírság, mint a jövedéki ellenőrzés egyik lehetséges jogkövetkezménye (szankciója) önmagában nem jelenti sem az alkotmányosan védett tulajdon elvonását, sem annak korlátozását. A jogellenes magatartás jogkövetkezményeként alkalmazandó szankció [a jogellenesen birtokolt jövedéki termék mennyisége után fizetendő jövedéki bírság] az indítványozó által kifejtett indokokkal nem hozható alkotmányosan értékelhető kapcsolatba az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével (ABK 2008. január, 68, 69.).

Az Alkotmánybíróság fenti ügyekben elfoglalt álláspontja jelen esetben is alkalmazandó. Erre tekintettel a közigazgatási bírság, mint a jogsértés következménye az alkotmányos tulajdonvédelemmel nem hozható összefüggésbe, így az Alkotmánybíróság – következetes gyakorlata alapján – az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

5.9. Az egyik indítvány szerint az, hogy kormányrendelet és nem törvény határozza meg a közigazgatási bírság

alapjául szolgáló szabályszegéseket, az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe ütközik. Ezzel összefüggésben azonban az indítványozó nem jelölte meg, hogy álláspontja szerint mely alapjog szenved sérelmet. Tekintettel arra, hogy az indítvány ezen része – a sérülni vélt alapjog megjelölése hiányában – érdemben nem bírálható el, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt az Ügyrend 29. § *d)* pontja alapján visszautasította.

5.10.1. Az egyik indítványozó a Kkt. 21/A. § (3) bekezdését a nemzetközi jog általános szabályaival [Alkotmány 7. § (1) bekezdés] tartja ellentétesnek.

Az Alkotmánybíróság több határozatában [pl. 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 861.] hangsúlyozta, hogy az Abtv. 20. §-a szerint minden esetben csak az arra jogosult indítványa alapján járhat el. Az Abtv. 21. § (3) bekezdése értelmében pedig az Abtv. 1. § *c)* pontja szerinti – jogszabály, valamint állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló – eljárást csak meghatározott szervek, illetve személyek kezdeményezhetnek (Országgyűlés, annak állandó bizottsága, vagy bármely országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök, a Kormány vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, valamint a legfőbb ügyész). Mivel az indítványozó nem tartozik ebbe a körbe, az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § *c)* pontja alapján – az indítványozói jogosultság hiánya miatt – az indítványt ebben a részében érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

5.10.2. Egy másik indítványozó a Kkt. támadott rendelkezései nemzetközi szerződésbe ütközését is állította. Az Alkotmánybíróság határozatai indokolásában számos esetben figyelemmel van a Római Egyezményre, illetve az EJEB gyakorlatára, azonban az Abtv. 21. § (3) bekezdése a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát meghatározott személyek és szervek indítványához köti [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 148.]. Az indítványozó nem tartozik az Abtv. 21. § (3) bekezdése szerinti személyi körbe, ezért a Kkt. kifogásolt rendelkezéseinek nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezésére nem jogosult, így az Alkotmánybíróság az indítványt az Ügyrend 29. § *c)* pontja alapján visszautasította.

5.10.3. Végül egy harmadik indítványozó szerint a Kkt. 48. § (3) bekezdés *a)* pontja 20. és 21. alpontja ellentétben áll az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (91) 1. sz. Ajánlásával. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. § *a)–h)* pontjai határozzák meg. Sem ez a felsorolás, sem más törvény nem utalja az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogszabályok és a nemzetközi ajánlások összhangjának alkotmányossági vizsgálatát. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § *b)* pontja alapján az indítványt ebben a részében visszautasította.

5.11. Az egyik indítványozó a Kkt. 21/B. §-át a kétszeres értékelés tilalmába ütközőnek vélte, ezzel kapcsolatban azonban nem jelölte meg az Alkotmány sérülni vélt rendelkezését. Egy másik indítványozó szerint a Kkt. 21. § (1) bekezdése sérti az Alkotmány 55. § (1) bekezdését, va-

lamint az 57. § (1) bekezdését is, azonban erre vonatkozó indokokat nem terjesztett elő. A harmadik indítványozó a Kkt. 48. § (3) bekezdés a) pontja 20. és 21. alpontját vélte az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközőnek, azonban kérelmét nem indokolta meg.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság határozott kérelem alapján jár el, mely kérelemben három feltételnek kell együttesen fennállnia: egyrészt a kérelemnek tartalmaznia kell a sérelmezett jogszabályi rendelkezést, továbbá az Alkotmány érintett szakaszát, valamint azt az indokot, amely alapján az indítványozó az alkotmányértést fennállónak véli. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a kérelem alapjául szolgáló ok, valamint az Alkotmány sérülni vélt rendelkezése megjelölése hiányában az indítvány – a tartalmi követelményeknek meg nem felelő volta miatt – érdemben nem bírálható el, ezért azt az Alkotmánybíróság visszautasítja [18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 161, 171.]. Az Alkotmánybíróság jelen eljárásában megállapította, hogy az indítványozók fenti indítványai érdemben nem bírálhatók el, ezért azokat az Alkotmánybíróság – az Ügyrend 29. § d) pontja alapján, mint érdemi vizsgálatra alkalmatlanokat – visszautasította.

5.12. Az Alkotmánybíróság ugyan a Kkt. 21/A. § (3) és (5) bekezdéseinek alkotmányellenességét megállapította, azonban e rendelkezések alkalmazása a Mosonmagyaróvári Városi Bíróság előtt Szk.449/2008. szám alatt folyamatban lévő és a Budapesti II. és III. Kerületi Bíróság előtt 10.Sz.1522/20 08. szám alatt folyamatban levő ügyekben – szabálysértési eljárásokról lévén szó – fel sem merülhet. A megsemmisített rendelkezések a közigazgatási eljárást szabályozzák és csak ezekben az eljárásokban kerülhetnek

alkalmazásra, a szabálysértési eljárás lefolytatását nem érintik. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes rendelkezések alkalmazásának tilalmáról csak a rendelkező részben megjelölt, bírói kezdeményezéssel érintett, a Zala Megyei Bíróság előtt 7.K.22.235/2008. szám és 7.K.22.278/2008. szám alatt folyamatban levő ügyekben rendelkezett, a szabálysértési ügyek tekintetében az alkalmazási tilalom kimondását mellőzte.

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

Budapest, 2009. május 26.

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 47/B/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 73. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSÁNAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATA

59/2009. (V. 22.) 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 távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény egyes rendelkezéseinek Budapest főváros területén történő végrehajtásáról szóló 83/2005. (XII. 16.) Főv. Kgy. rendelet 3. § (2) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

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 a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény egyes rendelkezéseinek Budapest főváros területén történő végrehajtásáról szóló 83/2005. (XII. 16.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Kgyr.) 3. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Az indítványozó a Kgyr. 3. § (2) bekezdésével kapcsolatban azt állította, hogy a Fővárosi Közgyűlés a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény (a továbbiakban: Tszt.) 52. § (2) bekezdésében meghatározott rendeletalkotás kereteit túllépve, magasabb szintű jogsza-

bályban foglaltaknál szigorúbb szabályokat állapított meg a főváros egész területére vonatkozóan. Az indítványozó szerint a Tszt. nem ad ugyanis lehetőséget a helyi önkormányzat képviselő-testületének arra, hogy előírja, milyen fűtési rendszerrel váltható fel a távhőszolgáltatás.

A Kgyr. 3. § (2) bekezdése által hivatkozott, a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) értelmében pedig kifejezetten az egyedi engedélyezés során eljáró hatóság feladata vizsgálni azt, hogy a megvalósítandó energiaellátó létesítmény veszélyes levegőterhelést vált-e ki; az új energiaellátó rendszerre vonatkozó korlátozásokat azonban a helyi önkormányzat rendelete nem állapíthat meg.

Mindezek alapján az indítványozó szerint a Kgyr. 3. § (2) bekezdése mint magasabb szintű jogszabályokkal ellentétes rendelkezés sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését.

A fentiekén túlmenően az indítványozó szerint a Kgyr. 3. § (2) bekezdése, miközben a távhőszolgáltatóról történő leválást megnehezíti a Közgyűlés „saját cégének jelent előnyt”, s ezáltal az Alkotmány 9. § (2) bekezdését sérti.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,

(...)

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

2. Az Ötv. érintett 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 Tszt. érintett 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 önkor-

mányzat képviselő-testülete az ármegállapítás előtt köteles a fogyasztóvédelmi hatóság, továbbá a felhasználói érdekképviselők véleményét kikérni. A véleményalkotáshoz szükséges információkat az önkormányzat képviselő-testülete az ármegállapítás előtt 20 nappal köteles a felhasználói érdekképviselők rendelkezésére bocsátani;

c) rendeletben kijelöli azokat a területeket, ahol területfejlesztési, környezetvédelmi és levegő-tisztaságvédelmi 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.”

„38. § (1) Az általános közüzemi szerződés határozatlan időre szól. Az egyedi közüzemi szerződés – ha a felek eltérően nem állapodtak meg – határozott időtartamra szól.

(2) Az általános közüzemi szerződést a felhasználó 30 napos felmondási időpontra, a kormány e törvény végrehajtásáról szóló rendeletében meghatározott módon mondhatja fel, ha együttes feltételként:

a) a felmondáshoz a távhővel ellátott épület tulajdonosi közössége az összes tulajdoni hányad szerinti legalább négyötödös szavazattöbbségű határozatával hozzájárul és az épületben a távhőellátással azonos komfortfokozatú más hőellátást valósít meg;

b) a szerződés felmondása nem okoz jelentős kárt más számára, és nem korlátozza mások tulajdonosi, használoi, bérlői jogait;

c) viseli azokat a költségeket, amelyek a felhasználói berendezéseknek a felmondás következtében szükséges műszaki átalakításával merülnek fel;

d) a szerződés felmondását a meglévő rendszer műszaki megoldása lehetővé teszi és a felmondás nem ütközik egyéb jogszabályba.

(3) Amennyiben a felhasználó az általános közüzemi szerződést a (2) bekezdés alapján felmondja, ismételt távhő-szolgáltatási közüzemi szerződés megkötéséhez a távhőszolgáltató üzletszabályzatában rögzített feltételek teljesítése szükséges.

(4) Egyedi közüzemi szerződést az egyéb felhasználó a szerződésben meghatározott felmondási idővel, az abban meghatározott időpontra mondhatja fel.

(5) Abban az esetben, ha a távhővel ellátott épületben lévő, külön tulajdonban és külön használatban álló épület-részben kívánják a távhő igénybevételét megszüntetni, az épületrész tulajdonosa és a felhasználó közösen kezdemé-

nyezheti az általános közüzemi szerződés módosítását, ha együttes feltételként:

a) a megszüntetéshez a távhővel ellátott épület tulajdonosi közösségének valamennyi tagja hozzájárul;

b) az épületrészben a távhőellátással azonos komfortfokozatú hőellátást valósítanak meg, amely az épület távhőellátását biztosító felhasználói berendezéstől függetlenül üzemeltethető;

c) a megszüntetés nem okoz jelentős kárt az épület többi tulajdonosa számára, és nem korlátozza mások tulajdonosi, használói, bérlői jogait;

d) viseli azokat a költségeket, amelyek a felhasználói berendezéseknek a szolgáltatás igénybevételének megszüntetésével összefüggésben szükséges műszaki átalakításával merülnek fel;

e) a szolgáltatás igénybevételének megszüntetését a meglévő rendszer lehetővé teszi és az nem ütközik egyéb jogszabályba.

(6) A közüzemi szerződés és a felhasználó, illetve a díjfizető díjfizetési kötelezettsége a felmondási idő lejártával, abban az időpontban szűnik meg, amikor a felhasználó a (2), (4) és az (5) bekezdésekben előírt valamennyi feltételt teljesítette és ezt a távhőszolgáltatónak írásban bejelentette.

(7) A közüzemi szerződést a távhőszolgáltató csak a 49. § (2) bekezdés b) és e) pontjában meghatározott szerződésszegés esetén mondhatja fel, valamint akkor, ha tudomást szerez arról, hogy a vele szerződéses kapcsolatban álló felhasználó a távhő vételezését a felhasználási helyen megszüntette. Ebben az esetben a közüzemi szerződés felmondása miatt az épületben, épületrészben bekövetkező kár a felhasználót terheli.

(8) Amennyiben a felhasználó a távhővel ellátott épületben lévő, közös tulajdonban és közös használatban lévő épületrész fűtését meg kívánja szüntetni, és ez a közüzemi szerződés módosítását teszi szükségessé, a szerződés módosítására vonatkozó igényt a távhőszolgáltató nem utasíthatja el.”

„52. § (2) A Távhő-szolgáltatási Közüzemi 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. A Kgyr. érintett rendelkezése:

„3. § (1) A meglévő vagy létesítésre engedélyezett távhővezeték-hálózat nyomvonalának 200 m-es körzetében az épületek, létesítmények hőellátó rendszerének megvalósításakor vizsgálni kell a távhőszolgáltatással való hőenergia-ellátás lehetőségét.

(2) Az (1) bekezdés szerinti körzetekben új létesítmények kialakításakor vagy a meglévő energiaellátó rendszerek átalakításakor a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet elő-

írásai szerint a helyi emisszióval nem járó rendszereket (különösen távhőt, villamos energiát, napenergiát hasznosító berendezéseket) kell alkalmazni.”

III.

Az indítvány megalapozott.

A helyi önkormányzat rendeletalkotási hatáskörét az Alkotmány 44/A. §-a, valamint az Ötv. 16. §-a határozza meg.

Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontja alapján a helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése ugyanakkor kimondja, hogy a helyi képviselő-testület rendelete nem lehet magasabb szintű jogszabállyal ellentétes. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a helyi képviselő-testület törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására rendeletet alkot.

Az Alkotmánybíróság a 21/2009. (II. 26.) AB határozatában, valamint a 22/2009. (II. 26.) AB határozatában – a Tszt.-t Tszt.2.-ként megjelölve – kifejtette:

„A távhőszolgáltatás helyi közszolgáltatás, a Tszt.2. 6. § (1) bekezdése alapján a távhőszolgáltatással ellátott létesítmények távhőellátásának biztosítása a települési önkormányzat kötelezettsége. Így, mint minden közüzemi szolgáltatásra, a távhőszolgáltatásra is irányadók a polgári jognak a közüzemi szolgáltatásokra vonatkozó általános érvényű jogszabályi előírásai, és a távhőszolgáltatás sajátosságaira tekintettel a szolgáltatás biztonságának, a fogyasztók érdekeinek védelmében, valamint más energiaellátást szabályozó jogszabályi előírásokkal való összhang biztosítása érdekében külön törvény, a Tszt.2. határozza meg a távhőszolgáltatás speciális szabályait. A távhőszolgáltatás biztosítása tehát olyan helyi közfeladat, amely törvényi szabályozás alatt áll. Erre tekintettel az önkormányzat rendeletalkotási szabadsága korlátozott, a képviselő-testületet csak a törvény felhatalmazása alapján, a törvények keretei között illeti meg a szabályozás joga.

A települési önkormányzat rendeletalkotási hatáskörébe tartozó szabályozási tárgyköröket a Tszt.2. 6. § (2) bekezdése, valamint 52. § (2) bekezdése határozza meg, a 60. § (3) bekezdése kifejezetten kimondja azt is, hogy a képviselő-testület e szabályok keretei között alkot rendeletet.

A Tszt.2. 6. § (2) bekezdés c) pontja alapján a képviselő-testület arra rendelkezik felhatalmazással, hogy rendeletében kijelölje azokat a területeket, ahol területfejlesztési, környezetvédelmi és levegőtisztaság-védelmi szempontok alapján a távhőszolgáltatás fejlesztése célszerű. A Tszt.2. rendeletalkotási felhatalmazást tartalmazó rendelkezései alapján a képviselő-testületnek arra nincs felhatalmazása, hogy rendeletében kötelezővé tegye a távhőszolgáltatás igénybevétele és megtiltsa a közüzemi szerződés felmondását.

A távhőszolgáltatás – különösen a lakossági felhasználók tekintetében – természetes monopolhelyzetet élvező szolgáltatás, ezért a távhőszolgáltatás szabályozásában kiemelt szerepe van a fogyasztók védelmének.

Amint arra a Tszt.2. indoklása is rámutat, a fogyasztóvédelem egyik fontos eleme a szolgáltatás igénybevevőjének az a joga, hogy a közüzemi szerződést felmondhassa. Ezért a Tszt.2. a felhasználó jogaként szabályozza az általános közüzemi szerződés felmondását, azzal, hogy a 38. §-a részletesen szabályozza a felmondás feltételeit, ezzel biztosítva azt, hogy a szerződés felmondása más felhasználók jogait ne korlátozza, azok tulajdonában kárt ne okozzon, illetőleg ne veszélyeztesse a szolgáltatást és a felhasználói rendszer zavartalan működését. A Tszt.2. ugyanezen §-a lehetőséget ad a törvényi feltételek betartása mellett, távhővel ellátott épületben, épületrészben a távhőszolgáltatás igénybevételének megszüntetésére is.” (ABK 2009. február, 147, 150.; 151, 153.)

A Tszt. fentiekben hivatkozott 6. § (2) bekezdése, 52. § (2) bekezdése, illetve 60. § (3) bekezdése alapján a helyi képviselő-testületnek nincs felhatalmázása arra, hogy rendeletében a hőellátó rendszerek kialakítását, átalakítását korlátozza, s az érintettek számára távhőszolgáltatás igénybevételét tegye kötelezővé. (Bár a Kgyr. érintett rendelkezése más, helyi emisszióval nem járó energiaellátó rendszerek, mint pl.: villamos energia, napenergiát hasznosító berendezések alkalmazását is kötelezővé teszi, de elsősorban a távhőszolgáltatás igénybevételére kötelez, hiszen a legtöbb esetben feltehetően csak távhőszolgáltatással váltható fel a helyi emisszióval járó hőenergia-ellátás.) A Kgyr. 3. § (2) bekezdése által hivatkozott Korm. rendelet sem tartalmaz, de nem is tartalmazhat olyan önkormányzati jogalkotásra vonatkozó felhatalmazást, amelynek alapján önkormányzati rendelet kötelezővé tehetné a helyi emisszióval nem járó rendszerek alkalmazását.

A Kgyr. 3. § (2) bekezdésének az az előírása, amely meghatározott, távhővel ellátott területen a távhőszolgáltatás alkalmazására kötelez, ellentétes a Tszt. 38. §-ában foglalt rendelkezéssel, mely a felhasználó jogaként szabályozza az általános közüzemi szerződés felmondását, a távhőszolgáltatás igénybevételének megszüntetését. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kgyr.-nek a Tszt. szabályaival ellentétes 3. § (2) bekezdése az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközik, s így a Kgyr. e rendelkezését megsemmisítette.

Mivel az Alkotmánybíróság a rendelkező részben megjelölt rendelkezés alkotmányellenességét a fentiek alapján megállapította – állandó gyakorlatának megfelelően – az indítványokban felhívott további alkotmányi rendelkezéssel [az Alkotmány 9. § (2) bekezdésével] fennálló ellentétet már nem vizsgálta. [61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 56/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 478, 482.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 213.; 4/2004. (II. 20.) AB határozat, ABH 2004, 66, 72.; 9/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 627, 636.]

A Kgyr. megsemmisített rendelkezése az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 42. § (1) bekezdése alapján e határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzététele napján veszti hatályát.

Budapest, 2009. május 19.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 85/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 70. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI

847/B/2000. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 86. § e) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény

2. § (1) bekezdés a) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Mvt.) 86. § c) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezés sérti az Alkotmánynak az egészséghez való jogot deklaráló 70/D. § (1) bekezdését, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó 70/A. § (1) bekezdését.

Az indítványozó arra hivatkozott, hogy a munkavédelem hatósági feladatait – szerinte az Mvt. szabályozásából következően – egységesen és kizárólagosan speciális államigazgatási szervnek, konkrétan az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőségnek (a továbbiakban: OMMF), illetőleg területi szerveinek kell ellátnia. Ezzel szemben a támadott rendelkezés a fegyveres erőket, fegyveres testületeket és rendészeti szerveket kiveszi az OMMF felügyelete alól. Külön hangsúlyozta, hogy ennek alapján a büntetés-végrehajtási szervezetnél történő munkavégzés körében nincs lehetőség az OMMF általi ellenőrzésre.

Megjegyezte továbbá, hogy az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról (a továbbiakban: ÁNTSZ) szóló 1991. évi XI. törvény [amely 2007. január 1-jétől az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény (a továbbiakban: Ehit.) elnevezést viseli] 2. § (1) bekezdése is ugyanezen okból alkotmányellenes.

2. Az Alkotmánybíróság főtítkárnak hiánypótlási felhívására az indítványozó indítvány-kiegészítést nyújtott be. Ebben egyrészt fenntartotta az Mvt. 86. § részbeni megsemmisítésére irányuló kérelmét, másrészt határozott kérelmet terjesztett elő az Ehit. kifogásolt rendelkezése vonatkozásában. Álláspontja szerint az Ehit. 2. § (1) bekezdése sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, valamint a 70/D. § (1) bekezdését, mert a laktanyák, börtönök tekintetében nem érvényesülhet az ÁNTSZ ellenőrző hatósági jogköre.

Ugyanezen kérelmében az indítványozó utalt az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés szabályairól, valamint a foglalkozás-egészségügyi szolgálatról a büntetés-végrehajtási szervezetnél címet viselő 2/1999. (II. 11.) IM rendeletre (a továbbiakban: BvR.), de a BvR.-rel kapcsolatban indítványt nem terjesztett elő.

3. Az előadó alkotmánybírónak az időközben bekövetkezett jogszabály-módosításról szóló tájékoztatása nyomán az indítványozó megerősítette, hogy az Ehit. 2. § (1) bekezdésére vonatkozó indítványát fenntartja.

4. Az Alkotmánybíróság eljárása során beszerezte a szociális és családügyi miniszternek, az egészségügyi miniszternek, valamint az igazságügy-miniszternek az indítványban foglaltakról kialakított véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„70/D. § (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.”

2.1. Az Mvt. 86. §-ának az indítványozó által hivatkozott (ténylegesen csak 1996. december. 1-ig hatályban volt) szövege:

„86. § Az OMMF hatósági jogköre nem terjed ki

a) a külön jogszabályban meghatározott munka- és sugáregészségügyi, valamint az atomenergia alkalmazásával kapcsolatos sugárvédelmi feladatok ellenőrzésére;

b) a bányafelügyelet hatáskörébe tartozó hatósági ügyekre;

c) a fegyveres erőkre, a fegyveres testületekre és rendészeti szervekre.”

2.2. Az Mvt. 86. §-ának az indítvány benyújtásakor ténylegesen hatályos szövege:

„86. § Az OMMF, illetve a megyei (fővárosi) munkabiztonsági és munkaügyi felügyelőség hatósági jogköre nem terjed ki a külön jogszabályban meghatározott munka- és sugáregészségügyi, az atomenergia alkalmazásával kapcsolatos sugárvédelmi feladatok ellenőrzésére, a bányafelügyelet hatáskörébe tartozó hatósági ügyekre, továbbá a fegyveres erőkre és rendvédelmi szervekre, amelyekre vonatkozóan az irányító jogkört gyakorló miniszter látja el a munkavédelmi hatósági felügyeleti tevékenységet.”

2.3. Az Mvt. 86. §-ának az indítvány elbírálásakor hatályos szövege:

„86. § (1) A munkavédelmi hatóság hatósági jogköre nem terjed ki

a) a külön jogszabályban meghatározott sugáregészségügyi, az atomenergia alkalmazásával kapcsolatos sugárvédelmi feladatok, a nem ionizáló sugárzással, valamint az elektromos és mágneses erőkkel kapcsolatos előírások ellenőrzésére,

b) a kémiai biztonsággal összefüggő feladatok végrehajtására, kivéve a munkavállalók védelmét a kémiai anyagok munka közbeni hatásából eredő munkaegészségügyi és munkabiztonsági kockázata ellen biztosító feladatokra, előírások ellenőrzésére,

c) a nemdohányzók védelmére vonatkozó előírások ellenőrzésére,

d) a bányafelügyelet hatáskörébe tartozó hatósági ügyekre, kivéve a munkaegészségügyi feladatokat, továbbá

e) a Magyar Honvédségre, a rendvédelmi szervekre, a nemzetbiztonsági szolgálatokra, a katasztrófavédelem szerveire, az önkéntes tűzoltóságra.

(2) Az (1) bekezdés e) pontjában említett szervek tekintetében külön jogszabály rendelkezik a munkavédelmi hatósági tevékenység ellátásáról.”

3.1. Az Ehit. 2. § (1) bekezdésének az indítvány benyújtásakor hatályos szövege:

„2. § (1) A Szolgálat felügyeletet gyakorol az ország közegészségügyi-járványügyi (a továbbiakban együtt: közegészségügyi) viszonyai felett. Ennek keretében

a) az ország egész területén – a fegyveres erők, beleértve az országban tartózkodó külföldi fegyveres erőket is, és a rendvédelmi szervek tevékenységének kivételével – közegészségügyi ellenőrzést végez;

b) biztosítja a vasúti, a vízi és a közúti határforgalom, valamint a nemzetközi légitforgalom közegészségügyi ellenőrzését;

c) ellenőrzi a közegészségügyi szabályok érvényesülését;

d) végrehajtja a külön jogszabályokban hatáskörébe utalt feladatokat.”

3.2. Az Ehit. 2. § (1) bekezdésének az indítvány elbírálásakor hatályos szövege:

„2. § (1) Az egészségügyi államigazgatási szerv felügyeletet gyakorol az ország közegészségügyi-járványügyi (a továbbiakban együtt: közegészségügyi) viszonyai felett. Ennek keretében

a) az ország egész területén – a Magyar Honvédség, az országban tartózkodó külföldi fegyveres erők és a rendvédelmi szervek (ide nem értve a büntetés-végrehajtási szervezetet) tevékenységének kivételével – közegészségügyi ellenőrzést végez;

b) biztosítja a vasúti, a vízi és a közúti határforgalom, valamint a nemzetközi légitforgalom közegészségügyi ellenőrzését;

c) ellenőrzi a közegészségügyi szabályok érvényesülését;

d) végrehajtja a külön jogszabályokban hatáskörébe utalt feladatokat.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság előkérdésként vizsgálta, hogy az indítvány által támadott rendelkezések tartalma a hatályos jogszabályokban megjelenik-e. Az indítványozó az Mvt. 86. § c) pontjára vonatkozóan terjesztett elő kérelmet, amelyben az alkotmányossági problémát abban látta, hogy az OMMF hatásköre nem terjed ki a fegyveres erőkre, a fegyveres testületekre, illetőleg a rendészeti szervekre. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvánnyal érintett rendelkezés időközben módosult. Ugyanerre a megállapításra jutott az Ehit. 2. § (1) bekezdése vonatkozásában is.

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát kezdeményező indítvány tárgyában a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag a korábbival azonos, és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma. [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 545.; 4/1999. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1999, 396, 399.; 1314/B/1997. AB végzés, ABH 2000, 1049.] A jelen esetben azt lehet megállapítani, hogy az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma – a szabályozás lényeges vonásainak figyelembevételével – változatlanul

fennáll, ezért az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot az indítvánnyal támadott szabályozás hatályos rendelkezéseire, vagyis az Mvt. 86. § e) pontjára és az Ehit. 2. § (1) bekezdés a) pontjára vonatkozóan folytatta le.

2. Az Alkotmánybíróság ezt követően áttekintette az indítvány elbírálása szempontjából releváns munkavédelmi és közegészségügyi szabályozás tárgyköreit és azok összefüggéseit. Ennek során a következőket állapította meg.

2.1. Az Mvt. 86. § (1) bekezdés e) pontja szerint a munkavédelmi hatóság [az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőségről szóló 295/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése értelmében ez változatlanul az OMMF, illetőleg annak területi szervei] jogköre nem terjed ki a Magyar Honvédségre, a rendvédelmi szervekre, a nemzetbiztonsági szolgálatokra, a katasztrófavédelem szerveire és az önkéntes tűzoltóságra. Az indítványozó szerint azért alkotmányellenes ez a szabályozás, mert a kifogásolt rendelkezésben meghatározott területeken nem érvényesülhet az OMMF hatósági jogköre.

Az Mvt. 86. § (2) bekezdése úgy szól, hogy az OMMF hatósági jogköréből kivett szervek tekintetében külön jogszabály rendelkezik a munkavédelmi hatósági tevékenység ellátásáról. Az Mvt. 9. § (3) bekezdése pedig azt teszi lehetővé, hogy rendkívüli munkavégzési körülmények esetére (pl. mentési, katasztrófaelhárítási tevékenységek), illetve a Magyar Honvédségnél, a rendvédelmi szerveknél, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál, a katasztrófavédelem szerveinél munkavégzésre irányuló jogviszonyban, szolgálati viszonyban kifejtett munkatevékenységre a feladatkörében érintett miniszter által kiadott külön jogszabály e törvény figyelembevételével kivételesen indokolt esetben eltérő követelményeket, eljárási szabályokat állapíthat meg az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzésre vonatkozóan. Az Mvt. 88. § (2) bekezdésében felhatalmazást kapott a Kormány, hogy a munkavédelmi hatóságot vagy hatóságokat, illetőleg a 86. § (2) bekezdésében említett Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok, a katasztrófavédelem szervei tekintetében a munkavédelmi hatósági feladatokat ellátó szerveket rendeletben jelölje ki. Ezen felhatalmazásnak eleget téve jelent meg a munkavédelmi hatósági feladatokat ellátó egyes szervek kijelöléséről szóló 230/2008. (IX. 12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.).

Az Alkotmánybíróság áttekintve az Mvt. és a Vhr. rendelkezéseit, továbbá a tárgykörben kiadott miniszteri rendeleteket, megállapította, hogy valamennyi érintett szervnél (illetőleg tevékenységi területen) kijelölték az első- és másodfokú munkavédelmi hatósági jogkör gyakorlására jogosult személyeket. Ez annyit jelent, hogy az OMMF hatósági jogköre alá nem tartozó területek a munkavédelem szempontjából nem számítanak ellátatlannak, vagyis a szervezett munkavégzésre vonatkozó munkabiztonsági és munka-egészségügyi követelmények betartásának ellenőrzése biztosított.

2.2. Az Ehit. 2. § (1) bekezdés *a*) pontja szerint az egészségügyi államigazgatási szerv [az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról és a gyógyszerészeti államigazgatási szerv kijelöléséről szóló 362/2006. (XII. 28.) Korm. rendelet értelmében ez változatlanul az ÁNTSZ, annak központi, területi és helyi szervei] nem végez közegészségügyi ellenőrzést a Magyar Honvédségnél, az országban tartózkodó külföldi fegyveres erőknél és a büntetés-végrehajtási szervezet kivételével a rendvédelmi szerveknél. Az indítványozó szerint azért alkotmányellenes ez a szabályozás, mert a kifogásolt rendelkezésben meghatározott területeken nem érvényesülhet az ÁNTSZ ellenőrzési jogköre.

Az Ehit. 2. § (3) bekezdése meghatározza, hogy a Magyar Honvédség és a honvédelemért felelős miniszter felügyelete alatt álló szervezetek közegészségügyi feladatainak ellátását – az egészségügyi államigazgatási szerv szakmai irányelveinek betartásával és vele együttműködve – a Magyar Honvédség kijelölt szerve végzi. A (4) bekezdés pedig arról rendelkezik, hogy az egészségügyi államigazgatási szerv és a külön felhatalmazás alapján közegészségügyi feladatokat ellátó, valamint az egészségügyi államigazgatási szerv feladatköréhez kapcsolódó tevékenységet végző egyéb szervek együttműködnek; továbbá arról is, hogy a büntetés-végrehajtás közegészségügyi feladatainak ellátásában a büntetés-végrehajtási szervezet közreműködik. Ezekből a rendelkezésekből az következik, hogy az ÁNTSZ közegészségügyi ellenőrzési jogköréből kivett területeken is érvényesül az általános egészségügyi államigazgatási szerv szakmai irányítási jogköre.

Az Ehit 15. §-ának felhatalmazó rendelkezései a 2. § (1) bekezdés *a*) pontja szerint érintett területekre előírják miniszteri rendeletek kiadását a sajátos közegészségügyi követelmények megállapítására, valamint az egészségügyi államigazgatási szervvel (az ÁNTSZ-szel) való együttműködés rendjének kialakítására. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem minden területen teljesítették a felhatalmazó rendelkezés előírását, de a részletszabályok hiánya – az Ehit. felhívott szabályozására tekintettel – nem eredményezi ezen területek ellátatlanságát.

3. Az Alkotmánybíróság az indítványban foglaltaknak megfelelően mindkét törvény esetében azt vizsgálta érdemben, hogy a munkavédelmi hatóság jogkörére, illetőleg a közegészségügyi ellenőrzésekre vonatkozó speciális hatásköri szabályok sértik-e a diszkrimináció tilalmát és az egészséghez való jogot.

3.1. Az indítványozó az egyéb helyzet (konkrétan: a munkavédelem és a közegészségügyi ellenőrzés körében a szervezett munkavégzést folytató személyeket érintő eltérő helyzet) szerinti különbségtételre alapította az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését felhívó kérelmét. Vagyis azt állította, hogy az általános hatósági jogkör alól kivett személyeket azért éri hátrány, mert őket (munkakörülményeiket, közegészségügyi helyzetüket) nem az általános hatáskörű szervek jogosultak ellenőrizni.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, amit a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelménynek tekint. Az Alkotmánybíróság határozataiban kifejtette, hogy bár az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szövegszerűen az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az alkotmányos alapjogok tekintetében történik, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.].

A jelen ügyben mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy van-e ésszerű indoka annak, hogy bizonyos, a törvény által meghatározott területek (és ezáltal az érintett személyek) nem tartoznak az általános munkavédelmi, illetőleg közegészségügyi hatóság jogkörébe.

Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a speciális, az adott terület körülményeit figyelembevevő szabályozás egyrészt a hatékonyabb feladatellátást van hivatva biztosítani, másrészt a jogalkotó nem vonatkoztathatott el egyes különleges tevékenységeknek (honvédelem, rendvédelem, büntetés-végrehajtás, nemzetbiztonsági szolgálatok működése, katasztrófavédelem) a hagyományos szervezett munkavégzéstől eltérő jellegére. A tevékenység jellegét az Alkotmánybíróság még az egyébként azonos jogállású személyek körében is releváns csoportképző tényezőnek tekinti (954/B/1997. AB határozat, ABH 2001, 947, 951.). Az 1015/B/2004. AB határozatban pedig kifejezetten az Mvt. személyi hatályával összefüggésben állapította meg: „[...] az ügyészség nem hasonlítható össze a szervezett munkavégzés keretében meghatározott, egyéb jogviszonyokkal. Nem minősül tehát megengedhetetlen megkülönböztetésnek az, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket.” (ABH 2005, 1301, 1305.)

Mindebből következően nem sérti a hátrányos megkülönböztetés alkotmányi tilalmát az, hogy a sajátos közszolgálati tevékenységet végző személyek speciális munkabiztonsági és közegészségügyi hatósági ellenőrzés, illetőleg védelem alatt állnak. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Mvt. 86. § *e*) pontja és az Ehit. 2. § (1) bekezdés *a*) pontja nem sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, ezért az indítványt e tekintetben elutasította.

3.2. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezések az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésében deklarált egészséghez való jogot is sértik azáltal, hogy bizonyos személyek nem az általános munkavédelmi, illetőleg közegészségügyi hatósági jogkört gyakorló szerv személyi hatálya alá tartoznak.

Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában értelmezte az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot.

Az 56/1995. (IX. 15.) AB határozatban 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.)

A 77/1995. (XII. 21.) AB határozatban kifejtettek szerint: „[...] az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul.” (ABH 1995, 390, 396.)

Az 54/1996. (XI. 30.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog biztosítása olyan alkotmányos állami feladatot jelent, amelynek keretében az állam – egyebek között – egészségügyi intézményhálózat működtetésére, az orvosi ellátás megszervezésére köteles. Az egészségügyi ellátás megszervezése körében az Alkotmánybíróság elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség alkotmányos mértékét, az ellátásnak azt a minimumát, amelynek hiánya már alkotmányellenességet eredményez. A szélső eseteken túl az Alkotmány 70/D. §-ában meghatározott állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. (ABH 1996, 173, 186–187.)

A felhívott alkotmánybírói gyakorlat alapján megállapítható, hogy az Alkotmány 70/D. §-ának előírásából következik, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki nem maradhat ellátatlanul. A jelen ügyben vizsgált törvényi rendelkezések kétségkívül kivesznek bizonyos területeket, és ezáltal bizonyos személyeket az általános munkavédelmi és közegészségügyi ellátási körből, de egyúttal más jogszabályi rendelkezések ezt az ellátási formát az érintett személyek számára biztosítják, azaz ők sem maradnak ellátatlanul. A számukra biztosított, az általánostól eltérő szervezeti alapú ellátási forma nem tekinthető olyan szélső esetnek, amely az állami kötelezettség alkotmányos mértékének figyelmen kívül hagyásával az egészséghez való alapjog sérelmét idézné elő. A már idézett 1015/B/2004. AB határozat szerint: „[...] mivel az állam eleget tett az ügyesség vonatkozásában is a munkavédelem megszervezésével kapcsolatos intézményvédelmi feladatának, az indítványban felhívott összefüggés tekinté-

ben az Mvt. 87. § 9. pontja nem sérti az Alkotmány 70/D. §-át;” (ABH 2005, 1301, 1306.)

Mindezeknek megfelelően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Mvt. 86. § e) pontja és az Ehit. 2. § (1) bekezdés a) pontja nem sérti az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdését sem, ezért az indítványt e tekintetben is elutasította.

Budapest, 2009. május 12.

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. Lenkovich Barnabás s. k., alkotmánybíró

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

930/B/2000. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 88. § (1) bekezdése és a 93. § (1) és (2) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése, valamint (2) bekezdésének a) és b) pontjai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a házi orvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi tevékenységről szóló 4/2000. (II. 25.) EüM. rendelet 2. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság az egészségügyi ellátás folyamatos működtetésének egyes szervezési kérdéseiről szóló 47/2004. (V. 11.) EszCsM rendelet 15. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

5. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó kiegészített indítványában egyrészt az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 88. § (1) bekezdése, 93. § (1) és (2) bekezdései, a háziorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi tevékenységről szóló 4/2000. (II. 25.) EüM rendelet (a továbbiakban: EüM.r.) 2. § (1) bekezdése, 9. § (1), (3) és (5) bekezdései, továbbá a 10. § (1) bekezdése, valamint az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 7. § (1) bekezdése, valamint (2) bekezdése *a* és *b*) pontjai alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Érvelése szerint az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény 2. § (2) bekezdése szerint önálló orvosi tevékenység csak személyesen nyújtható, ezért az említett, a háziorvosok készenléti és ügyeleti tevékenységére vonatkozó rendelkezések (azzal, hogy biztosítják a folyamatos háziorvosi ellátást) – a tevékenységüket „munkavállalói jogviszonyban” végző háziorvosok esetében – egyrészt ellentétesek a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) túlmunkára, valamint a munkaidőre és pihenőidőre vonatkozó 117. § (3) bekezdésével, a 123. § (1) és (2) bekezdéseivel, a 128. § (1) és 129. § (1) bekezdéseivel. Álláspontja szerint a támadott rendelkezések – a háziorvosok túlmunkára kötelezése miatt – a háziorvosok Alkotmány 70/B. § (4) bekezdésében rögzített alapjogának sérelmét eredményezik.

Időközben az EüM.r. 9. §-át az egészségügyi ellátás folyamatos működtetésének egyes szervezési kérdéseiről szóló 47/2004. (V. 11.) EszCsM rendelet (a továbbiakban: EszCsM.r.) 23. § (7) bekezdése új szöveggel állapította meg, eszerint: „A háziorvosi feladatok munkaidőn kívüli ellátásáról külön jogszabály rendelkezik”. Ugyanakkor az EszCsM.r. hatálybalépésével (2004. május 16.) 15. §-ában szabályozza az egyes egészségügyi szolgáltatások folyamatos biztosításának formái között a rendelési időn kívüli háziorvosi és házi gyermekorvosi ellátást. Az indítványozó által támadott EüM.r. 10. §-át az EszCsM.r. 23. § (6) bekezdése 2004. május 16-ával hatályon kívül helyezte, de az abban foglaltakat az EszCsM.r. 15. §-ának (9) és (10) bekezdése gyakorlatilag azonos szöveggel tartalmazza.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatánál a határozat meghozatalakor hatályos jogszabályokra nézve folytatja le az eljárást, ha a hatályos jogszabályok azonos tartalmúak a támadott, de már hatályban nem lévő rendelkezésekkel (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 579, 581.). Az indítványozó által támadott EüM.r. 10. §-a és a jelenleg hatályos EszCsM.r. érintett szövegrészei tartalmában megegyeznek, ezért az Alkotmánybíróság eljárását a jelenleg hatályos EszCsM.r. 15. §-a tekintetében folytatta le. Míg az Alkotmánybíróság a jelenleg hatályos EüM.r. 9. §-ában lévő utaló szabályra figyelemmel, az azt tartalommal kitöltő EszCsM.r. 15. §-ára nézve folytatta le vizsgálatát.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:
„70/B. § (4) Mindenkinek joga van a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz.”

2. Az Eütv. indítvánnyal támadott rendelkezései:
„88. § (1) A beteg lakóhelyén, illetve annak közelében biztosítani kell, hogy választása alapján igénybe vehető, hosszú távú, személyes kapcsolaton alapuló, nemétől, korától és betegsége természetétől függetlenül folyamatos egészségügyi ellátásban részesüljön.”

„93. § (1) Az ügyeleti rendszer a napi munkarenden kívül bekövetkező sürgősségi esetekben a 88–92. §-ok szerinti egészségügyi ellátás folyamatos igénybevételének lehetőségét biztosítja.

(2) Az ügyeleti ellátás célja az egészségügyi szolgáltatók napi munkarend szerinti munkaidő befejezésének időpontjától a következő napi munkarend szerinti munkaidő kezdetéig a beteg vizsgálata, egészségi állapotának észlelése, alkalmoszerű és azonnali sürgősségi beavatkozások elvégzése, illetőleg fekvőbeteg-gyógyintézetbe történő sürgősségi beutalása, valamint a külön jogszabályokban meghatározott eljárásokban való részvétel.”

3. A Kr. indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezései:

„7. § (1) A háziorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi tevékenységről szóló rendelet (a továbbiakban: Hr.) hatálya alá tartozó háziorvosi és házi gyermekorvosi (a továbbiakban együtt: háziorvosi) tevékenységet nyújtó szolgáltató által nyújtott ellátásra a szolgáltató a finanszírozóval szerződés köt. A szolgáltató a szerződés megkötéséhez nyilatkozik arról, hogy az ellátást nyújtó orvos a (2) bekezdésben foglalt feltételekkel vállalja a folyamatos ellátást.

(2) Folyamatos az ellátás, ha
a) a háziorvosi szolgálat orvosa a Hr.-ben meghatározott rendelési időben rendelésében háziorvosi tevékenységet végez;

b) munkanaponként a háziorvosi szolgálat orvosa 8 órában – beleértve a rendelési időt és a tanácsadás idejét is – az öt választó biztosítottak számára szolgáltatást nyújt, ide nem értve a keresőképtelenség, a hivatalos távollét, illetve a szabadság miatt szükségessé váló helyettesítés eseteit;”

4. A Kr. indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„7. § (1) A háziorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi tevékenységről szóló rendelet (a továbbiakban: Hr.) hatálya alá tartozó háziorvosi és házi gyermekorvosi (a továbbiakban együtt: háziorvosi) tevékenységet nyújtó szolgáltató által nyújtott ellátásra a szolgáltató a finanszírozóval szerződés köt. A szolgáltató a szerződés megkötéséhez nyilatkozik arról, hogy az ellátást nyújtó orvos a (2) bekezdésben foglalt feltételekkel vállalja a folyamatos ellátást.

(2) Folyamatos az ellátás, ha

a) a háziorvosi szolgálat orvosa a Hr.-ben meghatározott rendelési időben rendelőjében háziorvosi tevékenységet végez;

b) munkanaponként a háziorvosi szolgálat orvosa 8 órában – beleértve a rendelési időt és a tanácsadás idejét is – az öt választó biztosítottak számára szolgáltatást nyújt, ide nem értve a keresőképtelenség, a hivatalos távollét, illetve a szabadság miatt szükségessé váló helyettesítés eseteit;

c) munkanaponként a háziorvosi szolgálat által alkalmazott ápoló 8 órában, a házi gyermekorvosi szolgálatban alkalmazott gyermekápoló vagy asszisztens legalább a rendelési időben a biztosítottak számára rendelkezésre áll, ide nem értve a keresőképtelenség, a hivatalos távollét, illetve a szabadság miatt szükségessé váló helyettesítés eseteit; és

d) a háziorvosi szolgálat orvosa részt vesz a háziorvosi ügyeleti rendszerben, kivéve, ha az ügyeleti ellátásért felelős önkormányzat, önkormányzati társulás vagy annak egészségügyi intézménye nyilatkozik arról, hogy

da) a közreműködésre nem tart igényt, vagy

db) feladatátadási szerződés keretében más szolgáltatóval szerződést köt az érintett háziorvos által egyébként ellátandó ügyeleti feladatok teljes körének átadására.”

5. Az EüM.r. indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezései:

„2. § (1) A háziorvos személyes és folyamatos orvosi ellátást nyújt az egészségi állapot megőrzése, a betegségek megelőzése és gyógyítása céljából.

(2) A folyamatos ellátás keretében a háziorvos hetente legkevesebb 15 órát, de munkanapokon naponta legkevesebb 2 órát rendel.”

„9. § (1) A háziorvosi feladatok munkaidőn kívüli sürgősségi ellátására ügyeleti szolgálatot, sürgősségi orvosi szolgálatot vagy készenlétet kell szervezni.

(...)

(3) Összevont ügyeleti szolgálat a háziorvosoknak a sürgős orvosi tevékenységek elvégzése céljából a szerve-

zett olyan szolgálata, amelyet az abban részt vevő háziorvosok a kijelölt orvosi rendelőre telepítve látnak el.

(...)

(5) Készenlét a háziorvosnak munkanapokon sürgős orvosi tevékenységek elvégzése céljából történő – rendelőkívüli – rendelkezésre állása, amennyiben a (2)–(4) bekezdésekben meghatározott feltételek nem biztosíthatóak.”

„10. § (1) Az ügyeleti, készenléti szolgálatot teljesítő orvos

a) orvosi ellátásban részesíti

aa) a rendelőben megjelent járóbetegét, sérültet,

ab) hívásra lakáson, szálláson a fekvőbetegét, sérültet,

ac) heti pihenőnapon és munkaszüneti napokon a folyamatos gyógykezelésre szoruló beteget;

b) gondoskodik

ba) a kórházi, szakorvosi ellátásra szoruló beteg kórházi beutalásáról, szakorvosi vizsgálatra, gyógykezelésre utalásáról,

bb) szükség esetén a betegnek az illetékes intézetbe történő szállításáról;

c) külön jogszabály szerint igazolja a beteg keresőképtelenségét;

d) hatósági megkeresésre vagy a sérült kérelmére orvosi látelleletet készít, és azt kiadja a hatóság részére, illetőleg a külön jogszabályban foglalt térítési díj megfizetését követően a sérültnek;

e) hatósági megkeresésre a betegnél (sérültnél) általános orvosi vizsgálatot végez, véralkohol-vizsgálathoz vét vesz, illetve egyéb szükséges vizsgálatokat végez;

f) rendkívüli esetben (tömeges sérülés, mérgezés, elemi csapás stb.) a mentést megszervezi, és mindaddig irányítja, amíg a mentőszolgálat orvosa a helyszínen a mentés irányítását át nem veszi;

g) ellátja a halottakkal kapcsolatos rendelkezésekben előírt feladatokat.”

6. Az EüM.r. indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„2. § (1) A háziorvos személyes és folyamatos orvosi ellátást nyújt az egészségi állapot megőrzése, a betegségek megelőzése és gyógyítása céljából. A háziorvos rendelési időben a betegeket – sürgős ellátást igénylő eset kivételével – az érkezés igazolt sorrendjében fogadja. A háziorvos legalább a rendelési ideje egy részében, illetve a tanácsadás során előre programozható betegellátás keretében előjegyzés alapján végzi a betegek szűrését, gondozását és ellátását.”

„9. § A háziorvosi feladatok munkaidőn kívüli ellátásáról külön jogszabály rendelkezik.”

7. Az ESzCsM.r. indítvány elbírálásakor hatályos 15. §-a szerint:

„15. § (1) A háziorvosi, házi gyermekorvosi (a továbbiakban együtt: háziorvosi) feladatok rendelési időn kívüli ellátására ügyeleti szolgálatot kell szervezni, illetve azt központi ügyelet útján kell ellátni.

(2) Ügyeleti szolgálat a házi orvosoknak a sürgős – a következő rendelési időig nem halasztható – orvosi tevékenységek elvégzése céljából szervezett szolgálata.

(3)

(4) Az összevont házi orvosi ügyelet

a) változó telephelyű ügyelet: ha az adott napon az ügyeletet ellátó házi orvos rendelője az ügyelet helyszíne,

b) azonos telephelyű ügyelet: ha az adott ügyeleti körhöz tartozó házi orvosok ugyanazon a helyszínen látják el az ügyeleti szolgálatot.

(5) Központi ügyelet az érintett házi orvosi körzetek lakosságának folyamatos vagy meghatározott időben történő alapellátási szintű sürgősségi ellátása az adott területet ellátó mentőszolgálattal együttműködve.

(6) Az ügyeleti szolgálatot, valamint a központi ügyeletet (a továbbiakban: ügyelet) a területi ellátási kötelezettséggel működő házi orvos az önkormányzattal, illetve intézményével kötött szerződésének megfelelően látja el. A területi ellátási kötelezettség nélkül házi orvosi tevékenységet végző orvos az ügyelet működtetőjével kötött szerződésben rögzített feltételek szerint működik közre az ügyelet ellátásában.

(7) Az ügyeletre beosztott orvos akadályoztatása esetén – jelentési kötelezettség mellett – maga gondoskodik helyettesítéséről, ha ez nem lehetséges, akkor az ügyelet működtetője köteles gondoskodni a helyettesítésről.

(8) Az ügyelet rendjét a rendelőben, illetve azon kívül kifüggesztett, jól olvasható tájékoztatón kell közölni a lakossággal.

(9) Az ügyeletet teljesítő orvos

a) orvosi ellátásban részesíti

aa) a rendelőben megjelent járóbetegét, sérültet,

ab) hívásra otthonában, tartózkodási helyén a fekvőbetegét, sérültet,

ac) heti pihenőnapon és munkaszüneti napokon a folyamatos gyógykezelésre szoruló beteget;

b) gondoskodik

ba) a kórházi, szakorvosi ellátásra szoruló beteg kórházi beutalásáról, szakorvosi vizsgálatra, gyógykezelésre utalásáról,

bb) szükség esetén a betegnek az illetékes intézetbe történő szállításáról;

c) igazolja a beteg keresőképtelenségét;

d) hatósági megkeresésre vagy a sérült kérelmére orvosi látelvetet készít, és azt kiadja a hatóság részére, illetőleg a külön jogszabályban foglalt térítési díj megfizetését követően a sérültnek;

e) hatósági megkeresésre a betegnél (sérültnél) általános orvosi vizsgálatot végez, véralkohol-vizsgálathoz vért vesz, drogtesztet, illetve egyéb szükséges vizsgálatokat végez;

f) rendkívüli esetben (tömeges sérülés, mérgezés, elemi csapás stb.) a mentést megszervezi, és mindaddig irányítja, amíg a mentőszolgálat orvosa a helyszínen a mentés irányítását át nem veszi;

g) ellátja a halottakkal kapcsolatos rendelkezésekben előírt feladatokat.

(10) Az ügyeletet teljesítő orvos gondoskodik arról, hogy a beteg kezelőorvosa megfelelő tájékoztatást kapjon az általa nyújtott ellátásról.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó az Eütv. 88. § (1), 93. § (1) és (2) bekezdését, továbbá az EüM.r. és az ESzCsM.r. kifo-gásolt rendelkezéseit azért tartja alkotmányellenesnek, mert folyamatos egészségügyi ellátási kötelezettséget ír-nak elő, és így a házi orvosokat rendkívüli munkavégzés-re kötelezik, megsértve a házi orvosok Alkotmány 70/B. § (4) bekezdésében rögzített pihenéshez való jogát.

Az Alkotmánybíróság a 72/2006. (XII. 15.) AB határo-zatában (a továbbiakban: Abh.) már vizsgálta az egészség-ügyi ügyeleti rendszer több alkotmányjogi kérdését (ABH 2006, 819, 862.). Ennek során megállapította, hogy az Al-kotmány 70/D. § (1) bekezdésében meghatározott egész-séghez való alapjog, az egészségügyi ellátáshoz fűződő közérdek érvényesülésének biztosítása az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdése alapján az állam feladata az egész-ségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésé-vel. Az Alkotmány 70/D. §-ában meghatározott legmaga-sabb szintű testi és lelki egészséghez való jog biztosítása az államtól folyamatos és intézményes egészségügyi ellá-tás működtetését követeli meg, amely esetenként rendkí-vüli feladatok ellátását, s az e területen dolgozóktól rend-kívüli munkavégzést is igényel. Egyben megállapította, hogy a rendkívüli feladatok ellátásával összhangban van a rendkívüli munkavégzés.

Az Abh. a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXII. törvény 59. § (5) bekezdésének vizsgálata során kifejtette, hogy kiemelkedően fontos társadalmi ér-dek fűződik a folyamatos egészségügyi ügyeleti, készenlé-ti szolgálat zökkenőmentes működtetéséhez, ennek elma-radása ugyanis sértené az Alkotmány 70/D. §-ában biztosí-tott legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jo-got. Az ügyeleti, illetve készenléti szolgálat folyamatos biztosítása hatalmas humán erőforrás kapacitást igényel, melyből következik, hogy az egészségügyi dolgozók sza-badidőhöz, pihenőidőhöz való alkotmányos jogát törvény-ben korlátozni lehet és kell oly mértékben, amely számuk-ra a legkisebb jogsérelmet okozva biztosítja, hogy a Ma-gyar Köztársaság területén tartózkodóknak az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésében biztosított alapjoga ne szenved-jen sérelmet.

Mint azt az Abh. is megállapította, a magyar egészség-ügyi ügyeleti rendszerben az alapellátási ügyeletet a házi-orvosok egyrészt közalkalmazotti jogviszonyban közal-kalmazottként, vagy ellátási szerződés keretében vállalko-zóként látják el. A folyamatos alapellátás rendkívüli mun-kavégzéssel történő biztosítása miatt az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdésének sérelme csak akkor merülhet fel,

ha a háziorvos tevékenységét közalkalmazotti jogviszony keretében, munkavállalóként végzi.

2. Az Alkotmánybíróság először a közalkalmazotti jogviszonyban álló háziorvosok rendkívüli munkavégzésére vonatkozó, az indítvány benyújtását követően megváltozott jogi szabályozást tekintette át. Bár az indítványozói kérelem ezeket a jogszabályi rendelkezéseket közvetlenül nem érintette, az indítvány elbírálása a megváltozott jogi szabályozás figyelembevétel nélkül nem lehetséges.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény egészségügyi ágazatban történő végrehajtásáról szóló 233/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet 9. § (1), (2), (3) bekezdése, 10. §-a, 12. §-a, 12/A. §-a, 12/B. §-a, 13. és 14. §-a alkotmányellenességét állapította meg és azokat 2007. június 30. napjával megsemmisítette, mivel azok a Kjt. 59. § (5) bekezdésében meghatározott mértéket meghaladó módon szabályozták a munkáltató által a munkavállaló rendkívüli munkavégzésre kötelezhetőségét, sértve ezzel az Alkotmány 35. § (2) bekezdését, 2. § (1) bekezdését, továbbá 8. § (2) bekezdését.

A Kjt. 59. § (5) bekezdését, amely szerint – a Kjt. 55/A. §-a alábbiakban ismertetendő rendelkezéseitől eltérően – az egészségügyi tevékenységre vonatkozó külön törvényben meghatározott ügyeleti, készenléti feladatok ellátásában részt vevő közalkalmazott esetében az elrendelhető rendkívüli munkavégzés felső határa naptári évenként legfeljebb háromszáz, kollektív szerződés alapján legfeljebb négyszáz óra lehetett – 2007. július elsejével hatályon kívül helyezte az egyes foglalkoztatási jogviszonyokat szabályozó törvények munka- és pihenőidőre vonatkozó rendelkezéseinek módosításáról szóló 2007. évi LXXIII. törvény 12. § (4) bekezdésének *b)* pontja.

A Kjt. 55/A. §-a 2008. december 31-ig szabályozta a közalkalmazottakra általános jelleggel az elrendelhető munkavégzés naptári évenkénti felső határát, amely legfeljebb kétszáz, kollektív szerződés rendelkezése alapján legfeljebb kétszáznyolcvan óra volt. Ezt a rendelkezést a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény módosításáról szóló 2008. évi LXI. törvény 14. §-a 2009. január 1-jével hatályon kívül helyezte; ettől kezdve a közalkalmazottak részére is az általános – Mt. 127. § (4) bekezdése szerinti évi 300 óra – rendkívüli munkavégzés rendelhető el. A fenti Kjt. módosítás egyben 2009. január 1-jétől a Kjt. 55/A. § (2) bekezdésében rögzítette (szemben az addigi, a pihenőidő alóli kivételeket végrehajtási rendeletben rögzítő szabályozással), hogy amennyiben a készenlét alatt munkavégzés nem történt, a közalkalmazottat a készenlétet követően nem illeti meg pihenőidő.

Az Mt. 117/A. §-ának (2) bekezdése a munkaidőkeret általános szabályaitól eltérően az egészségügyi tevékenységre vonatkozó speciális rendelkezéseket tartalmaz, azaz, hogy kollektív szerződés a napi huszonnégy órán át folyamatos szolgáltatást nyújtó egészségügyi szolgáltató esetében legfeljebb hat havi, illetve legfeljebb huszonhat

heti munkaidőkeret is megállapíthat, továbbá külön törvény vagy kollektív szerződés az Mt. általános szabályaitól [118/A. § (1) bekezdés] eltérően legfeljebb négyhavi, illetve legfeljebb tizenhat heti munkaidőkeret is megállapíthat. Az Mt. 117/A. § (2) bekezdése *c)* pontja külön törvény vagy kollektív szerződés számára lehetővé teszi az Mt. munkaidő-beosztásra vonatkozó 119. § (3) és (6) bekezdésétől való eltérést annyiban, hogy a nem készenléti jellegű munkakörben foglalkoztatott munkavállaló munkaideje nem haladhatja meg a munkaidőkeret átlagában a heti 60 órát, egészségügyi ügyelet esetén a heti 72 órát. Ugyane bekezdés *d)* pontja pedig rögzíti, hogy kollektív szerződés rendelkezése alapján, vagy ha a napi huszonnégy órán át folyamatos szolgáltatást nyújtó egészségügyi szolgáltatók esetében külön törvény lehetővé teszi, a munkavállaló előzetes írásos beleegyezése esetén, a pihenőidőre vonatkozó általános szabályoktól eltérő, legalább megszakítás nélküli nyolc óra napi pihenőidő biztosítását. Emellett *e)*, *f)* és *g)* pontjaiban felhatalmazást ad arra, hogy külön törvény szabályozhassa az Mt.-n túl a rendkívüli munkavégzés, az ügyelet és a készenlét – az Mt.-ben nem rendezett – szabályainak egészségügyi ágazatban történő megalkotását.

Az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Eütev. tv.) módosításáról szóló 2007. évi LXXII. törvény 2007. július 1-jei hatálybalépésével törvényi szintre emelte és egybeépítette a korábban a Kjt.-ben és az Mt.-ben meghatározott, a fentiekben említett, Mt.-től eltérést engedő felhatalmazások alapján megalkotott, az egészségügyi ágazatra vonatkozó speciális szabályokat. Az Eütev. tv. létrehozta az egészségügyi ügyelet fogalmát, amely az Eütev. tv. 4. § *e)* bekezdése szerint az ügyeleti feladatellátás munkaviszony, illetve közalkalmazotti jogviszonyban történő ellátását jelenti. Ennek szervezését nem a rendkívüli munkavégzés Mt. szabályai, hanem az Eütev. tv. szabályai rendezik az egészségügyben. Az Eütev. tv. meghatározza továbbá azokat a jogviszonyokat, amelyek keretében az egészségügyi dolgozó egészségügyi tevékenység végzésre jogosult: szabadfoglalkozásúként, egyéni egészségügyi vállalkozóként, társas vállalkozás tagjaként, közalkalmazotti jogviszonyban, munkaviszonyban, közszolgálati jogviszonyban, szolgálati jogviszonyban, egyházi személyként, önkéntes segítőként [7. § (2) bekezdése *a)–i)* pontjai]. Egyben az egészségügyi tevékenység végzésének általános szabályai rögzítik, hogy valamennyi, a fentiekben megjelölt jogviszony alapján végezhető egészségügyi tevékenység együttes tartama 6 havi átlagban nem haladhatja meg a heti 60 órát, továbbá az egészségügyi tevékenység együttes időtartama egy naptári napon a 12 órát akkor sem haladhatja meg, ha az egészségügyi tevékenység végzésére párhuzamosan több, vagy több fajta jogviszony keretében kerül sor.

Az Eütev. tv. 12. § (1) bekezdése alapján, ha az egészségügyi szolgáltató megszakítás nélküli munkarendben működik, a munkaviszonyban és közalkalmazotti jogviszonyban álló egészségügyi dolgozó egészségügyi tevé-

kenységet: műszakbeosztás szerinti munkarendben, egészségügyi ügyelet keretében vagy készenlét útján végezhet [Eütev. tv. 12. § (1) és (9) bekezdése].

Ha a folyamatos egészségügyi ellátást, továbbá a fekvő-beteg-ellátást nyújtó egészségügyi szolgáltató külön jogszabály alapján nem köteles a folyamatos működését műszakszervezéssel biztosítani, a folyamatos betegellátás egészségügyi ügyelet és készenlét szervezésével is ellátható. Fontos szabály, hogy az Eütev. tv. 12. § (5) bekezdése alapján az egészségügyi ügyeletre történő munkavégzésre nem kell alkalmazni az Mt. 126. § (1) bekezdése c) pontja szerinti, azaz az ügyelet alatti munkavégzés, mint az Mt. rendkívüli munkavégzésre vonatkozó szabályait.

Az alkalmazott egészségügyi dolgozó számára az Eütev. tv. 13. § (1) bekezdése alapján naptári évenként legfeljebb 416 óra egészségügyi ügyelet rendelhető el a heti 40 órás rendes munkavégzésen felül (amelynek keretében szintén lehetőség van ügyeleti feladatok ellátására). Az egészségügyi ágazatban is előfordulhat rendkívüli munkavégzés (a törvény indokolásában szereplő példa szerint a két órára tervezett műtét hat órán át tart, így a műtőorvos túllépi a rendes munkaidejét), ilyenkor a rendkívüli munkavégzés általános munkajogi korlátai érvényesek (évi legfeljebb 200 óra, kollektív szerződés alapján legfeljebb 300 óra), de a rendkívüli munkavégzés és az elrendelt egészségügyi ügyelet együttes időtartama nem haladhatja meg naptári évenként a 416 órát. Az Eütev. tv. 13. § (2) bekezdése szerint külön, írásba foglalt megállapodás alapján az alkalmazott egészségügyi dolgozó többletmunkát vállalhat, amelynek mértéke azonban nem haladhatja meg a munkaidőkeret átlagában a heti 12 órát. Ha azonban a többletmunka kizárólag egészségügyi ügyelet ellátására irányul, akkor a többletmunka mértéke nem haladhatja meg a munkaidőkeret átlagában a heti 24 órát.

Folyamatosan működő egészségügyi szolgáltatók esetén hat havi, az egyéb szolgáltatók esetén négy havi munkaidőkeret kerül megállapításra a törvény szerint. Az egészségügyi tevékenység befejezése és a következő, munkarend szerint megkezdett egészségügyi tevékenység között az Eütev. tv. 13. § (6) bekezdése értelmében legalább 11 óra – a napi huszonnégy órán át folyamatos szolgáltatást nyújtó egészségügyi szolgáltatók esetében legalább 8 óra – megszakítás nélküli pihenőidőt kell biztosítani. Ez utóbbihoz szükséges a munkáltató és az alkalmazott megállapodása is. Egészségügyi ügyelet esetén ezt a pihenőidőt közvetlenül az egészségügyi tevékenység befejezését követően kell kiadni. Az egészségügyi ügyelet ellátása után a munkáltató köteles pihenőidőt biztosítani az egészségügyi dolgozó számára (kompenzáló pihenőidő). Az Eütev. tv. 13. § (5) bekezdése alapján az alkalmazott egészségügyi dolgozó napi munkaidejének korlátja 12 óra, amely egészségügyi ügyelet teljesítésének idején 24 órára bővült, amelyből legalább 12 óra ügyelet teljesítendő.

3. Az Alkotmánybíróság az indítványozói kérelem alapján elsőként azt vizsgálta, hogy az Eütv. 88. § (1) bekezdésében, valamint a 93. § (1) és (2) bekezdéseiben fog-

laltak folytán sérül-e a háziorvosok 70/B. § (4) bekezdésében biztosított pihenéshez való alapjoga.

Az Alkotmánybíróság már az 1403/B/1991. AB határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdése alapvető jogként fogalmazza meg a pihenéshez, a szabadidőhöz és a fizetett szabadsághoz való jogot (ABH 1992, 493, 494.). Az 1030/B/2004. AB határozatában az Alkotmánybíróság a pihenéshez való jogot a munkához való jog lényeges összetevőjeként értelmezte; de leszögezte, hogy az Alkotmánynak nincs olyan rendelkezése, amely a pihenéshez való jog konkrét módjait, illetve feltételeit közelebről meghatározná, ez már a törvényhozó feladata (ABH 2005, 1307, 1311.).

Ugyanakkor a pihenéshez való jog elválaszthatatlan a munkához való jogtól, mert egyebek mellett, a rendszeres munkavégzés során elhasznált erőforrások, a fizikai és szellemi energia pótlását, a munkavállalók regenerálódását biztosítja. Az Alkotmánybíróság a 74/2006. (XII. 15.) AB határozatában már kifejtette, hogy a pihenéshez való jog tartalmának alakításában a jogalkotó szabadsága nagy – jóval nagyobb, mint a rendszeres fizetett szabadsághoz való jognál – a pihenéshez való jog a munka világában többféle módon is érvényre juttatható: a munkavégzési kötelezettség időbeni korlátait (pl. a munkaidőt, pihenőidőt, valamint a különböző munkaidő-kezdményeket) meghatározó szabályok megalkotásával (ABH 2006, 870, 876.).

A pihenéshez való jog alkotmányos alapjog voltára tekintettel az Alkotmánybíróság irányadónak tekintette az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt garanciális szabályt és az ezzel kapcsolatban kimunkált „szükségességi-arányossági” tesztet. „Az Alkotmánybíróságnak a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban összegezett állandó gyakorlata szerint (ABH 1998, 91, 98–99.), az alapvető jog korlátozása csak akkor marad meg az alkotmányos határok között, ha a korlátozás elkerülhetetlen, azaz más alkotmányos alapjog, valamint alkotmányos érték védelme vagy érvényesülése, illetve az Alkotmányból következő feladat megvalósítása más módon nem biztosítható, továbbá, ha az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya arányban áll egymással.” (1234/B/1995. AB határozat, ABH 1999, 524, 530.) Az alapjog sérelme megállapítható akkor is, ha az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, vagy a törvényhozó a korlátozás során nem az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt választotta ki [20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69, 71.].

Az egészségügyi ellátáshoz való jogról, az egészséghez való jog részeként többek között az Eütv. szól; a törvény 7. § (1) bekezdése szerint minden betegnek joga van – jogszabályban meghatározott keretek között – az egészségügyi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető és az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő egészségügyi ellátáshoz. A 7. § (3) bekezdése értelmében folyamatosan hozzáférhető az ellátás, amennyiben az egészségügyi ellátórendszer működése napi 24 órán keresztül biztosítja annak hozzáférhetőségét. Az indítványozó

zó által támadott Eütv. 88. § (1) bekezdése az egészségügyi alapellátás főbb követelményeit határozza meg. Eszerint a beteg nemétől, korától és betegsége természetétől függetlenül folyamatos egészségügyi ellátást kell biztosítani a beteg részére a beteg lakóhelyén, illetve annak közelében úgy, hogy választása alapján igénybe vehető, hosszú távú, személyes kapcsolaton alapuljon. Míg az Eütv. 93. § (1) és (2) bekezdése az egészségügyi ellátások folyamatos hozzáférhetőségének biztosítása érdekében rendelkezik az ügyeleti rendszerről, amely nem más, mint az egészségügyi ellátórendszernek a munkaidő befejezésétől a következő napi munkaidő kezdetéig való működtetése, amely magában foglalja a beteg vizsgálatát, egészségi állapotának észlelését, alkalomszerű és azonnali sürgősségi beavatkozások elvégzését, illetőleg fekvőbeteg-gyógyintézetbe történő sürgősségi beutalását, valamint a külön jogszabályokban meghatározott eljárásokban való részvételt.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Eütv. 88. § (1) bekezdésében, továbbá a 93. § (1) és (2) bekezdésében foglaltak azzal, hogy a folyamatos egészségügyi ellátás biztosítását általános jelleggel meghatározzák, a háziorvosok rendkívüli munkavégzésére nézve nem határoznak meg olyan konkrét rendelkezéseket, amelyekkel összefüggésben vizsgálható lenne, hogy a pihenéshez való alapjogukat a jogalkotó korlátozza-e. Az Eütv. 88. § (1), illetve 93. § (1) és (2) bekezdése alapján ugyanis a jogalkotónak széles körű mérlegelési lehetősége van annak megválasztására, hogy folyamatos egészségügyi ellátást (ezen belül az indítvánnyal érintett alapellátás) milyen szervezeti keretek között, milyen munkavégzés során biztosítja. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében (összefüggés hiányában) elutasította.

4. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy a Kr. hatályos 7. § (1), valamint (2) bekezdésének *a)* és *b)* pontjai, továbbá az EüM.r. 2. § (1) bekezdése folytán sérül-e az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdése.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 8. § (4) bekezdése alapján az önkormányzat köteles biztosítani az egészségügyi alapellátást; az Eütv. 152. § (2) bekezdése pedig az önkormányzatot feljogosítja az egészségügyi alapellátások körzeteinek megállapítására és kialakítására. Az alapellátást az EüM. rendelet 1. § (1) bekezdése szerint az önkormányzattal közalkalmazotti jogviszonyban álló, vagy a vele kötött szerződés alapján gazdálkodó szervezeti formában, illetve magánorvosként működő háziorvosok, házi gyermekorvosok és fogorvosok látják el.

A Kr. 8. § (1) bekezdése értelmében a területi ellátási kötelezettséggel működő háziorvosi szolgálat finanszírozására a regionális egészségbiztosítási pénztár (a továbbiakban: REP) – a lakosok igazolt számának figyelembevételével – finanszírozási szerződést köt a szolgáltatóval. Az indítványozó által támadott Kr. 7. §-ának (1) bekezdése értelmében a REP a háziorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi tevékenységről szóló EüM. r. hatálya alá tartozó háziorvosi és házi gyermekorvosi tevékenységet nyújtó

szolgáltató (az önkormányzat) által nyújtott ellátásra szerződést köt, melynek megkötésekor nyilatkozik arról, hogy az ellátást nyújtó orvos vállalja a folyamatos ellátást, azaz a háziorvosi szolgálat orvosa az EüM.r.-ben meghatározott rendelési időben rendelőjében háziorvosi tevékenységet végez [Kr. 7. § (2) bekezdés *a)* pont], illetve munkanaponként a háziorvosi szolgálat orvosa 8 órában – beleértve a rendelési időt és a tanácsadás idejét is – az őt választó biztosítottak számára szolgáltatást nyújt, ide nem értve a keresőképtelenség, a hivatalos távollét, illetve a szabadság miatt szükségessé váló helyettesítést eseteit [Kr. 7. § (2) bekezdés *b)* pont]. Az EüM.r. 2. §-ának (1) bekezdése alapján a háziorvos személyes és folyamatos orvosi ellátást nyújt. E bekezdés a továbbiakban a háziorvosi rendelés rendjére vonatkozó szabályokat tartalmaz: egyrészt rögzíti, hogy a háziorvos rendelési időben a betegeket – sürgős ellátást igénylő eset kivételével – az érkezés igazolt sorrendjében fogadja, továbbá a háziorvosi rendelési idő egy részére a betegek előjegyzés alapján történő szűrését, gondozását és ellátását írja elő.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy sem az indítványozó által támadott Kr. 7. § (1) és (2) bekezdései, sem a ma hatályos EüM.r. 2. § (1) bekezdése nem tartalmaz a háziorvosok munkavégzésére vonatkozó, a rendes munkavégzésén kívüli szabályozást, amely alapján a háziorvosok pihenéshez való jogának korlátozása megállapítható lenne, mert az nem a munkaidőről, hanem a Kr. 7. § (1) és (2) bekezdése esetében a szolgáltató és a finanszírozóval megkötendő szerződésre vonatkozó, míg az EüM.r. 2. § (1) bekezdése esetében pedig a rendelési időre vonatkozó szabályozást tartalmaz. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is összefüggés hiányában utasította el.

5. Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján azt is vizsgálta, hogy az EszCsM.r. 15. §-ában foglaltak alapján sérül-e a háziorvosok 70/B. § (4) bekezdése szerinti pihenéshez való joga.

Az egészségügyi ellátás folyamatosága – melyet az Eütv. 7. § (1) és (3) bekezdése ír elő – érdekében az EszCsM.r. a beteg számára folyamatosan hozzáférhető egészségügyi ellátás szakmai és szervezési elveit, illetve szempontjait határozza meg. Ennek 15. §-a az egyes egészségügyi szolgáltatások formái közül a háziorvosi és házi gyermekorvosi ellátásra nézve határozza meg a folyamatos ellátás főbb szempontjait. A 15. § (1) bekezdése szerint a háziorvosi (illetve házi gyermekorvosi) feladatok rendelési időn kívüli ellátására az ügyeleti szolgálat szervezését teszi kötelezővé, illetve központi ügyelet útján való ellátását is lehetővé teszi. Meghatározza továbbá az ügyeleti szolgálat, továbbá az összevont háziorvosi ügyelet (ezen belül a változó és az azonos telephelyű ügyelet), továbbá a központi ügyelet fogalmát. A területi ellátási kötelezettséggel működő háziorvos az ügyeleti szolgálatot, valamint a központi ügyeletet az önkormányzattal, illetve intézményével kötött szerződésének megfelelően látja el; a területi ellátási kötelezettség nélkül háziorvosi tevékeny-

seget végző orvos az ügyelet működtetőjével kötött szerződésben rögzített feltételek szerint működik közre az ügyelet ellátásában. A (7) bekezdés az ügyeletre beosztott orvos akadályoztatásáról szól, míg a (9) és (10) bekezdés az ügyeletet teljesítő orvos egyes konkrét ellátási feladatait határozza meg.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az EszCsM.r. 15. §-a sem tartalmaz a háziorvosok rendkívüli munkavégzéséről szóló rendelkezéseket, amelyek korlátozhatnák a pihenéshez való jogát, mivel az ügyeleti szolgálat fenntartásának kötelezettsége nem az orvos és az egészségügyi szolgáltató közötti viszonyban áll fenn, hanem az egészségügyi szolgáltató kötelezettsége a REP, illetve az OEP iránt. Ezért a támadott rendelkezések tárgyuk alapján nem állnak összefüggésben az Alkotmány 70/B. §-ának (4) bekezdésével, így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

6. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezések elentétesek az Mt. indítvány benyújtásakor hatályban volt 117. § (3) bekezdésével, 128. § (1) bekezdésével, valamint 129. § (1) bekezdésével.

Az 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.). Az indítványozó azonban kérelmében nem jelölte meg, hogy az általa vélt és hivatkozott normakollízió folytán az Alkotmány mely szakaszának sérelmére hivatkozással kéri a támadott rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását. Az indítvány ezért ebben a részében nem felel meg az Abtv.-ben meghatározott követelményeknek, így az Alkotmánybíróság azt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.). 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2009. május 5.

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

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

783/E/2002. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában – *dr. Bragyova András* és *dr. Lévay Miklós* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 61. § (2) bekezdésével, valamint 104. §-ával, továbbá a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény 1. § (2) bekezdésével összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására előterjesztett indítványt elutasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 61. § (2) bekezdésével, valamint 104. §-ával, továbbá a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Övjt.) 2. § (3) és (4) bekezdésével összefüggésben, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására terjesztett elő indítványt az Alkotmánybírósághoz.

Az Alkotmány – indítvány előterjesztésekor hatályos – 70. § (1) bekezdése értelmében: „A Magyar Köztársaság területén élő minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési és a helyi önkormányzati, továbbá a kisebbségi önkormányzati választásokon választható és – ha a választás, illetőleg népszavazás napján, az ország területén tartózkodik – választó legyen, valamint országos vagy helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.”

Az indítványozó, az indítványában megjelölt törvényi rendelkezésekkel összefüggésben, abban látta az Alkotmány 70. § (1) bekezdését sértő alkotmányellenes mulasztást, hogy „a helyi önkormányzati választáson” a választópolgárok csak a lakóhelyükön, illetve – amennyiben rendelkeznek vele – a tartózkodási helyükön élhetnek a szavazati jogokkal.

Az indítványozó hivatkozott a 3/1990. (III. 4.) AB határozatra, valamint a 6/1991. (II. 28.) AB határozatra, mivel álláspontja szerint e határozatok „hasonló helyzetben megállapították az alkotmányellenességet”.

Az indítvány benyújtását követően a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvény 7. §-a – 2004.

május 1-jei hatállyal – módosította az Alkotmány 70. § (1) bekezdését. Az egyes törvények választásokkal összefüggő módosításáról szóló 2004. évi XXXII. törvény 6. § (3) bekezdése – ugyancsak 2004. május 1-jei hatállyal – hatályon kívül helyezte az Övjt. 2. §-át és ennek részeként az indítványozó által felhívott 2. § (3) és (4) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság – a megváltozott jogszabályi környezetre tekintettel – nyilatkozattételre hívta fel az indítványozót, aki pontosította az indítványát.

Az indítványozó továbbra is alkotmányellenes mulasztás megállapítását kérte, utalva az Alkotmány fent jelzett módosítást követően hatályba lépett 70. § (2) bekezdésében foglaltakra.

Változatlanul azzal érvelt, hogy a Ve. eredeti indítványában megjelölt rendelkezései, és az Övjt. fent említett módosítást követően hatályba lépett 1. § (2) bekezdése továbbra is „fenntartják” az általa állított alkotmányellenes mulasztást.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

2. A Ve. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„61. § (2) Szavazni kizárólag személyesen, és – az e törvényben említett kivételekkel – csak a választópolgár lakóhelye szerint kijelölt szavazóhelyiségben lehet.”

„104. § (1) Ha a választópolgár a lakóhelyén túl tartózkodási hellyel is rendelkezik, a lakóhelye szerint illetékes helyi választási iroda vezetőjétől kért igazolással a tartózkodási helye szerint illetékes helyi választási iroda vezetőjétől – vagy a szavazás napján a szavazatszám-láló bizottságtól – kérheti a névjegyzékbe való felvételét. Az igazolás alapján a választópolgár a tartózkodási helyén szavazhat.

(2) Az igazolás kiadásakor a lakóhely szerint illetékes helyi választási iroda vezetője a választópolgárt egyidejűleg törli a névjegyzékből. Az igazolásban – a választópolgár nyilatkozata alapján – meg kell jelölni a tartózkodási helyet, ahol a választópolgár szavazni kíván, és azt a névjegyzéken fel kell tüntetni. Az igazolás átvételét a választópolgár, illetőleg e célra szóló meghatalmazás alapján az általa megbízott személy az aláírásával elismeri.

(3) Az igazolás és a személyazonosság igazolására alkalmas igazolvány alapján a tartózkodási hely szerint illetékes helyi választási iroda vezetője vagy a szavazatszám-láló bizottság a választópolgárt külön nyilvántartásba veszi. Az igazolást és a külön nyilvántartást a választási iratok között meg kell őrizni.

(4) Igazolást legkésőbb a szavazást megelőző második napon lehet kiadni. Igazolást személyesen vagy meghatalmazott útján lehet kérni. Az igazolás ajánlott levélben is kérhető, feltéve hogy az az illetékes helyi választási irodához legkésőbb a szavazást megelőző 5. napon megérkezik. A levélben meg kell jelölni a tartózkodási helyet, ahol a választópolgár szavazni kíván. A levélben kért igazolást a választópolgár számára az általa megjelölt címre tértivevényvel kell megküldeni.

(5) Az igazolás kiadásához az igazolást kérő a nevét, személyi azonosítóját és lakcímét köteles közölni.”

3. Az Övjt. indítványban felhívott rendelkezése:

„1. § (2) A választópolgár lakóhelyén vagy – ha lakóhelye mellett legkésőbb a választás kitűzését megelőző napig tartózkodási helyet is létesített – bejelentett tartózkodási helyén választhat.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak abban az alkotmányossági kérdésben kellett állást foglalnia, hogy terheli-e alkotmányesértő mulasztás a törvényalkotót azért, mert nem szabályozta azt, hogy a választópolgár az önkormányzati képviselők választása során miként élhet az őt megillető aktív választójogával abban az esetben, ha a szavazás napján nem a lakóhelyén, illetve a bejelentett tartózkodási helyén tartózkodik.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó törvényi hatáskörét és az ehhez kapcsolódó gyakorlatát tekintette át.

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-a szabályozza.

Az Abtv. 49. § (1) bekezdése értelmében, ha az Alkotmánybíróság hivatalból vagy bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.

Az Alkotmánybíróság állandóan követett gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg ezen kívül akkor is, ha valamely alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.].

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 205.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.].

A mulasztásnak (szabályozási hiánynak) és az ebből előálló alkotmányellenességnek együttesen kell fennállnia ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság e hatáskörben eljárva megállapítsa a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet.

Áttekintve az indítványozó által felhívott hatályos választójogi szabályozást, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által állított szabályozási hiány valóban fennáll, mivel sem az Övj-t.-ben, sem a Ve.-ben nem található rendelkezés arra, hogy a választás napján az ország területén, ám nem a lakóhelyén, illetve a bejelentett tartózkodási helyén, hanem ezektől eltérő helyen (a továbbiakban: a tényleges tartózkodási helyén) tartózkodó választópolgár hogyan élhet az önkormányzati képviselők választása során az aktív választójogával.

Az Alkotmány módosított 70. § (2) bekezdésének első mondata az aktív választójog feltételeként (egyebek mellett) azt követeli meg, hogy a választópolgár az önkormányzati képviselő-választás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodjon.

Az Övj-t. indítványban felhívott 1. § (2) bekezdése értelmében a választópolgár vagy a lakóhelyén vagy – ha a lakóhelye mellett legkésőbb a választás kitűzését megelőző napig tartózkodási helyet is létesített – a bejelentett tartózkodási helyén választhat.

A Ve. indítványban felhívott 104. §-a az igazolás kiadására és az azzal történő szavazásra vonatkozó törvényi rendelkezéseket tartalmazza. A Ve. 104. § (1) bekezdése értelmében, ha a választópolgár a lakóhelyén túl tartózkodási hellyel is rendelkezik, a lakóhelye szerint illetékes helyi választási iroda vezetőjétől kért igazolással a tartózkodási helye szerint illetékes helyi választási iroda vezetőjétől – vagy a szavazás napján a szavazatszámoló bizottságtól – kérheti felvételét a választói névjegyzékbe. Az igazolás alapján a választópolgár a tartózkodási helyén szavazhat, a tartózkodási helye szerinti helyi önkormányzati képviselőtestület tagjaira, valamint a polgármesterre.

Az Övj-t. és a Ve. felhívott rendelkezései értelmében tehát a választópolgár a lakóhelyén kívül a bejelentett tartózkodási helyén is gyakorolhatja az aktív választójogát, feltéve, hogy a választás kitűzését megelőző napig tartózkodási helyet létesít.

Az indítványozó indítványában megjelölt eset arra vonatkozik, amikor a választópolgár az önkormányzati választás napján nem a lakóhelyén, illetve a bejelentett tartózkodási helyén tartózkodik. Ilyen esetben a tényleges tartózkodási helyén – erre vonatkozó jogi szabályozás hiá-

nyában – a választópolgár nem élhet az aktív választójogával a tényleges tartózkodási helye szerinti önkormányzati képviselőjelöltekre.

Az Alkotmánybíróság a fent kifejtettek alapján tehát megállapította az indítványozó által kifogásolt szabályozási hiányt, azonban az alábbiakban részletezett indokok alapján úgy ítélte meg, hogy ez a vizsgált esetben nem idézi elő az Alkotmány 70. § (2) bekezdésében foglalt aktív választójog sérelmét.

2. Az Alkotmánybíróság a 47/2006. (X. 5.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) az Alkotmány 71. § (1) bekezdése alapján már vizsgálta a Ve. 104. §-ában foglalt törvényi rendelkezések alkotmányosságát. Az Abh. alapjául fekvő ügyben az indítványozó a Ve. 104. §-át azért tekintette ellentétesnek az Alkotmány 71. § (1) bekezdésével, mert véleménye szerint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának napján a Magyar Köztársaság területén, de lakóhelyétől távol tartózkodó választópolgárok nem adhatják le szavazatukat.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban elutasította a Ve. 104. §-a alkotmányellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt. Az Abh. indokolásában az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a Ve. 104. §-a értelmében a választópolgár, ha a lakóhelyén túl tartózkodási hellyel is rendelkezik, akkor igazolás alapján a tartózkodási helyén szavazhat a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán. Az Alkotmánybíróság a hivatkozott határozat indokolásában megállapította, hogy a Ve. 104. §-a kizárja azt, hogy az önkormányzati választásokon a lakóhelyétől vagy a bejelentett tartózkodási helyétől távol lévő személy azon a településen szavazzon, ahol tartózkodik.

Az Alkotmánybíróság határozati indokolása rámutatott arra, hogy az önkormányzati választások az országgyűlési képviselők választásától eltérnek, és az Alkotmány 42. §-a értelmében a helyi önkormányzás joga a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét illeti meg; a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.

A Ve. 104. §-ának alkotmányossági vizsgálatakor tehát nemcsak a választójog általánosságának az elvére kell figyelemmel lenni, hanem az Alkotmánynak erre a szabályára is.

Az Alkotmánybíróság az Abh. indokolásában kiemelte, hogy a Ve. 104. §-a az Övj-t. 1. § (2) bekezdésében foglalt törvényi rendelkezést hajtja végre, és nem korlátozza a választójogot az állandó lakóhelyen történő szavazásra, mint ahogy tette ezt az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 40. § (3) bekezdése, amelyet az Alkotmánybíróság 6/1991. (II. 28.) AB határozata emiatt semmisített meg. (ABH 2006, 581, 596.)

Az Alkotmánybíróság tehát a Ve. 104. §-át – a fent hivatkozott indokolás mellett – nem találta ellentétesnek az Alkotmány 71. § (1) bekezdésével.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Abh. alapeljárás fekvő ügy és a jelen ügy nem képez az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3., a továbbiakban: Ügyrend) 31. § c) pontjában foglalt „ítélt dolgot”. A jelen ügyben az indítványozó más hatáskörben, más alkotmányi rendelkezés sérelmét állítva és (részben) más alkotmányos összefüggésre hivatkozva indítványozta az Alkotmánybíróság eljárását.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az Abh. indokolásában foglaltakat a jelen ügyben is megfelelően irányadónak tekinti. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 70. § (2) bekezdésében szabályozott, a választópolgárt az önkormányzati választásokon megillető aktív választójogból nem vezethető le az indítványozó által megkívánt törvényi szabályozás szükségessége.

Az önkormányzati választásokon a választópolgárokat az Alkotmány 70. § (2) bekezdése alapján megillető aktív választójog azt garantálja, hogy a választópolgár a lakóhelye szerinti település helyi közügyeinek gyakorlásába szólhasson bele az aktív választójog gyakorlásán keresztül. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Ve. 104. §-a kielégíti az Alkotmány 70. § (2) bekezdéséből (aktív választójog), valamint a választójog általánosságának alkotmányi alapelvéből [Alkotmány 71. § (1) bekezdés] fakadó követelményt akkor, amikor végrehajtva az Övj. 1. § (2) bekezdésében foglalt törvényi rendelkezést, az állandó lakóhelyétől huzamosabb ideig távollévő választópolgár számára a bejelentett tartózkodási helyén biztosítja az aktív választójog gyakorlását.

Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy – az Alkotmány 42. §-a alapján – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 5. §-a értelmében a helyi önkormányzati jogok a településen választójoggal rendelkező lakosok (választópolgárok) közösségét illetik meg. A választópolgárok az önkormányzati testületbe választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson való részvételükkel gyakorolják az önkormányzathoz való közösségi jogait.

Az Ötv. 5. §-a alapján tehát a választópolgárok helyi közösségének (a választójoggal rendelkező helyi lakosoknak) a demokratikus joga az, hogy az önkormányzati választásokon megalakíthassa az önkormányzat képviselő-testületét, és képviselőin keresztül részt vehessen a település helyi közügyeinek a vitelében.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az önkormányzati választásokon a választópolgárt megillető aktív választójog gyakorlása szorosan kötődik ahhoz a településhez, ahol a választópolgár lakik, illetve ahol bejelentett tartózkodási hellyel rendelkezik (életvitelszerűen él). A törvényalkotónak azt kell biztosítania, hogy a választópolgár az aktív választójog gyakorlásán keresztül beleszólhasson annak a településnek a helyi közügyeibe, ahol lakik, illetve ahol bejelentett tartózkodási helyet létesített.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint – összhangban az Abh. indokolásában kifejtettekkel – az Alkotmány 70. §

(2) bekezdéséből nem vezethető le olyan törvényi szabályozás szükségessége, amely az önkormányzati választás napján az állandó lakóhelyétől, illetve bejelentett tartózkodási helyétől távol lévő választópolgár számára lehetővé teszi az aktív választójog gyakorlását a tényleges tartózkodási hely szerinti helyi önkormányzat képviselő-testületének a megválasztása során.

Ez a jog – figyelemmel az Alkotmány 42. §-ának, valamint az Ötv. 5. §-ának a rendelkezéseire is – az adott településen választójoggal rendelkező választópolgárokat kell, hogy megilletse, a törvényalkotónak az ő számukra kell biztosítania a helyi közügyekbe történő beleszólás lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát az indítványozó által kifogásolt szabályozási hiány a vizsgált esetben nem idézi elő az Alkotmány 70. § (2) bekezdésének sérelmét.

Az önkormányzati választás napján a lakóhelyétől, illetve a bejelentett tartózkodási helyétől távollévő választópolgár aktív választójoga nem terjed ki arra, hogy a tényleges tartózkodási helye szerinti helyi önkormányzat képviselő-testületének jelöltjeire is szavazhasson, és ezen keresztül beleszólhasson annak a településnek a helyi közügyeibe, amelyhez sem a helyben lakása, sem pedig az életvitelszerű tartózkodása okán nem kötődik.

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben rámutat arra, hogy az önkormányzati választások során az Alkotmány 70. § (2) bekezdésében szabályozott aktív választójog az Alkotmány 42. §-ában foglalt alkotmányi rendelkezésre figyelemmel, azzal összhangban értelmezendő.

Ebből következően az Alkotmány 70. § (2) bekezdése alapján a törvényalkotó nem kötelezhető olyan szabályozás megalkotására, amely az önkormányzati választással érintett helyi közösség tagjain kívül más, az adott településhez – a helyben lakás, illetve a huzamos tartózkodás alapján – nem kötődő választópolgárok számára is beleszólást engedne az aktív választójog gyakorlásán keresztül a helyi önkormányzat képviselő-testületének megválasztásába.

A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2009. május 18.

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. Lenkócs Barnabás s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

**Dr. Lévay Miklós alkotmánybíró
különvéleménye**

Nem értek egyet az indítvány elutasításával. Véleményem szerint az indítvány értelmezési tartományának egészét figyelembe véve, az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet.

1. A többségi döntés azon az indítványértelmezésen alapult, hogy a törvényalkotó nem teremtette meg a tényleges tartózkodási hely önkormányzata megválasztásában való részvétel jogát. Véleményem szerint az indítvány tartalma ennél szélesebb: beletartozik annak a kérdésnek a vizsgálata is, hogy a törvényalkotó nem teremtette meg a tényleges tartózkodási helyről az állandó lakóhely, illetve a bejelentett tartózkodási hely (együttesen a továbbiakban: hivatalos tartózkodási hely) szerinti önkormányzat megválasztásában való részvétel jogát. Az indítványozó ugyanis a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.), valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény (Övjt.) azon rendelkezéseire hivatkozott, amelyek az Alkotmányhoz képest nem teljeskörű szabályozást tartalmaznak; konkrétan: a hivatalos tartózkodási helyhez kötik a választójog gyakorlását.

2.1. A választójog gyakorlásának térbeli szűkítését az 1989. évi XXXI. törvénnyel megállapított Alkotmány nem tartalmazta. Az 1989. október 23. napjától 1990. március 12. napjáig hatályos szabályozás szerint: „70. § (1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy – ha állandó lakóhelye Magyarországon van – az országgyűlési és a tanácsi választásokon választó és választható legyen.” Míg az Alkotmány nem írta elő az ország területén való tartózkodás feltételét, addig az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 2. § (4) bekezdése – a választójog gyakorlásának térbeli szűkítéseként – a szavazás napján külföldön tartózkodókat megfosztotta a választásokon való részvételtől. A 3/1990. (III. 4.) AB határozat ezt a rendelkezést a határozat kihirdetése napjával megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság határozatának indokolásában felhívta az Országgyűlés figyelmét, hogy a rendelkezés részbeni megsemmisítése folytán joghézag keletkezett, mivel a választási törvényben nincs rendelkezés arra vonatkozóan, hogy a választás napján külföldön tartózkodó magyar állampolgárok a választási jogukat hogyan gyakorolhatják (ABH 1990, 25.).

Tekintettel a választások időpontjának közelségére (1990. március 25.) az Országgyűlés úgy döntött, hogy nem a választójogi törvényt, hanem magát az Alkotmányt módosítja az 1990. évi XVI. törvény elfogadásával. Az ország területén való tartózkodás tételes jogi követelménye ezzel a módosítással került be az Alkotmány 70. § (1) bekezdésébe. Ez az alkotmányi rendelkezés, s azon belül különösen az ország területén való tartózkodás, mint választójogi (szavazási) feltétel, egységesen valamennyi választó

tási formára, így az önkormányzati választásokra is kiterjedt.

2.2. A Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozását megelőzően a 2002. évi LXI. törvény lényegesen módosította az Alkotmány választójogi rendelkezéseit. A módosítás azt eredményezte, hogy 2004. május 1. napjától az országgyűlési képviselők Alkotmányba foglalt választási szabályaiból kikerült az ország területén való tartózkodás követelménye [70. § (1) bekezdés], ugyanakkor az önkormányzati választások tekintetében ez a feltétel változatlanul megmaradt [70. § (2) bekezdés]. A jelen ügyre nézve is figyelemre méltónak tartom, hogy a választójog gyakorlása térbeli szűkítésének a parlamenti választások körében történő megszüntetését a törvényjavaslat indokolása mivel magyarázta: „[a]z országgyűlési választások alapvető szerepet töltenek be a képvisleti demokrácia működésében, az országos népszavazás pedig a népszuverenitás közvetlen megnyilvánulásának eszköze. Kifejezetten aggályos ezért, hogy – pusztán technikai nehézségekre hivatkozva – a választás, illetve a népszavazás napján külföldön tartózkodó, de a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok nem gyakorolhatják egyik legfontosabb politikai alapjogukat. A választójog ezen korlátozása emellett elmenthető az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. Cikkével, ezért a belső jog és a nemzetközi kötelezettségek összhangjának biztosítása érdekében is szükséges az Alkotmány 70. § (1) bekezdésének módosítása. E törvény – egységes szempont alapján – az országos jelentőségű szavazásokon (országgyűlési képviselők és az Európai Parlament képviselőinek megválasztása, országos népszavazás) biztosítja, hogy a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok gyakorolhassák alapvető politikai jogukat.”

3. A fentiekben kifejtetteket alapul véve az az álláspontom, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása a jelen ügyben indokolt lett volna.

Az indítványozó által felhívott alkotmányi rendelkezés ugyanis egyértelműen és kivételt nem tűrően mondja ki, hogy minden választójogosult számára biztosítani kell az aktív választójogot, aki a Magyar Köztársaság területén tartózkodik a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása napján. Az Alkotmány 70. § (2) bekezdése tehát nem a hivatalos tartózkodási helyen való jelenlétet követeli meg ahhoz, hogy a jogosult választó lehessen; elegendő, ha az érintett az ország területén tartózkodik.

Mivel az Alkotmány nem deklaratív, hanem tételes rendelkezést tartalmaz a választójog gyakorlásáról, a törvényhozónak nincs alkotmányos lehetősége arra, hogy a választójog tényleges gyakorolhatóságát az ország területéhez képest egy szűkebb földrajzi térséghez (a hivatalos tartózkodási helyhez) kösse. Más megközelítésben: mulasztást követ el a törvényalkotó, ha nem biztosítja a hivatalos tartózkodási helyétől távollevő választópol-

gár számára azt, hogy ténylegesen választó lehessen annak a települési és megyei önkormányzatnak a választásán, amelyekhez, mint a választópolgári közösség tagja tartozik.

Az Alkotmány tételes rendelkezései mind a törvényhozót, mind az Alkotmánybíróságot kötik. Ezért nem tartom elfogadható indoknak azt a megközelítést, miszerint technikailag nem kivitelezhető annak megvalósítása, hogy az önkormányzati választások napján, vagy azt megelőző időpontban a hivatalos tartózkodási helyétől távol lévő választójogosult az ország bármely településéről leadhassa szavazatát.

Az Alkotmánybíróság választójoggal kapcsolatos ítélezési gyakorlata töretlen abban, hogy a választójogot alapvető alkotmányos alapjogként kezeli, amelynek lényegi tartalma törvénnyel sem korlátozható. A 6/1991. (II. 28.) AB határozat szerint az Alkotmánybíróság a választópolgároknak az Alkotmány 71. §-ának (1) bekezdésében biztosított jogát kiemelkedően fontos politikai jognak tekinti. Hangsúlyozta továbbá, hogy ezen alapjog korlátozása csak igen jelentős elvi indokból fogadható el és egyeztethető össze az Alkotmánnyal. Ezzel összefüggésben kiemelte: „[s]em kényelmi szempontok, sem áthidalható technikai nehézségekre való hivatkozás, sem a választási eredmény minél rövidebb idő alatt történő nyilvánosságra hozatalára irányuló célkitűzés nem szolgálhat alapul az említett korlátozáshoz.” (ABH 1991, 19, 20.)

Az 54/2008. (IV. 24.) AB határozatban (ABK 2008. április, 499.) az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség jött-e létre azáltal, hogy a törvényhozó nem biztosította a választójog gyakorlását azon választópolgárok számára, akik a külképviseleti szavazás időpontjában Magyarországon, a magyarországi szavazás időpontjában pedig külföldön tartózkodnak. Az ilyen választópolgárok ugyanis sem külföldön, sem Magyarországon nem gyakorolhatják választójogukat. A határozat indokolásában az Alkotmánybíróság kifejtette: a választójog általánossága nem abszolútizálható, de – külön felhatalmazás hiányában is – a törvényhozó alkotmányos kötelezettségévé teszi, hogy minél szélesebb körben segítse elő a választójog gyakorlásának lehetőségét. Az a körülmény, hogy a választópolgárok nem tudnak igénybe venni olyan alternatív jogintézményt sem, amelyik lehetővé tenné számukra a választójog gyakorlását, alkotmányellenes módon sérti az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében rögzített választójog gyakorlásának feltételeit, valamint az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében foglalt alapelv érvényesülését. Emiatt az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben is meg kellett volna állapítania: nincs elfogadható alkotmányos indoka a hivatalos tartózkodási helyüktől távol, de az ország területén tartózkodó választójogosultak szavazásból való kizárásának. Ezért a törvényhozót az Alkotmány 70. § (2) bekezdésében meghatározott feltételeknek kimerítően megfelelő szabályozás kialakítása érdeké-

ben – a Ve. 61. § (2) bekezdésével, 104. §-val, valamint az Övjt. 1. § (2) bekezdésével összefüggésben – a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére kellett volna kötelezni.

Budapest, 2009. május 18.

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

566/B/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről szóló 2008. évi CII. törvény 30. § (1) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja, egyebekben visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről szóló 2002. évi LXII. törvény (a továbbiakban: Kvtl.) 28. § *b*) pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mivel álláspontja szerint e rendelkezés sérti az Alkotmány 9. § (1), (2) bekezdését, a 67. § (1), (2) bekezdését, a 70/A. § (1), (3) bekezdését, a 70/F. § (1), (2) bekezdését, és a 70/G. § (1) bekezdését. Ellentétes még a támadott rendelkezés – a konkrét alkotmányos sérelem megjelölése nélkül – a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Közokt.tv.) 2. § (3) és 4. § (7) bekezdésével, az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló Egyezmény kihirdetéséről szóló 1964. évi 11. tvr. (a továbbiakban: tvr.) 3. Cikk *a*), *c*), *d*) pontjával, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

szóló 1993. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Egyezmény1.) 14. cikkével, a gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény2.) 2. cikk 1. és 2. pontjával, a 28. cikk 1. és 2. pontjával.

A Kvt1. 28. § b) pontjának rendelkezése alapján a közoktatási feladatokat ellátó, a társasági és osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény hatálya alá tartozó gazdálkodó szervezeteket, továbbá a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény hatálya alá tartozó egyéni vállalkozókat az a) pont szerinti normatíva 30%-ának megfelelő hozzájárulás, míg a közhasznú társaságokat a normatíva 100%-ának megfelelő hozzájárulás illeti meg. Az indítványozó, mint gazdálkodó szervezeteket és egyéni vállalkozókat is tömörítő egyesület a támogatás csökkentett összegét a köztulajdon és magántulajdon egyenlő védelmét és a gazdasági verseny szabadságát sértőnek, továbbá a gyermekek jogait, a diszkrimináció tilalmát, a művelődéshez való jogot és a tanszabadságot sértőnek tartja.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az indítványban hivatkozott, Kvtl. rendelkezései – bár formálisan nem helyezték hatályon kívül – a költségvetési év(ek) elteltével hatályukat veszítették. Mivel a Kvtl. után megalkotott költségvetési törvényekben is megismétlődött az indítványozó által támadott az a rendelkezés, mely szerint a közoktatási feladatot ellátó intézményt fenntartó gazdasági társaságot, valamint egyéni vállalkozót a helyi önkormányzatok számára meghatározott normatív állami hozzájárulás 30%-ának megfelelő hozzájárulás illeti meg, így a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről szóló 2008. évi CII. törvény (a továbbiakban: Kvt2.) 30. § (1) bekezdés b) pontja is tartalmazza a kifogásolt szabályt, ezért az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát követve [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 35/2004. (X. 6.) AB határozat, ABH 2004, 505., 1197/B/1997. AB határozat, ABH 2006, 1062.] vizsgálatát a Kvt2. tekintetében folytatta le.

II.

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„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.”

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

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

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve

az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

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

„70/F. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja az állampolgárok számára a művelődéshez való jogot.

(2) A Magyar Köztársaság ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező általános iskolával, képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatásával valósítja meg.”

„70/G. § (1) A Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát.”

2. A Kvt1. támadott rendelkezése:

A központi költségvetés és az államháztartáson kívüli szervezetek kapcsolata

Az egyházak és a társadalmi önszerveződések támogatása

„28. § (1) b) a közoktatási feladatokat ellátó, a társasági és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény hatálya alá tartozó gazdálkodó szervezeteket, továbbá a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény hatálya alá tartozó egyéni vállalkozókat az a) pont szerinti normatíva 30%-ának megfelelő hozzájárulás, míg a közhasznú társaságokat a normatíva 100%-ának megfelelő hozzájárulás illeti meg;”

3. A Kvt2. hatályos rendelkezése:

Az állami költségvetés és az államháztartáson kívüli szervezetek kapcsolata

„30. § (1) b) A közoktatási feladatot ellátó intézményt fenntartó gazdasági társaságot – ide nem értve a nonprofit gazdasági társaságot – valamint az egyéni vállalkozót az a) pont szerinti normatíva 30%-ának megfelelő hozzájárulás és támogatás illeti meg.”

III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy a Kvt2. támadott rendelkezése sérti-e az Alkotmány 9. § (1), (2) bekezdése szerinti vállalkozáshoz való jogot és a versenyszabadságot.

Az 54/1993. (X. 13.) AB határozat szerint a „vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog [70/B. § (1) bekezdés] egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása. Senkinek nincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozás

kozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül – hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást”. [ABK 1993. október, 397.]

A verseny szabadságához tartozó alkotmánybíróági értelmezés egyik összefoglalása szerint: „a gazdasági verseny szabadságának alkotmányos tartalmát az Alkotmánybíróság számos korábbi határozatában már értelmezte. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a gazdasági verseny szabadsága nem alapjog, hanem a piacgazdaság olyan feltétele, amelynek meglétét és működését biztosítani az Alkotmány 9. § (2) bekezdése értelmében az államnak is feladata. A versenyszabadság állami elismerése és támogatása megköveteli a vállalkozáshoz való jog és a piacgazdasághoz szükséges többi alapjog objektív, intézményvédelmi oldalának kiépítését. Elsősorban ezeknek az alapjogoknak az érvényesítése és védelme által valósul meg a szabad verseny, amelynek – a piacgazdasághoz hasonlóan – külön alkotmányossági mércéje nincs. Az Alkotmánybíróság a piacgazdaság, a versenyszabadság és más hasonló államcéllok alkotmányellenes megsértését csak szélsőséges esetben állapítja meg, ha az állami beavatkozás, fogalmilag és nyilvánvalóan ellentétes az államcéllyal [21/1994. (IV. 6.) AB határozat, ABH 1994, 120.; 35/1994. (IV. 24.) AB határozat ABH 1994, 200.]”. [818/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 761.]

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy jelen esetben a Kvt2. támadott rendelkezése, így a közoktatási feladat ellátásához kötött, de eltérő mértékű normatív hozzájárulás a vállalkozóvá válásnak nem akadálya, valamint nem tekinthető olyan állami beavatkozásnak sem, amely a versenyszabadság állami elismerésével és támogatásával mint államcéllyal ellentétes lenne.

A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kvt2. 30. § (1) bekezdés *b*) pontjának az Alkotmány 9. § (1) és (2) bekezdésén alapuló alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

2. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezés következtében „radikálisan lecsökkentett normatíva okán ellehetetlenülő oktatási vállalkozások miatt a szülők gyermeküknek adandó nevelése kapcsán fennálló választási joga csorbul”, ami az Alkotmány 67. § (1) és (2) bekezdésének sérelmét eredményezi.

Az Alkotmánybíróság korábbi álláspontja szerint a gyermekek jogaira vonatkozó, az Alkotmány 67. § (1) bekezdésének rendelkezéséből „csak a tényleges családi gondoskodáshoz való jogosultság következik”. [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 278.], „Az idézett alkotmányi szabály a család-, a 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 időszakon-

ként eltérő feltételek mellett nyújtja a kedvezményeket”. [254/D/1991. AB határozat, ABH 1991, 803–804.] Következésképpen az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jelen esetben vizsgált, a 2009. költségvetési évre megállapított Kvt2. 30. § (1) bekezdés *b*) pontja nem sérti az Alkotmány 67. § (1) és (2) bekezdését, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

3. Az indítványozó a támadott rendelkezést azért is alkotmányellenesnek tartja, mert az a finanszírozás szempontjából hátrányosan megkülönbözteti a közoktatási feladatot ellátó intézményt fenntartó gazdálkodó szervezetet és az egyéni vállalkozókat.

Az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdése tiltja a hátrányos megkülönböztetést. Az Alkotmánybíróság a 21/1990. (X. 4.) AB határozatban kimondta, hogy az Alkotmány tulajdonformák között nem különböztet, hanem ellenkezőleg, a tulajdon bármely formájára nézve a diszkrimináció tilalmát fogalmazza meg, ezért az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a mezőgazdasági termelészövetkezetek tulajdona, mint gazdasági társaság tulajdona – más tulajdoni formákhoz hasonlóan – alkotmányos védelem alatt áll. [ABH 1990, 73, 82.; 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.]

Az Alkotmánybíróság a 9/1990. (IV. 25.) AB határozatában az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését értelmezve fejtette ki, hogy a diszkrimináció tilalma nem jelenti minden megkülönböztetés kizárását, azonban a jogszabályoknak mindenkit egyenlő méltóságú személyként, azonos tisztelettel és körültekintéssel kell kezelnie. (ABH 1990, 46, 48.). A 21/1990. (X. 4.) AB határozat ezt az értelmezést alapul véve azt is kimondta, hogy a 70/A. § az emberi, illetve az állampolgári jogok tekintetében tiltja a megkülönböztetést. Az egyes jogszabályok alkotmányosságának vizsgálatánál a megkülönböztetés kérdését az adott jogi szabályozás tárgyi és alanyi összefüggésében kell figyelembe venni. Alkotmányellenes az a jogszabály, amely a tényállás lényeges eleme tekintetében valamilyen csoportra a szabályozási koncepción belül eltérő rendelkezést határoz meg, kivéve, ha az eltérésnek kellő súlyú alkotmányos indoka van. (ABH 1990, 73, 77–78.). Alkotmányellenesnek minősül a megkülönböztetés, „ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget” (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 192, 193.). Olyan esetben, amelyben a jogszabály az azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyok között nem emberi, illetve állampolgári alapvető jog tekintetében tartalmaz megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ez akkor minősül alkotmányellenesnek, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tesz különbséget [30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138.].

Az Alkotmánybíróság a 22/1997. (IV. 25.) AB határozatban már vizsgálta a nem állami intézmény által fenntartott oktatási intézmények tekintetében nyújtott állami hozzájárulás kérdéseit. Az Alkotmánybíróság az állampolgároknak az Alkotmány 70/F §-a (1) bekezdésében biztosí-

tott művelődéshez való jogát vette alapul. A 70/F. § (2) bekezdése szerint ezt a jogot a Magyar Köztársaság – többek között – az ingyenes és kötelező általános iskolával, a képességek alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatással valósítja meg. A határozat ennek alapján megállapította, hogy az államot a különböző oktatási formák tekintetében eltérő kötelezettségek terhelik az állampolgárokat megillető oktatáshoz való jog feltételeinek biztosításánál. Az ingyenesség a kötelező általános iskolai oktatásra vonatkozik, az egyéb oktatási formára nem (ABH 1997, 107, 113–114.).

A jelen esetben a szabályozási koncepció szerint egy csoportot alkotnak a „nem állami intézmények fenntartói”. A költségvetési törvények 1996 óta a normatív állami hozzájárulás szempontjából a közoktatási feladatokat ellátó nem állami szervezetek között eltérő szabályt határoznak meg a gazdasági társaságokra és egyéni vállalkozókra, mint az üzletszerű gazdasági tevékenységet nem folytató szervezetekre. A Kvt2. 30. § (1) bekezdés *b*) szerint a közoktatási feladatot ellátó intézményt fenntartó gazdasági társaságot – ide nem értve a nonprofit gazdasági társaságot, – valamint az egyéni vállalkozót – az *a*) pont szerinti – normatíva 30%-ának megfelelő hozzájárulás és támogatás illeti meg.

A Magyar Alapítványi, Egyesületi és Magánoktatási Intézmények Egyesülete közoktatási feladatot ellátó tagintézményei tekintetében az Alkotmányból nem vezethető le olyan alapvető jog, amely az üzletszerű gazdasági tevékenységet nem folytató szervezetekével azonos mértékű állami hozzájárulás követelményét megalapozná.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az állami támogatásnál alapul vett megkülönböztetés nem önkényes, így az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdését sértő szabályozás nem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

3.1. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezés miatt a szülők vagyoni helyzetük alapján nem kívánt megkülönböztetésben részesülnek, miáltal jogegyenlőségük is sérül.

Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőség kiküszöbölését célzó intézkedésekkel segíti. Konkrét intézkedéseket azonban az Alkotmány nem határoz meg. A védelem, a gondoskodás, intézkedés részletezett kifejtését nem is lehet az alaptörvénytől elvárni. Az alkotmányi előírások megvalósítása – számos feltételtől függően – változó és folyamatos törvényhozási, kormányzati, önkormányzati és társadalmi feladat. „Az esélyegyenlőség kiküszöbölését célzó törvényi intézkedéseknek egyébként is széles skálája van. A különböző szabályozási módok közül a jogalkotó szabad belátása szerint választhat. A különböző társadalmi csoportok esélyegyenlőségét nem egy-egy jogszabály, hanem a jogszabályok és az állami intézkedések rendszere révén lehet biztosítani” [1515/B/1996. AB határozat, ABH 2002, 801, 805.]. E széles fogalmi körbe beletartozik a közoktatási feladatokat ellátó szervezetek és az egyéni vállalkozók normatív

állami támogatásának szabályozása, amellyel azonban nem állapítható meg az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdését érintő alkotmányjogilag értékelhető összefüggés. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 267.; 36/2007. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2007, 432, 452.]

A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kvt2. 30. § (1) bekezdés *b*) pontjának az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdésén alapuló alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

4. Az indítványozó álláspontja szerint az oktatási feladatot ellátó intézményfenntartók eltérő nagyságú állami finanszírozása az Alkotmány 70/F. § (1) és (2) bekezdésében védett oktatáshoz való jogot, valamint a 70/G. § (1) bekezdésében védett tanszabadságot, és a tanítás szabadságát is sérti.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában a művelődéshez (oktatáshoz) való alkotmányos jog kapcsán az alábbi megállapítást tette: „az Alkotmány 70/F. §-a értelmében a Magyar Köztársaság biztosítja az állampolgárok számára a művelődéshez való jogot, mégpedig a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező általános iskolával, képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatásával. Az állampolgárok tanuláshoz való jogát az állam intézményfenntartó kötelezettsége alapozza meg, amelynek keretében az államnak mindenki számára – hátrányos megkülönböztetés nélkül – biztosítania kell e jog gyakorlását lehetővé tevő szervezeti és jogszabályi feltételeket. A tanuláshoz való jog azonban nem jelenti azt, hogy az állam a tanulásban való részvételt köteles volna mindenki számára az oktatás minden szintjén és valamennyi világnézet keretében állami, illetve önkormányzati iskolákban, egyéb oktatási intézményekben garantálni. Az oktatási intézmény-hálózat működtetésével kapcsolatos állami kötelezettség ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy az állam az iskolafenntartó jellege alapján semmiféle hátrányos megkülönböztetést nem alkalmazhat”. [18/1994. (III. 25.) AB határozat, ABH 1994, 89.]

4.1. „A tanszabadság joga tartalmilag egyaránt magába foglalja a tanulás és a tanítás szabadságát, azonban egyiket sem abszolút jellegű, korlátozhatatlan jogként. A tanulás szabadságát az állam a felsőoktatás területén az egyes, általa fenntartott vagy támogatott oktatási intézménybe való bejutás lehetőségének biztosításával, pozitív módon határozza meg. Ugyanakkor az állam joga annak meghatározása is, hogy a társadalom szempontjából mely képességek fejlesztése szükséges állami eszközökből a felsőoktatás keretében. A tanítás szabadsága megnyilvánulhat egyéni és intézményi formában, az utóbbi körbe tartozik a felsőoktatási intézmények tevékenysége.” [870/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 613.]

Az Alkotmánybíróság a kifejtettek alapján megállapítja, hogy jelen esetben nem áll fenn alkotmányellenes helyzet, mert a közoktatási feladatokat ellátó intézményfenn tartók Kvt2.-ben megállapított normatív hozzájárulásával nem hozható alkotmányossági szempontból értékelhető összefüggésbe a művelődéshez (oktatáshoz), a tanszabadsághoz és a tanítás szabadságához való jog.

Az Alkotmánybíróság – a 3.1. pontban már hivatkozott – állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányos összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi, ezért az Alkotmánybíróság a Kvt2. 30. § (1) bekezdés b) pontjának az Alkotmány 70/F. § (1), (2) bekezdésén és a 70/G. § (1) bekezdésén alapuló alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

5. Az indítványozó álláspontja továbbá, hogy a támadott rendelkezés – a konkrét alkotmányos ok megjelölése nélkül – az Alkotmánynál alacsonyabb szintű más jogszabályokat, így a Közokt.tv., a tvr., az Egyezmény1. és az Egyezmény2. megjelölt rendelkezéseit is sérti.

Az Alkotmánybíróság már számos határozatában kimondta, hogy az Alkotmánybírósról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a támadott jogszabály és az Alkotmány megfelelő rendelkezése megjelölése mellett, a kérelem alapjául szolgáló okot és az Alkotmánybíróság döntésére vonatkozó határozott kérelmet kell tartalmaznia (440/1993. AB végzés, ABH 1993, 910–911.; 472/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1655.; 574/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1658.). Az indítvány e követelménynek nem felel meg, valamint az Egyezmény1. és az Egyezmény2. tekintetében megállapítható, hogy az indítványozó az Abtv. 21. § (3) bekezdése alapján jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése vizsgálatának indítványozására nem jogosult. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § c) és d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2009. május 18.

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

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

936/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) Ogy. határozat 143. §-ával összefüggésben előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés Ügyrendi Bizottsága 67/1998–2002. ÜB. általános érvényű állásfoglalása alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés Ügyrendi Bizottsága 36/2002–2006. ÜB. eseti jellegű állásfoglalása alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó öt országgyűlési képviselő 2004. szeptember 6-tól nem lehetett tagja a Magyar Demokrata Fórum országgyűlési képviselőcsoportjának, mert a képviselőcsoport vezetőjének 2004. szeptember 2-án kelt bejelentése szerint „kizárás miatt” független képviselőként kell folytatniuk tevékenységüket.

Az indítványozók egyrészt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezték a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) Ogy. határozat (a továbbiakban: Házsabály) 143. §-ával összefüggésben. Az indítványozók azt kifogásolták, hogy az Alkotmány szerint a Házsabály megalkotásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, viszont a Házsabály értelmezéséhez és az értelmezésen alapuló határozatok elfogadásához a Házsabály nem ír elő kétharmados – minősített- többséget. Ez azt eredményezheti, hogy a parlament egyszerű többséggel megakadályozhat képviselőket vagy képviselőcsoportokat jogaik gyakorlásában. Az indítványozók az alkotmányellenes mulasztással összefüggésben hivatkoztak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, a 19. § (1) bekezdésére, valamint a 24. § (4) bekezdésére.

Az indítványozók másrészt kezdeményezték az Országgyűlés Ügyrendi Bizottságának a 67/1998–2002. ÜB. általános érvényű állásfoglalása (a továbbiakban:

Állásfoglalás1.) és a 36/2002–2006. ÜB. eseti állásfoglalása (a továbbiakban: Állásfoglalás2.) alkotmányellenességének megállapítását és visszamenőleges hatályú megsemmisítését. Az Állásfoglalás1. szerint a képviselőcsoport hatáskörébe tartozó döntésekről a képviselőcsoport vezetőjének a bejelentése irányadó. Az Országgyűlés elnöke csak azt vizsgálhatja felül, hogy a bejelentés megfelel-e a Házsabályban előírt követelményeknek (vagyis a képviselőcsoport vezetőjétől, írásban érkezett-e), egyébként a bejelentés tartalmának megalapozottságát nem vizsgálja felül. Az indítványozók szerint ez az állásfoglalás nem alkotmányos tartalommal értelmezte a Házsabály 14. §-át, mert a képviselőcsoport vezetője kizárólag a képviselőcsoport felhatalmazása alapján járhat el, ezért bejelentéseinek vizsgálni kell, hogy az adott esetben volt-e felhatalmazása a bejelentésre.

A 2004. szeptember 6-án kelt eseti jellegű Állásfoglalás2.-t az indítványozók azért támadták, mert az általános érvényű Állásfoglalás1.-et alkalmazva nem vizsgálta felül a Magyar Demokrata Fórum képviselőcsoportjának vezetője által bejelentett kizárások házsabályszerűségét. Holott az indítványozók dokumentumokkal alátámasztott álláspontja szerint a konkrét esetben a képviselőcsoport utóbb bejelentette, hogy nem hozott olyan tartalmú döntést, amely a bejelentésben szerepelt. Ez eredményezte azt, hogy az indítványozó képviselők 2004. szeptember 6-tól független képviselőként folytathatták tevékenységüket. Az indítványozók az utólagos normakontrollra vonatkozó indítványukban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére hivatkoztak.

II.

Az indítványozók az Alkotmány alábbi rendelkezéseire hivatkoztak:

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

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

„24. § (4) Az Országgyűlés a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házsabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét.”

A Házsabály indítvánnyal összefüggő rendelkezései:

„14. § (4) A képviselőcsoport a tagjai sorából vezető választ, illetve más közös ügyeket intéző megbízottat választhat. A képviselőcsoport vezetőjének akadályoztatása esetén a képviselőcsoport vezetőjének helyettese mindazon jogokat gyakorolja, amelyeket a Házsabály a képviselőcsoport vezetőjének biztosít.

15. § (1) Képviselőcsoportot legalább tíz országgyűlési képviselő alakíthat.

(2) Képviselőcsoportot alkothatnak az ugyanazon párt-hoz tartozó országgyűlési képviselők akkor is, ha számuk az (1) bekezdésben meghatározott számot nem éri el, de pártjuk listáról mandátumot szerzett, feltéve, hogy a párt

listájáról mandátumot szerzett valamennyi képviselő ehhez a képviselőcsoport-hoz csatlakozik.

(3) A képviselő csak egy képviselőcsoportnak lehet tagja.

(4) A képviselő a képviselőcsoportból kiléphet. A képviselőcsoport a tagját kizárhatja.

(5) A kilépett vagy kizárt képviselőt függetlennek kell tekinteni. Az így függetlenné vált képviselő a kilépését vagy kizárását követő hat hónap elteltével bármely képviselőcsoport-hoz csatlakozhat.”

„143. § (1) A Házsabály értelmezésével kapcsolatban az Országgyűlés ülésén – egyedi esetekben – felmerült vitás kérdésekben az elnök dönt.

(2) Ha a bizottság ülésén a Házsabály értelmezésével kapcsolatban vitás kérdés merül fel, a bizottság elnöke a Házsabály értelmezéséért felelős bizottsághoz fordul.

(3) A Házsabály-értelmezésért felelős bizottság az Országgyűlés választott tisztségviselője, bármely képviselőcsoport vagy bizottság, továbbá független képviselő kérésére – ha azt ez utóbbi esetben legalább a 15. § (1) bekezdésében meghatározott számú képviselő támogatja – állást foglal. A Házsabály-értelmezésért felelős bizottság – saját döntése alapján – általános érvényű vagy eseti jellegű állásfoglalást hoz. A Házsabály-értelmezésért felelős bizottság általános érvényű állásfoglalását az Országgyűlés elnöke ismerteti. A Házsabály-értelmezésért felelős bizottság eseti jellegű állásfoglalását írásban teszi közzé.

(4) Az általános érvényű állásfoglalás ismertetésétől, illetve az eseti jellegű állásfoglalás kiküldésétől számított tizenöt napon belül bármely képviselőcsoport, illetőleg bármely független képviselő – ha legalább a 15. § (1) bekezdésében meghatározott számú képviselő támogatásával rendelkezik – kérheti az Országgyűlés döntését. A kérelem az állásfoglalás elutasítására vagy fenntartására irányulhat. A kérelem tárgyalását legkésőbb annak beérkezését követő harminc napon belül az Országgyűlés napirendjére tűzi.

(5) A plenáris ülésen való tárgyalás során először az Országgyűlés döntését indítványozó képviselőcsoport-hoz tartozó képviselő, illetve független képviselő szólal fel. Ezt követően a Házsabály-értelmezésért felelős bizottság előadója ismerteti a bizottság állásfoglalását és annak indokait. A képviselőcsoportok álláspontját csoportonként egy-egy képviselő fejtheti ki és véleményt nyilváníthat az elsőként szólásra jelentkező független képviselő is. Az e bekezdésben foglalt felszólalások nem haladhatják meg az öt percet.

(6) A képviselőcsoportok, illetve a szólásra elsőként jelentkező független képviselő álláspontjának elhangzását követően képviselőcsoportonként legfeljebb egy képviselő, illetve a szólásra elsőként jelentkező független képviselő három-három percen hozzászólhat.

(7) Az (5)–(6) bekezdés szerinti felszólalások után az Országgyűlés döntését indítványozó képviselőcsoport-hoz tartozó képviselő, illetve független képviselő, majd a Ház-

szabály-értelmezésért felelős bizottság előadója öt percen hozzászólhat.

(8) Az Országgyűlés a (5)–(7) bekezdések szerinti felhatalmazások után dönt az állásfoglalásra vonatkozó kérelemről.

(9) Az Országgyűlés ellenkező döntéséig a Házsabály-értelmezésért felelős bizottság állásfoglalását alkalmazni kell.”

Az Állásfoglalás1.:

„A képviselőcsoport hatáskörébe tartozó döntésekről a képviselőcsoport vezetőjének bejelentése az irányadó. Az Országgyűlés elnöke csak azt vizsgálhatja, hogy a bejelentés megfelel-e a Házsabályban előírt követelményeknek (vagyis a képviselőcsoport vezetőjétől, írásban érkezett-e), egyébként a bejelentést nem bírálhatja felül.”

Az Állásfoglalás2.:

„Az Ügyrendi Bizottságot köti a Házsabály a 14. §-ához fűzött 67/1998–2002. ÜB. számú általános érvényű állásfoglalás, melynek értelmében nincs lehetősége az Országgyűlés Elnökének a képviselőcsoport vezetőjének bejelentésében foglaltak, így a kizárási eljárás házsabályszerűségének vizsgálatára. Akkor sincs erre mód, ha komoly kétségek merülnek fel a bejelentés alapjául szolgáló eljárás házsabályszerűségét illetően, de ezen aggályok magából a bejelentésből nem nyilvánvalóak.

Az Ügyrendi Bizottság szükségesnek tartja, hogy a parlamenti pártok sürgősen tegyenek lépéseket a mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértések megszüntetése érdekében mindazon kérdésekben, amelyeket az Alkotmánybíróság határozatai előírnak.”

III.

1. Az Alkotmánybíróság először a Házsabály 143. §-ával összefüggésben előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt vizsgálta meg. Az indítványozók – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, a 19. § (1) bekezdésére, valamint a 24. § (4) bekezdésére hivatkozva – azt kifogásolták, hogy a Házsabály 143. §-a nem ír elő kétharmados többséget a Házsabály értelmezéséhez és az értelmezésen alapuló határozatok elfogadásához.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése alapján mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha alapvető jog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve, ha a hiányos szabályozás alapvető jog érvényesülését veszélyezteti. [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.]

Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló hatáskörében ezért jelen esetben azt kellett megvizsgálnia, hogy a Házsabály 143. §-a hiányos-e olyan értelemben, hogy az mulasztásnak minősüljön. Amennyiben a mulasztás megállapítható, azt kell eldönteni, hogy alkotmányellenességet okozó mulasztásról van-e szó. [50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 572.]

Az Alkotmány 24. § (4) bekezdése alapján az Országgyűlés működésének szabályait és tárgyalási rendjét megállapító Házsabály elfogadásához és módosításához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következően az Országgyűlés működését és tárgyalási rendjét meghatározó szabályoknak meg kell felelniük a demokratikus jogállamiság követelményeinek. Az Alkotmány 19. § (1) bekezdés a jelen ügyben abból a szempontból vehető figyelembe, hogy a működésre és a tárgyalási rendre vonatkozó szabályoknak összhangban kell lenniük az Országgyűlés népképviselői funkciójával.

A Házsabály 143. § (1) bekezdése alapján az Országgyűlés plenáris ülésén egyedi esetekben felmerülő értelmezési kérdésekben az elnök dönt. Ez a rendelkezés azon alapul, hogy a jogi normák, így a Házsabály konkrét ügyekben történő alkalmazása is, szükségképpen megköveteli a rendelkezések jelentésének értelmezését. Az Országgyűlés plenáris ülésének tárgyalását vezető elnök csak úgy tud eleget tenni feladatának, ha alkalmazza, és ennek keretében értelmezi a Házsabályt.

A Házsabály 143. § (3)–(9) bekezdése az egyedi esetekben felmerülő értelmezési kérdések tisztázására kínál eljárási és intézményi kereteket. A „Házsabály-értelmezésért felelős bizottságot” hatalmazza fel arra, hogy általános érvényű és eseti jellegű állásfoglalásokat adjon ki. A bizottság eljárását az Országgyűlés választott tisztségviselői, a képviselőcsoportok, a bizottságok és – tíz képviselő támogatása esetén – független képviselők kezdeményezhetik.

A bizottság döntése az Országgyűlés teljes ülése előtt vita és döntés tárgyává tehető. A Házsabály 143. § (4) bekezdése szerint tizenöt napon belül bármely képviselőcsoport, illetőleg – tíz képviselő támogatás esetén – bármely független képviselő kérheti az állásfoglalás elutasítását vagy fenntartását. A 143. § (5)–(7) bekezdései tartalmazzák a bizottsági értelmező állásfoglalásról zajló országgyűlési vita kereteit. A (8) bekezdés szerint az Országgyűlés a szabályszerű eljárást követően dönthet az állásfoglalásra vonatkozó kérelemről.

Az Alkotmánybíróság a Házsabály vizsgált rendelkezéseivel kapcsolatban a következőket állapítja meg. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és a 24. § (4) bekezdéséből az következik, hogy az Országgyűlés a házsabály-értelmezési vitákban demokratikus eljárásban döntsön, és az eljárási szabályokat kétharmados többséggel rögzítse a Házsabályban. Az Alkotmány azonban nem ír elő egy meghatározott eljárást, többféle megoldás is demokratikus lehet. A Házsabály 143. §-a külön bizottságot intézmé-

nyesít az értelmezési kérdések tisztázására, melynek összetételét nem határozza meg. [Házaszabály 31. § (1); 33. § (4).] Az Országgyűlés – az Alkotmány előírásának megfelelően – kétharmados többséggel rögzítette a házaszabály-értelmezésre vonatkozó szabályokat a Házaszabályban, és csak ilyen többséggel módosíthatja azokat. Az Alkotmány azonban azt nem követeli meg, hogy a konkrét értelmezési vitákat végső soron az Országgyűlés kétharmados többséggel döntse el.

Ezért az Alkotmánybíróság a Házaszabály 143. §-ával összefüggésben előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

2. Az indítványozók kezdeményezték az általános érvényű Állásfoglalás1. alkotmányellenességének megállapítását, és visszamenőleges hatályú megsemmisítését.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. §-a határozza meg. Ez alapján az Alkotmánybíróság a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei alkotmányellenessége tárgyában dönt. Az Alkotmány és a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 46. §-ának rendelkezései alapján az Országgyűlés határozatainak egy része az állami irányítás egyéb jogi eszközei csoportjába tartozik, másik része egyedi döntésnek minősül. [50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 582–584, 594–595.]

Az országgyűlési bizottságok állásfoglalásaival kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 689/B/2005. AB végzésében megállapította: „Az Országgyűlés bizottságai a Házaszabály 29. § (1) bekezdése szerint »kezdeményező, javaslattevő, véleményező – törvényben és a Házaszabályban meghatározott esetekben –, ügydöntő« szervei. Az adott esetben az Ügyrendi bizottság a Házaszabály 143. § alapján járt el, mint a »Házaszabály értelmezéséért felelős bizottság« [149. § (2) bekezdés]. A Házaszabály értelmezése az Országgyűlés – és a Házaszabály rendelkezése szerint az Országgyűlés szervei – kizárólagos hatáskörébe tartozik. Ez a hagyományos parlamenti hatáskör – a parlament belső autonómiája – az Alkotmány 24. § (4) bekezdésén alapul, amely szerint az Országgyűlés maga állapítja meg »működési szabályait és tárgyalási rendjét«. Ebből az is következik, hogy az Országgyűlés kizárólag maga értelmezi a működésére és a tárgyalási rendjére vonatkozó, az Alkotmány szerint saját maga által megállapítandó szabályokat. (...) Az Országgyűlés Házaszabály-értelmezése alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak csak akkor van hatásköre, ha normatív tartalmú országgyűlési határozatot eredményez.” (ABK 2008. február, 248–249.)

Az Alkotmánybíróság a 651/B/2000. AB határozatában a Házaszabály 143. §-ának alkotmányossági vizsgálatára irányuló eljárásban megerősítette: Nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe egyes szervek – ekként a Házaszabály értelmezéséért felelős bizottság – működése alkotmányosságának megítélése.” (ABK 2008. március, 361, 364.)

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság a következőkkel egészíti ki korábbi megállapításait. Az Alkotmánybíróság számos határozatában ismerte el a parlament belső autonómiáját, ugyanakkor ez a szabályozási, eljárási és jogértelmezési önállóság is csak az Alkotmány keretei között valósulhat meg. [50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 575–576.] Az Alkotmánybíróságnak az Országgyűlés normatív tartalmú határozatainak [Jat. 46. § (1) bekezdés; Házaszabály 87. § (1) bekezdés] felülvizsgálatára van hatásköre. A Házaszabály 143. §-a biztosítja, hogy a házaszabály-értelmezési viták – bizottsági tárgyalást és döntéshozatalt követően – a plenáris ülés elé kerüljenek, és azokról az Országgyűlés határozatot hozzon. Az Országgyűlés az értelmezési eljárás során köteles betartani a Házaszabály eljárási rendelkezéseit, és nem értelmezheti a Házaszabályt az Alkotmánnyal ellentétes módon. Az Országgyűlés házaszabály-értelmező határozata alkotmányossági kontroll tárgya lehet. (689/B/2005. AB végzés, ABK 2008. február, 249.)

Tekintettel arra, hogy jelen ügyben a kifogásolt norma az Ügyrendi Bizottság állásfoglalása, annak vizsgálatára az Abtv. 1. §-a értelmében nem terjed ki az Alkotmánybíróság hatásköre.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) (a továbbiakban: Ügyrend) 29. § b) pontja alapján az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha megállapítható, hogy az eljárásra az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. Ezért az Alkotmánybíróság az Állásfoglalás1. alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasította.

3. Az indítványozók kezdeményezték az eseti jellegű Állásfoglalás2. alkotmányellenességének megállapítását, és visszamenőleges hatályú megsemmisítését. Az Ügyrendi Bizottság a Házaszabály 143. § (3) bekezdése szerinti eseti jellegű állásfoglalás formájában adta ki döntését, és ebből a döntésből következett, hogy az indítványozó képviselők független képviselőként folytathatták tevékenységüket. Ugyanakkor az Állásfoglalás2. szövege tartalmilag megismétli az Állásfoglalás1-et.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a személyi kérdésekben hozott országgyűlési határozatok a Jat. 46. § (2) bekezdése szerinti egyedi aktusnak tekintendők, így azok alkotmányossági szempontú vizsgálatára az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki [50/2003. (XI. 5.) AB ABH 2003, 566, 594–595.; 689/B/2005. AB végzés, ABK 2008. február, 249.].

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság – tekintettel a jelen határozat indokolásának 2. pontjában foglaltakra, valamint a Jat. 46. § (2) bekezdésére – megállapította, hogy nincs hatásköre az Állásfoglalás2. alkotmányosságának felülvizsgálatára. Ezért az Alkotmánybíróság az Állásfoglalás2. alkotmányellenességének megállapításá-

ra és megsemmisítésére irányuló indítványt az Ügyrend 29. § b) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2009. május 19.

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

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

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

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

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

531/D/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 40. §-ával kapcsolatban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 270. § (2) bekezdése „az ügy érdemében hozott” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

3. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.28.378/2004/10. számú jogerős végzésében alkalmazott, a bírósági eljárásban a költségmentesség alkalmazásáról szóló 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 13. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt és indítványt visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 40. §-ával összefüggésben mulasztásban

megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 270. § – 2002. január 1-jétől 2005. december 31-ig hatályos – (1) bekezdése „az ügy érdemében hozott” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 270. § (1) bekezdése, valamint a bírósági eljárásban a költségmentesség alkalmazásáról szóló 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet (a továbbiakban: IMr.) 13. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint kezdeményezte e rendelkezéseknek a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.28.378/2004/10. számú végzésével elbírált ügyben való alkalmazásának kizárását. Ugyanezen rendelkezések utólagos normakontroll keretében történő alkotmányos vizsgálatát is kérte. A Pp. 270. § (1) bekezdése vonatkozásában az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében „megfogalmazott jogállamiság elvé[nek]”, illetve az 57. § (5) bekezdésében megfogalmazott jogorvoslati jog sérelmét állította. Az alkotmányjogi panasz keretén belül kérte továbbá mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását és megszüntetését az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 40. §-ával kapcsolatban, de önálló indítványt is előterjesztett ennek megállapítására. Állítása szerint a mulasztás abban áll, hogy az Itv. pertárgyérték meghatározásánál nem szabályozza azt az esetet, amikor több fél együttesen indít pert. Emiatt „ellentmondásosnak” minősíti a bírói gyakorlatot és példaként éppen az alkotmányjogi panasszal érintett bírósági végzést hozza fel, amelyet azért tart „alkotmányellenesnek”, mert személyenként többszörözi az illetékfizetést és annak nem odatartozó jogszabályi rendelkezésre hivatkozik”. Ezzel szemben – az indítványozó vélekedése szerint – „ha több felperes együtt indít pert, az egy ügynek számít”. „A kérdéses jogi szabályozás hiányossága így jogbizonytalanságot eredményez, amely sérti az Alkotmány 2. § (1) bek-ben megfogalmazott jogállamiság elvét, mert a jogintézmény a jövőre nézve vonatkozóan nem előrelátható és nem kiszámítható.”

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. Az Itv. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„40. § (1) Ha a fél egy eljárásban egy jogviszonyból eredő több igényét vagy több jogviszonyból eredő igényeit érvényesíti, az eljárás tárgya értékének megállapításakor – a járulékok figyelmen kívül hagyásával – az előterjesztett igények együttes értékét kell figyelembe venni.

(2) Vagylagos kérelmek esetében az illetéket csak egyszer, annak a kérelemnek megfelelő mértékben kell megfizetni, amely után a legmagasabb illeték jár.

(3) A választottbírósági ítélet vagy egyezség érvénytelenítése iránti eljárásban az illetéket a választottbírósági határozatban megállapított perérték alapján, ennek hiányában a 39. § (3) bekezdésében foglaltak szerint kell meghatározni.”

3. A Pp. indítvánnyal támadott rendelkezésének az indítvány benyújtásakor hatályos szövege:

„270. § (1) A jogerős ítélet vagy az ügy érdemében hozott jogerős végzés felülvizsgálatát a Legfelsőbb Bíróságtól a (2) bekezdésben meghatározott feltételek fennállása esetében a fél, a beavatkozó, valamint – a rendelkezés reá vonatkozó része tekintetében – az kérheti, akire a határozat rendelkezést tartalmaz.”

4. A Pp. indítvánnyal támadott rendelkezésének az indítvány elbírálásakor hatályos szövege:

„270. § (2) A jogerős ítélet vagy az ügy érdemében hozott jogerős végzés felülvizsgálatát a Legfelsőbb Bíróságtól – jogszabálysértésre hivatkozással – a fél, a beavatkozó, valamint a rendelkezés reá vonatkozó része ellen az kérheti, akire a határozat rendelkezést tartalmaz.”

5. Az IMr. indítvánnyal támadott rendelkezésének az indítvány benyújtásakor hatályos szövege:

„13. § (2) Költségmentesség hiányában a meg nem fizetett illeték és az állam által előlegezett költség megfizetésére – a következő bekezdésekben foglalt kivételekkel – a feleket kell kötelezni abban az arányban, amelyben a perköltség viselésére is kötelesek lennének (Pp. 78–83. §, 290. § (2) bekezdése stb.)”

6. Az IMr. indítvánnyal támadott rendelkezésének az indítvány elbírálásakor hatályos szövege:

„13. § (2) Költségmentesség hiányában a meg nem fizetett illeték és az állam által előlegezett költség megfizetésére – a következő bekezdésekben foglalt kivételekkel – a feleket kell kötelezni abban az arányban, amelyben a perköltség viselésére is kötelesek lennének (Pp. 78–83. §, 290. § (4) bekezdése stb.)”

III.

1. Az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásra nem alkalmas.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdéseiben meghatározott követelményeknek.

1.1. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése kimondja: Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozónak a Fővárosi Ítéletábla jogerős végzését 2005. május 12-én kézbesítették, és indítványa 2005. június 7. napján, azaz 60 napon belül érkezett az Alkotmánybíróságra.

1.2. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányjogi panasz keretében kizárólag azokat a jogszabályokat vizsgálhatja, amelyeknek a jogerős határozatban történő alkalmazása során az indítványozó vélt jogséremlme bekövetkezett, ezért az alkotmányjogi panasz tárgya kizárólag a Fővárosi Ítéletábla jogerős végzésében alkalmazott jogszabályi rendelkezések lehetnek. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó által megjelölt egyik jogszabályi rendelkezést – a Pp. 270. § (1) bekezdését – a jogerős végzés egyáltalán nem is tartalmazza, így ennek alkalmazása – és ennek során a jogséremlme bekövetkezése – fel sem merülhet. A Pp. szóban forgó rendelkezésének az eljárás ezen szakaszában való alkalmazása fogalmilag kizárt, miután a jogerős végzést másodfokú eljárás keretében hozta meg a bíróság, a támadott jogszabály pedig a felülvizsgálati, azaz a rendkívüli jogorvoslatról tartalmaz rendelkezést.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben a részében az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3., a továbbiakban: Ügyrend) 29. § e) pontja alapján visszautasította.

1.3. Az Alkotmánybíróság az IMr. 13. § (2) bekezdésével szembeni alkotmányjogi panasz kapcsán megállapította, hogy az indítványozó nem jelölte meg a sérelmezett alkotmányi szakaszt. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az alkotmányjogi panasz – mint azt az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatában kifejtette – egyedi, jogalkalmazói aktus ellen irányuló jogorvoslat, amely alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe, ha a jogséremlme alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és az ügyben a jogorvoslatokat kimerítették, vagy jogorvoslatnak nincs helye [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.]. Mivel az indítványozó nem jelölte meg, hogy a támadott rendelkezés konkrétan mely alapvető jogának sérelmét eredményezi, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben a részben

is az Ügyrend 29. § e) pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

1.4. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Itv. 40. §-ával összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kérte. Az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott, hogy az „Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételei közé tartozik, hogy az Alkotmányban biztosított jog sérelme” az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán „következzék be. Ennél fogva az Abtv. alapján a szabályozás hiánya 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 a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre alapított alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 29. § e) pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

Mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt visszautasította, ezért nem rendelkezett a támadott jogszabályi rendelkezéseknek a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.28.378/2004/10. számú jogerős végzésében történő alkalmazási tilalmának kimondásáról.

2. Az utólagos normakontrollra irányuló indítvány nem megalapozott.

Az indítványozó a támadott jogi rendelkezések vonatkozásában utólagos normakontrollra irányuló eljárást is kezdeményezett.

2.1. Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat megkezdésekor észlelte, hogy a Pp. és az IMr. indítványozó által megjelölt rendelkezése 2005. december 31-ével, illetve 2007. december 31-ével hatályát veszítette. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében csak hatályban lévő jogszabály vizsgálatát végzi el. Hatályban már nem lévő jogszabályi rendelkezések esetében a vizsgálat lefolytatására csak alkotmányjogi panasz [az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-a], illetve bírósági eljárás keretében történt kezdeményezés (Abtv. 38. §-a) alapján van lehetőség. Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasszal kapcsolatban a panasz benyújtásakor hatályos jogi rendelkezéseket vette figyelembe. Ugyanakkor megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a Pp. indítványozó által kifogásolt jogszabályrész – lényegében azonos szövegkörnyezetben – a Pp. 270. §-a 2006. január 1-jétől hatályos (2) bekezdésében is szerepel. Az IMr. 13. §-a (2) bekezdésének 2008. január 1-jei hatállyal módosított szövege tartalmazza az indítványozó által támadott korábbi szöveget. Ezért az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll keretében mindkét jogszabály tekintetében lefolytatta az alkotmányossági vizsgálatot.

2.2. Az indítványozó érvelése szerint a Pp. 270. § – jelenleg hatályos – (2) bekezdésének „az ügy érdemében hozott” szövegrésze az Alkotmány 2. § (1), illetve 57. §

(5) bekezdésébe ütközik. Ezzel kapcsolatban észlelte az Alkotmánybíróság, hogy a támadott jogszabályrész alkotmányellenességét az Alkotmány 2. § (1), illetve 57. § (5) bekezdésével összefüggésben az 1105/D/2004. AB határozatban már vizsgálta. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Pp.-nek az a feltétele, hogy csak az ügyet érdemben lezáró jogerős végzés esetében van lehetőség a felülvizsgálati kérelem benyújtására, nem sérti a normával szemben támasztott – az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből származó – előreláthatóság és kiszámíthatóság jogbiztonsági követelményét. Az a körülmény pedig, amely szerint nem minden végzés ellen van helye felülvizsgálatnak, összhangban van a jogintézmény rendkívüli jogorvoslati jellegével. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatban is megerősítette azon korábbi gyakorlatát, amely szerint az Alkotmány 57. § (5) bekezdésébe foglalt jogorvoslatihoz való jog csak a rendes jogorvoslatra vonatkozik. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság a Pp. 270. § (1) bekezdésének „az ügy érdemében hozott” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat elutasította. (ABH 2005, 1316, 1328–1329.)

Az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. § c) pontja alapján megállapította, hogy a Pp. 270. § (2) bekezdése tekintetében *res iudicata* esete áll fenn, mert a jelen indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) vizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a szakaszára, illetőleg alkotmányos elvére hivatkozva kérte az alkotmányossági vizsgálat lefolytatását. Ezért az Alkotmánybíróság a Pp. 270. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján indult eljárást megszüntette.

2.3. Az Alkotmánybíróság az IMr. 13. § (2) bekezdésével szembeni indítvány kapcsán már az Indokolás 2.1.3. pontjában megállapította, hogy az indítványozó nem jelölte meg a sérelmezett alkotmányi szakaszt. Az 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 ebben a részében az említett okok miatt hiányos, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a tartalmi követelményeknek meg nem felelő volta miatt az indítvány érdemben nem bírálható el. Az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlatának megfelelően (652/B/1998. AB vég-

zés, 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 Ügyrend 29. § *d)* pontja alapján visszautasította.

3. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány nem megalapozott.

Az indítványozó kérte mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 40. §-ával kapcsolatban a tekintetben, hogy sérül a jogbiztonság, mert az Itv. ezen szakasza a pertárgyérték meghatározásánál nem szabályozza azt az esetet, amikor több fél együttesen indít pert.

Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló hatáskörét az Abtv. 49. §-a szabályozza. Az Abtv. ezen rendelkezését, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlatát is figyelembe véve a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának két együttes feltétele van: 1) a jogalkotó jogszabályi felhatalmazáson alapuló, vagy feltétlen jogszabályi rendezést igénylő kérdésben jogalkotói kötelezettségének nem tesz eleget, és 2) a jogalkotói kötelezettség elmulasztásának eredményeként alkotmányellenes helyzet keletkezik.

Az Alkotmánybíróság a 35/2004. (X. 6.) AB határozatában az alábbiakban összegezte az Abtv. 49. § (1) bekezdésében szereplő „jogalkotói mulasztás” és „alkotmányellenes helyzet” egymáshoz való viszonyára vonatkozó álláspontját: „Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja, hogy a jogalkotói mulasztásnak és az alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.]. A jogalkotói feladat elmulasztása önmagában nem feltétlenül jelent alkotmányellenességet [14/1996. (IV. 24.) AB határozat, ABH 1996, 56, 58–59.; 479/E/1997. AB határozat, ABH 1998, 967, 968–969.; 1080/D/1997. AB határozat, ABH 1998, 1045, 1046.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, 2001, 123, 131.], a mulasztásból eredő alkotmányellenes helyzetet minden esetben csak konkrét vizsgálat eredményeként lehet megállapítani.” (ABH 2004, 504, 508.)

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az indítványozó által kifogásolt szabályozási hiány fennáll-e. Arra a következtetésre jutott, hogy a Pp. 24. § (1) bekezdésében, 25. § (3) bekezdésében, 51. § *b)–c)* pontjában, 82. § (2) bekezdésében, valamint az Itv. 39. §-ában és 40. §-ában foglalt rendelkezések együttes értelmezése és alkalmazása kizárja a jogalkotói mulasztás megállapítását. Az Itv. 39. §-a szerint a polgári eljárásokban az illeték alapja főszabályként az eljárás tárgyának az eljárás megindításakor fennálló értéke (jogorvoslati eljárásban a vitássá tett követelés vagy követelésrész értéke), az Itv. 39. §-ának (3) bekezdése pedig arról rendelkezik, hogy milyen összeg minősül az illeték

számításának alapjául akkor, ha az eljárás tárgyának értékét nem lehetne megállapítani, és a törvény sem tartalmazza az ott írtaktól eltérő rendelkezést. A Pp. 25. § (3) bekezdése szerint, ha egy vagy több felperes ugyanabban a keresetlevélben egy vagy több alperes elleni követeléseit érvényesíti, a pertárgy értékének megállapításánál az összes követeléseket össze kell adni, amit az Itv. 40. § (1) bekezdése azzal egészít ki, hogy valamennyi felperes követelését össze kell adni, együttesen kell értékelni a pertárgyérték meghatározása során. Egyszerű pertársaság esetében, amire az indítványozó utal, és amelyet Pp. 51. § *b)–c)* pontja határoz meg, a Pp. 82. §-ának (2) bekezdése szerinti osztott perköltségviselés, az illeték lerovása tekintetében – az Itv. 38. § (2) bekezdésének megfelelően – az érdekelttség arányában történő illetékfizetés szabálya érvényesül. (Ezt a gyakorlatot összegezte a Legfelsőbb Bíróság a BH2008.49. sz. határozatában, amelyet felülvizsgálati eljárás keretében hozott meg.)

Fentiekből megállapítható, hogy az indítványozó által állított jogalkotói mulasztás nem áll fenn, az indítványozó által hiányolt jogszabályokat a Pp. és az Itv. együttesen tartalmazza.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az Itv. 40. §-ával összefüggésben előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2009. május 4.

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

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

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

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

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

767/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 10. § (3)–(6) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 10. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

Indokolás

I.

Az indítványozó az Alkotmánybíróságnál a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (továbbiakban: Ktv.) 10. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte.

A Ktv.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos 10. § (1) bekezdése értelmében a munkáltatói jogkör gyakorlója a megüresedett köztisztviselői állásról 15 nap elteltével köteles volt tájékoztatni a Belügyminisztériumot, ha addig az állást nem sikerült betölteni. Az indítványozó szerint az indokolatlanul hosszú 15 napos határidő alatt be lehetett tölteni a köztisztviselői státuszt anélkül, hogy nyilvánosságra került volna az üresedés ténye. Ez ellentétes az Alkotmány 70. § (6) bekezdésében biztosított közhivatal viselési joggal.

Az indítványozó továbbá alkotmányellenesnek tartotta a Ktv.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos 10. § (2) bekezdését is. Véleménye szerint e rendelkezés indokolatlanul nagy számban engedélyez pályázat kiírása nélkül is betölthető tisztségeket. Ezt az indítványozó szintén az Alkotmány 70. § (6) bekezdésébe ütközőnek tartotta.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése: „70. § (6) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.”

2. A Ktv.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezései:

„10. § (1) A munkáltatói jogkör gyakorlója a közigazgatási szerv vezetői és köztisztviselői álláshelyének megüresedéséről – a közigazgatási államtitkári, helyettes államtitkári beosztást kivéve – 15 napon belül a belügyminiszter által meghatározott rendben tájékoztatást küld a Belügyminisztériumnak, feltéve, ha e határidőn belül az üres álláshelyet nem tölti be.

(2) A Miniszterelnöki Hivatalnál, minisztériumnál – ide nem értve a Külügyminisztériumot –, illetve a Kormány által közvetlenül irányított központi közigazgatási szervnél fősztályvezetői megbízás – kivéve a 31. § (8) bekezdés, a 31/C. § (6) bekezdés, a 31/F. § (5) bekezdés és az e szerveknél legalább egy éve alkalmazásban álló köztisztviselőnek adott vezetői megbízás esetét – csak pályázat alapján adható.”

3. A Ktv.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„10. § (1) Közigazgatási szervnél (a továbbiakban: pályázatot kiíró szerv) köztisztviselői kinevezés, vezetői megbízás, kinevezés csak pályázat útján adható. Pályázati eljárás lefolytatása nélkül is adható vezetői kinevezés, vezetői megbízás a közigazgatási szervnél legalább egy éve alkalmazásban álló köztisztviselőnek. A pályázatot kiíró szerv által meghirdetett pályázatban megjelölt benyújtási határidőt a pályázatot kiíró szerv által történő közzétételtől kell számítani. A pályázat benyújtására meghatározott idő a pályázati felhívásnak a pályázatot kiíró szerv által történő közzétételétől számított 10 napnál nem lehet rövidebb.

(2) A pályázatot kiíró szerv a pályázati kiírás meghirdetésével egyidejűleg a pályázati kiírást elektronikus úton megküldi a kormányzati személyügyi igazgatási feladatok ellátó szerv (a továbbiakban: szolgáltató központ) részére, amely azt elektronikusan közzéteszi az egységes hozzáférés biztosítása érdekében.

(3) A pályázatra vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatóak a miniszterelnöki kabinet, titkárság, a miniszteri kabinet, titkárság, az államtitkári, szakállamtitkári titkárság vezetője, az e törvény szerinti egy évet meg nem haladó határozott idejű jogviszony, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 25. § (2) bekezdés b) pont, 25/A. §, a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 86/B. § esetében.

(4) Nem kell pályázati eljárást lefolytatni, ha a köztisztviselői kinevezés a tartós külszolgálatra történő kihelyezésre tekintettel történik és annak időtartamára jön létre. Ez esetben a kinevezésre kerülő személy a közigazgatási versenyvizsga alól is mentesül.

(5) Nem kell pályázatot kiírni abban az esetben, ha katonai szolgálati jogviszonyban álló jogviszonya úgy szűnik meg áthelyezéssel, hogy a közigazgatási szervben belül közszolgálati jogviszonyba kerül. Ez esetben a kinevezésre kerülő személy a közigazgatási versenyvizsga alól is mentesül, és próbaidő sem köthető ki.

(6) Nem kell pályázatot kiírni abban az esetben, ha hivatásos szolgálati viszonyban álló jogviszonya úgy szűnik meg áthelyezéssel, hogy a közigazgatási szervben belül közszolgálati jogviszonyba kerül. Ez esetben a kinevezésre kerülő személy a közigazgatási versenyvizsga alól is mentesül, és próbaidő sem köthető ki.”

III.

Az indítvány az alábbiak miatt nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság eljárása során először azt vizsgálta, hogy hatályos-e a Ktv.-nek az indítvánnyal érintett rendelkezése. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 7. §-a egy új (2) bekezdést iktatott a Ktv. 10. §-ába 2008. január 1-jei hatállyal. A Módtv. 7. §-a által beiktatott rendelkezés újabb kivételeket állapított meg a köztisztviselői helyek kötelező pályáztatásával kapcsolatban. E kivételek a Ktv. 10. § (3)–(6) bekezdésében kaptak helyet. Az indítványozói kérelemből tartalmilag azt lehetett megállapítani, hogy a sérelem a túlzott mennyiségű kivételek számában van. Ezért az Alkotmánybíróság vizsgálatát kiterjesztette a Ktv.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos 10. § (3)–(6) bekezdésére.

A Ktv. 10. § (1) bekezdése kimondja, hogy a köztisztviselői állások kizárólag pályázat útján tölthetők be, s ezalól a Ktv. 10. § (3)–(6) bekezdése határoz meg kivételeket. Az indítványozó e kivételek kapcsán az Alkotmány 70. § (6) bekezdésének sérelmét állította. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványozó kérelme alapján azt vizsgálta, hogy sérti-e az Alkotmányban biztosított közhivatal viseléséhez való jogot az, ha a Ktv. a köztisztviselői állások kötelező megpályáztatása alól kivételeket állapít meg.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70. § (6) bekezdésével kapcsolatban, mely korábban az Alkotmány 70. § (4) bekezdéseként szerepelt, rámutatott arra: „Az Alkotmány 70. § (4) bekezdése alapján senkinek nincs alkotmányból folyó alanyi joga meghatározott közhivatal vagy közhivatalok betöltéséhez. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján törvény a közhivatal viseléséhez való jogot szabályozhatja, a közhivatal betöltését feltételekhez kötheti.” (962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 627, 629.)

Tekintettel arra, hogy az Alkotmány 70. § (6) bekezdése nem biztosít alanyi jogot a közhivatalok viselésére, így az Alkotmány e rendelkezése alapján nem vezethető le arra vonatkozó jog sem, hogy a közhivatalok meghatározott módon, így például minden esetben pályázati úton kerüljenek betöltésre. Az Alkotmány 70. § (6) bekezdése szerint a közhivatal viseléséhez való jog alapján csak az állapítható meg, hogy az állampolgároknak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy közhivatalt viseljenek. A közhivatal megszerzéséhez azonban a törvény feltételeket támaszthat. Ennek következtében a köztisztviselői állás megpályáztatása alól megállapított törvényi kivételek nem ellentétesek a közhivatal viseléséhez való alkotmányos joggal.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a Ktv. 10. § (3)–(6) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a Ktv. 10. § (1) bekezdését a Módtv. 7. §-a 2007. szeptember 1-jei hatállyal módosította. A módosítás következtében a rendelkezés nem tartalmazza az indítványozó által sérelmesnek tartott 15 napos határidőt. A Ktv. hatályos 10. § (1) és (2) bekezdései kötelezővé teszik a megüresedett tisztség azonnali nyilvánosságra hozatalát és pályáztatását azokban az esetekben, amikor a törvény pályáztatási kötelezettséget ír elő.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 13. §-a alapján „a jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi, vagy ha a jogszabályban meghatározott határidő lejárt”. Ha egy jogszabályhelyet nem helyeznek hatályon kívül, de helyébe új lép, akkor az eredeti már nem minősül hatályos rendelkezésnek. (996/B/1993. AB végzés, ABH 1997, 905, 907.) A Ktv.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos 10. § (1) bekezdése formálisan ugyan nem lett hatályon kívül helyezve, de helyébe a Módtv. 7. § új rendelkezést léptetett. Ennek következtében a Ktv. 10. § (1) bekezdésének az indítvány benyújtáskori szövege már nem minősül hatályos rendelkezésnek.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a értelmében az Alkotmánybíróság – főszabályként – csak hatályban lévő jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányosságát vizsgálja. Kivétel ez alól, ha az eljárás az Abtv. 38. §-a alapján bírói kezdeményezés, vagy a 48. §-a alapján alkotmányjogi panasz tárgyában folyik, mivel ezekben az esetekben az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének megállapítása mellett a konkrét ügyben való alkalmazási tilalom kimondására is van lehetőség.

Tekintettel arra, hogy a kifogásolt rendelkezés a fentiek szerint hatálytalannak tekintendő, továbbá az indítvány nem tartozik a fent nevezetett eljárási körökbe, az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § a) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2009. május 18.

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

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró

112/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 :

1. Az Alkotmánybíróság a katasztrófavédelemmel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi XCVI. törvény egésze – az Alkotmány 44/C. §-ának sérelmére alapított – alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény módosításáról szóló 2006. évi XCIV. törvény egésze – az Alkotmány 44/C. §-ának sérelmére alapított – alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény 1. § (3) bekezdése, 7. § (1) bekezdése, 23. § (1) bekezdése és az azt megelőző cím, 24. §-ának felvezető szövegrésze, 24. § c) pontja, 24/A. § a), c) pontja, 28. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdés a) pontja, 34. § (1) bekezdése, 41. § (2), (4) és (7) bekezdése, 44. § (1) bekezdésének a „valamint a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter által felügyelt tűzjelzési és monitoring lakossági riasztó-tájékoztató eszközök létesítésére” szövegrésze, 47. § (2), (4) és (6) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 272. § (5) bekezdése és 274. § (3)–(5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó a katasztrófavédelemmel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi XCVI. törvény (a továbbiakban: Ttv.mód1.) egésze, illetőleg 3., 4., 6., 13. és 14. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta, amely rendelkezések a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Ttv.) 7. § (1) bekezdését, 23. § (1) bekezdését, 24/A. § a), c) pontját, továbbá a fegyveres szervek hivatá-

sos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 272. § és 274. §-át érintették.

Az indítványozó álláspontja szerint a Ttv.mód1. egésze azért sérti az Alkotmány 44/C. §-át, mert önkormányzati alapjogok korlátozását nem kétharmados többséggel elfogadott törvény keretében szabályozza. A Ttv.mód1. véleménye szerint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) által az önkormányzat feladat- és hatáskörébe utalt tárgykörben, a helyi tűzvédelemmel összefüggésben tartalmaz rendelkezéseket az önkormányzati tűzoltóságok irányítására, felügyeletére.

A Ttv.mód1. egyes kifogásolt rendelkezései kapcsán – az indítvány tartalmából következően – az indítványozó az önkormányzatoknak az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított, önálló szabályozásra és igazgatásra vonatkozó jogát vélte sérülni az alábbiak szerint:

Azáltal, hogy a Ttv. – Ttv.mód1. 3. §-ával módosított – 7. § (1) bekezdése lehetővé tette, hogy a felügyeleti szerv (is) gyakorolja a tűzoltásvezetői jogosultságokat, az állam beavatkozott az önkormányzati intézmény feladatainak ellátásába.

A Ttv. – Ttv.mód1. 4. §-ával és 6. §-ával módosított, illetőleg kiegészített – 23. § (1) bekezdése, illetőleg beiktatott 24/A. § a) és c) pontja korlátlan operatív irányítási, utasítási, továbbá a tűzoltóságok költségvetésének tervezésében kooordinációs jogkörrel ruházta fel a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatóját, elvonva ezáltal a helyi önkormányzatok döntési jogosítványait.

A Hszt.-nek az önkormányzati tűzoltóság parancsnoka soron kívüli minősítésének, illetőleg vele szemben fegyelmi eljárásnak a kezdeményezésére vonatkozó 272. § (5) bekezdése és 274. § (3)–(5) bekezdése az Ötv.-be ütközően is sérti az önkormányzat, a polgármester munkáltatói jogkörét.

2. Az indítványozó más beadványában a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény módosításáról szóló 2006. évi XCIV. törvény (a továbbiakban: Ttv.mód2.) alkotmányossági felülvizsgálatát kérte.

Elsődleges kérelme a Ttv.mód2. egésze megsemmisítésére irányult a Ttv.mód1. kapcsán már kifejtett indokból, mert azt az Országgyűlés egyszerű többséggel hozta meg.

A Ttv.mód2. – a 21. § kivételével – vitatott rendelkezései [1. § (1) bekezdése, 11. §-a, 12. § (1)–(2) bekezdése, 14. § (1) és (3) bekezdése, 16. §-ának a Ttv. 34. § (1) bekezdésére vonatkozó szövege, 19. §-a, 24. § (3)–(5) bekezdése] folytán a Ttv. 1. § (3) bekezdése, 23. §-a és az azt megelőző cím, 24. §-ának felvezető szövegrésze, 24. § c) pontja, 28. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdés a) pontja, 34. § (1) bekezdése, 41. § (2), (4) és (7) bekezdése, 47. § (2), (4) és (6) bekezdése helyébe lépett szabályokban, valamint a kormányzati szervezetalakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény 170. § (5) bekezdés g) pontja értelmében a katasztró-

fák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Kat.) szabályaiban a „belügyminiszter”, illetőleg a „Belügyminisztérium” helyébe a „katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter” lépett.

E rendelkezések kapcsán az indítványozó kifejtette, hogy e megnevezés pontatlan és megtévesztő, mert a Ttv. és a Kat. szabályozási tárgyköre döntően eltér, és a Kat. nem sorolja fel a miniszter feladatai között a tűzvédelmet. Ugyanakkor a megnevezés alatt több miniszter is érthető, mint pl. a Kat. 14. §-ában említett országos hatáskörű szerv vezetője. Erre figyelemmel a támadott rendelkezések jogbizonytalanságot, így az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság sérelmét eredményezik.

A Ttv.mód2. 21. §-ával a Ttv. 44. § (1) bekezdése helyébe léptetett, a biztosítók tűzvédelmi célú hozzájárulására vonatkozó rendelkezésnek a „valamint a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter által felügyelt tűzjelzési és monitoring lakossági riasztó-tájékoztató eszközök létesítésére” szövegrésze az indítványozó szerint ellentétes a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 18. § (3) bekezdésével, mert egyfelől a miniszter nem rendelkezik ilyen felügyeleti joggal, – a Ttv. 18. §-a szerint a riasztórendszerek létesítése a magán- és jogi személyeket terheli –, másrészt csökkenti az önkormányzati tűzoltóságok részére biztosítandó állami hozzájárulás mértékét, holott a katasztrófa elleni védekezés költségeit a Kat. 46. §-a értelmében az állam viseli. Mindezzel sérül az Ötv., a Kat, továbbá a Ttv.-n belül ellentmondást idéző elő.

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.

3. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, ha az indítvány egy módosító rendelkezés tartalma alkotmányellenességének megállapítására irányul, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg. [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 935/B/2002. AB határozat, ABH 2004, 1690, 1692.] Az Alkotmánybíróság erre tekintettel a jelen ügyben az indítványt – a Ttv.mód1. és Ttv.mód2. egésze kivételével – a Ttv.-nek, illetőleg a Hszt.-nek a módosított, helyébe lépett szabályai alkotmányosságának vizsgálatára irányulóként bírálta el.

A Ttv. első indítvánnyal támadott 23. § (1) bekezdése és az azt megelőző cím, a 24/A. §-át megelőző alcím és 24/A. § felvezető szövegének a helyébe a Ttv.mód2. – a második indítványban is részben támadott – 11. §-a, valamint 13. §-a új rendelkezéseket léptetett, és a „belügyi-

miniszter” helyébe a „katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter”, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatója helyébe a „központi katasztrófavédelmi szerv vezetője” lépett.

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatát a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag a korábbival azonos és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma. [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.; 4/1999. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1999, 396, 399.; 1314/B/1997. AB végzés, ABH 2000, 1049.] Mivel az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma a 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 rendelkezései:

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

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

a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,”

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

2. Az Ötv. vonatkozó rendelkezése:

„8. § (1) A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és a csapadékvíz elvezetés, a csatornázás, a köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, helyi tömegközlekedés, a köztisztaság és településtisztaság biztosítása; gondoskodás a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.”

3. A Ttv.-nek az ügy elbírálásakor hatályos, vizsgált rendelkezései:

„1. § (3) A viszonyosság fennállása tekintetében az igazságügyért felelős miniszter, a külpolitikáért felelős miniszter és a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter együttes nyilatkozata az irányadó.”

„7. § (1) A tűz oltásának felelős vezetője a tűzoltásvezető, aki a tűzoltóság vagy a hivatásos katasztrófavédelmi szerv jogszabályban meghatározott feltételeknek megfelelő tagja lehet. A tűzoltás helyszínén más személy csak a tűzoltásvezető előzetes engedélyével intézkedhet.”

„A katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter irányító tevékenysége

23. § (1) A tűzvédelem és a műszaki mentés, valamint a tűzoltóság tevékenységének központi irányítását – a 24. §-ban foglaltak kivételével – a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter a központi katasztrófavédelmi szerv vezetője útján gyakorolja.

(2) A katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter (1) bekezdésben meghatározott irányító jogköre – a bányák föld alatti részei és a (3) bekezdésben meghatározottak kivételével – a tűzvédelmet és a műszaki mentést ellátó és az abban közreműködő valamennyi szervre, minden tűzvédelmi és műszaki mentési ügyre és tevékenységre kiterjed.

(3) A katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter jogköre a Magyar Honvédség létesítményei tekintetében nem terjed ki a 24. § *d)* pontjában meghatározott rendelkezésre.”

„24. § A katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter

(..)

c) kezdeményezi a központi katasztrófavédelmi szerv vezetőjének javaslatára a települési önkormányzat képviselő-testületénél a hivatásos önkormányzati tűzoltóság létrehozását és megszüntetését, és gyakorolja az ezekkel összefüggő egyetértési jogot;”

„24/A. § A központi katasztrófavédelmi szerv vezetője

a) közvetlen utasítást adhat a tűzoltóság egységeinek a tűz oltási és műszaki mentési feladatokban történő részvételre, az ezzel kapcsolatos felkészítésre, jelentéstételre, működési területük elhagyására, továbbá rendkívüli készenléti szolgálatuk elrendelésére,

(...)

c) koordinálja a hivatásos önkormányzati és az önkéntes tűzoltóságok költségvetés tervezésével kapcsolatos feladatait.”

„28. § (1) A hivatásos önkormányzati tűzoltósággal rendelkező települési, fővárosban a fővárosi önkormányzat képviselő-testülete

a) a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter előzetes egyetértésével megszüntetheti a hivatásos önkormányzati tűzoltóságot. Erre vonatkozóan a miniszter részére a központi katasztrófavédelmi szerv vezetője tesz javaslatot;

(...)

(2) A hivatásos önkormányzati tűzoltósággal nem rendelkező települési önkormányzat képviselő-testülete

a) a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter előzetes egyetértésével hivatásos önkormányzati tűzoltóságot hozhat létre;”

„34. § (1) Az önkéntes tűzoltóság a települési önkormányzat vagy az önkormányzati társulás és a tűzoltó egyesület által közösen alapított köztestület (Ptk. 65. §), amely tűzoltási és műszaki mentési célokra folyamatosan igénybe vehető készenléti szolgálatot lát el, és önálló működési területtel rendelkezik. A működési terület megállapítását a székhely szerinti települési önkormányzat képviselő-testülete kezdeményezi a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszternél.”

„41. § (...)

(2) A hivatásos önkormányzati tűzoltóság működésének és fenntartásának költségeit a központi költségvetés az illetékes önkormányzat útján normatív hozzájárulásként, a létesítés, a fejlesztés és a felújítás költségeit pályázati formában a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter által vezetett minisztérium útján biztosítja. A pályázat – a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter által rendeletben szabályozott feltételek szerint – a fejlesztési költség egészére vagy annak meghatározott részére irányulhat.

(...)

(4) A hivatásos és az önkéntes tűzoltóság fenntartásával és működésével kapcsolatos rendkívüli kiadások fedezetére a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter által felügyelt fejezet költségvetésében elkülönített tartalékalapot kell biztosítani. Ebből kell gondoskodni a működési területen kívüli vonulások költségeiről, illetőleg a szolgálati feladatok ellátása során súlyos munkabalesetet szenvedett tűzoltók kártérítéséről.

(...)

(7) A hivatásos tűzoltóság tagja, illetőleg a hivatásos tűzoltó, valamint az önkéntes tűzoltóság tisztségviselői a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter által rendeletben előírt képesítés megszerzése során a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter által vezetett minisztérium tűzoltó szakiskolaiban tandíjmentességet élveznek. A képzéssel kapcsolatos egyéb költségek fedezetét a hivatásos tűzoltóság tagja, illetőleg a hivatásos tűzoltó, valamint az önkéntes tűzoltóság tisztségviselői esetében a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter által vezetett minisztérium biztosítja, más hallgatók esetében a küldő szerv vagy a hallgató viseli.”

„44. § (1) A biztosító köteles a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény 1. számú melléklete „A” részének 3–5., 6. *a)* és 7–11. pontjaiban, valamint a „B” részének *b)*, *d)*–*e)* alpontjaiban meghatározott biztosítási ágazatokból befolyt biztosítási díjak 1,5%-át hozzájárulás címén – a hivatásos és az önkéntes tűzoltóságok részére a laktanya építési beruházáshoz, a tűzoltáshoz és műszaki mentéshez, valamint a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter által felügyelt tűzjelzési és monitoring lakossági riasztó-tájékoztató eszközök létesítésére és az általa alapított, a szakágazat képzési feladatait ellátó oktatási intézmény részére tűzoltó cé-

lú szakképzéséhez szükséges technikai eszközök, felszerelések fejlesztésének, felújításának céljára – a központi költségvetésbe befizetni.”

„47. § (1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben határozza meg:

(2) Felhatalmazást kap a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter, hogy rendeletben határozza meg:

(...)

(4) Felhatalmazást kapnak az érintett miniszterek, hogy a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszterrel egyetértésben rendeletben állapítsák meg a tűzvédelem és a műszaki mentés ágazatukra vonatkozó különös szabályait.

(...)

(6) Felhatalmazást kap a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter, hogy

(...)

egyetértésben rendeletben állapítsa meg.”

4. A Hszt. támadott rendelkezései:

„272. § (5) A szakmai felügyeletet ellátó megyei katasztrófavédelmi igazgató (főigazgató) soron kívüli minősítést kezdeményez, ha a hivatásos önkormányzati tűzoltóparancsnokkal szemben szakmai alkalmatlanság merül fel.”

„274. § (3) A fegyelmi eljárás elrendeléséhez ki kell kérni a szakmai felügyeletet ellátó katasztrófavédelmi igazgató (főigazgató) véleményét. Ha pedig a katasztrófavédelmi igazgató vagy a főigazgató szakmai felügyeleti jogkörébe tartozó ügyben kezdeményezi, a fegyelmi eljárást el kell rendelni.

(4) Az önkormányzati tűzoltóparancsnok és helyettesével szemben elrendelt fegyelmi eljárásban a vizsgálatot – a (3) bekezdés szerinti kezdeményezésre elrendelt esetben – a képviselő-testület, illetve a polgármester kezdeményezése alapján a szakmai felügyeletet ellátó katasztrófavédelmi igazgató (főigazgató) által kijelölt személy is lefolytathatja. A vizsgálatba ezekben az esetekben az érintett hivatásos katasztrófavédelmi szervek képviselőjét mindenképpen be kell vonni.

(5) A katasztrófavédelem állományából megbízott vizsgáló a feladat ellátásával összefüggésben a fegyelmi jogkört gyakorló képviselő-testület (polgármester) rendelkezései szerint jár el.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként a Ttv.mód1. és a Ttv.mód2. formai alkotmányellenessége tekintetében előterjesztett indítványt bírálta el. Az indítványozó az Alkotmány 44/C. § – tartalmilag – második mondatában foglaltak sérelmét abban látta megvalósulni, hogy a rendelkezések az önkormányzatoknak az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt alapjogát korlátozzák,

ezért e törvények meghozatala minősített többséggel történhetett volna.

Az Alkotmánybíróság a 4/1993. (II. 12.) AB határozatában kifejtette: „Az »alapjog korlátozása« nem külön minősített többséget kívánó törvényhozási tárgy az önkormányzati alapjogok vonatkozásában sem, vagyis nem hasonlítható az Alkotmányban külön megnevezett, egy alapjog szabályozásán belül kétharmados törvényt igénylő törvényhozási tárgyakhoz. Mind az »alapjogról szóló«, mind a külön megnevezett tárgyakat szabályozó, minősített többséget kívánó törvényekre vonatkozik ugyanis a szabály, hogy az alapjogok korlátozása csakis kétharmados többséggel történhet, ha az alapjogot is kétharmados többségű törvény szabályozza. (...) E tekintetben tehát az Alkotmány 44/C. § második mondata értelmező szabály: a helyi önkormányzatokról szóló törvénnyel ellentétes, az alapjogokat ahhoz képest korlátozó törvényt kell minősített többséggel elfogadni.” (ABH 1993, 48, 69.) Azt is hangsúlyozta, hogy az önkormányzatok nem minden joga tartozik az önkormányzatokról szóló kétharmados törvényre, és még az önkormányzati alapjogoknak sem minden korlátozása igényel minősített többséget. „Értelemszerűen kizárt annak a lehetősége, hogy önkormányzati alapjogról rendelkező egyszerű törvény korlátozó értelemben csak minősített többséggel módosítható. (...) Egyszerű törvényben szabályozott hatásköri és más önkormányzati jogokat egyszerű többségű törvénnyel lehet korlátozni is; kétharmados többség az alapjog Alkotmányban vagy kétharmados törvényben meghatározott tartalmának korlátozásához kell.” (ABH 1993, 48, 69–70.)

Ezért az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a kifogásolt szabályozás tartalmaz-e olyan rendelkezéseket, amelyek valamely, az Alkotmány által meghatározott és az Ötv. által szabályozott alapjog tartalmát korlátozzák.

A 77/1995. (XII. 21.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az Alkotmány 44/A. §-a a helyi önkormányzatoknak azokat az alapjogait részesíti alkotmányos védelemben, amelyek a helyi önkormányzatok autonómiáját hivatottak biztosítani. Ezek egyike a 44/A. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott önkormányzati alapjog, amelynek körébe tartozónak tekintette az ügy kapcsán a határozat az egészségügyi ellátásról való gondoskodást, mert azt az Ötv. önkormányzati ügyként, a helyi önkormányzatok kötelező feladataként írja elő. (ABH 1995, 390, 392, 393.)

Az Ötv. 8. § (3) bekezdése szerint az egyes közszolgáltatásokról történő gondoskodásra az önkormányzatokat törvény kötelezheti. A helyi tűzvédelemről történő gondoskodást az Ötv. 8. § (1) bekezdése a települési önkormányzat közszolgáltatási feladatkörei között felsorolja ugyan, azonban – szemben pl. az egészségüggyel – nem a kötelezően ellátandó közszolgáltatások között [Ötv. 8. § (4) bekezdése]. A hivatásos önkormányzati tűzoltóság létrehozására, illetőleg a már működő tűzoltóság megszüntetésére a Ttv. 28. §-a ad lehetőséget. A helyi önkormányzat kötelezettségére a Ttv. 29. §-a tartalmaz rendelkezést, miszerint az oltóvíznyerési lehetőséget, oltóvíz ellátást kell

biztosítania, míg a Ttv. 2. § (2) bekezdése csak azon önkormányzatok számára teszi kötelezővé a tűzoltást és mentést, amelyek készenléti szolgálatot ellátó hivatásos vagy önkéntes tűzoltósággal rendelkeznek. A Ttv. 30. § (1) bekezdése és 32. § (1) bekezdése értelmében a hivatásos állami és a hivatásos önkormányzati tűzoltóság egységes elvek alapján szervezett rendvédelmi szerv, amelynek szolgálati viszonyban álló tagjai a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény hatálya alá tartoznak. A Ttv. 23. § (1) bekezdése pedig rendelkezik arról is, hogy a tűzoltóság tevékenységének központi irányítását a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter a központi katasztrófavédelmi szerv vezetője útján gyakorolja. A Ttv. 41. § (2) bekezdése szerint a hivatásos önkormányzati tűzoltóság működésének és fenntartásának költségeit a központi költségvetés normatív hozzájárulásként biztosítja.

Így az önkormányzat helyi tűzvédelemmel kapcsolatos hatáskörének szabályozása nem áll ellentétben az Ötv.-vel, és nem minősül olyan törvényhozási tárgynak, amely az Ötv.-ben biztosított alapjog tartalmát korlátozza. Ezért a támadott rendelkezések meghozatalához nem volt szükséges az Alkotmány 44/C. § -ában írt szavazattöbbség.

A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványt e vonatkozásban elutasította.

2. A Ttv.mód1.-gyel érintett rendelkezései tekintetében az indítványozó az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontjának sérelmére hivatkozott azzal, hogy a katasztrófavédelmi szerv, annak vezetője, illetőleg a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter számára az önkormányzati tűzoltóság tekintetében is felügyeleti, irányítási jogkört biztosított.

A Kat. 1. § (1) bekezdése értelmében a katasztrófavédelem egységes irányítása állami feladat. Az értelmező rendelkezést tartalmazó 3. § szerint katasztrófavédelem egyik előidéző oka lehet a tűz. Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a Kat. hatálybalépéséig működő hivatásos állami tűzoltóparancsnokságok a Kat. rendelkezései szerint a katasztrófavédelem rendszerébe integrálódtak. A katasztrófavédelem országos hatáskörű központi szerve a Kat. 25. § (2)–(4) bekezdése szerint az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: OKF), területi szervei a megyei igazgatóságok, illetőleg a polgári védelmi kirendeltségek. Az OKF és a területi szervek ellátják a (volt) hivatásos állami tűzoltóság, valamint a polgári védelem feladatait, míg a megyei igazgatóságok a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok, az önkéntes és a létesítményi tűzoltóságok közvetlen szakmai felügyeletét. A Kat. indokolása kiemeli, hogy „a hivatásos önkormányzati tűzoltóság jogállásának változatlanul hagyása mellett” hozta létre a polgári védelem és a hivatásos állami tűzoltóság bázisán a katasztrófavédelemmel összefüggő feladatok ellátására az országos katasztrófavédelmi szerveket. A szervezet létrehozásának alapvető

sajátossága, hogy amíg országos és megyei szinten integrálódik a hivatásos állami tűzoltósággal, addig helyi szinten a polgári védelem és a hivatásos önkormányzati tűzoltóság továbbra is egymástól elkülönülten fogja tevékenységét végezni úgy, hogy az elsődleges beavatkozás (tűzoltás, műszaki mentés, illetve annak megkezdése) változatlanul a hivatásos önkormányzati tűzoltóság feladata marad. A Ttv.mód1.-nek a Ttv. 7. §-ának módosításához fűzött indokolása tartalmazza, hogy azon kiemelt eseményeknél, ahol több – hivatásos önkormányzati, illetve önkéntes – tűzoltóság működik, továbbra is szükséges a feladatok magasabb szintű irányítása, amely a tűzoltásvezető jogköre.

Az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok természetét [például: 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 68–73.; 5/1994. (IX. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 331.; 7/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 396.]. Az 56/1996. (XII. 12.) AB határozat indokolása szerint: „E határozataiban megállapította, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott alapjogok a helyi képviselő-testületek számára biztosított olyan hatáskör-csoportok, amelyek a helyi önkormányzás körében az önkormányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos garanciáit képezik. Az önkormányzatokat az egyes alapjogok körében megillető autonómia azonban nem feltétlen és korlátozhatatlan. Az alapjogok szabályozása elsősorban a kormánnyal és az államigazgatással szemben nyújt alkotmányos garanciát az önkormányzatok számára. A törvényhozót az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok annyiban korlátozzák, hogy azokat nem vonhatja el, nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek valamely önkormányzati alapjog tartalmának kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezetnek.” [56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 204, 207.]

A Ttv.mód1. a hivatásos önkormányzati tűzoltóság szakmai irányításával kapcsolatos hatásköröket biztosít a tűzvédelem államigazgatási szerveinek, miután azonban az önkormányzatok elég széles hatáskörrel rendelkeznek a tűzoltóság irányításában, ezen irányítási jogkörök nem zárják ki, hogy az önkormányzat az egységes és hatékony tűzvédelem biztosítása érdekében önálló felelősséggel döntsön tűzvédelmi feladatainak végrehajtásáról.

Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Ttv. 7. § (1) bekezdésének, 23. § (1) bekezdésének, 24/A. § a) és c) pontjának, valamint a Hszt. 272. § (5) bekezdésének és 274. § (3)–(5) bekezdésének az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontjára alapított alkotmányellenessége tekintetében az indítványt elutasította.

3. A Ttv.mód2.-vel módosított, támadott rendelkezések kapcsán az indítványozó ugyancsak a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszternek a tűzvédelem és

a katasztrófavédelem területén biztosított központi irányítási jogkörét kifogásolta, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére hivatkozással. Kifejtette, hogy a két szabályozási terület eltér, és miután a Kat. nem sorolja fel a miniszter feladatai között a tűzvédelmet, nem egyértelmű, konkrétan ki értendő a Ttv. alkalmazásában a „katasztrófák elleni védekezést felelős miniszter” alatt.

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.)

A Kat. 13. §-a a katasztrófavédelemért felelős miniszter feladatkörét a katasztrófavédelmi szervezetek működtetésében jelöli meg, a Kat. III. Fejezete pedig tartalmazza, hogy ennek megvalósításában mely szervek tartoznak az irányítása alá, köztük a hivatásos állami tűzoltóság, valamint a polgári védelmi szervezetek. A katasztrófavédelem részét képezi – többek között – a tűz okozta olyan állapot, ami a Kat. 3. § e) pontja szerint a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása érdekében különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését igényli. A miniszternek a Ttv.-ben biztosított központi irányítási, szervezési, szabályozási jogkörei világosak, nincs átfedés vagy ellentét a Kat.-ban foglalt jogköreivel. A Kat. – indítványozó által hivatkozott – 14. §-a a központi államigazgatási szerv (a Kat. 26. §-a szerint az OKF) vezetőjének hatáskörét tartalmazza, vagyis egyértelmű a szabályozás, nem eredményez jogbizonytalanságot.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt e részében is elutasította.

4. A Ttv. 44. § (1) bekezdését az indítványozó a Jat.-ba ütközőnek tartotta azzal a megokolással, hogy más jogszabályokkal párhuzamos, illetőleg azokkal és a Ttv. egyéb rendelkezéseivel is ellentétes szabályozást tartalmaz, így tartalmilag az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmére utalt.

Az Alkotmánybíróság a Ttv. 44. §-ának alkotmányosságát az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összefüggésben már vizsgálta az 586/B/1998. AB határozatában (ABH 2006, 1098.), illetőleg a 44/1997. (IX. 19.) AB határozatában (ABH 1997, 304.)

Az Ügyrend 31. §-ának c) pontja szerint az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani („ítélt dolgot”).

Mivel a jelen ügyben az indítványozó más indokból kéri a rendelkezés alkotmányossági vizsgálatát, az Alkotmánybíróság az indítványt – gyakorlata szerint – érdemben vizsgálta. [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.; 17/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 131, 133.; 5/2002. (II. 22.) AB határozat, ABH 2002, 78, 81.]

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a Jat. egyes rendelkezéseinek megsértése önmagában nem eredményez alkotmánysértést, csak akkor, ha a támadott norma a Jat. előírásainak megsértésén túl az Alkotmány valamely szabályába is ütközik. [496/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 493, 496.; 12/1991. (IV. 11.) AB határozat, ABH 1991, 392, 393.]

A támadott rendelkezés és a Ttv. egyéb szabályainak ellentéte azonban nem állapítható meg, mert a Ttv. hivatkozott rendelkezése a tűzvédelemmel kapcsolatosan a magánszemélyeket és jogi személyeket terhelő feladatok között tartalmazza a létesítményekkel összefüggő tűzvédelmi követelmények megtartásának, ezen belül a berendezések üzemképes állapotban tartásának kötelezettségét, ami nem függ össze a lakossági riasztó-tájékoztató rendszerekkel. Utóbbival összefüggésben a katasztrófák elleni központi védekezés feladatait meghatározó, több jogszabály tartalmaz rendelkezést, így a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéséről szóló 1999. évi LXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet, a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek katasztrófavédelmi feladatairól és a védekezés végrehajtásának rendjéről, valamint e szervek irányítási és működési rendjéről szóló 48/1999. (XII. 15.) BM rendelet. Ugyanakkor a biztosítók hozzájárulásának felhasználási célja és a tűzoltóságok számára biztosított normatíva nem áll összefüggésben, ezért nincs ellentét az idézett jogszabályok között sem.

A fentiekre figyelemmel a Jat. szabályainak megsértése nem állapítható meg, így nem merül fel ezzel összefüggésben alkotmányos jogsérelem sem. Ezért az Alkotmánybíróság ezen indítványi részt is elutasította.

Budapest, 2009. május 12.

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

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

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

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

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

140/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény 10. § (3) bekezdése, 54. § (3) bekezdése, 55. § (2) bekezdése, 60. §-a, 102. §-a, valamint a törvény egészének visszamenőleges hatályú megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény 98–101. §-ai, 104. §-a és 112. § a)–p) pontjai alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

Indokolás

I.

Az indítványozó a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény (a továbbiakban: Sztv.) számos rendelkezésének alkotmányellenességét állítva – az alkotmányellenesnek tartott rendelkezések megsemmisítésére irányuló határozott kérelem nélkül – a törvény egészének visszamenőleges hatályú megsemmisítését kéri az Alkotmánybíróságtól.

1. Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvét sérti az, hogy az Sztv. elfogadásával három szövetkezeti törvény lesz egyidőben hatályban (a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény, az új szövetkezetekről szóló 2000. évi CXLI. törvény), és utal még az indítvány benyújtásakor előkészítés alatt álló, az európai szövetkezetről szóló törvényre is (2006. évi LXIX. törvény). Az indítványozó szerint „elviselhetetlen, hogy egy jogtárgy tekintetében ilyen törvényi sokaság legyen”, ezért kéri az Sztv. 112. § a)–p) pontjai alkotmányellenességének megállapítását.

2. Az indítványozó érvelése szerint „a pénzpiacon a bankok és a támogatásokat elbíráló hivatalok kizárólagosan csak a hosszútávon megalapozott gazdasági szempontból eredményesen és kiegyensúlyozottan működő szervezeteket részesítik előnyben”, míg a szövetkezetek vonatkozásában előírt átalakulási kényszer törvényben előírt szabályai rontják e szervezetek gazdasági és pénzügyi esélyeit. Mindezek alapján az Sztv.-nek a szövetkezeti üzletrészekkel kapcsolatos átmeneti rendelkezései közül a 98–101. §-ait ellentétesnek tartja az Alkotmány 9. §-ában

említett piacgazdaság, valamint a vállalkozáshoz való jog és a versenyszabadság elvével.

3. Az Alkotmány 12. § (1) bekezdésében írott szövetkezeti önállósággal ellentétesnek állítja az indítvány az Sztv. azon felsorolt rendelkezéseit [54. § (3) bekezdés, 55. § (2) bekezdés, 60. §, 98. § (1) és (3) bekezdés, 102. §], amelyek a „kell” és a „köteles” kifejezéseket használják, illetve „olyan jogintézményeket írnak elő, melyeket a szövetkezetek saját elhatározásukból is létrehozhatnak”.

4. A tulajdonhoz való jog [Alkotmány 13. § (1) bekezdés] sérelmét látja az indítványozó abban, hogy a szövetkezeti tagok és kívülálló üzletrészesek „üzletrészesedéseit” megkérdezésük nélkül befektetői részjeggyé, illetve átalakított befektetői részjeggyé változtatják át az Sztv. 98–101. §-ai. Érvelése szerint „a részjegy értéke a tag egyéni szövetkezet felé történő, szövetkezeti közgyűlés által előírt befizetésének mértékét fejezte ki (»jegyzett tőke«), a jelenlegi szabályozás szerint e jegyzett részjeggyel keveri a törvényalkotó a szövetkezetben levő egyéni vagyontömeg érték mérőszámát vagyoni értéknek tekintve azt”. Ezen túlmenően, véleménye szerint sérül a tulajdonhoz való jog védelmének szabálya azzal is, hogy az üzletrész az átalakulással eltűnik a szövetkezeti jogból, az átalakított részjegy és az átalakított befektetői részjegy a szövetkezetből nem vonható ki, és „ezzel sérül e tulajdonosi csoportok joga is”.

5. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét látja az indítványozó az Sztv. 104. §-a által előírt rendelkezésekben. Nézete szerint az alkotmányellenesség azáltal valósul meg, hogy „az állam az általa korábban megvásárolt szövetkezeti üzletrészeket azoknak a szövetkezeteknek adja vissza, amelyekről azt kötelezettségeik kiváltása céljából megvásárolta, helyállva helyettük, így ezeket a szövetkezeteket az állam kétszer kedvezményezi”. Az indítványozó álláspontja szerint önkényes megkülönböztetést tartalmaz a rendelkezés a tulajdonosok között, mivel „másképp járnak el az agrár és másképpen az ipari és ÁFÉSZ szövetkezetek és egyéb szövetkezetek tekintetében, az üzletrész visszajuttatásnál pedig látható módon tesznek különbséget”. Alkotmányellenesnek tartja továbbá azt is, hogy „figyelmen kívül hagyják e rendelkezésben azt is, hogy egyáltalán vissza akarják-e kapni a szövetkezetek a korábban megvett üzleti részesedést”.

6. Az indítványozó érvelése szerint „az állam az Alkotmány 12. §-ából kiindulva olyan szövetkezeti törvényt alkotott, mely álszövetkezeti törvény és erősen megközelíti a társasági törvényt”. A szövetkezeti elveknek való meg nem felelés miatt alkotmányellenesnek tartja az Sztv. 10. § (3) bekezdésében írt rendelkezést, melynek „megvalósítása esetén a szövetkezetben a belföldi és külföldi jogi személyek, és jogi személyiséggel nem rendelkező

gazdasági társaságok száma együttesen elérheti a tagi létszám felét, a taglétszám mértéke mellett vagyonmértéket nem határoztak meg, így a szövetkezeteken belül a természetes személyekkel szemben kialakulhat a gazdasági társaságok és külföldi befektetők erőfölénye, ennek megfelelően pedig a közgyűlési szavazatoknál manipulálni lehet a közgyűlési határozatokat”.

Hivatkozik az indítványozó arra, hogy az Sztv. „60. §-ában nem definiálták a befektetői tagi státuszt, így nem értelmezhető a befektetői tagok szövetkezeteken belüli viszonya, annak ellenére, hogy a 60. § (7) bekezdése szerint a befektetői tag jogai majdnem azonosak a tagok jogaival; a (3) bekezdés szerint a befektető tagok száma a taglétszámhoz viszonyítva maximum 10%-a lehet és a befektetési részjegyek értéke nem haladhatja meg a részjegy tőke 30%-át”.

Az indítványozó érvelése szerint az Sztv. „10. § (3) bekezdésében, valamint a 60. § (3) és (7) bekezdésében megfogalmazott mértékek úgy a vagyon arányában, mint a tagok számában a jogi személyek és jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok, valamint a befektetők erőfölényét alapozzák meg, így a szolidaritási szövetkezeti alapelven szervezett és gazdálkodó szövetkezetek működése e szabályok alapján lehetetlenné válik. A szövetkezetek adózás utáni eredményének felosztásánál az 59. § (2) bekezdés a) és b) pontjai alapján előtérbe kerül a befektetői részjegyek mértéke utáni és a gazdasági együttműködés arányos felosztás.”

Az indítványozó álláspontja szerint e szabályok alapozzák meg azon állítását, hogy „az Alkotmány 12. §-ával ellentétesen az állam nem támogathat szövetkezeti elveket és értékeket nélkülöző álszövetkezeti rendszer kialakítását elősegítő törvényi szabályozást”.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokrati-
kus 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 vál-
lalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.”

„12. § (1) Az állam támogatja az önkéntes társuláson
alapuló szövetkezeteket, elismeri a szövetkezetek önálló-
ságát.”

„13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdon-
hoz való jogot.”

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

2. Az Sztv. indítvánnyal támadott, és az indítvány elbí-
rálásakor hatályban lévő rendelkezései:

„10. § (3) A jogi személyek és jogi személyiség nélküli
gazdasági társaság tagok együttesen nem haladhatják meg
a taglétszám felét. Kizárólag szövetkezetek részvételével
másodlagos szövetkezet alapítható és működtethető.”

„54. § (3) A pótbefizetés a szövetkezet lekötött tartalé-
kát növeli. A veszteség pótlásához nem szükséges pótbefi-
zetéseket a tagok részére vissza kell fizetni; a visszafize-
tésre csak a vagyoni hozzájárulás teljes befizetése után ke-
rülhet sor.”

„55. § (2) Az oktatási intézmény és az iskolaszövetkezet
kapcsolatának szabályozása keretében meg kell határozni
az oktatási intézmény részére végzett munka és az e tevé-
kenységből származó adózott eredmény felosztása ellen-
őrzésének rendjét. E szabályozásnál közoktatási intéz-
ményben az iskolai, kollégiumi diákönkormányzatot és az
iskolai, kollégiumi szülői szervezetet egyetértési jog illeti
meg.”

„60. § (1) Ha az alapszabály lehetővé teszi, befektető
tag is lehet szövetkezeti tag. A befektető tag felvételéről
a közgyűlés dönt. Szociális szövetkezetnek nem lehet be-
fektető tagja.

(2) A befektető tag pénzbeli hozzájárulás vagy a 49. §
(3) bekezdésében foglalt követelményeknek megfelelő
nem pénzbeli hozzájárulás rendelkezésre bocsátásával
a szövetkezetnél befektetői részjegyet jegyez (továbbiak-
ban: befektetői részjegy).

(3) A befektető tagok száma nem haladhatja meg a szö-
vetkezeti tagok 10%-át, a befektetői részjegyek névértéke
pedig nem haladhatja meg a részjegytőke 30%-át.

(4) A befektető tag örököse (jogutóda) az e törvényben
meghatározottak szerint kérheti a befektető taggá való fel-
vételét. Felvétel hiányában vele el kell számolni.

(5) A befektető tagsági jogviszony megszűnése esetén
a volt befektető taggal, illetve örökösével (jogutódával) az
elszámolásra a tagsági jogviszony megszűnését követően
a befektető tag és a szövetkezet által kötött megállapodás-
ban foglalt időpontban és módon kerül sor.

(6) A befektető tag (volt befektető tag; örökös; jogutód)
befektetői részjegye összege arányában jogosult a szövet-
kezet gazdasági tevékenységéből származó adózás utáni
eredményéből részesedésre, ugyanilyen arányban viseli
a veszteséget is.

(7) A befektető tag jogai és kötelezettségei a tag e tör-
vényben meghatározott jogaival és kötelezettségeivel azo-
nosak az alábbi eltérésekkel:

a) a befektető tag az 50. § (2) bekezdésében foglaltak-
tól eltérően a pénzbeli hozzájárulás teljes összegét is köte-
les az alapításkor (belépéskor) befizetni;

b) a befektető tag személyes közreműködésre nem kö-
telezhető;

c) a befektető tag a befektetői részjegyét a szövetkezeti
tagon és a szövetkezetbe tagként belépő személyen túlme-
nően befektető tagra, valamint a szövetkezetbe befektető
tagként belépő személyre is átruházhatja.”

„98. § (1) Az e törvény hatálybalépése előtt alakult szövetkezeteknél még meglévő szövetkezeti üzletrészek – a szövetkezet közgyűlése döntésének megfelelően – a 99–101. §-ban foglaltak alapján megszűnnek, illetőleg 2007. május 1-jei hatállyal a 102. §-nak megfelelő összegű befektetői részjeggyé, átalakított befektetői részjeggyé alakulnak át. Erről az üzletrész tulajdonosokat a szövetkezet köteles 60 napon belül írásban tájékoztatni.

(2) A szövetkezet közgyűlése az (1) bekezdésben említett döntésében a 99–101. §-ban meghatározottak közül több választási lehetőséget is felajánlhat az üzletrész tulajdonosoknak.

(3) A szövetkezet közgyűlése az (1) bekezdésben említett döntést a törvény hatálybalépésétől számított 90 napon belül megtartott közgyűlésen köteles meghozni.

(4) A szövetkezeti üzletrész tulajdonosa a szövetkezet közgyűlése által felajánlott lehetőségekből választ.

99. § (1) A szövetkezet közgyűlése az üzletrész tulajdonosoknak felajánlhatja, hogy a szövetkezeti üzletrészt 2007. április 30-ig a 102. § szerinti árfolyamon, de legfeljebb annak névértékén szövetkezeti tag tulajdonos esetén – a vele a 20. § (2) bekezdése *l)* pontjában említett megállapodás alapján – befektetői részjeggyé, nem szövetkezeti tag tulajdonos esetén pedig átalakított befektetői részjeggyé alakítja át azzal, hogy az így keletkezett befektetői részjeggyel a tagsági jogviszony megszűnése esetén az alapszabályban meghatározott időpontban kell elszámolni, amelynek meghatározásánál a szövetkezet egyéb kötelezettségeire is figyelemmel kell lenni, de a kifizetés a tagsági jogviszony megszűnésétől számított 8 évnél nem lehet hosszabb.

(2) A szövetkezet közgyűlése az üzletrész tulajdonosoknak felajánlhatja, hogy a szövetkezeti üzletrészt – 2007. április 30-ig – a tulajdonában álló részvényekre, korlátolt felelősségű társasági üzletrészekre elcseréli, a gazdasági társaságokról szóló törvény szabályainak figyelembevételével.

100. § A szövetkezeti üzletrész úgy is megszűnhet, hogy azt a tulajdonos – 2007. április 30-ig – a szövetkezet közösségi alapja javára ajánlja fel. Ebben az esetben az üzletrész volt tulajdonosa nem szövetkezeti tagként is jogosult a közösségi alapról finanszírozott támogatások igénybevételeire. A szövetkezet 60 napon belül köteles a felajánlás elfogadását írásban visszaigazolni. A támogatás igénybevételeinek időtartamát az üzletrész volt tulajdonosa és az igazgatóság között kötött megállapodás határozza meg.

101. § (1) Ha a tulajdonos 2007. április 30-ig nem élt a 99–100. §-ban foglalt, közgyűlés által felajánlott lehetőségekkel, az üzletrésze 2007. május 1. napjával átalakított befektetői részjeggyé alakul át.

(2) Az átalakított befektetői részjegy a szövetkezetből annak működése során nem vonható ki, azonban örökölhető, a szövetkezetre, szövetkezeti tagra átruházható. Átruházás esetén a szövetkezetet, bármely más tagot ebben a sorrendben elővásárlási jog illeti meg. Az átalakított befektetői részjeggyel kapcsolatos elővásárlási jog szabályait az alapszabályban kell meghatározni azzal, hogy az

elővásárlásra jogosultak az átalakított befektetői részjegy értékesítésére vonatkozó szándéknak a szövetkezethez történő bejelentésétől számított 30 napon belül gyakorolhatják az elővásárlási jogukat.

(3) Az átalakított befektetői részjegyek szövetkezeti tagsági viszonyt nem keletkeztetnek. Az átalakított befektetői részjegy a befektetői részjegyre vonatkozó szabályok szerint jogosít az adózás utáni eredményből részesedésre és ugyanilyen módon viseli a veszteséget is.”

„102. § A 99–101. § alkalmazásában a szövetkezeti üzletrész árfolyamértékét a közgyűlés határozza meg. Az árfolyamérték nem lehet alacsonyabb, mint a közgyűlés határozatát megelőző 12 naptári évben alkalmazott, a szövetkezet által visszavásárolt üzletrészek árfolyamának súlyozott számtani átlaga.”

„104. § (1) A Szövetkezeti Üzletrészhasznosító Kft. tulajdonában lévő mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészeknek az ÁPV Rt. hozzárendelt vagyonába kerülése esetén a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény 56. §-ának (2) bekezdésében foglalt rendelkezés nem alkalmazható.

(2) Az ÁPV Rt. a hozzárendelt vagyonába került mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészeket térítés- és tehermentesen 2006. március 31-éig átadja annak a szövetkezetnek, amely az üzletrészt kibocsátotta, feltéve, hogy a szövetkezet nem áll csőd-, felszámolási vagy végelszámolási eljárás alatt, továbbá elfogadja a térítésmentes átadásra vonatkozó ajánlatot. Az e bekezdés szerinti tulajdonszerzés mentes az adó-, illeték- és járulékfizetés alól.

(3) A szövetkezet a (2) bekezdés szerint megszerzett üzletrészt köteles bevonni és fel nem osztható vagyonként kezelni, e törvény szerinti alapszabály-módosításával egyidejűleg az üzletrészek szövetkezet nyilvántartásában szereplő névértékének megfelelő összeget a közösségi alapba helyezni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

A hiánypótlásra való felszólítást követően előterjesztett indítvány tartalma alapján az Sztv. egészének visszamenőleges hatályú megsemmisítését arra alapozva kéri, hogy a támadott jogszabályhelyek állított alkotmányellenessége összességében megalapozza a törvény egészének alkotmányellenességét. Az Alkotmánybíróság ezért először az indítvány által alkotmányellenesnek tartott, de önmagukban megsemmisíteni nem kért rendelkezések tekintetében végezte el az alkotmányosság vizsgálatát.

1. Az Alkotmány 12. § (1) bekezdésében írott szövetkezeti önállósággal ellentétesnek, és emiatt alkotmányellenesnek állítja az indítvány az Sztv. 10. § (3) bekezdését, 54. § (3) bekezdését, 55. § (2) bekezdését, 60. §-át, 98. § (1) és (3) bekezdését és 102. §-át.

Az Alkotmány 12. § (1) bekezdésével összefüggésben az Alkotmánybíróság korábbi határozatában már megállá-

pította, hogy „[a]z Alkotmány maga értelemszerűen nem határozza meg a szövetkezet fogalmát vagy annak kritériumait. Ezt a fogalom- és jellegmeghatározást a tételes jog végzi el (...). Feltűnő ezért, hogy – az állam tulajdonában álló vállalatok és más gazdálkodó szervezetek gazdálkodási önállóságának deklarálása mellett – az Alkotmány semelyik másik gazdálkodó szervezeti forma önállóságát sem hangsúlyozza külön. Ez nem jelenti azt, hogy e szervezetek más alkotmányos rendelkezések megfelelő alkalmazásával ne élveznének pontosan meghatározható önállóságot. (...) A szövetkezetek önállósága (...) önmagában irrelevánsnak tekinthető minden alkotmányossági vizsgálatban, önmagában ennek sérelmére jogszabály alkotmányellenessége nem dönthető el, hanem (...) csak más alapjogok sérelmére keresztül állapítható meg esetlegesen alkotmányellenesség.” (595/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 383, 387–388.)

Mindezek alapján a támadott jogszabályhelyek alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság nem találta megállapíthatónak, ezért azok tekintetében az indítványt elutasította.

2. Az Sztv. 98–101. §-ait az Alkotmány 9. §-ában említett piacgazdaság, valamint a vállalkozáshoz való jog és a versenyszabadság elvével való ellentéte, valamint a tulajdonhoz való jognak az Alkotmány 13. § (1) bekezdésben foglalt sérelme miatt tartja az indítvány alkotmányellenesnek.

Az Sztv. támadott rendelkezései a törvény X. Fejezetébe foglalt átmeneti rendelkezések körében a szövetkezeti üzletrészekkel kapcsolatos szabályokat tartalmazznak. A hivatkozott átmeneti rendelkezések végrehajtásukra vonatkozóan 2007. május 1-jei határidőt szabtak, ezen időpontig tehát a rendelkezésekben foglaltaknak teljesedésbe kellett menniük (és teljesedésbe is mentek).

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 13. §-a szerint a jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi, vagy ha a jogszabályban meghatározott határidő lejárt. A Jat. nem határozza meg egyértelműen, hogy az utóbbi határidőnek kifejezetten a jogszabály hatályának megszűnésére vagy alkalmazhatóságára kell-e vonatkoznia. Az Alkotmánybíróság több határozatában a Jat.-nak ezt a rendelkezését a jogszabály alkalmazhatóságára vonatkozó rendelkezésként értelmezte. Következésképpen érvényesített álláspontja szerint a szabály alkalmazására a jogszabályban előírt határidő leteltével, azzal, hogy a kifejezetten hatályon kívül nem helyezett jogszabályi rendelkezések teljesedésbe mentek, és így már nincs mód arra, hogy a jogalanyok a jogszabályi rendelkezés alapján jogot szerezzenek, a jogszabály lényegében hatályát veszti. [1239/B/1990. AB végzés, ABH 1991, 905, 906.; 298/B/1994., ABH 1994, 696, 700.; 670/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 600, 603.; 385/B/2001. AB végzés, ABH 2001, 1670, 1672–1673.; 35/2004. (X. 6.) AB határozat, ABH 2004, 504, 505.] Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok alkotmányellenességének

utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett, illetőleg módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróság hatásköre csak akkor terjed ki, ha annak alkalmazhatósága az eldöntendő kérdés. (335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261.) A konkrét normakontroll két esetében, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és 48. §-a szerint előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján van lehetősége az Alkotmánybíróságnak arra, hogy már nem hatályos rendelkezés alkotmányellenességét is vizsgálja. Az indítvány benyújtását követően a vizsgálat alá vont jogszabályhely hatályát veszítette, és ezzel az absztrakt normakontrollra irányuló indítvány tárgytalanná vált, ezért az Alkotmánybíróság az Sztv. 98–101. §-ai alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítvány tárgyában az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 31. § a) pontja alapján az eljárást megszüntette.

3. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközönek állítja az indítvány az Sztv. 104. §-ába foglalt rendelkezéseket. A jogszabályhely szintén az átmeneti rendelkezések körében, a szövetkezeti üzletrészekkel kapcsolatos szabályokat tartalmaz, melynek végrehajtására vonatkozóan a 104. § (2) bekezdése 2006. március 31-ét határozta meg. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság visszautal a jelen határozat 2. pontjában foglaltakra; ha a kifejezetten hatályon kívül nem helyezett jogszabályi rendelkezések teljesedésbe mentek, és így már nincs mód arra, hogy a jogalanyok a jogszabályi rendelkezés alapján jogot szerezzenek, a jogszabály lényegében hatályát veszti. A hatályon kívül helyezett jogszabály vizsgálatára viszont adott esetben az Alkotmánybíróságnak lehetősége nincsen, ezért a támadott rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítvány tekintetében az Ügyrend 31. § a) pontja alapján az eljárást megszüntette.

4. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonság elvének sérelmét látja az indítványozó abban, hogy az Sztv. 112. § a)–p) pontjaiban foglalt rendelkezések folytán egyidejűleg több szövetkezeti törvény lenne hatályban.

Eljárása során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Sztv. 112. §-át az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény 3. § (2) bekezdésének 8. pontja 2007. július 2. napjával hatályon kívül helyezte. A hatályon kívül helyezett rendelkezés tekintetében az Alkotmánybíróság az eljárást az Ügyrend 31. § a) pontja alapján megszüntette.

5. Tekintettel tehát arra, hogy az indítvány által hivatkozott jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság nem állapította meg, az Sztv. egé-

szének visszamenőleges hatályú megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2009. május 26.

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. Lenkovich Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

602/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány és bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Paczolay Péter* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a Magyar Állatorvosi Kamaráról, valamint a magán-állatorvosi tevékenység gyakorlásáról szóló 1995. évi XCIV. törvény 29. § (1) és (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést egyekben visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1.1. Egy indítványozó utólagos normakontroll keretében kérte a Magyar Állatorvosi Kamaráról, valamint a magán-állatorvosi tevékenység gyakorlásáról szóló 1995. évi XCIV. törvény (továbbiakban: Tv.) 29. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Indítványában kifejtette, hogy az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében deklarált, a vállalkozáshoz való jogot és a verseny szabadságát sérti az a rendelkezés, amelynek ér-

telmében a magán-állatorvos működési területe több megye területére csak abban az esetben terjedhet ki, ha ezzel az illetékes területi szervezetek elnökségei, az ország egész területére pedig akkor, ha azzal az országos szervezet elnöksége egyetértett. Az indítványozó az alkotmányellenességet abban látta, hogy a Tv.-nek erre a rendelkezésre alapított kamarai szabályzat szerint „Az országos működési engedély nem jogosít általános állatorvosi alapellátás (...) végzésére”. Mindez a szabályozás összességében – az indítványozó értelmezésében – „gátolja a specializálódást, (...) lehetetlenné teszi az állattartó szabad állatorvos-választási jogának érvényesülését”, ami „sérti a vállalkozás jogát és indokolatlanul korlátozza a verseny szabadságát”.

1.2. Egy bíró az előtte folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett kezdeményezte a Tv. 29. § (1) és (3) bekezdése, valamint a Magyar Állatorvosi Kamara által elfogadott, Az országos működési engedély kiadásának és felülvizsgálatának szabályzata (a továbbiakban: Szabályzat) III. fejezete alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését, valamint a konkrét ügyben való alkalmazás kizárását.

A folyamatban lévő bírósági ügyben a felperes a Magyar Köztársaság területén lógyógyász specialista tevékenység végzésére vonatkozó működési engedélyt megadó kamarai határozat bírósági felülvizsgálatát kérte. A felperes a működési engedélyt megkapta, de mivel a Szabályzat III. fejezete szerint az országos működési engedély nem jogosította általános állatorvosi alapellátás végzésére, ezért a határozat felülvizsgálatát kérte.

Az indítványozó bíró szerint a Tv.-ben és a Szabályzatban foglalt rendelkezések az Alkotmány 9. §-ában deklarált verseny szabadságát két szempontból – területileg és magát a tevékenységet érintően is – korlátozzák. Egyrészt alkotmányellenes területi korlátozást jelent a működési területnek a székhelyhez kötése [Tv. 29. § (1) bekezdés], másrészt a Tv. 29. § (3) bekezdésében foglalt felhatalmazáson alapuló kamarai gyakorlat „megfosztja az engedélyest az orvosi alapellátás elvégzésétől”, amelyet a Szabályzat III. fejezete fogalmaz meg. Az indítványozó maga is utal arra, hogy „[e]zen törvényi rendelkezés alapján a magán-állatorvos működési területét – legalábbis a Magyar Köztársaság területén – területileg korlátozni nem lehetne, ezzel szemben (...) a kamara” gyakorlata, hogy „főszabályként (...) a magán-állatorvosok tevékenységi területét egy-egy megyére korlátozza”, így például a perbeli esetben „megfosztja az engedélyest az orvosi alapellátás elvégzésétől”.

Az indítványozó bíró az Alkotmány rendelkezésének megjelölése nélkül hivatkozik továbbá a Tv. 29. § (1) bekezdésének alkotmányellenességére amiatt is, „mert érthetetlen és értelmezhetetlen rendelkezéseket tartalmaz (...), ugyanis nem a működési terület határozza meg a székhelyet, hanem a székhely határozza meg a működési területet, ugyanakkor a rendelkezés nem mondja meg, hogy mit ért a működési terület fogalma alatt.” Az indítványozó bíró utal a felperesi indítványra, amely szerint a Szabályzat ha-

sonlóképpen alkotmányellenes, mert „úgy hivatkozik állatorvosi alapellátásra, hogy annak fogalmát nem határozza meg”, továbbá azért, mert „az országos működési engedéllyel rendelkező állatorvosok tevékenységének korlátozása (...) diszkriminatív”.

1.3. Az Alkotmánybíróság az indítványokat, azok tartalmi egyezésére tekintettel az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend, ABK 2009. január, 3.) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

2. Az Alkotmánybíróság az eljárása során megállapította, hogy a bírói kezdeményezéssel támadott Szabályzatot időközben 2007. április 19-ével módosították, az az indítvánnyal érintett részt már nem tartalmazza. Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített gyakorlata, hogy hatályon kívül helyezett rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatát kizárólag akkor végzi el, ha annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.). A konkrét normakontroll két esetében, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdésében foglalt bírói kezdeményezés és 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján – mivel ilyenkor alkalmazási tilalom kimondására van lehetőség – az Alkotmánybíróság a már nem hatályos rendelkezés alkotmányellenességét is vizsgálja [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.]. A jelen ügyben az indítvány Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés, ezért a sérelmezett rendelkezés alkotmányossága vizsgálatának e tekintetben nem volt formai akadály.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„9. § (2) A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.”

2. A Tv. érintett rendelkezései:
„29. § (1) A magán-állatorvos székhelye a működési területén lévő az a helység, ahová őt bejegyezték, és ahonnan kiindulva az állatorvosi tevékenységét ellátja. Az állatorvosnak csak egy székhelye lehet.

(...)

(3) A magán-állatorvos működési területe több megye területére csak abban az esetben terjedhet ki, ha ezzel az illetékes területi szervezetek elnökségei egyetértettek. A magán-állatorvos működési területe az ország egész területére akkor terjedhet ki, ha azzal az országos szervezet elnöksége egyetértett. A vezetőség az állattartók állatainak folyamatos állategészségügyi ellátása érdekében a magán-állatorvos számára a bejelentésben foglaltaktól eltérő működési területet is javasolhat.”

3. A Szabályzat – 2007. április 18-áig hatályban volt – sérelmezett rendelkezése:

„III. Az országos kiterjedésű működési engedélyes a tevékenységét az állat(ok) állatorvosi alapellátását végző állatorvos kérelmére, vagy az ő előzetes értesítése mellett végezheti. Amennyiben az előzetes értesítés nem volt lehetséges, az országos kiterjedésű működési engedélyes az ellátó állatorvost a végzett tevékenységéről 8 munkanapon belül köteles értesíteni. Az értesítés megtörténtét minden esetben írásban dokumentálni kell.

Az országos kiterjedésű működési engedéllyel – az elsősegély esetét kivéve – kizárólag az engedélyben meghatározott speciális magán-állatorvosi tevékenység gyakorolható.

Az országos működési engedély nem jogosít általános állatorvosi alapellátás (pl. védőoltások beadása, kozmetikai jellegű vagy ivartalanítási műtétek elvégzése, speciális vizsgálatokat nem igénylő gyógykezelések, recipe írása, nem az adott esethez kapcsolódóan vér-, tej-, egyéb mintavételek) végzésére, illetve ilyen tevékenység végzésére irányuló megállapodás, szerződés megkötésére.

Az országos kiterjedésű működési engedély nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy birtokosa a magán-állatorvosi tevékenység végzésére vonatkozó általános kamarai szabályok szerint magán-állatorvosi tevékenységet végezzen a székhelye szerinti területi szervezettől kapott területi, nem országos kiterjedésű működési engedély alapján.

(...)”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmány 9. § (2) bekezdésének a gazdasági verseny szabadságát deklaráló rendelkezése tekintetében az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja, melyet a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatban (ABH 1994, 117, 120.) részletesen kifejtett, hogy a gazdasági verseny szabadsága nem alapjog, hanem a piacgazdaság olyan feltétele, amelynek meglétét és működését biztosítani az államnak is feladata. A versenyszabadság állami elismerése és támogatása a vállalkozáshoz való jog és a piacgazdasághoz szükséges alapjogok objektív, intézményvédelmi oldalának kiépítését követeli meg. Elsősorban ezeknek az alapjogoknak az érvényesítése és védelme által valósul meg a szabad verseny, amelynek azonban külön alkotmányossági mércéje nincs.

Az Alkotmány 9. § (2) bekezdésével összefüggésben az Alkotmánybíróság azonban azt is hangsúlyozta, hogy a vállalkozás joga valódi alapjog, amely „a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog (Alkotmány 70/B. § (1) bekezdés) egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása. (...) [S]jenkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási-jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga

annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást” [54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.]. Az Alkotmánybíróság a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatban azt is kiemelte, hogy a „munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. E korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve az objektív korlátokhoz kötésének megfelelően” (ABH 1994, 117, 121.). Az 1105/B/1993. AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a „vállalkozáshoz való jogot az veszélyeztetési legsúlyosabban, ha az állam a vállalkozót valamely vállalkozói tevékenység folytatásából teljesen kizárja és ezáltal a vállalkozó azt nem választhatja” (ABH 1994, 637, 640.). Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát a vállalkozáshoz való alapjog nem korlátozhatatlan jog, az a piacgazdaság körülményei között is korlátozás alá eshet.

A Tv. a magán-állatorvosok tevékenységét működési engedélyhez és működési területhez köti. Ezek a rendelkezések valóban a szabad verseny korlátozását jelentik az állategészségügyi szolgáltatások területén. A Tv. javaslatához fűzött miniszteri indokolás szerint a jogalkotó ezt a korlátozást tudatosan, az állategészségügyi ellátás folyamatos és az ország területén azonos színvonalú biztosítása érdekében vállalta fel. Mivel az Alkotmánybíróság értelmezésében „a piacgazdaság körülményei között is elfogadott, hogy bár az állam nem vonta kizárólagos gazdasági tevékenységi körébe az adott tevékenységfajtát, de annak gyakorlását különböző – néhol igen szigorú – feltételekhez köti. Ezekben az esetekben – a vállalkozáshoz való jog korlátozásával összefüggésben – a szabályozás alkotmányos keretek között marad, ha az állami beavatkozásnak megvan a kellő súlyú alkotmányos indoka, és a korlátozás arányban áll az elérni kívánt céllal” (677/B/1995. AB határozat, ABH 2000, 590, 596.).

Az Alkotmánybíróság megállapította: a magán-állatorvosi tevékenység területén a vállalkozáshoz való jog és a versenyszabadság korlátozásának kellő súlyú alkotmányos indoka van. A megfelelő színvonalú, folyamatos és az egész ország területét lefedő állategészségügyi ellátásnak kiemelkedő szerepe van a biztonságos és egészséges ételmszer biztosításában (lásd az ételmszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény 1. §), ekként összefüggésbe hozható az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal, mely feltételeinek megteremtése alkotmányos állami feladat. Alkotmánybíróság korábban a gyógyszerellátás tekintetében állapította meg azt, hogy az „állam élet- és egészségvédelmi kötelezettségéből is következik, hogy adminisztrációs korlátokat állít fel olyan területeken, amelyek az élet- és egészséghez való jog érvényesülésére fokozott veszélyt jelentenek (lásd: pl. lőfegyvertartás). Eb-

ből eredő korlátnak tekinthető, hogy a gyógyszerárak üzemeltetése sem a piacgazdaság és a versenyszabadság elveit követi” (677/B/1995. AB határozat, ABH 2000, 590, 597.). Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt az álláspontot foglalta el ebben a kérdésben, hogy alkotmányossági szempontból nem kifogásolható a szabályozott piacgazdasági viszonyok kialakítása az állategészségügyi szolgáltató tevékenység területén sem.

A támadott rendelkezések az Alkotmánybíróság szerint nem tekinthetők a korlátozás céljával aránytalannak sem. Működési területre korlátozzák ugyan a magán-állatorvosok tevékenységét, de mindez nem jelenti, hogy ne láthatnának el területen kívüli állatokat [Tv. 30. § (2) bekezdése], a működési terület több megyére, illetőleg akár az ország egész területére kiterjedhet [Tv. 29. § (3) bekezdése] és a kamarai döntéssel szemben bírósági felülvizsgálatnak [Tv. 29. § (4) bekezdés] van helye.

A jelen ügyben – az indítványok tartalma szerint – az indítványozók a magán-állatorvosok működési területére vonatkozó rendelkezéseket az azzal kapcsolatos kamarai gyakorlat miatt tartották alkotmányellenesnek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványokban megjelölt, a Tv. 29. § (1) és (3) bekezdéseinek önmagában nem tulajdonítható az indítványozók által kifogásolt, a gazdasági versenyt, vagy a vállalkozáshoz való jogot alkotmányellenesen korlátozó értelem. Ezt az indítványozók szerint is a Magyar Állatorvosi Kamarának a Szabályzatban megfogalmazott – időközben már hatályon kívül helyezett – értelmezése eredményezte, miként azt – az egyik indítványozó által hivatkozott – Gazdasági Versenyhivatal is megállapította. A jogalkalmazási gyakorlat alkotmányosságának vizsgálatára egyébként az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre (1267/D/1997. AB végzés, ABH 1998, 1131, 1132.; 550/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 689, 693.).

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a Tv. 29. § (1) és (3) bekezdésének – az Alkotmány 9. § (2) bekezdésével való ellentétére alapított – alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

2.1. Az Alkotmánybíróság ezt követően a Szabályzat alkotmányosságának vizsgálhatósága kérdésében foglalt állást. Az Abtv. 1. § b) pontja értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) III. fejezete értelmében állami irányítás egyéb jogi eszköze a normatív tartalommal bíró határozat [46. § (1) bekezdés] és utasítás [49. § (1) bekezdés]; a statisztikai közlemény (52. §); az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány által kibocsátott irányelv és elvi állásfoglalás (53.–54. §), valamint a miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője által kiadott irányelv és tájékoztató [55. § (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a Szabályzat nem minősül állami irányítás egyéb jogi eszközének, így a bírói

kezdeményezést ebben a részében – hatáskörének hiányára tekintettel – visszautasította.

2.2. Az Abtv. 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot. Nem elég az alkotmányellenességet állítani, illetőleg az Alkotmány rendelkezéseire hivatkozni, „meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti” (472/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1655.; 654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.). Mivel az indítványozó bíró az Alkotmány rendelkezésének megjelölése nélkül is hivatkozott a Tv. 29. § (1) bekezdésének alkotmányellenességére, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében, mint érdemi elbírálásra alkalmatlant, az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2009. május 18.

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

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

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

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

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

Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása

1. Nem értek egyet az indokolásnak azzal a megállapításával, hogy a Tv. vizsgált szabályai összefüggésbe hozhatók az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal.

A Tv. 29. § (1) és (3) bekezdése értelmében a magán-állatorvosnak fő szabály szerint csak egy székhelye lehet és működési területe csak egyetlen megyére terjedhet ki, kivéve, ha a Magyar Állatorvosi Kamara illetékes szervezete egyetértett azzal, hogy a magán-állatorvos működési területe több megye vagy az ország egész területére kiterjedjen.

Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény 18. § (1) bekezdés b) pontja az állattartó kötelezettségévé teszi, hogy – meghatározott fajú és létszámú állat tartása esetén – az állatok állat-egészségügyi felügyeletét magán-állatorvossal kötött írásbeli szerződéssel biztosítsa.

A vizsgált egyetértési jog nem teszi lehetővé az állattartó számára, hogy bármely, választása szerinti magán-állatorvossal szerződést kössön. A Tv. szabályai alapján nem

lehet olyan állatorvossal szerződést kötni, amelynek nincs az állattartóhoz köthető megyére működési engedélye. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy az adott megyében működő valamely magán-állatorvossal köthető csak szerződés. A Tv., miként azt az indoklás is megemlíti, korlátozza a magán-állatorvos vállalkozási tevékenységét. A korlátozás területhez köti a magán-állatorvosi tevékenységet. Ez a korlát feloldható, ha a kamara illetékes szervezete egyetértési joga gyakorlásával engedélyezi a más megyében való működést is. A kamarai egyetértési jog gyakorlásának semmilyen törvényi szempontja, feltétele nincs. A Tv-ből nem lehet következtetni arra sem, hogy az egyetértési jog az állategészségügyi ellátás érdekében hogyan szolgálja. A szóban lévő egyetértési jog objektív, tárgyi korlát, a megyében működő magán-állatorvosok létszámának meghatározására, zárt létszám bevezetésére alkalmas. A vállalkozáshoz való hozzáférés ilyen objektív korlátozását a legszigorúbb mércével kell elbírálni [lásd: 21/1994. (IV.16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 121.].

Az egyetértési jogot a törvényhozó vállaltan, tudatosan versenyszabályozási eszközként alkalmazza, a többségi indoklás szerint az állategészségügyi ellátás folyamatos és az ország egész területén azonos színvonalú biztosítása érdekében. Egy szükségletektől függő engedélyezési rendszer a terv- és nem a piacgazdaság eszköze. Ilyen korlátozás bevezetéséhez nem elég indok más igazgatási feladatok megkönnyítése sem.

2. Az egészséghez való jog megsértését jelentheti, ha a törvényhozó – megfelelő jogalkotással – nem védi meg a fogyasztókat az élelmiszerek vagy gyógyszerek előállításától, eladói olyan gyakorlatától, amely az egészségre ártalmas. A jelen esetben ez nem állapítható meg.

Az élelmiszerlánc-felügyeleti – ennek részeként az állat-egészségügyi, állat-járványügyi és állatvédelmi – hatósági feladatokat nem magán-állatorvosok, hanem – a 274/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet alapján – a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal, valamint az annak alárendelt állategészségügyi hatóságok és hatósági állatorvosok látják el. A Hivatal tevékenységét – engedélyezési, ellenőrzési, intézkedési, irányítási jogosítványait – a növénytermesztésre, állattenyésztésre, élelmiszerláncra vonatkozó törvények és alacsonyabb szintű jogszabályok részletesen szabályozzák. A magán-állatorvosok nem képezik az élelmiszerlánc-felügyeleti hatósági rendszer részét: jellemzően bejelentési kötelezettségük van a hatóság felé, és meghatározott tevékenységek elvégzésére kivételesen, közcélból igénybe vehetők járvány esetén [lásd: 41/1997. (V. 28.) FM rendelet 159. §-a].

A Tv. 29. § (1) és (3) bekezdése – a magán-állatorvos működési területe korlátozása és a kamarai egyetértési jog – véleményem szerint nem az egészséghez való jog megvalósulását szolgálja. Nem igazolható az, hogy a vállalkozás jogának és a szabad versenynek ezek a korlátozásai az egészséghez való jog megvalósítására alkalmasak.

Az Alkotmánybíróságnak véleményem szerint tovább kellett volna vizsgálnia a korlátozások okát és alkotmá-

nyos indokoltságát illetően, mert az Alkotmány 70/D. §-a nem függ össze magán-állatorvosi működési területtel és egyetértési joggal.

Budapest, 2009. május 18.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

918/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 269. §-ának az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével való ellentéte megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 269. §-a Alkotmány 7. § (1) bekezdésével, 8. § (1) bekezdésével, 54. §-ával, 59. § (1) bekezdésével, 68. § (2) bekezdésével és 70/A. § (1)–(2) bekezdésével való ellentéte megállapítására és megsemmisítésére irányuló, valamint nemzetközi szerződésbe ütközés, illetve nemzetközi szerződésből származó jogalkotói kötelezettség elmulasztásában megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvénnyel összefüggésben előterjesztett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó 2004. júniusában fordult először az Alkotmánybírósághoz, ekkor a 18/2004. (V. 25.) AB határozat kapcsán fogalmazta meg észrevételeit „kérdőjelek, ellentmondások, következetlenségek a 936/A/2003. AB határozatban” címen. Álláspontja szerint a testület – negatív irányba – eltért a korábbi határozataiban foglaltaktól, figyelmen kívül hagyta a nemzetközi kötelezettségvállalá-

sokat, az emberi méltóság és a diszkrimináció tilalmát pedig nem kellő mértékben érvényesítette. Mindezek miatt szerinte a határozat alkotmányellenes, ezért kérte a határozat újratárgyalását.

Az indítványozót az Alkotmánybíróság főtítkára tájékoztatta arról, hogy az Alkotmánybíróság határozatai mindenkire nézve kötelezőek és módosításukra, vagy újratárgyalásukra nincsen mód.

2. Az indítványozó újabb levelében ismételtén előadta, hogy nem ért egyet a határozatban foglaltakkal, és véleményének számos újságcikkben hangot is adott. Az Alkotmány 64. §-ára hivatkozva felvilágosítást kért a következőkről:

2.1. A panaszjog magában foglalja-e a válaszadási kötelezettséget, illetve a válasz elmaradása esetén hova lehet fordulni annak kikényszerítése érdekében?

2.2. Álláspontja szerint az Alkotmánybíróság a 18/2004. (V. 25.) AB határozatban elmulasztotta megteremteni a nemzetközi jog és a belső jog összhangját.

2.3. Véleménye szerint számos esetben az eljáró hatóságok, bíróságok alaptalanul, hibásan, tévesen hivatkoznak alkotmánybírósági határozatokra. Kérdései ezzel összefüggésben a következők:

a) Miért nem tiltakozik ilyen esetben az Alkotmánybíróság?

b) Érvényesnek tekinthető-e egy ilyen téves hivatkozásra épített határozat?

c) Van-e olyan szerv egy jogállamban, amely érzékelve a jogsértést, a feleltől függetlenül jogorvoslatot (felülvizsgálatot) kérhet?

d) A jogsértés által nem érintett állampolgár hol, mely szervnél kritizálhatja a döntést?

2.4. Mi a teendő akkor, ha az alkotmánybírósági határozatok egymásnak ellentmondanak? Kihez lehet fordulni az ellentmondás feloldásáért?

Az Alkotmánybíróság főtítkára ismét tájékoztatta az indítványozót arról, hogy az Alkotmánybíróság jogi tanácsadással nem foglalkozik, nem értelmezi a saját határozatait, azok ellen nincs jogorvoslati lehetőség sem, illetőleg azok mindenkire nézve kötelezőek.

3. Az indítványozó ezt követően újabb beadvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben két kérelmet terjesztett elő:

Egyrészt kérte, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül a vallási, nemzeti, etnikai közösségek elleni gyűlöletkeltéssel összefüggő jogszabályokat, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek vélt Legfelsőbb Bírósági irányelveket és alkotmánybírósági határozatokat, különös tekintettel arra, hogy a magyar szabályozás megfelel-e a nemzetközi egyezményekben foglaltaknak, azaz a nemzetközi jog és a belső jog összhangja megvalósul-e [Alkotmány 7. § (1) bekezdés].

Másrészt az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvénnyel (a továbbiakban: Abtv.) kapcsolatban mulasztás megállapítását kérte, mivel álláspontja szerint

alkotmány sértő, hogy az alkotmánybírói határozatok ellen nincs jogorvoslat, illetve, hogy az Alkotmánybíróság nem értelmezheti, magyarázhatja saját határozatait. Azt is alkotmány sértőnek tartotta, hogy nincsenek meg a részlet-szabályai az alkotmánybírói határozatok kötelező végrehajtásáról, illetve a végrehajtás hiányának nincsenek szankciói. Beadványában megjelölte a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 269. §-át, valamint az Alkotmány egyes sérülni vélt rendelkezéseit, azonban nem adott elő arra vonatkozó indokot, hogy ezek miért és mennyiben sérülnek, miben áll az alkotmány sértés.

Beadványa 643/I/2004. számon nyilvánvalóan alaptalanként elnöki végzésben elutasításra került; ezt követően terjesztette elő a jelen ügyben vizsgált kérelmét, melyben egyúttal korábbi beadványai figyelembevételét is kérte.

4. Legutolsó – a jelen ügyben vizsgált – beadványában a Btk. 269. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mivel szerinte a normaszöveg alkotmány sértő formában hatályosul, azt a bíróságok (illetve más jogalkalmazó szervek) alkotmányellenesen alkalmazzák, annak bírói gyakorlatban kialakult értelmezése („élő jog”) sérti az Alkotmány több rendelkezését, így a 2. § (1) bekezdését, a 7. § (1) bekezdését, a 8. § (1) bekezdését, 54. §-át, 59. § (1) bekezdését, 68. § (2) bekezdését és 70/A. § (1)–(2) bekezdését. Álláspontja szerint a megsemmisítésre nyilvánvalóan csak egy új jogszabály kihirdetésével egyidejűleg kerülhet sor. Kérelme alátámasztásául hivatkozott az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatra is.

4.1. Az indítványozó szerint a Btk. 269. § alkalmazása körüli jogbizonytalanság sérti a jogállamiság elvét – ezt támasztják alá szerinte a beadványában hozott példák, melyben bírói eljárások sorára hivatkozott, valamint az alkotmánybírói határozatok [18/2004. (V. 25.) AB határozat – gyűlöletre izgatás, 36/1994. (VI. 24.) AB határozat – hatóság megsértése, 30/1992. (V. 26.) AB határozat – izgatás] ellentmondásaira tett utalások is.

4.2. Az indítványozó szerint a közösség elleni izgatás tényállása az Alkotmány nemzetközi és a belső jog összhangjáról rendelkező 7. § (1) bekezdésén keresztül sérti egyes nemzetközi szerződések (így például Emberi Jogok Európai Egyezménye, Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, Párizsi Békeszerződés stb.) egyes cikkelyeit.

4.3. Hivatkozik az indítványozó az Alkotmány 8. § (1) bekezdésére, eszerint az alapvető jogok védelme az állam elsőrendű kötelessége. Ez az indítványozó szerint azt jelenti, hogy mind a jogalkotónak, mind a jogalkalmazónak, valamint az Alkotmánybíróságnak is hozzá kell járulnia az emberi jogok védelméhez.

4.4. Végül az indítványozó szerint a jogalkalmazási gyakorlat, az „élő jog”, sérti az emberi méltósághoz és a jóhírnévhez való jogot is, nem biztosítja a nemzeti és etnikai kisebbségek védelmét sem, valamint diszkriminatív.

5. Az indítványozó kérte mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is, mert szerinte a jogalkotó nem tesz eleget a fentebb felsorolt nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeinek, ezáltal nem érvényesül a nemzetközi és a belső jog összhangja, így sérül az Alkotmány 7. § (1) bekezdése.

6. Végül kérte az indítványozó az Abtv. tekintetében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is, mert szerinte az alkotmánybírói határozatokon belüli, illetve egyes alkotmánybírói határozatok közötti ellentmondások, valamint az alkotmánybírói határozatok egységes értelmezésének hiánya sérti a jogállamiság elvét.

II.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését a következő jogszabályi rendelkezésekre alapozta.

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

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

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

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

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

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

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

„68. § (2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.”

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

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

2. A Btk. kifogásolt rendelkezése:

„269. § Aki nagy nyilvánosság előtt

a) a magyar nemzet,

b) valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport vagy a lakosság egyes csoportjai ellen

gyűlöletre uszít, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

III.

Az indítvány részben megalapozatlan, részben érdemi elbírálásra alkalmatlan.

1. Az indítványozó – a jelen ügyben vizsgált beadványában – elsősorban a Btk. 269. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mivel szerinte a normaszöveg alkotmány sértő formában hatályosul, azt a bíróságok (illetve más jogalkalmazó szervek) alkotmányellenesen alkalmazzák, így jogbizonytalanságot okoz, annak bírói gyakorlatban kialakult értelmezése („élő jog”) sérti a jogállamiság elvét. Indítványa alátámasztásául az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatból idézett: „[m]indebből következik, hogy az Alkotmánybíróságnak nem a normaszöveget önmagában, hanem az érvényesülő, a hatályosuló és megvalósuló normát, azaz az »élő jogot« kell az Alkotmány rendelkezéseinek tartalmával és az alkotmányos elvekkel összevetnie”; „[a]z Alkotmánybíróság álláspontja szerint »élő jog« alatt a jogszabályt értelmezett és alkalmazott tartalmával együttesen kell érteni”; „[a]mennyiben pedig a jogszabály lehetséges több értelme közül a jogszabály az állandó és egységes jogalkalmazási gyakorlatban alkotmányellenes tartalommal él és realizálódik, az alkotmánybírói eljárásban annak alkotmányellenességét meg kell állapítani”. Utalt továbbá az indítványozó több bírósági döntésre is, ami szerinte a Btk. 269. §-a alkotmányellenes alkalmazását bizonyítja.

1.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, ha valamely jogszabály több lehetséges értelme közül az állandó és egységes jogalkalmazási gyakorlatban csak egyféle tartalommal realizálódik, akkor az Alkotmánybíróság a jogszabályt e normatartalom, vagyis az „élő jog” alapján veti alkotmányossági vizsgálat alá [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 277.].

Az adott ügyben az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy van-e olyan állandó és egységes jogalkalmazási gyakorlat, azaz van-e „élő jog”, mely az alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet.

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása során a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatban foglaltakat vette alapul, e határozatban kimondta: „[a]z Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata szerint az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdésébe foglalt utólagos normakontroll hatáskörben el-

járva nem függetlenítheti magát attól, hogy a vizsgált jogszabály milyen tartalommal hatályosult a gyakorlatban. Figyelemmel kell lennie a norma értelmezett, alkalmazott tartalmára is. [...]

Az Alkotmánybíróságnak ugyanakkor – alkotmányos jogállásából következően és az Abtv.-be foglalt egyéb hatáskörei alapján – nincs hatásköre önmagában a bírói, jogalkalmazói gyakorlat alkotmányossági vizsgálatára, csakúgy, mint az alkotmányossági problémától független önálló jogszabály-értelmezésre, s arra sem, hogy az egységes jogalkalmazás kialakítására értelmező döntést hozzon. (ABH 1991, 272, 277.) Tehát az Alkotmánybíróságnak az Alkotmányban nevesített utólagos normakontroll feladatát úgy kell ellátnia, hogy összeegyeztethető legyen a norma alkalmazott tartalmának figyelembevétele az Alkotmánybírói hatásköri korlátaival.

2.2. Az alkotmánybírói gyakorlatból az is megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság védelmet biztosít (és biztosít) a bírói hatalom önálló jogszabály-értelmezésének (quasi normaalkotó tevékenységének). Első ízben a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat fogalmazta meg, hogy »[a] jogot végül is a bíróságok saját értelmezésük szerint állapítják meg. [...] A csak a törvényeknek való alávettség nemcsak a másik két hatalmi ág befolyását zárja ki tehát az ítélkezésre, hanem – az Alkotmány határai és követelményei között maradó – független, folyamatos és rendszerképző törvényértelmezés és jogalkalmazás révén is biztosítja a bírói függetlenséget.« (ABH 1993, 256, 262.) [...]

2.3. A fentiek alapján két tendencia bontakozik ki az Alkotmánybíróság határozataiban. Egyfelől a normakontroll során az »élő jog« figyelembevétele (legyen az az egységes bírói gyakorlat normává szilárdult változata, vagy azt formálisan – az Alkotmány szintjén – megteremtő, a bíróságokra kötelező jogegységi határozat), másfelől a bírói (a Legfelsőbb Bíróság-i) önálló jogszabály-értelmezés (a bírói függetlenség) alkotmánybírói védelme.” [ABH 2005, 504, 512–513.]

1.2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a közösség eleni izgatás törvényi tényállásával kapcsolatban kialakult bírói gyakorlatot, azonban arra a következtetésre jutott, hogy nincsen olyan egységes és állandó jogalkalmazási gyakorlat, mely mint „élő jog” alkotmányossági vizsgálat alá vethető lenne. Ahogy azt az Alkotmánybíróság a 18/2004. (V. 25.) AB határozatában megállapította: „[a]z elmúlt évek bírói joggyakorlata azt mutatja, jogértelmezési nehézségek merültek fel abban a kérdésben, mi tekinthető uszításnak, s hogy egy-egy konkrét esetben mikor éri el a büntetethetőség határát a szélsőséges megnyilvánulás.” (ABH 2004, 303, 311.)

A bírói határozatokban megállapítható ugyan bizonyos egységességre mutató tendencia, így például az elkövetési magatartás meghatározása, illetve az eshetőleges szándék, mint tényállási elem tekintetében [EBH 1999.5. és EBH 1999.6. (Legfelsőbb Bíróság határozatainak hivatalos gyűjteménye 1999/1.) BH 2005.46., BH 1998.521., BH 1997. 165. stb.], azonban – mivel a bíróságok az adott

bűncselekmény fennállását vagy fenn nem állását esetről esetre vizsgálják – a bíróságok által alkalmazott normatartalom, azaz a „joggyakorlat” vizsgálatához ez nem elegendő. A bírósági jogalkalmazás egységének biztosítása pedig az Alkotmány 47. §-a szerint a Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe tartozik.

1.3. Az Alkotmánybíróság számos esetben vizsgálta a Btk. 269. § alkotmányosságát, ahogy a jogállamiság elvét is. A 30/1992. (V. 26.) AB határozatban a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben a Btk. 269. §-át vizsgálta meg az Alkotmánybíróság, és a Btk. 269. § (2) bekezdését megsemmisítette, míg a 269. § (1) bekezdése – melynek szövege a hatályossal lényegében megegyezik – alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította.

E határozatban mondta ki az Alkotmánybíróság a követeléseket: „[a]z alkotmányos büntetőjogból fakadó tartalmi követelmény, hogy a törvényhozó a büntetendő magatartások körének meghatározásakor nem járhat el önkényesen. Valamely magatartás büntetendővé nyilvánításának szükségességét szigorú mércével kell megítélni: a különböző életviszonyok, erkölcsi és jogi normák védelmében az emberi jogokat és szabadságokat szükségképpen korlátozó büntetőjogi eszközrendszer csak a feltétlenül szükséges esetben és arányos mértékben indokolt igénybe venni, akkor, ha az alkotmányos vagy az Alkotmányra visszavezethető állami, társadalmi, gazdasági célok, értékek megóvása más módon nem lehetséges. [...] Az alkotmányos büntetőjog követelményei szerint a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró diszpozíciónak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Alkotmányossági követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést. Ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről.” [ABH 1992, 167, 176.]

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján egy jogszabály vagy annak valamely rendelkezése csak akkor tekinthető az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogbiztonság elvébe ütközőnek, ha megfogalmazása olyannyira homályos, hogy jogalkalmazói értelmezéssel sem tölthető ki tartalommal, vagy határozatlansága lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára [többek között: 36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 232.; 1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672, 673–674.; összegezve: 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 378–380. – Önkormányzati elővásárlási jog]. Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlatát figyelembe véve az adott esetben nem állapítható meg a jogbiztonság sérelme, mert a kifogásolt rendelkezés normatartalma kellően világos, a törvényi tényállás megfogalmazása megfelelő mértékben pontos ahhoz, hogy azt a jogalkalmazó szervek

tartalommal töltsék ki, ugyanakkor szabadságot is biztosít a jogalkalmazónak arra, hogy döntését az eset összes körülményeinek figyelembevételével hozhassa meg.

Mindezekre tekintettel a Btk. támadott rendelkezése nem áll ellentétben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglaltakkal sem, így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi: nem megalapozott az indítványozónak az az állítása sem, hogy – mivel a törvényi tényállás csak szabadságvesztés büntetést helyez kilátásba a közösség elleni izgatás büntette elkövetése esetén – nincs enyhébb büntetési nem alkalmazására lehetőség, ami miatt a bíróságok inkább felmentik az ilyen bűncselekmények elkövetőit. Igaz, az adott tényállásra kiszabható törvényi maximum, a három év szabadságvesztés a felső határ, kisebb súlyúnak ítélt jogsértés esetén azonban a bíróság belátása szerint az eset összes körülményeit figyelembe véve enyhébb büntetést is kiszabhat, továbbá lehetősége van a Btk. 83. §-ának megfelelően a törvényi feltételek fennállása esetén főbüntetés helyett mellékbüntetés kiszabására, vagy intézkedés (például megrovás, próbára bocsátás) alkalmazására, továbbá a büntetés enyhítésére stb. [Btk. 38. § (3) bekezdés, 70. § (2) bekezdés, 87. § (1) bekezdés, 88. § stb.].

2. Az Alkotmánybíróság a Btk. 269. §-a Alkotmány 7. § (1) bekezdésével, 8. § (1) bekezdésével, 54. §-ával, 59. § (1) bekezdésével, 68. § (2) bekezdésével és 70/A. § (1)–(2) bekezdésével állított ellentétének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, valamint, illetve nemzetközi szerződésből származó jogalkotói kötelezettség elmulasztásában megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt az alábbiak szerint visszautasította:

2.1. Az indítványozó szerint a kifogásolt törvényi tényállás sérti egyes fentebb megjelölt nemzetközi szerződések egyes cikkelyeit, továbbá szerinte a jogalkotó nem tesz eleget az ezekben a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeinek, ezáltal nem érvényesül a nemzetközi és a belső jog összhangja, így sérül az Alkotmány 7. § (1) bekezdése.

Az Abtv. 20. §-a szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Az Abtv. 21. § (3) bekezdése értelmében az Abtv. 1. § c) pontjában megjelölt és 47. §-ában szabályozott eljárás -azaz valamely jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése vizsgálata, illetve nemzetközi szerződésből származó jogalkotói kötelezettség elmulasztásának indítványozása – kezdeményezésére kizárólag a törvényben felsorolt személyek, illetve szervek – így az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy bármely országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök, a Kormány vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész [Abtv. 21. § (3) bekezdés] – jogosultak.

Mivel a jelen ügyben vizsgált indítványt olyan személy terjesztette elő, akinek az Abtv. 1. § c) pontja vonat-

kozásában indítványozói jogosultsága nincsen, az Alkotmánybíróság az indítványt – mint nem jogosulttól származót – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3., a továbbiakban: Ügyrend) 29. § c) pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

2.2. Az indítványozó a Btk. 269. §-ával összefüggésben az Alkotmány 8. § (1) bekezdésének, 54. §-ának, 59. § (1) bekezdésének, 68. § (2) bekezdésének és 70/A. § (1)–(2) bekezdésének sérelmét is állította, azonban a felsorolt alkotmányi rendelkezésekkel kapcsolatban határozott kérelmet nem terjesztett elő: az alkotmányi rendelkezések tartalmának ismertetésén kívül érdemben nem indokolta, hogy a kifogásolt tényállás miért és mennyiben sérti azokat.

Az Ügyrend 21. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárására irányuló indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, és meg kell jelölnie a kérelem alapjául szolgáló okot [Abtv. 22. § (2) bekezdés]. A (2) bekezdés szerint pedig az (1) bekezdésnek megfelelően az indítványnak tartalmaznia kell a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabály sért, valamint az Abtv.-nek és egyéb törvényeknek azokat a rendelkezéseit, amelyekből az indítványozó jogosultsága és az Alkotmánybíróság hatásköre megállapítható. Az Alkotmánybíróság már több határozatában kifejtette: az Abtv. 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot. Nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni: az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a felülvizsgálni kért jogszabály miért és mennyiben sérti [654/H/1999. AB végzés, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.]. Az indítvány nem felel meg az Abtv.-ben és az Ügyrendben foglalt követelményeknek, mivel az indítványozó nem indokolta, hogy az általa kifogásolt jogszabály miért és mennyiben sérti az Alkotmány egyes hivatkozott rendelkezéseit, így az Alkotmánybíróság az indítványt az Ügyrend 29. § d) pontja alapján ebben a részében is visszautasította.

3. Az indítványozó kérte az Abtv.-vel összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását.

3.1. Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörét az Abtv. 49. §-a szabályozza. Eszerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására főszabály szerint – hivatalból, vagy bárki indítványára – akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Abtv. rendelkezése és az Alkotmánybíróság gyakorlata

alapján a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának két együttes feltétele van: a jogalkotói kötelezettség elmulasztása, és annak eredményeként az alkotmányellenes helyzet megléte.

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 alkotmánysértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 205.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik. [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.] A szabályozás hiányos tartalmából eredő alkotmánysértő mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán kell, hogy alapuljon. [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 57.]

3.2. Az adott esetben az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy sérül-e a jogállamiság elve azáltal, hogy az Abtv. nem tartalmaz rendelkezést arra az esetre, ha az alkotmánybírósági határozatokon belül vagy azok között ellentmondás van.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem áll fenn mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján: az alkotmánybírósági határozatok – vélt vagy valós – ellentmondásainak feloldására irányuló jogalkotási felhatalmazás hiányában erre vonatkozó jogalkotási kötelezettség sem keletkezik.

Az Alkotmánybíróság következetesen képviselt álláspontja szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 456.]

Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése és az Abtv. 1. §-a határozza meg, hogy milyen ügyek tartoznak az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe

utalt feladatokat. Az Abtv. 1. §-a szerint az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik: a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény, az Országgyűlés ügyrendje és a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálata; a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata; a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata; az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálása; a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése; az állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközés megszüntetése; az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése; eljárás mindazokban az ügyekben, amelyeket törvény a hatáskörébe utal.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az alkotmánybírói eljárás *sui generis* eljárás, szabályai nem hasonlíthatók egyik nagy eljárási rendszerhez sem (315/E/2003. AB határozat, ABH 2003, 1590.), illetve „[a]z Alkotmánybíróság sajátos helyet foglal el alkotmányos rendszerünkben, nem része a rendes bírósági rendszernek és az Alkotmány speciális feladatokkal látta el. [...] Az Alkotmány fentebb idézett, valamint más, az állam fő szerveinek rendszerét, azok feladatait, továbbá hatáskörét megállapító rendelkezéseiből kitűnően nincs más fórum, amely az Alkotmánybíróság döntéseit felülbírálná. Egyedüli és egyfokozatú, *sui generis* jogintézmény. Az Abtv. 27. §-a ennek megfelelően mondja ki, hogy az Alkotmánybíróság határozata ellen fellebbezésnek nincs helye” (1350/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 619, 620.), és azok mindenkire nézve kötelezőek. Ez azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróság maga is kötve van saját határozataihoz. Nem kizárt, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság álláspontja valamely jogi kérdésben megváltozik, kellő indokolással térhessen el korábbi álláspontjától. Ezt azonban csak új eljárásban egy azonos tárgyú másik határozatban teheti meg.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt is elutasította.

Budapest, 2009. május 26.

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

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

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

Dr. Kovács Péter s. k., Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

699/D/2007. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása tárgyában meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 14. § (10) bekezdésével összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Magyar Népköztársaság és a Román Népköztársaság között a szociálpolitika terén történő együttműködésről Budapesten, az 1961. szeptember 7. napján kötött egyezmény kihirdetéséről szóló 1962. évi 5. törvényerejű rendelet 2. §-ában foglalt 5. cikk (3) bekezdése és a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 15. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása iránti alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panasz érkezett a Magyar Népköztársaság és a Román Népköztársaság között a szociálpolitika terén történő együttműködésről Budapesten, az 1961. szeptember 7. napján kötött egyezmény kihirdetéséről szóló 1962. évi 5. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Egyezmény) 2. §-ában foglalt 5. cikk (3) bekezdése és a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (az indítványozó a rendelet számát – feltehetően elírás következtében – 167-ben jelölte meg; a továbbiakban: Vhr.) 15. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására, valamint a támadott rendelkezések alkalmazási tilalmának kimondására. Az indítványozó – másodlagos kérelemként – a Vhr. 15. § (2) bekezdésével összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kérte. Az Egyezmény 5. cikk (3) bekezdése szerint a nyugellátás összegének megállapítása a fogadó államban irányadó szakmai átlagkeresetre tekintettel történik, amelyet a Vhr. a „hasznos munkakör” kitételrel pontosít.

Az indítványozó mindenekelőtt ismertette, hogy az őt érintő társadalombiztosítási határozat meghozatala, illetőleg felülvizsgálata során az eljáró hatóságok eltérően értelmezték a kifogásolt rendelkezéseket. Az illetékes nyugdíj-

biztosítási igazgatóság arra tekintettel döntött, hogy a panaszos Magyarországra települését megelőzően társas vállalkozóként (nem munkaviszonyban) dolgozott, aminek következtében a jogosultsági feltételek értelmében az érintett időszakban az érvényes minimálbért kellett figyelembe venni. A munkaügyi bíróság ezzel szemben arra az álláspontra helyezkedett, hogy a nyugdíjazást megelőző utolsó munkaviszonyban betöltött munkakört kell relevánsnak tekinteni, aminek következtében az öregségi nyugdíj megállapítandó összege magasabb lett volna. A Legfelsőbb Bíróság, mint felülvizsgálati bíróság azonban – az igazgatóság álláspontját osztva – a munkaügyi bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte.

Alkotmányjogi panaszában az indítványozó kifejtette, hogy a kifogásolt rendelkezések nem felelnek meg a jogbiztonságból fakadó normavilágosság követelményének, mert nem egyértelmű, hogy mi tekinthető a nyugdíjazást megelőző munkakörnek. Véleménye szerint egyúttal hátrányos megkülönböztetést is eredményez az egyértelműség hiánya, mert az értelmezéstől függően alakul a nyugdíj összege: a korábban vállalkozóként dolgozóknál a minimálbér szolgál a nyugdíj alapjául, szemben azokkal, akik munkaviszonyban álltak. Ennek folytán az Egyezmény 5. cikk (3) bekezdése, valamint a Vhr. 15. § (2) bekezdése sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését és a 70/A. §-ban foglalt diszkrimináció-tilalmat.

Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását arra az esetre kérte, ha az Alkotmánybíróság nem adna helyt alkotmányjogi panaszának. Kérelmét azzal indokolta, hogy a Vhr. 15. § (2) bekezdésével összefüggésben a jogalkotó nem szabályozta egyértelműen a „nyugdíjazást megelőző munkakör” fogalmát. A jogalkotói mulasztás következtében szerinte sérül a normavilágosság, vagyis ez a helyzet ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglaltakkal.

II.

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

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

2. Az Egyezmény indítvánnyal támadott rendelkezése:

„5. Cikk

[...]

(3) Azoknak az állampolgároknak a részére, akik az egyik Szerződő Fél területéről a másik Szerződő Fél területére költöztek, azonban az átköltözés után nem dolgoz-

tak tovább, a nyugellátás összegét a megfelelő képzettséggel rendelkező és a nyugellátás megállapítása időpontjában a fogadó állam hasonló tevékenységet folytató dolgozója szakmai átlagkeresete alapján kell kiszámítani.”

3.1. A Vhr. 15. § (2) bekezdésének az indítvány benyújtásakor hatályos szövege:

„15. § (2) Ha a szociálpolitikai (szociális biztonsági) egyezmény szakmai átlagkereset figyelembevételét írja elő, akkor ennek összegét a nyugdíjigénylő nyugdíjazását megelőzően betöltött munkakörében, illetőleg ahhoz hasonló munkakörben a nyugellátás megállapításának időpontja szerinti – a Szociális és Foglalkoztatási Hivatal által közölt – kereset országos átlaga alapján kell meghatározni.”

3.2. A Vhr. 15. § (2) bekezdése tartalmával lényegileg megegyező, az indítvány elbírálásakor hatályos szöveg:

„14. § (10) Ha nemzetközi egyezmény szakmai átlagkereset figyelembevételét írja elő, akkor ennek összegét a nyugdíjigénylő nyugdíjazását megelőzően betöltött munkakörében, illetőleg ahhoz hasonló munkakörben a nyugellátás megállapításának időpontja szerinti – a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal által közölt – kereset országos átlaga alapján, de legfeljebb a nyugdíjjárulék-fizetési felső határ összegének figyelembevételével kell meghatározni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság előkérdésként vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e benyújtása törvényi feltételeinek.

Az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételeit az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-a határozza meg. E § alapján 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 Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az alkotmányjogi panasz egyedi jogalkalmazói aktus ellen irányuló jogorvoslat, amely alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe. [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.; 676/D/2004. AB határozat, ABH 2007, 1652, 1655–1656.]

Az alkotmányjogi panaszt előterjesztő az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét állította a jelen eljárás alapjául szolgáló ügyben amiatt, hogy az alkotmányellenesnek vélt jogszabályi rendelkezések a normavilágosság követelményét sértik. A 712/D/2004. AB végzéssel elbírált ügyben azonban az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követel-

ményéhez nem fűződik olyan alkotmányos alapjog, amelyre alkotmányjogi panaszt lehetne alapítani (ABH 2007, 2708, 2711–2712.). A 436/D/2005 AB végzésben pedig kifejezetten a normavilágosság sérelmére alapozott alkotmányjogi panaszt utasított vissza az Alkotmánybíróság ugyanezzel az indokolással (ABK 2008. február, 245, 246.).

A jelen ügyben a normavilágosság sérelméből fakadóan az indítványozó az Alkotmány 70/A. §-ban foglalt diszkrimináció-tilalommal való ellentétre is hivatkozott. Ugyanakkor indítványából alapjogi sérelem bekövetkezése, illetőleg az arra való utalás nem állapítható meg.

A 239/D/2004. AB végzésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által felhívott Alkotmány 9. § (1) bekezdése tekintetében – az indítványozó érvelése alapján – alapvető jog sérelme nem állapítható meg, s az indítványozó nem jelölte meg más alapvető jog sérelmét. Az Alkotmánybíróság ehhez kapcsolódóan elvi érveléssel kimondta: „[a]lapvető jog sérelmére való hivatkozás nélkül az indítvány alkotmányjogi panaszként érdemben nem bírálható el (676/D/2004. AB határozat, ABH 2007, 1652, 1655–1656.; 133/D/2007. AB végzés, ABH 2007, 2781, 2782–2783.).” (ABK 2009. február, 203, 204.)

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Egyezmény 5. cikk (3) bekezdésével, valamint a Vhr. 15. § (2) bekezdésével kapcsolatban benyújtott alkotmányjogi panasz nem felel meg maradéktalanul az Abtv. 48. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, ezért azt – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009, január, 3.) 29. § e) pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

2. Az indítványozó másodlagos kérelemként mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását indítványozta a Vhr. 15. § (2) bekezdésével összefüggésben.

Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az indítvány benyújtását követően a Vhr.-t a jogalkotó módosította. A módosítás következtében a 15. § (2) bekezdésében foglalt szabályozás lényegi tartalma átkerült a Vhr. 14. § (10) bekezdésébe. Kialakult gyakorlatának megfelelően az Alkotmánybíróság az elbíráláskor hatályos jogszabályra vonatkozóan folytatja le vizsgálatát [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 579, 581.; 822/B/1998. AB határozat, ABH 2002, 861, 862.].

Az Abtv. 49. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet akkor állapít meg, ha a jogalkotó szerv jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. A jogalkotó szerv jogszabály-alkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel, feltéve, hogy a szabályozást valamely alkotmányos jog érvényesülése vagy biztosítása kényszerítően megköveteli.

[22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.] A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításához két feltételnek kell együttesen megvalósulnia: a jogalkotó mulasztásának és az ennek folytán előidézett alkotmányellenes helyzetnek.

A jelen ügyben előterjesztett indítványhoz kapcsolódóan az Alkotmánybíróság utal arra, hogy más jogszabályok, így mindenekelőtt a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultokról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény egyes rendelkezései kimerítően tartalmazzák a jogosultság feltételeit. Ennek értelmében társadalombiztosítási ellátásra – ezen belül: öregségi nyugdíjra – való jogosultságot a biztosítottak szerezhettek. A biztosított kör meghatározása egyértelmű és kimerítő; idetartoznak a társas vállalkozást folytató személyek is. Eből következően az indítvánnyal érintett szövegkörnyezet értelmezése során nem a munkajog szabályozási tartalma az irányadó, hanem a társadalombiztosítás: a biztosítási jogosultság szempontjából a társas vállalkozásként folytatott tevékenységet kell figyelembe venni.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nincs olyan jogalkotói mulasztás a Vhr. 14. § (10) bekezdésével összefüggésben, amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét eredményezné, ezért az indítványt elutasította.

Budapest, 2009. május 18.

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

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

1103/B/2007. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a Budapest Főváros XVII. kerület Önkormányzatának a Budapest XVII. kerület központ-

jában, a Cinkotai út – MÁV hatvani vonala – Gázló köz – Dunaszeg utca és meghosszabbított vonala a Rákos-patakig – Csabai út – Pesti út – Bujákhida utca – Gyökér utca – Bakancsos utca – Pesti út által határolt területre vonatkozó változtatási tilalom elrendeléséről szóló 13/2007. (IV. 10.) számú rendelete egésze, valamint a 3. § „rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Több indítványozó kezdeményezte Budapest Főváros XVII. kerület Önkormányzatának a Budapest XVII. kerület központjában, a Cinkotai út – MÁV hatvani vonala – Gázló köz – Dunaszeg utca és meghosszabbított vonala a Rákos-patakig – Csabai út – Pesti út – Bujákhida utca – Gyökér utca – Bakancsos utca – Pesti út által határolt területre vonatkozó változtatási tilalom elrendeléséről szóló 13/2007. (IV. 10.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) alkotmányossági vizsgálatát. Az Alkotmánybíróság az indítványokat tárgyak azonosságára tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 28. § (1) bekezdése alapján – egyesítette és együttesen bírálta el.

1. Három indítványozó elsődlegesen annak megállapítását kérte, hogy az Ör. egésze (tartalmilag a változtatási tilalmat meghatározó 1. és 2. §-a) az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 21. § (1) bekezdésébe ütközik, így ellentétes az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével. Másodszor azt kifogásolták, hogy az Ör. 3. §-ában a „rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni kell” szövegrész ellentétes a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 12. § (2) bekezdésével, így szintén az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sérti. Az indítványozók az Ör. egésze, illetve a 3. § megjelölt szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és *ex tunc* hatályú megsemmisítését kérték.

2. A Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal hivatalvezetője (a továbbiakban: hivatalvezető) a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 98. § (3) bekezdésében biztosított törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva vizsgálta az Ör.-t. Az ellenőrzés eredményeként megállapította, hogy az Ör. 3. §-ában a „rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni kell” szöveg alkotmányellenes, mert a rendeletnek a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra való visszamenőleges alkalmazását jelenti. A XVII. kerület Önkormányzatának Képviselő-tes-

tülete a törvényességi észrevételben foglaltakkal nem értett egyet, azokat nem fogadta el. Ezt követően a hivatalvezető az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján indítványozta az Ör. 3. §-ának felülvizsgálatát és megsemmisítését, „mivel az a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmába ütközik – s ekként összeegyeztethetetlen az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonsággal.”

II.

Az indítványokkal érintett jogszabályi rendelkezések a következők:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

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

2. A Jat. rendelkezése:

„12. § (2) A jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.”

3. Az Étv. rendelkezései:

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

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

4. Az Ör. rendelkezései:

„Budapest Főváros XVII. kerület Önkormányzata az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 21. §-ában nyert felhatalmazás alapján, a kerületközpont-ra vonatkozó, folyamatban lévő szabályozási tervben foglaltak megvalósulása érdekében az alábbi rendeletet alkotja:

1. § Jelen rendelet hatálya Budapest XVII. kerület központjában, a Ferihegyi út – Malom árok – Kántor utca – Csabai út – Pesti út, valamint a Ferihegyi út – Egészségház utca – 12625/2 hrsz-ú terület – Pesti út által határolt területre (a továbbiakban: terület) terjed ki.

2. § Az Önkormányzat Budapest XVII. kerület e rendelet 1. §-ában meghatározott területére változtatási tilalmat rendel el.

3. § E rendelet 2007. április 10. napján lép hatályba, de rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell.”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. A helyi önkormányzat rendeletalkotási hatáskörét egyrészt az Alkotmány, másrészt az Ötv. állapítja meg. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében meghatározott alkotmányos korlát szerint a helyi önkormányzat feladatkörében rendeletet alkothat, amely azonban nem lehet elletetés a magasabb szintű jogszabállyal.

Az Étv. alapján változtatási tilalom a településrendezési feladatok megvalósítása, továbbá a természeti, környezeti veszélyeztetettség megelőzése érdekében rendelhető el. A változtatási tilalom célja az építési szabályozások meghatározó átalakítása előtt egy adott terület megóvása attól, hogy azon visszafordíthatatlan beavatkozások történjenek. Az Alkotmánybíróság korábban kifejtette, hogy a változtatási tilalom elrendelése a tulajdon feletti rendelkezési jogot mint a tulajdonhoz tartozó részjogosítványt meghatározott időtartamra korlátozhatja. A tulajdonkorlátozás alapjául szolgáló közérdek az épített környezet védelme, illetve a településrendezési feladatok megvalósítása érdekében a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv elkészítésének időszakára a tervezés, illetőleg a terveknek – elfogadásuk utáni – megvalósíthatósága ellehetetlenülésének megakadályozása. (152/B/2002. AB határozat, ABH 2002, 1591, 1595.)

A jelen ügyben az Alkotmánybíróság rendelkezésére álló adatokból nem vonható le olyan következtetés, hogy az önkormányzat az Ör. megalkotásával túllépett az Étv. 21. § (1) bekezdésében adott felhatalmazáson, tehát, hogy az Ör. sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését. Ezért az Alkotmánybíróság az Ör. egésze, tartalmilag az 1. és 2. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

2. A változtatási tilalomnak a folyamatban lévő ügyekre alkalmazását előíró, az Ör. 3. §-ába foglalt rendelkezés nem sérti a visszaható hatályú jogalkotásnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezetett tilalmát.

2.1. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében normatívan meghatározott jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményéből vezette le a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát. Következésképpen érvényesített álláspontja szerint a jogbiztonság – többek között – megköveteli, tényleges lehetőség legyen arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely jogszerű magatartást

visszamenőleges érvénnyel ne minősítsenek jogellenesnek [25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.]. Erre tekintettel az alkotmánybírósági gyakorlat alkotmányos jellegű szabálynak tekinti a Jat. 12. § (2) bekezdésében foglalt azon rendelkezést, miszerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé [34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 172.]. Következésképpen az Alkotmánybíróság gyakorlata abban a kérdésben is, hogy a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát sérti, ha a hatálybalépítés nem visszamenőlegesen történt, 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.].

2.2. Az önkormányzati rendelettel elrendelt változtatási tilalom visszaható hatályának alkotmányossági megítéléséről az Alkotmánybíróság a 349/B/2001. AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) a következőket állapította meg: „Az Alkotmánybíróság – gyakorlatában – a «létrejött jogviszonyok» alatt az anyagi jog alapján létrejött, anyagi jogi jogviszonyokat értette, és e jogviszonyok védelme érdekében állapított meg alkotmányellenességet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának sérelme miatt” (ABH 2002, 1241, 1245.). Az Alkotmánybíróság rámutatott: „a településrendezési és építési szabályok érvényesülésének jellemzője, hogy azok alapján építkezni csak azzal a feltétellel lehet, ha az építési hatóság az építési engedélyezési eljárásban a tervezett építés jogszerűségét ellenőrizte, és a jogerős építési engedélyben az építetetőt az építési munka megvalósítására feljogosította. Tehát a konkrét épület, építmény megvalósításához való jog a jogerős építési engedélyből származik. Ez azt jelenti, hogy építési anyagi jogi jogviszonyok csak a jogerős építési engedély alapján jönnek létre, így a törvény hatálybalépését megelőzően keletkezett, lezárt jogviszonyok megváltoztatása csak akkor következne be, ha a törvény előírásai a jogerős építési engedély alapján keletkezett építési jogviszonyokat is érintenék”. (ABH 2002, 1241, 1246–1247.) Ezt az álláspontot fejtette ki az Alkotmánybíróság a 808/H/2003. AB határozatban (ABH 2004, 1978.), továbbá az 50/2007. (VII. 10.) AB határozatban (ABH 2007, 984, 992.) is.

Az Alkotmánybíróság a 164/2008. (XII. 18.) AB határozatban (ABK 2008. december, 1705.; a továbbiakban: Abh2.) megállapította, hogy Tárnok Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a változtatási tilalom elrendeléséről szóló 14/2007. (VIII. 29.) rendelet 4. §-ának „Rendezéseit a folyamatban lévő ügyek esetében is alkalmazni kell.” szövegrésze alkotmányellenes, ezért e rendelkezést megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság e döntését a törvényi szabályozás megváltozására alapozta. Az Étv. változtatási tilalmat

érintő szabályait módosította az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 2006. évi L. törvény, valamint a nemzetgazdaságilag kiemelt építési beruházások megvalósításának elősegítése érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2008. évi XLIX. törvény. „E módosítások következtében az Étv. változtatási tilalomra vonatkozó szabályai átalakultak, az Étv. hatályos rendelkezései – a változtatási tilalommal érintett ingatlanokkal kapcsolatban – a folyamatban lévő egyes építési hatósági ügyekre is kiterjedő szabályokat tartalmaznak. Az Étv. 22. § (1) bekezdése értelmében: «A változtatási tilalom alá eső területen – a 20. § (7) bekezdésében foglalt esetek kivételével – telket alakítani, új építményt létesíteni, meglévő építményt átalakítani, bővíteni, továbbá elbontani, illetőleg más, építésügyi hatósági engedélyhez nem kötött értéknövelő változtatást végrehajtani nem szabad.» A jelen ügyben vizsgált Ör. 3. §-a úgy rendelkezik, hogy «a változtatási tilalom alá eső területen telket alakítani, új építményt létesíteni, meglévő építményt átalakítani, bővíteni, továbbá elbontani, illetőleg más értéknövelő változtatást az életveszély elhárításán kívül végrehajtani nem szabad.» Látható tehát, hogy az Ör. 3. §-ában tilalmazott építési tevékenységek alapvetően megegyeznek az Étv. 22. § (1) bekezdésben foglaltakkal, azzal a különbséggel, hogy az Étv. mint kivételösszességet megjelöli a 20. § (7) bekezdését.” (ABK 2008. december, 1705, 1706.)

Az Abh2. kimutatta, hogy a változtatási tilalom alóli kivételként az Ör. lényegében csak az életveszély elhárítást jelöli meg, holott az Étv. 20. § (7) bekezdése ezen túl további fontos szabályokat tartalmaz a változtatási tilalommal érintett ingatlanokkal összefüggő folyamatban lévő építési ügyek tekintetében. „Az Ör. 4. § azzal, hogy rendelkezéseit valamennyi folyamatban lévő ügyre alkalmazni rendeli, szembekerül az Étv. 20. § (7) bekezdésébe foglalt kivételt meghatározó szabályokkal (pl. a tilalom hatálybalépésekor érvényes építésügyi hatósági engedéllyel megvalósuló építési javítási-karbantartási és a jogszabályokban megengedett más építési munkák módosítása tekintetében).

Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés értelmében az önkormányzat rendelete nem lehet ellentétes magasabb jogszabállyal. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította az önkormányzati rendeleti szabály törvénnyel való ellentétét, ezért – az indítványban foglalt kérelemnek megfelelően, de eltérő indokok alapján – az Ör. 4. §-ának a «Rendezéseit a folyamatban lévő ügyek esetében is alkalmazni kell.» szövegrészét megsemmisítette.” (ABK 2008. december, 1705, 1706.)

2.3. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság állásfoglalásánál lényeges, az Abh2.-től eltérést jelentő szempont volt, hogy az Ör. nem tartalmaz semmilyen rendelkezést a változtatási tilalom tartalmáról, illetve a tilalom alóli kivételekről. Ez feltételezi, hogy a változtatási tilalom tar-

talma, illetve a tilalom alóli kivételek az Étv. alapján érvényesültek az Ör.-ben elrendelt változtatási tilalom hatálybalépésekor folyamatban lévő ügyekben.

Ezt az értelmezést támasztja alá az Alkotmánybíróság 61/1994. (XII. 24.) AB határozatában (ABH 1994, 471.) kifejtett álláspont is. „Nincs jogszerű akadály annak, hogy a helyi rendelet a magasabb szintű jogszabálynak a saját rendeletébe illeszthető előírásait – szó szerint – átvegye. Az sem törvényt sértő, ha a helyi rendelet a magasabb szintű jogszabály előírásait nem ismétli meg. A magasabb szintű jogszabályi rendelkezések ugyanis – akár a szó szerinti átvétellel, akár alacsonyabb szintű jogszabályba való beillesztés nélkül – önmagukban is érvényesek. A vegyes jogszabály-szerkesztési megoldás azonban homályos, megtévesztő és félrevezető. Márpedig a jogszabályokat – a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 18. § (2) bekezdése szerint «világosan és közérthetően kell megszövegezni.»” (ABH 1994, 471, 472.)

Az Alkotmánybíróság megállapította: az Ör. önmagában azzal, hogy a változtatási tilalom elrendelésén kívül semmilyen további rendelkezést nem tartalmaz, továbbá azzal, hogy az Étv. 20. § (7) bekezdésben meghatározott kivételekre utalás nélkül a változtatási tilalmat a folyamatban lévő ügyekre alkalmazni rendelte, nem törvényt sértő, így nem ellentétes az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglaltakkal. Az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú szabályozásnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő tilalma tekintetében az Abh.-ban kifejtett elvi tételeket alkalmazta. Ennek megfelelően megállapította, hogy a jelen ügyben a változtatási tilalomnak a folyamatban lévő ügyekre való alkalmazása nem tekinthető visszamenőleges hatályú jogalkotásnak, így nem sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. Ezért az Ör. 3. §-ának „rendezéseit a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

Budapest, 2009. május 19.

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

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

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

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

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

1186/D/2007. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz és jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítvány alapján meghozta az alábbi

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazható szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény 3. § (3) bekezdés utolsó mondata alkotmányellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazható szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény 3. § (3) bekezdés utolsó mondata nemzetközi szerződésbe ütközésére irányuló indítványt visszautasítja.

Indokolás

I.

Az Alkotmánybírósághoz forduló ügyvéd – ügyfele képviseletében – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § b) pontja és 21. § (2) bekezdése alapján utólagos absztrakt normakontroll kérelmet nyújtott be a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazható szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Ppmód.) 3. § (3) bekezdés utolsó mondata alkotmányossági vizsgálata tárgyában. A Ppmód. 3. §-a a közigazgatási végzések bírósági felülvizsgálatáról szól, a 3. § (3) bekezdés vizsgálni kért mondata szerint a bíróság végzése ellen további jogorvoslatnak helye nincs. Az indítványozó szerint a Ppmód. e szabálya sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslati jogot (tartalmilag, mert a bírósági döntés ellen nincs további jogorvoslat és formailag is, mert a jogorvoslatot korlátozó szabály nem minősített többséggel került elfogadásra).

Az indítványozó az Alkotmánynak a belső jog és nemzetközi jog összhangját előíró rendelkezése alapján hivatkozott továbbá az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Európai Egyezmény) 6. és 13. cikkének sérelmére is, mivel – álláspontja szerint – a Ppmód. 3. § (3) bekezdés utolsó mondata ellentétes az Európai Egyezménynek a tiszteséges tárgyaláshoz való jogot és a hatékony jogorvoslati jogot deklaráló rendelkezéseivel. Kérte az Európai Egyezménnyel való összhang vizsgálatát is.

Az indítványozó végül – utalásszerűen – hivatkozott a Fővárosi Bíróság 11. Kpk. 45.438/2007/5. számú végzésére, amelyben a Ppmód. sérelmes rendelkezése alkalmazásra került.

Az Alkotmánybíróság főtárgya az utólagos absztrakt normakontroll kérelmet benyújtó indítványozót tájékoztatta az alkotmányjogi panasz Abtv.-ben foglalt feltételeiről, amely alapján az indítványozó módosította kérelmét: alkotmányjogi panasz hatáskörben kérte indítványa elbírálását, s igazolta az alkotmányjogi panasz Abtv. 48. §-ába foglalt feltételeinek meglétét (azaz, hogy a támadott jogszabályt ügyében alkalmazták és hogy kérelmét a jogerős döntéstől számított hatvan napon belül nyújtotta be).

II.

1. Az Alkotmány vonatkozó szabálya szerint:

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

2. A Ppmód. jelen ügyben érintett szabályai értelmében:

„Közigazgatási végzés bírósági felülvizsgálata

3. § (1) A Ket. 109. §-ának (2) bekezdésében megjelölt jogerős közigazgatási végzés ellen bírósági felülvizsgálatnak van helye. A kérelem tárgyában a megyei bíróság – ha az ügyben hozott határozat felülvizsgálata a munkaügyi bíróság hatáskörébe tartozik, a munkaügyi bíróság – nemperes eljárásban végzéssel határoz.

(2) A bíróság a feleket a szükségeshez képest meghallgathatja.

(3) A bíróság a jogszabálysértő közigazgatási végzést – szükség esetén a végzést hozó közigazgatási hatóság új eljárásra vagy az eljárás folytatására kötelezése mellett – hatályon kívül helyezi vagy – ha törvény azt megengedi – megváltoztatja. A bíróság végzése ellen további jogorvoslatnak helye nincs.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében szabályozott jogorvoslati jogot már több határozatában értelmezte. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslati jogot immánens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége [5/1992. (I. 30.) AB

kormánybíróságnak a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló hatásköre az Abtv. 1. § c) pontján alapul. Az Abtv. 21. § (3) bekezdése értelmében az erre irányuló eljárást csak az Országgyűlés, annak állandó bizottsága, vagy bármely országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök, a Kormány vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, valamint a legfőbb ügyész indítványozhatja. Mivel az indítványozó nem tartozik az indítványozásra jogosultak körébe, ezért az Alkotmánybíróság, az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3, 8.) 29. § c) pontja alapján az indítványt e tekintetben visszautasította.

Budapest, 2009. május 19.

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

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

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

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

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

252/B/2008. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 19. § (4) bekezdése, 37. § (1) bekezdése – az Alkotmány 9. § (2) bekezdésére, 70/E. § (1) bekezdésére, 70/I. §-ára alapított – alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 19. § (4) bekezdése, 37. § (1) bekezdése – az Alkot-

mány 13. §-ára és 70/A. § (1) és (3) bekezdésére alapított – alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Több indítványozó fordult az Alkotmánybírósághoz a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 19. § (4) bekezdése, valamint 37. § (1) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát, és megsemmisítését kérve.

Egyik indítványozó szerint azért alkotmányellenesek a Tbj. fent hivatkozott rendelkezései, mivel ezek alapján a kiegészítő tevékenységet folytató egyéni vállalkozónak tételes, fix összegű egészségügyi szolgáltatási járulékot kell fizetnie akkor is, ha egyébként a vállalkozásból nincs bevétele. Alkotmányellenesnek ítéli a szabályozást azért is, mert azon nyugdíjasok után, akik egyéni vállalkozói tevékenységet nem folytatnak az állam fizeti meg a fent nevezett tételes járulékot, míg a vállalkozói igazolvánnyal rendelkező nyugdíjas erre maga köteles. Mindezzel megvalósulni látja az Alkotmány 13. § (1) bekezdésének, valamint 70/A. § (1) és (3) bekezdéseinek sérelmét.

A másik indítványozó az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében, 70/E. §-ának (1) bekezdésében, valamint 70/I. §-ába ütközőnek véli a Tbj. fentebb megjelölt rendelkezéseit.

Álláspontja szerint az, hogy az egészségügyi szolgáltatási járulék mértéke nem függ az elért bevételtől, illetve a felvett vállalkozói kivétől, sérti az arányos közteherviselés alkotmányos elvét. Ugyancsak sérülni véli az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében rögzített szociális biztonságához való jogot, mivel a kiegészítő tevékenységet végző nyugdíjasoknak „olyan beígért szolgáltatások után kell járulékot fizetniük amely többlétszolgáltatást nem nyújt, és azt a nyugdíjkorhatár elérésével már megszerezték”.

Úgy véli, hogy a nyugdíjasok kereső tevékenysége értelmét veszti a szabályozás következtében, hiszen „azért folytatnának a továbbiakban is kereső tevékenységet, hogy vállalkozásuk révén maguk gondoskodjanak megélhetésük és szociális biztonságuk felől kiegészítő, alkalmi szerű bevétel révén. Az őket sújtó aránytalan közteher azonban ellehetetleníti ezen tevékenységi forma fenntartását”, s így sérül az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való joguk.

A szociális biztonságához való jog sérelmére egy másik indítványozó is hivatkozik, mivel szerinte a jogalkotó „nem a jövedelemhez, hanem a kiegészítő tevékenységű vállalkozói igazolványhoz köti a befizetést”, ami úgy véli okot ad a jogszabály megsemmisítésére.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat a szoros tartalmi összefüggés miatt egyesítette és együttesen bírálta el.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
 „9. § (2) A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.”

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

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

(...)

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

„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.”

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

2. A Tbj. hivatkozott rendelkezése:

„19. § (...)

(4) A kiegészítő tevékenységet folytató egyéni vállalkozó, a kiegészítő tevékenységet folytató társas vállalkozó után a társas vállalkozás, valamint a 39. § (2) bekezdésében meghatározott személy által fizetendő egészségügyi szolgáltatási járulék havi összege 4350 forint (napi összege 145 forint).”

„37. § (1) A kiegészítő tevékenységet folytató egyéni vállalkozó a 19. § (4) bekezdésében meghatározott egészségügyi szolgáltatási járulékot és a 19. § (2) bekezdésében meghatározott nyugdíjjárulékot fizet. A nyugdíjjárulék alapja az e tevékenységből származó vállalkozói kivét, átalányadózó esetén az átalányadó alapját képező jövedelem.”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. A Tbj. indítvány által érintett rendelkezései időközben – a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2008. évi LXXXII. törvény 8. § (1) bekezdése értelmében 2009. január 1. napjától részben megváltoztak. A hatályos szabályok szerint a 39. § (2) bekezdésében meghatározott személy által fizetendő egészségügyi szolgáltatási járulék havi összege 4500 forint, napi összege pedig 150 forint. Te-

kintettel arra, hogy ez a módosítás a jogszabályi rendelkezés lényegét nem érintette, az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma továbbra is fennáll, tehát ilyen értelemben a régi és az új szabályozás tartalmi azonossága megállapítható, az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának megfelelően [pl. 335/B/1990., ABH 1990, 261, 262.; 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2005, 329, 333–334.; 519/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1182, 1184.] a hatályos szabályozás tekintetében folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot.

2. Az Alkotmánybíróság először arról foglalt állást, hogy az indítvány nem tekinthető-e 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)] 31. § c) pontja értelmében „ítélt dolog”-nak. Az Ügyrend 31. § c) pontja szerint „ítélt dolog” címén az eljárás megszüntetésének van helye, „ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a szakaszára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani”. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor minősül ítélt dolognak, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezés vonatkozásában, azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő (1620/B/1991. AB határozat, ABH, 1991, 972, 973.). Viszont ha az indítványt más okra, vagy más alkotmányossági összefüggésre alapítják, az Alkotmánybíróság az újabb indítványt érdemben vizsgálja [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH, 1997, 200, 212.; 37/2004. (X. 15.) AB határozat, ABH, 2002, 908, 911.].

2.1 Az Alkotmánybíróság már vizsgálta a kiegészítő tevékenységet folytató egyéni vállalkozó baleseti járulék fizetésére kötelezését, és az akkor hatályos, a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény (a továbbiakban: T.) 119/A. § (1) és (3)–(5) bekezdései alkotmányellenességét az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdés alapján (915/B/1994. AB határozat).

A határozat megállapította, hogy „a társadalombiztosítási ellátásra jogot szerzett személyek körében a támadott szabályok nem valósítanak meg alkotmánysértő megkülönböztetést azáltal, hogy /további/ járulékfizetést tesznek kötelezővé. A kiegészítő tevékenységet folytató egyéni vállalkozók éppen e tevékenységükkel összefüggő többletellátásra válnak jogosulttá. A T. 76. §-a sorolja fel a baleseti ellátás tartalmát. Az ellátás mértéke összefügg azzal a jövedelemmel, amely egyébként a baleseti járulékfizetésnek is az alapja. A társadalombiztosítási jogviszony természetéből adódik a kölcsönös és a veszélyközösség tagjaira is kiterjedő kockázatvállalás: nincs tehát alkotmányossági jelentősége annak a vélekedésnek, hogy az érintett személyek körében mennyire ritkán fordul elő ellátásra okot adó baleset, ehhez képest mennyiben marad a járulék-

fizetés teljesítése ellenszolgáltatás nélkül” (ABH 1995, 728, 729.).

Az Alkotmánybíróság a Tbj. korábban hatályos 19. § (4) bekezdését és 37. §-át a 823/B/2006. AB határozatában (ABH 2007, 2044, 2051.; a továbbiakban: Abh.) is vizsgálta már; ekkor abban a kérdésben foglalt állást, hogy a kiegészítő tevékenységet folytató egyéni és társas vállalkozók százalékos mértékű egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettsége összeegyeztethető-e az Alkotmány 13. §-ában foglalt tulajdonjog védelmével, továbbá a 70/A. § (1) bekezdésében rögzített diszkrimináció tilalma elvével.

Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen ügyben ugyan nem a T., már egyébként sem hatályos szabályait támadják, hanem a Tbj.-ben a baleseti járulék helyébe lépő más elnevezésű járulék szabályait, az elbírálásnál az Alkotmánybíróság értelemszerűen felhasználta mindazokat az érveket és megállapításokat, amelyek a tartalmi összefüggésbe hozható korábbi döntésénél irányadók voltak (652/B/1997. AB határozat, ABH 1997, 752, 754–755.). A kiegészítő tevékenységet folytató egyéni és társas vállalkozók baleseti járulékfizetési kötelezettsége helyébe ugyanis az egyes pénzügyi törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény 137. §-a alapján, 2006. szeptember 1. napjától az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettség lépett.

Az Abh. rögzítette, hogy „[u]gyanúgy, ahogyan a kiegészítő tevékenységet folytató vállalkozók baleseti járulék fizetésére kötelezése nem ellentétes az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével, nem ellentétes ezzel a szabállyal az egészségügyi szolgáltatási járulék fizetésére kötelezés sem. A járulékfizetéssel a Tbj. szabályai értelmében is többetszolgáltatásra, baleseti ellátásra jogosultak az érintett személyek [Tbj. 15. § (1) bekezdés], a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.) 51–60. §-aiban foglaltak szerint.” (ABH 2007, 2044, 2049.)

Ugyancsak fenntartja az Alkotmánybíróság a baleseti járulék kapcsán az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésével összefüggésben kifejtetteket az egészségügyi szolgáltatási járulékkal összefüggésben is.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Tbj. hivatkozott rendelkezéseinek az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdésébe ütközése megállapítására, és a fentebb megjelölt rendelkezésének megsemmisítésére irányuló kérelem tárgyában az eljárást az Ügyrend 31. § c) pontja alapján megszüntette.

2.2. Ugyancsak vizsgálta az Abh.-ban az Alkotmánybíróság a Tbj. 19. § (4) bekezdésének és 37. § (1) bekezdésének az Alkotmány 13. §-ában foglalt tulajdonhoz való joggal való összeegyeztethetőségét; megállapította, hogy „a Tbj.-ben szabályozott egészségügyi szolgáltatási járulék jelen ügyben vizsgált formája nem sérti a tulajdonra vonatkozó – az Alkotmány 13. §-ában szabályozott – rendelkezéseket sem. A járulék-fizetési kötelezettség az egészségbiztosítási ellátásra való jogosultság ellentételezése. Így a javak törvényi elvonása a szolgáltatásra jogosultságot

hoz létre, és e jogosultság a tulajdonával összehasonlítható biztonságot nyújt. A vizsgált rendelkezések tehát nem kifogásolhatók megalapozottan az alkotmányos tulajdonvédelem szempontjából sem”.

Ugyanezen indokok alapján az Alkotmánybíróság a jelen esetben sem tartotta a Tbj. hivatkozott rendelkezéseit az Alkotmány 13. §-ába ütközőnek, így az alkotmányellenesség megállapítására, és a fentebb megjelölt rendelkezésének megsemmisítésére irányuló kérelem tárgyában az eljárást az Ügyrend 31. § c) pontja alapján megszüntette.

3. Ezt követően az Alkotmánybíróság az egészségügyi szolgáltatási járulék és az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt arányos közteherviselés elvének kapcsolatát vizsgálta.

Az egészségbiztosítás, mint a társadalombiztosítás része alapvetően kötelező biztosítási forma, amelynek lényege, hogy törvényben meghatározott mértékű járulékfizetés ellenében a biztosítót helytállási kötelezettség terheli. E rendszeren belül a biztosítási elv és a társadalmi szolidaritás elve együttesen érvényesül. A társadalombiztosítási ellátások igénybevételére törvényben megszabott kivételektől eltekintve azok jogosultak, akik az ellátás fedezetét megteremtik. A Tbj. szabályai értelmében a kiegészítő tevékenységet folytató egyéni és társas vállalkozót az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettség teljesítéséért cserébe baleseti ellátás (baleseti egészségügyi szolgáltatás, baleseti táppénz, baleseti járadék), baleseti rokkantsági nyugdíj és baleseti hozzátartozói nyugellátás illeti meg.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a társadalombiztosítási jogviszonyon belüli járulékfizetési kötelezettségek alkotmányjogi vizsgálatában nem alkalmazható az adó jellegű fizetési kötelezettségekre irányadó vagyoni és jövedelemi viszonyoknak való megfelelés (Alkotmány 70/I. §) alkotmányossági mércéje [1371/B/1997. AB határozatban (ABH 1998, 831, 836.),]. Hiszen míg az adó fogalmából következően természetes-, jogi személyek, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezetek által az állam javára teljesítendő, jogszabályban előírt kötelező, ellenszolgáltatásra nem jogosító pénzbeli szolgáltatás, addig az egészségügyi szolgáltatási járulék fizetése ellenében az érintett a társadalombiztosítás jogszabályban meghatározott ellátásaira válik jogosulttá.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a Tbj.-ben szabályozott egészségügyi szolgáltatási járulék-fizetési kötelezettség nem az Alkotmány 70/I. §-a szerinti adó jellegű közteher, így a járulékfizetési kötelezettség nem tartozik a 70/I. § alkalmazási körébe. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt alkotmányos összefüggés hiánya miatt e részében elutasította.

Az indítványokban foglaltakkal kapcsolatban e helyütt jegyzi meg az Alkotmánybíróság a következőket.

A Tbj a kiegészítő tevékenységet végző egyéni és társas vállalkozások egészségügyi szolgáltatási járulék fizetési kötelezettségének alapját tételesen határozza meg. Ez a rendelkezés nem tekinthető alkotmányellenesnek, mivel a társadalombiztosítás – s így az ennek részét képező egészségbiztosítás is – a közös társadalmi kockázatvise-

lésre épül, ezért ennek érdekében szükségszerű, hogy a baleseti ellátások igénybevételére jogosító járulék fizetése ne az egyén szabad belátásán alapuljon, ne önkéntes legyen, hanem azt jogszabály kötelezően írja elő.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a társadalombiztosítási-, illetve a nyugdíj- és egészségbiztosítási járulék mértéke önmagában nem alkotmányossági kérdés, ahogyan a baleseti járulék mértéke sem az [45/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 210, 217.; 34/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 174.], s így a baleseti járulék helyébe lépő más – jelen esetben az egészségügyi szolgáltatási – járulék mértéke sem.

4. Két indítványozó a Tbj. 19. § (4) bekezdésének, továbbá 37. § (1) bekezdésének az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésébe ütközését is állította.

Az Alkotmánybíróság 772/B/1990. AB határozatában (ABH 1990, 519, 521.) már kimondta, hogy „[a]z Alkotmány 70/E. §-a állami kötelezettségvállalásokat fogalmaz meg, amelynek alapján az állam állampolgári jogon ellátást nyújt, amelynek ellentételezését jogosult megteremteni. Amennyiben pedig ezt nem alkotmányellenes módon (pl. nem diszkriminatíve) teszi meg, akkor az ellentételezés módja nem alkotmányos kérdés”.

A kötelező társadalombiztosítás és ennek fedezeteként a járulékfizetési kötelezettség az Alkotmánnyal összhangban van. Az e törvényi megoldással létrehozott kötelező biztosítási rendszer alapján válik teljessé az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének állampolgári jogon történő garانتálása, amely összhangban van az Alkotmány 70/E. §-ával.

Az egészségügyi szolgáltatási járulékra a fent idézettek mindenben alkalmazhatók, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

5. Végül az Alkotmánybíróság a Tbj. indítványban megjelölt rendelkezéseinek a vállalkozáshoz való joggal való [Alkotmány 9. § (2) bekezdése] összeegyeztethetőségét vizsgálta.

A vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog [Alkotmány 70/B. § (1) bekezdés] egyik eleme, amely azt jelenti, hogy bárkinek Alkotmány biztosította joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által meghatározott közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, vagyis a vállalkozóvá válás lehetőségének biztosítását jelenti. Ez azonban nem jelenti azt, hogy bárkinek is alanyi joga van egy meghatározott foglalkozás vagy vállalkozás gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent, hogy az állam ne akadályozza, és főleg ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.

A vállalkozás alkotmányos jogával nem függ össze a vállalkozás közgazdasági feltételrendszere ha megfelel a piacgazdaság Alkotmány rögzítette követelményének, valamint nem diszkriminatív.

Az adott esetben a vállalkozás joga nem szenved sérelmet, mivel a vállalkozni kívánó folytathat egyéni vagy társas vállalkozói tevékenységet mind főtevékenységként, mind kiegészítő tevékenységként. A vállalkozó olyan közgazdasági feltételrendszerbe lép be, melyben a társadalombiztosítási ellátásokért teljesítendő járulékfizetési kötelezettség ugyan differenciált, de nem diszkriminatív, ami az Alkotmány 9. § (2) bekezdésével sem ellentétes. A gazdasági verseny szabadsága a vállalkozók egymás közötti viszonyában a verseny, mint társadalmi-gazdasági intézmény fennmaradását biztosítja. A vizsgált szabályozás azonban nem a vállalkozók viszonyát szabályozza, így nem is sértheti az Alkotmány 9. § (2) bekezdését.

Így nem tekinthető sem a gazdasági verseny szabadsága sérelmének, sem a vállalkozás joga korlátozásának, hogy a jogalkotó a kiegészítő tevékenységet folytató egyéni és társas vállalkozók számára tételes egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettséget írt elő. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is alkotmányos összefüggés hiánya miatt utasította el.

Budapest, 2009. május 11.

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

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

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

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

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

417/B/2008. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 2. § (3) bekezdés második mondata, valamint az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény módosításáról szóló 2007. évi CXIX. törvény egészé-

és 2. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 2. § (3) bekezdésének második mondatának, valamint az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény módosításáról szóló 2007. évi CXIX. törvénynek az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK számú, az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló irányelvbe ütközésének megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. A Közbeszerzési Döntőbizottság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (továbbiakban: Abtv.) 21. § (2) bekezdése alapján az Abtv. 1. § b) pontja értelmében vett utólagos normakontroll iránti kérelemmel fordult az Alkotmánybírósághoz, mivel álláspontja szerint az általa alkalmazandó jogszabályok az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütköznek. Kérte a támadott jogszabályhelyek alkotmányellenességének megállapítását és hatálybalépésük időpontjára visszamenőleges hatályú megsemmisítését.

Az indítványozó előadta, hogy az előtte folyamatban lévő ügyet hivatalból indította az Észak-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal, közbeszerzési eljárás mellőzése miatt. Az alapul fekvő ügyben egy megyei önkormányzat pályázatot írt ki az adott kórház-rendelőintézet által „jelenleg ellátott súlyponti kórházi egészségügyi feladatok mindenkori hatályos jogszabályok szerinti biztosítására” és az egészségügyi intézmény üzemeltetésére 20 éves időtartamra. Ezzel egyidejűleg, azonos pályázatban hirdette meg az így átadandó közfeladat ellátásával kapcsolatos vagyontárgyakra vonatkozó vagyongazdálkodási jog átadását. Közbeszerzési eljárásra nem került sor. Az Észak-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal álláspontja szerint a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (továbbiakban: Kbt.) hatálya alá tartozó szolgáltatás átadására vonatkozóan a beszerző önkormányzat köteles lett volna közbeszerzési eljárást lefolytatni. A beszerző önkormányzat az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény (továbbiakban: Eftv.) 2. § (3) bekezdésének második fordulatára (helyesen második mondatára) hivatkozott, mivel az abban foglalt rendelkezések értelmében nem kellett lefolytatni a közbeszerzési eljárást.

Az ügy a Közbeszerzési Döntőbizottság elé került, amely az alábbi alkotmányossági aggályokkal fordult az Alkotmánybírósághoz.

2. A Közbeszerzési Döntőbizottság az Eftv. 2. § (3) bekezdésének második mondatával kapcsolatban indítványában az alábbiakat adta elő. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) 80/A. § (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy a képviselő-testület a helyi önkormányzat tulajdonában lévő korlátozottan forgalomképes és forgalomképes vagyonának rendelkezésében meghatározott körére az önkormányzati közfeladat átadásához kapcsolódva vagyongazdálkodási jogot létesítsen. Ugyanezen paragrafus (5) bekezdése értelmében a „vagyongazdálkodási jogot az önkormányzati közfeladat átadásához kapcsolódva a közfeladatot szabályozó külön törvényben meghatározott feltételek és eljárási rend, pályázati rend szerint, ilyen hiányában – az (5) bekezdés szerinti kijelölés esetét kivéve – az államháztartásról szóló törvényben (a továbbiakban: Áht.) szabályozott nyilvános pályázatot útján ellenérték fejében lehet megszerezni, és gyakorolni.”

Az Eftv. 2. § (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy a helyi önkormányzat egészségügyi szakellátási kötelezettségét más egészségügyi közszolgáltatásért felelős szervvel vagy más fenntartóval, illetve egészségügyi szolgáltatóval történő egészségügyi ellátási szerződés megkötése által teljesítse. Amennyiben a helyi önkormányzattal szerződéskötésre az Ötv. 80/A–80/B. §-aiban foglaltak szerint vagyongazdálkodási jog átadásához kapcsolódóan kerül sor, a szerződéskötés során a Kbt. szerinti közbeszerzési eljárást a helyi önkormányzatnak nem kell lefolytatni.

2.1. Az Eftv. 2. § (3) bekezdésével kapcsolatban az indítványozó az alábbi problémákat nevesítette.

2.1.1. Az indítványozó szerint az, hogy a Kbt. hatálya alól egy másik törvény – az Eftv. – enged kivételt, annak ellenére, hogy a Kbt. szabályai szerint erre kizárólag a Kbt.-ben kerülhetne sor, sérti a jogállamiságból levezethető jogbiztonság részét képező normavilágosság követelményét. Ezzel összefüggésben az indítványozó előadta, hogy álláspontja szerint az Eftv. 2. § (3) bekezdésével a Kbt. közbeszerzésekre – és az azok alóli kivételekre – vonatkozó párhuzamos, de eltérő tartalmú szabályozás jött létre, amely a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (továbbiakban: Jat.) 18. § (3) bekezdésébe ütközik, és így az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét sérti.

2.1.2. Az indítványozó előadta továbbá, hogy álláspontja szerint a jogállamiság követelményébe ütközik az, hogy a jogalkotó azonos jogviszonyokat eltérően szabályoz. Az indítványozó e tekintetben minden esetben azonos jogviszonynak tekinti az egészségügyi szolgáltatások önkormányzat általi átadását, függetlenül attól, hogy egyes esetekben a szolgáltatás átadásával egyidejűleg a szolgáltatáshoz kapcsolódó vagyontárgyak vagyongazdálkodási jogát is átadja az önkormányzat, más esetekben viszont a vagyongazdálkodási jog nem kerül átadásra. Álláspontja szerint az „összetett, több részt érintő jogviszonyok még nem alapozzák meg eltérő tartalmi szabályozás megállapítást az egyes részekre, az eltérő szabályozás alkotmányossági aggályokat vet fel.”

2.2. Az Eftv. 2. § (3) bekezdésének eredeti szövegét az Eftv.-be az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény módosításáról szóló 2007. évi CXIX. törvény (továbbiakban: Eftv.mód.) iktatta be. Az indítványozó az Eftv.mód.-dal kapcsolatosan az alábbi alkotmányossági aggályait jelezte.

2.2.1. A Kbt. 379. § (1) bekezdésének *b*) pontja szerint a Közbeszerzések Tanácsa véleményezi a közbeszerzésekkel és a Tanács működésével kapcsolatos jogszabálytervezeteket. Az Eftv.mód. vonatkozásában a Közbeszerzések Tanácsa előzetes véleményezési jogosultságával nem élhetett. Az indítványozó álláspontja szerint ez az Eftv.mód. közjogi érvénytelenségét eredményezte. Indokolása alátámasztásául hivatkozott a 30/2000. (X. 11.) AB határozatra és a 16/1998. (V. 8.) AB határozatra.

2.2.2. Az indítványozó álláspontja szerint az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK számú, az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló irányelvvel (továbbiakban: Irányelv) kapcsolatban jogharmonizációs záradékot kellett volna beiktatni az Eftv.mód.-ba. Ennek elmaradása miatt az Eftv.mód. szerinte a Jat. 40. § (3) bekezdésébe és ezen keresztül az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik. Sérelmezte, hogy a jogalkotó nem vizsgálta azt, hogy a jogszabály megfelel-e az „Európai közösségi előírásoknak.

2.2.3. A Eftv.mód. 2. §-ával kapcsolatban az indítványozó előadta, hogy a jogszabályhely a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik és ezen keresztül az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti. Az Eftv.mód. 2. §-a ugyanis előírja, hogy az Eftv.mód. 1. §-ával az Eftv.-be beiktatott rendelkezést [az Eftv. támadott 2. § (3) bekezdése] a „folyamatban lévő ügyekben, eljárásokban is alkalmazni kell, kivéve, ha a helyi önkormányzat a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény rendelkezései szerint már megindított eljárást is le kívánja folytatni.” Az indítványozó álláspontja szerint „ez visszamenőleges hatályú szabályozást jelent, nevezetesen azt, hogy a közbeszerzési eljárás lefolytatása alóli mentesülés mégsem a hatálybalépéstől kezdődik, hanem azt megelőző időponttól.”

3. Tekintettel arra, hogy a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló 2008. évi CVIII. törvény az Eftv. 2. § (3) bekezdését 2009. április 1-i hatállyal módosította, valamint ezzel kapcsolatban a Kbt.-be beiktatta az új 254. § (3) bekezdését, az Alkotmánybíróság felhívására az indítványozó kiegészítő indítványt nyújtott be. Kiegészítő indítványában jelezte, hogy kéri a beadványa benyújtásakor hatályos, valamint az elbíráláskor hatályos szövegek alkotmányossági vizsgálatát is. Emellett az alábbi módosításokkal tartotta fenn eredeti indítványát.

3.1. Az indítványozó kiegészítő indítványában előadta, hogy a Kbt.-be beiktatott új 254. § (3) bekezdése a Kbt. hatálya alóli kivételként nevesíti az Eftv. 2. § (3) bekezdésében szabályozott esetet. Az indítványozó jelezte, ezzel

a jogszabály-módosítással megszűnt az a probléma, hogy a Kbt. hatálya alól nem a Kbt. enged kivételt, hanem egy másik jogszabály. Ezzel összefüggésben nem áll már fenn a párhuzamos, de tartalmilag ellentétes normákat tartalmazó jogszabályok problémája sem. Az indítványozó ugyan formálisan nem vonta vissza indítványát, azonban ebben a vonatkozásban tartalmilag a kiegészítő indítványában foglaltak az indítvány visszavonását jelentik. Az Alkotmánybíróság ezért ennek az indítványi elemnek a vizsgálatát mellőzte.

3.2. Kiegészítő indítványában az indítványozó változatlanul fenntartotta, hogy azonos helyzetekre azonos szabályozást kell a jogalkotónak kialakítania, és az, hogy az Eftv. 2. § (3) bekezdésében szabályozott „összetett” esetek nem tartoznak a Kbt. hatálya alá, sérti a jogállamiság követelményét. Kiemelte, hogy álláspontja szerint figyelemmel az Irányelvre és annak „különösen a II/B. mellékletében a 25 kategória szám alatt meghatározott egészségügyi és szociális szolgáltatásokat, illetve az egészségügyi szolgáltatásokra vonatkozóan a 21. és 22. cikkben meghatározott rendelkezéseit, az a következtetés tehető, hogy nem lehetséges eltérő tartalmú szabályozás a közbeszerzési eljárás alkalmazhatósága szempontjából az összetett, több részt érintő jogviszonyokra tekintettel sem”. Az indítványozó a Kbt. új 254. § (3) bekezdésére nem terjesztette ki indítványát, hanem továbbra is az Eftv. 2. § (3) bekezdését támadta ebben a vonatkozásban.

4. Az Alkotmánybíróság rögzíti, annak ellenére, hogy az indítványozó felfüggesztette saját eljárását, és a felfüggesztés megszüntetése után az eljárás megindulásakor hatályos szabályok szerint kell döntenie, az indítvány nem minősül az Abtv. 38. § (1) bekezdésében nevesített bírói kezdeményezésnek. Az indítványozó maga is az Abtv. 1. § *b*) pontjára és 21. § (2) bekezdésére hivatkozva nyújtotta be indítványát. „Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét nem vizsgálja, hacsak nem annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés [...] Hatályát veszített jogszabály alkotmányossági vizsgálatára az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés, valamint az Abtv. 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz alapján kerülhet sor.” (335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.). Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a kiegészített indítványban előadottakra is figyelemmel, eljárását kizárólag az Eftv. elbíráláskor hatályos szövegére, valamint az Eftv.mód.változatlan, az elbíráláskor is hatályos szövegére nézve folytatta le.

II.

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

2. Az Eftv. támadott szakaszának elbíráláskor hatályos szövege:

„2. § (3) A helyi önkormányzat egészségügyi szakellátási kötelezettségét más egészségügyi közszolgáltatásért felelős szervvel vagy más fenntartóval, illetve egészségügyi szolgáltatóval történő egészségügyi ellátási szerződés megkötése által is teljesítheti. Ha a helyi önkormányzattal szerződés-kötésre a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 80/A. és 80/B. §-ában foglaltak szerint vagyongazdálkodási jog átadásához kapcsolódóan kerül sor és a szerződés szolgáltatási koncesszióknak minősül, a helyi önkormányzatnak a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény szerinti közbeszerzési eljárást nem kell lefolytatnia.”

3. Az Eftv.mód. szövege:

„1. § Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény (a továbbiakban: Etv.) 2. §-ának (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(3) A helyi önkormányzat egészségügyi szakellátási kötelezettségét más egészségügyi közszolgáltatásért felelős szervvel vagy más fenntartóval, illetve egészségügyi szolgáltatóval történő egészségügyi ellátási szerződés megkötése által is teljesítheti. Amennyiben a helyi önkormányzattal szerződés-kötésre a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 80/A–80/B. §-aiban foglaltak szerint vagyongazdálkodási jog átadásához kapcsolódóan kerül sor, a szerződés-kötés során a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény szerinti közbeszerzési eljárást a helyi önkormányzatnak nem kell lefolytatni.«

2. § E törvény a kihirdetését követő 8. napon lép hatályba azzal, hogy a 2006. évi CXXXII. törvény e törvény 1. §-ával megállapított 2. § (3) bekezdésében foglaltakat a folyamatban lévő ügyekben, eljárásokban is alkalmazni kell, kivéve, ha a helyi önkormányzat a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény rendelkezései szerint már megindított eljárást is le kívánja folytatni.”

III.

Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Eftv.mód. egészségnek közjogi érvénytelenségével kapcsolatos indítványi elemet bírálta el.

Az indítványozó álláspontja szerint az, hogy a Közbeszerzések Tanácsa számára a Kbt.-ben biztosított véleményezési jog gyakorlására nem került sor az Eftv.mód. megalkotásakor, a támadott jogszabály közjogi érvénytelenségét okozza.

109/2008. (IX. 26.) AB határozatában az Alkotmánybíróság a véleményezési jog és a közjogi érvénytelenség kapcsolatát az alábbiakban foglalta össze: „A 7/2004. (III. 24.) AB határozattal elbírált ügyben az Alkotmánybi-

róság megállapította, hogy «a vélemények beszerzésével kapcsolatos kötelezettségszegés nem érintheti az adott törvény érvényességét (...), a Jat. rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása önmagában nem vezet a törvény alkotmányellenességének megállapításához, hanem csak akkor, ha az egyben az Alkotmány valamely szabályába ütközik (...), az előkészítésre vonatkozó szabályok megsértése az előterjesztő államigazgatási jogi, esetleg politikai felelősségét alapozza meg» (ABH 2004, 98, 101.). Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: «a törvényalkotási eljárás üggyöntő, érdemi része a törvényjavaslat benyújtásával kezdődik, annak nem eleme a törvénytervezet elkészítése, és ugyanígy kívül esnek rajta az előkészítés során lefolytatott egyeztetések és véleményezések» (ABH 2004, 98, 105.). A határozat külön kiemelte, hogy a 30/2000. (X. 11.) AB határozatban rögzítettek követésére az adott esetben azért sem kerülhetett sor, mert abban nem törvény, hanem kormányrendelet alkotmányossága volt a kérdés (ABH 2004, 98, 105–106.). Az e határozatban foglaltakat az Alkotmánybíróság a 29/2006. (VI. 21.) AB határozattal eldöntött ügy kapcsán is megismételte.” (ABK 2008. szeptember, 1179, 1186.)

A 109/2008. (IX. 26.) AB határozatban leírtakat az Alkotmánybíróság a jelen helyzetre is irányadónak tekinti. Az, hogy az Eftv.mód. előkészítése során nem vették figyelembe a Közbeszerzések Tanácsának véleményét, nem okoz az Eftv.mód. közjogi érvénytelenségében megnyilvánuló alkotmány sértést, az Alkotmánybíróság így az indítványt e tekintetben elutasította.

2. Az indítványozó álláspontja szerint az Eftv. 2. § (3) bekezdésével azonos jogviszonyokat eltérő szabályozás alá sorolt a jogalkotó, és ezzel a jogállamiság sérelmét okozta. Az indítványozó szerint az egészségügyi szolgáltatásról szóló szerződés-kötés vagyongazdálkodási jog átadása nélkül, illetve vagyongazdálkodási jog átadásával együtt azonos megítélés alá kell, hogy essen. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a két jogviszony nem minősíthető azonosnak. A jogalkotó egy új jogintézményt kívánt létrehozni az Ötv. 80/A. § és 80/B. §-ának beiktatásával és az Eftv. 2. § (3) bekezdésében rögzítettekkel (ez kifejezetten rögzítésre került az Eftv.mód. miniszeri indokolásában). Az új jogintézmény az önkormányzati közfeladat átadásához kapcsolódva létesített vagyongazdálkodási jog. Ez a helyi önkormányzat vagyonának egyes részei vonatkozásában létrehozott vagyongazdálkodási jog, amelyet az önkormányzat kifejezetten azért létesít, hogy azt a konkrét vagyontárgyhoz kapcsolódó közfeladat ellátásának kötelezettségével együtt adja át a pályázat nyertesének. Az Eftv. 2. § (3) bekezdése szerinti vagyongazdálkodási jog nem létezhet önmagában, a közfeladat ellátásának egyidejű átadása nélkül. Nem arról van tehát szó, hogy két, egymás mellett létező jogintézmény egyidejűleg, de egymásra tekintet nélkül létezik. A jogalkotó két létező jogintézményből alkotott egy újat. Az Eftv. 2. § (3) bekezdésében és az Ötv. 80/A. § és 80/B. §-aiban létesített új jogintézményre azonban nem az alap-jogintézményekre vonatkozó szabályok alkalmazandóak.

dóak. Erre az új jogintézményre nézve a jogalkotó új szabályokat is alkotott. „Az Alkotmánybíróság a 33/1993. (V. 28.) AB határozatában kimondta, hogy az Alkotmány – a piacgazdaság deklarálásán túl – gazdaságpolitikailag semleges (ABH 1993, 247–249.). Az Alkotmányból az állam gazdaságba történő beavatkozásának nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma, illetőleg az állami vagyon nagysága közvetlenül nem vezethető le. Az állam gazdaságpolitikájára vonatkozó közvetlen alkotmányi rendelkezés a már hivatkozott Alkotmány 10. §-a, amelynek (2) bekezdése szerint az állam kizárólagos gazdasági tevékenységének és tulajdonának körét törvény határozza meg. Eszerint az állam gazdaságpolitikájának, kizárólagos tulajdonának meghatározása terén – az Alkotmány 9. §-ának korlátai között – igen nagy a jogalkotó szabadsága, ami egyúttal azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság kompetenciája ebben a körben igen korlátozott. Mindez azt is jelenti, hogy általában nem alkotmányossági kérdés az állami tulajdon – ideértve az állam kizárólagos tulajdonát is – mikénti működtetése, hasznosítása.” [45/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 311, 316.]

Mindennek megfelelően az indítványozó által hivatkozott sérelem nem áll fent, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásban is elutasította.

Megjegyzi az Alkotmánybíróság, annak ellenére, hogy az indítványozó azonos helyzetek eltérő megítélését sérelmezte, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelmét nem állította, így az Alkotmánybíróság ezirányú vizsgálódásait mellőzte.

3. Az Alkotmánybíróság következő lépésként azt az indítványi elemet vizsgálta meg, amely szerint a Jat. 40. § (3) bekezdésének sérelmé miatt az Eftv.mód. az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik.

Az indítványozó szerint az, hogy sem az Eftv.mód., sem annak indokolása nem fejt ki, hogy hogyan és mennyiben egyeztethető össze az új szabályozás az Európai Unió szabályaival, kiemelten az Irányelvvel, a Jat. 40. § (3) bekezdésének sérelmén keresztül az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik. A Jat. 40. § (3) bekezdése ugyanis előírja, hogy „[h]a a törvényjavaslat a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás tárgykörét érinti, az indokolásban tájékoztatást kell adni arról is, hogy a javasolt szabályozás milyen mértékben tesz eleget az Európai Közösségek jogszabályaihoz való közelítés követelményének, illetőleg az összeegyeztethető-e az Európai Közösségek jogszabályai-val.”

„Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 7. § (2) bekezdését értelmezve több döntésében rámutatott, hogy az Alkotmány 7. § (2) bekezdése alapján ugyan a jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, ez a rendelkezés azonban önmagában nem tette alkotmányos szabállyá a jogalkotásról szóló törvény normáit (496/B/1990. AB határozat, ABH

1991, 493, 496.). Így önmagában a Jat. szabályainak megsértése nem valósít meg alkotmányellenességet, csak akkor, ha egyben valamely alkotmányos elv vagy rendelkezés sérül [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 159.; 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 172.]” [45/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2007, 946, 950–951.]

Az indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének a sérelmét ez esetben önmagában a Jat. szabályának be nem tartásában látta. Ezen túl nem jelölt meg semmilyen alkotmányos elvet vagy rendelkezést, amelynek sérelme a Jat. 40. § (3) bekezdésében foglalt kötelezettség elmulasztásából következne. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány nem sérült pusztán annak következtében, hogy a Jat. hivatkozott rendelkezését nem tartotta be a jogalkotó. Mindennek megfelelően az Alkotmánybíróság az indítványt e vonatkozásban is elutasította.

4. Az indítványozó álláspontja szerint az Eftv.mód. 2. §-a visszamenőleges hatályú szabályozást valósít meg, és ezzel megsértette az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményét.

A 34/1991. (VI. 15.) AB határozat rögzítette, hogy „[a]z Alkotmánybíróság az Alkotmánynak a Magyar Köztársaságot jogállamnak minősítő rendelkezése alapján a Jat. 12. § (2) bekezdésében foglalt azt a garanciális rendelkezést – amely szerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé – alkotmányos jellegű szabálynak tekinti.” (ABH 1991, 170, 172.) A 25/1992. (IV. 30.) AB határozat ezt megerősítve rámutatott, hogy a „jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság, amely egyebek között megköveteli, hogy (...) meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely jogszerű magatartást visszamenőleges érvennyel ne minősítsenek jogellenesnek.” (ABH 1992, 131, 132.). Ezt az értelmezést az Alkotmánybíróság pontosította 349/B/2001. határozatában, ahol kifejtette, hogy „megszorítóan, azaz a létrejött anyagi jogi viszonyok megváltoztatásának tilalmaként értelmezte a visszamenőleges jogalkotás tilalmát.” (ABH 202, 1241, 1247–1248.)

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Eftv.mód. 2. §-ában foglalt rendelkezés sem kötelezettséget nem állapít meg a hatálybalépése előtti időpontra nézve, sem korábban jogszerű magatartást nem minősít jogellenessé, létrejött anyagi jogi viszonyok megváltozását nem okozza. Ellenkezőleg, az Eftv.mód. lehetőséget ad arra, hogy egy korábban, az Eftv.mód. hatályba lépte előtt megkezdett magatartást – közbeszerzési eljárás lefolytatását – az érin-

tett önkormányzat, saját választása alapján továbbfolytasson.

Az indítványozó által észlelt alkotmányellenes helyzet tehát nem áll fenn, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e vonatkozásban is elutasította.

5. Az indítványozó az Eftv. 2. § (3) bekezdése és az Eftv.mód. 2. §-a vonatkozásában is jelezte, hogy álláspontja szerint a jogszabályhelyek az Irányelvbe ütközhetnek, és sérelmezte, hogy a jogalkotó nem vizsgálta a közösségi joggal való esetleges kollíziót.

„Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. §-a határozza meg. A hivatkozott rendelkezés nem tartalmaz olyan hatáskört, amely a közösségi jogba ütközés vizsgálatára hatalmazná fel az Alkotmánybíróságot. E kérdés eldöntése a közösségi jog szabályai alapján az Európai Közösség szervei, végső soron az Európai Bíróság hatásköre.” (61/B/2005. AB határozat, ABK 2008. szeptember, 1252, 1255.)

Ennek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben visszautasította.

Budapest, 2009. május 26.

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

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

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

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

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

540/B/2008. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény 47. §-a, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 110. §-a, valamint az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról

szóló 1997. évi LXVIII. törvény 107. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Üsztv.) 47. §-a, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 110. §-a, valamint az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény (a továbbiakban: Iasz.) 107. §-a alkotmányellenességének megállapítását és *pro futuro* megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az idegennyelv-ismereti pótléokra vonatkozó rendelkezések értelmében a bírák, az igazságügyi alkalmazottak, valamint az ügyészek csak akkor jogosultak idegennyelv-ismereti pótléokra, ha munkakörükben az idegen nyelvet a munkáltató rendelkezése szerint használják és az adott nyelvből az állami nyelvvizsga letételét igazoló bizonyítvánnyal vagy azzal egyenértékű igazolással rendelkeznek, míg a köztisztviselőknek a pótlék az angol, a francia és a német nyelvek tekintetében alanyi jogon jár [a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 48. § (6) bekezdés]. Az indítványozó szerint a kifogásolt szabályozás sérti az egyenlő munkáért egyenlő bér, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmának alkotmányos elvét. Az indítványozó úgy véli, hogy mivel a „közszolgák”, a bírák, az ügyészek és az igazságügyi alkalmazottak – noha áttételesen, de – az állam alkalmazásában állnak, közhatalmi funkciót gyakorolnak, a jogviszony létesítésének a feltételei is nagyrészt azonosak, továbbá hasonló munkát végeznek, ezért homogen csoportot alkotnak, vagyis közöttük bármilyen megkülönböztetés tilos és alkotmányellenes. Az indítványozó elismeri, hogy a jogviszonyok néhány tekintetben különböznek egymástól, azonban úgy vélte, hogy ezek az „eltérő szabályok nem alkalmazhatók olyan különbségtétel, ami nem az eltérő képesítési előírásokból, az eltérő feladat- és hatáskörökből fakad”. Mindezekre tekintettel az indítványozó a kifogásolt jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását és *pro futuro* megsemmisítését kérte.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

„70/B. § (2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.”

2. A Ktv.-nek az indítvánnyal érintett rendelkezése:

„48. § (1) Ha a köztisztviselő olyan munkakört tölt be, amelyben idegen nyelv használata szükséges idegen nyelv-tudási pótléokra jogosult. (...)”

(4) Az idegennyelv-tudási pótléokra jogosító nyelveket és munkaköröket a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg.

(5) A pótlék mértéke nyelvvizsgánként

a) felsőfokú C típusú nyelvvizsga esetében az illetményalap 50%-a, az A vagy B típusú nyelvvizsga esetében 25–25%-a;

b) középfokú C típusú nyelvvizsga esetében az illetményalap 30%-a, az A vagy B típusú nyelvvizsga esetében 15–15%-a.

(6) A (4)–(5) bekezdéstől eltérően az angol, francia és német nyelvek tekintetében a pótlék alanyi jogon jár, amelynek mértéke nyelvvizsgánként

a) felsőfokú C típusú nyelvvizsga esetében az illetményalap 100%-a,

b) középfokú C típusú nyelvvizsga esetében az illetményalap 60%-a,

c) alacsony fokú C típusú nyelvvizsga esetében az illetményalap 15%-a. (...)”

3. A Bjt.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„110. § (1) A bíró idegennyelv-ismereti pótlékra jogosult, ha munkakörében az idegen nyelvet a munkáltatója rendelkezése szerint használja, és az adott nyelvből az állami nyelvvizsga letételét igazoló bizonyítvánnyal vagy azzal egyenértékű igazolással rendelkezik. (...)”

(4) Az angol, a francia és a német nyelvnek az (1) bekezdés szerint igazolt ismeretért a pótlék mértéke nyelvvizsgánként havonta

a) felsőfokú C típusú nyelvvizsga esetén az 1. fizetési fokozat összegének tizenkettő százaléka,

b) középfokú C típusú nyelvvizsga esetén az 1. fizetési fokozat összegének nyolc százaléka,

c) alacsony fokú C típusú nyelvvizsga esetén az 1. fizetési fokozat összegének két százaléka. (...)”

4. Az Iasz.-nak az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„107. § (1) Az igazságügyi alkalmazott idegennyelv-tudási pótlékra jogosult, ha munkakörében az idegen nyelvet a munkáltatója rendelkezése szerint használja és az adott nyelvből az állami nyelvvizsga letételét igazoló bizonyítvánnyal vagy azzal egyenértékű igazolással rendelkezik. (...)”

(4) Az angol, a francia és a német nyelvnek az (1) bekezdés szerint igazolt ismeretért a pótlék mértéke nyelvvizsgánként havonta

a) felsőfokú C típusú nyelvvizsga esetén az illetményalap tizenkettő százaléka,

b) középfokú C típusú nyelvvizsga esetén az illetményalap nyolc százaléka,

c) alacsony fokú C típusú nyelvvizsga esetén az illetményalap két százaléka. (...)”

5. Az Üsztv.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„47. § (1) Az ügyész idegennyelv-ismereti pótlékra jogosult, ha munkakörében az idegen nyelvet a munkáltatói jogkör gyakorlójának rendelkezése szerint használja, és az adott nyelvből állami nyelvvizsga tételét igazoló bizonyítvánnyal vagy azzal egyenértékű igazolással rendelkezik. (...)”

(4) Az angol, a francia és a német nyelvnek az (1) bekezdés szerint igazolt ismeretért a pótlék mértéke idegen nyelvvizsgánként havonta

a) felsőfokú C típusú nyelvvizsga esetén a legalacsonyabb ügyészi alapilletmény tizenkét százaléka;

b) középfokú C típusú nyelvvizsga esetén a legalacsonyabb ügyészi alapilletmény nyolc százaléka;

c) alacsony fokú C típusú nyelvvizsga esetén a legalacsonyabb ügyészi alapilletmény két százaléka. (...)”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése alkotmányos alapjogként rendelkezik az egyenlő munkáért egyenlő bér elvéről. Az Alkotmánybíróság korábban kifejtett álláspontja szerint az Alkotmány 70/B. §-a az általános diszkrimináció-tilalmat megfogalmazó 70/A. §-nak a munka világára vonatkoztatott konkretizálása. [először: 137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456.] Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette azt is, hogy az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdéséből nem következik az, hogy az „egyenlő munkáért” kifejezés olyan, megegyező jellemzőkkel meghatározott, munkavégzés jellegű tevékenységeket foglalna magában, amelyekért a jogviszony személyi és tárgyi körülményeitől függetlenül, minden esetben azonos mértékű szolgáltatás (munkabér) járna. [először: 1060/B/1993. AB határozat, ABH 1997, 771, 772.] „Az Alkotmány e rendelkezése [...] az azonos tárgyi tulajdonságokkal meghatározható munkavégzésekért az eltérő mértékű díjazás kikötésének vagy éppen előírásának jogszabályi lehetőségét nem gátolja, ha az tiltott megkülönböztetést nem valósít meg.” [1060/B/1993. AB határozat, ABH 1997, 770, 771.]

Az Alkotmánybíróságnak tehát az indítvány alapján azt kellett megvizsgálnia, hogy az a tény, hogy a jogalkotó az idegennyelv-ismereti pótlékra való jogosultsági feltételeket egyfelől a bírák, az ügyészek és az igazságügyi alkalmazottak, másfelől pedig a köztisztviselők tekintetében eltérően határozta meg, az Alkotmány által tilalmazott hátrányos megkülönböztetést eredményez-e.

2. Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt rendelkezést a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alkotmány e rendelkezése az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetést tiltja, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Kimondta, hogy az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki, abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem alapvető alkotmányos jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánybíróság gyakorlata során ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140. stb.].

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában személyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha a jogalkotó valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy embercsoporttal történt összehasonlításban kezel hátrányosabb módon [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 161–162.; 1043/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.; 397/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 786, 787.; 432/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 789, 792.; 719/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 769, 775.; 17/2000. (V. 26.) AB határozat, ABH 2000, 112, 115.; 624/E/1999. AB határozat, ABH 2002, 1023, 1035. stb.].

2.1. Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a különböző munkajogi jogszabályok hatálya alatt álló, ebből következően különböző státuszú munkavállalói csoportokra vonatkozó eltérő rendelkezések eredményeznek-e hátrányos megkülönböztetést.

A 44/B/1993. AB határozatában kimondta, hogy önmagában a munkával kapcsolatos viszonyok jogi szabályozásának különbsége nem jelent diszkriminációt, nem alkotmányellenes (ABH 1994, 574, 575.). Később ezzel összhangban a 198/B/1998. AB határozatában a köztisztviselők, a közalkalmazottak, és a Munka Törvénykönyve hatálya alá tartozó munkavállalók tekintetében megállapította, hogy e munkavállalók olyan egymástól elkülönült csoportokba sorolhatók, amelyekre az eltérő munkajogi szabályozás alkotmányosan indokolt (ABH 1999, 668, 669.).

A 954/B/1997. AB határozatában az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy hátrányos megkülönböztetést valósított-e meg a jogalkotó akkor, amikor a bíróvá válás új feltételeként szabta – a törvény hatálybalépésekor (1997. október 1.) már fogalmazóvá kinevezett személyek

esetében is –, hogy egy évig titkárként kell működniük, ügyészek esetében ugyanakkor az 1997. október 1-je előtt kinevezett fogalmazóknál nem szabta feltételül az egyéves titkári működést. Ezzel összefüggésben a határozat megállapította, hogy a különbségtétel nem azonos csoporton belüli személyek között merül fel. „Az ügyészségi és bírósági fogalmazók, az ügyészi és a bírói kinevezésre váró személyek (az ügyészek és a bírák eltérő jogállására, a rájuk vonatkozó különböző, sajátos rendelkezésekre is figyelemmel) nem tartoznak azonos szabályozási körbe, ezért a kifogásolt szabályozás tekintetében diszkrimináció sem állapítható meg” (ABH 2001, 947, 951.).

Ugyanebben a határozatában vizsgálta az Alkotmánybíróság azt is, hogy hátrányos megkülönböztetést eredményez-e, hogy a törvényben előírt javadalmazásra az OIT Hivatalába beosztott bíró és az OIT Hivatalának alkalmazottai már 1998. február 1. napjától, míg a többi bíró és igazságügyi alkalmazott csupán öt hónappal később, 1998. július 1. napjától volt jogosult. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a rendelkezéseknél nem önmagában a bírói kinevezés fennállása a csoportképző ismérv, hanem az adott bíró jogállása, tevékenysége. Nem alkotmányos sértő az, ha az OIT mint a bíróságok igazgatásának központi feladatait ellátó igazgatási szerv Hivatalába beosztott bíróra más rendelkezések érvényesülnek, mint a többi bíróra, ezek között az ítélkező bírákra. Az idézett szabályok értelmében az OIT Hivatalába beosztott bíró jogállása, tevékenysége eltér a többi bíró jogállásától, ugyanígy az OIT Hivatalának alkalmazottai és az egyéb igazságügyi alkalmazottak jogállása, tevékenysége is egymástól eltérő. (...) Mindebből következik, hogy a nem azonos jogállású és tevékenységű személyek között a kifogásolt különbségtétel nem minősíthető diszkriminatívnak” (ABH 2001, 947, 951–952.).

A 63/E/2003. AB határozatban az Alkotmánybíróság elutasította azt a mulasztás megállapítására irányuló indítványt, miszerint a jogalkotó a Ktv. módosítása során hiányosan, nem az eredeti célkitűzés szerint egészítette ki az Iasz.-t. megsértve ezzel az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét. Az indítványozók szerint a módosítás célja az volt, hogy a köztisztviselők és igazságügyi alkalmazottak javadalmazási rendszerének összhangját megteremtse, azaz a javadalmazást tekintve azonos helyzetet hozzon létre a két munkavállalói csoport között. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a módosítás célja csupán az volt, hogy a köztisztviselők és az igazságügyi alkalmazottak javadalmazási rendszere közötti összhangot megteremtse, ami azonban nem jelenti azt, hogy a javadalmazás terén teljes azonosságot kell elérni (ABH 2003, 1565, 1570.). Ez ugyanígy nem lehet cél törvényi (normatív) szinten, mint ahogyan nincs teljes egyenlőség az egyes köztisztviselők személy szerinti javadalmazása tekintetében sem. Emiatt az Alkotmánybíróság szerint nem volt megállapítható, hogy a jogalkotó jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta volna, így az indítványt elutasította.

A 828/E/2003. AB határozat alapját adó indítvány szintén mulasztás megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól abban a tekintetben, hogy a Ktv. módosítása során a jogalkotó elmulasztotta biztosítani az igazságügyi alkalmazottak részére ugyanazokat a kedvezményeket, amelyeket a Ktv. a köztisztviselőknek biztosít. Az indítványozó szerint hátrányos megkülönböztetést eredményez az, hogy a bírácoknak a jubileumi jutalomra való jogosultságát nem 2001. július 1-jéig visszamenőleg, hanem 2005. január 1. napjától biztosította a jogalkotó, másrészt azért is, hogy az egyéb juttatásokat a bíró részére nem alanyi jogon adják, hanem azok a bíróságok éves költségvetésében biztosított előirányzatoktól függően adhatók, és nem is egészen azonosak a köztisztviselői juttatásokkal. „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdéséből sem lehet arra a következtetésre jutni, hogy a Bjt.-nek a bírók egyéb juttatásairól szóló rendelkezéseit ki kell egészíteni úgy, hogy a bírók a köztisztviselőket megillető egyéb juttatásokra legyenek jogosultak. A bírácokat megillető, illetőleg a bírácoknak adható javadalmazás anyagi feltételeit a költségvetés tartalmazza. A bíróságok költségvetését a központi költségvetés szerkezeti rendjében önálló fejezetként kell megjeleníteni. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Országgyűlést az állami költségvetés megállapításánál széles körű mérlegelési jog illeti meg. (297/E/2004. AB határozat, ABH 2004, 1824, 1826.)” (ABH 2006, 1545, 1552.). Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a mulasztás megállapítására irányuló indítványt elutasította.

A 19/2006. (V. 31.) AB határozatban az Alkotmánybíróság azt hangsúlyozta, hogy „a bírác és a köztisztviselők jogi, különösen alkotmányos helyzetében a meglévő számos hasonlóság ellenére még lényegesebb különbségek vannak. A legfontosabb a bírác alkotmányos funkciója – a jogrendszer védelme, a jog pártatlan és szakszerű alkalmazása az egyes jogviták eldöntésében (Alkotmány 50. §) – és ennek szolgálatában a bírói függetlenség. Ebből következik a hivatásos bírác elszakíthatatlan kapcsolata a jogászai szakképzettséggel, tevékenységgel és életpályával. Ezzel szemben nincs ennyire szoros kapcsolat a köztisztviselői minőség és a jogászság között: a köztisztviselői életpályán – a közigazgatásban ellátandó feladatok sokrétűségének megfelelően – nagyon sokféle szakképzettségre egyaránt szükség van, a jogászai ezek közül az egyik, bár nélkülözhetetlen” (ABH 2006, 302, 307–308.).

2.2. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a köztisztviselők nem tekinthetők azonos helyzetben lévő személyeknek az indítványozó által hivatkozott más munkavállalói csoportokkal, így különösen a bírácokkal, az ügyészekkel és az igazságügyi alkalmazottakkal. Ennek indoka, hogy a törvényalkotó éppen a különböző helyzetük miatt szabályozta külön törvényben a fenti közszolgálati alkalmazottak jogállását (Ktv., Bjt., Üsztv., Iasz.). Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy ugyan számos hasonlóság is fellelhető a fenti jogviszonyok összehasonlításakor (köz érdekében kifejtett tevékenység, heti munkaidő hossza)

azonban ezek az azonosságok – az alábbiakban kifejtett indokok miatt – nem elegendőek ahhoz, hogy a köztisztviselők homogén csoportot alkossanak a bírácokkal, ügyészekkel és az igazságügyi alkalmazottakkal. A fenti csoportok között – mint ahogyan arra a korábbi alkotmánybírósági határozatok részletesen utalnak – lényeges különbségek vannak, ebből következően az e csoportokban foglalkoztatottak nem tekinthetők azonos jogállású és tevékenységű személyeknek. A köztisztviselők általában a végrehajtó hatalmi ágba, míg a Bszi., az Üsztv. és az Iasz. hatálya alá tartozók többségükben (közvetlenül vagy közvetve) az igazságszolgáltatás rendszerébe tartoznak. Eltérő az egyes jogviszonyok létesítésének és megszüntetésének módja, valamint azok tartalma, azaz az adott jogviszonyban kifejtett munka jellege is. Lényeges különbségek vannak emellett az alkalmazási feltételek tekintetében is, hiszen míg a bírói, az ügyészi, illetve mindkét szervezetben a titkári működéshez jogi szakvizsga, fogalmazók esetében pedig jogi egyetemi végzettség szükséges, addig az egyéb igazságügyi alkalmazottak (pártfogó felügyelő, igazságügyi szakértő és szakértőjelölt, tisztviselő, írnök, fizikai dolgozó) és köztisztviselők esetében a jogi végzettség nem feltétele a jogviszony létesítésének. Nem azonosak az egyes csoportok tekintetében a hierarchikus viszonyok sem, illetve nem azonosak az elvégzett munka ellenértékéért kifizetett munkabér egyes elemei, valamint annak végösszege sem.

Az idegen nyelv használata és az idegennyelv-ismereti pótlék szorosan kapcsolódik az alkalmazottak tevékenységéhez, az elvégzett munka jellegéhez. Mivel azonban köztisztviselők tevékenysége – a fent kifejtettek alapján – több elemében is eltér a bírác, ügyészek és igazságügyi alkalmazottak munkájának természetétől, ezért esetükben nem beszélhetünk azonos jogállású és tevékenységű személyekről. Ennek megfelelően e személyek nem alkotnak homogén csoportot, így a hátrányos megkülönböztetés viszonylatukban nem állapítható meg. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság – következetes gyakorlata alapján – homogén csoport hiányában a diszkrimináció megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2009. május 12.

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

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK HATÁROZATAI

1128/H/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet egyes rendelkezései alkotmányellenességének utólagos vizsgálataira irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselőtestületének a lakásépítés- és vásárlás helyi önkormányzati pénzügyi támogatásáról szóló 32/1995. (XII. 29.) rendelete 4. § és 17/A. §-ai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás

I.

1. A Budapest Főváros Közigazgatási Hivatal vezetője (a továbbiakban: hivatalvezető) a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés *a*) pontja alapján kezdeményezte az Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselőtestülete (a továbbiakban: képviselő-testület) által alkotott, a lakásépítés- és vásárlás helyi önkormányzati pénzügyi támogatásáról szóló 32/1995. (XII. 29.) sz. önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.) 4. §-ának és 17/A. §-ának felülvizsgálatát és megsemmisítését. A hivatalvezető az Ötv. 98. § (2) bekezdésében biztosított törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva felülvizsgálta az Ör.-t és megállapította, hogy az törvénybe ütköző rendelkezéseket tartalmaz, ezért az Ötv. 99. § (1) bekezdése alapján felhívta a képviselő-testületet a törvénysértés megszüntetésére. A képviselő-testület megtárgyalta a törvényességi észrevételt és megalkotta az Ör. módosítása tárgyában a 3/2005. (II. 14.) sz. önkormányzati rendeletet. A hivatalvezető a módosítással beiktatott 17/A. § rendelkezései tekintetében az alkotmányellenességet továbbra is fennállónak vélte, ezért ismételten felhívta a képviselő-testületet, hogy a törvénysértést 2006. márciusáig szüntesse meg. A képviselő-testület 2006. február 22-i ülésén megtárgyalta a törvényességi észrevételt és megalkotta a 7/2006. (II. 24.) sz. módosító rendeletét. A hivatalvezető szerint azonban az önkormányzat a módosító rendelet megalkotásával továbbra sem tett eleget a törvényességi észrevételben foglaltaknak, ezért ismételten törvényességi észrevételt tett 2006. július 31-én, és 2006. október 30-ig biztosított időt a törvénysértés megszüntetésére. A képviselő-testület 2006. augusztus 30-i ülésén megtárgyalta az ismételt észrevételt és 45/2006. (IX. 5.) sz. önkormányzati rendeletével módosította az Ör.-t, azonban a hivatalvezető véleménye

szerint a törvénysértést ismét nem szüntette meg. A hivatalvezető a módosítások ellenére továbbra is törvénysértőnek tartotta az Ör.-t, ezért kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál az Ör. 4. §-a és 17/A. §-a alkotmányellenességének a megállapítását és a rendelkezések megsemmisítését.

2. A hivatalvezető indítványa szerint az Ör. 4. §-a – amelynek szövegét, kis eltéréssel, a módosítások nyomán a 17/A. § tartalmazza – a Polgári Törvénykönyvbe (a továbbiakban: Ptk.) ütköző rendelkezéseket tartalmaz. A 4. § alapján a helyi önkormányzati támogatás nyújtásának feltétele az, hogy a támogatásban részesülő a támogatás összegének erejéig hozzájáruljon az önkormányzat javára történő jelzálogjog, továbbá annak biztosítására elidegenítési és terhelési tilalom bejegyeztetéséhez a támogatással érintett ingatlanra. A rendelkezés ezek alapján maga keletkeztet jelzálogjogot, illetve ír elő elidegenítési és terhelési tilalmat, amelyet a hivatalvezető a Ptk. 114. § (1) bekezdése, a 254. § (1) bekezdése és a 685. § értelmező rendelkezése alapján törvénysértőnek tart. A Ptk. 114. § (1) bekezdése és a 254. § (1) bekezdése ugyanis lehetővé teszi jogszabálynak jelzálogjog keletkeztetését, illetve elidegenítési és terhelési tilalom előírását, a Ptk. 685. §-a alapján azonban a hivatalvezető álláspontja szerint az Ör. nem minősül jogszabálynak. Ezt az álláspontját arra alapozza, hogy olyan felhatalmazást törvényi előírás nem tartalmaz, amely az önkormányzatot feljogosítja arra, hogy rendeletében jelzálogjog keletkeztetését, illetve elidegenítési és terhelési tilalmat előírjon. A Ptk. 685. § *a*) pontja pedig felsorolásában nem tartalmazza a jelzálogjogra és elidegenítési tilalomra vonatkozó szakaszokat, amelyek alapján az önkormányzati rendelet ezen tárgykörben jogszabálynak minősülne.

Az indítványozó hivatkozott továbbá a 31/1996. (VII. 3.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh1.) is, melyben az Alkotmánybíróság megállapította: az önkormányzat nem jogosult arra, hogy zálogjog keletkeztetését rendeletében előírja. A hivatalvezető álláspontja szerint az Ör.-nek a Ptk.-ba ütköző nevezett rendelkezései alkotmányellenesek, ellentétesek az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével, melynek értelmében a helyi képviselő-testület feladatkörében alkotott rendelete nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. Ezért a fenti indokok alapján indítványozza az Ör. 4. §-a és 17/A. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:
„44/A. § (2) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

2. A Ptk. hivatkozott rendelkezései:

„114. § (1) Ha jogszabály vagy bírósági határozat a rendelkezési jogát kizárja vagy korlátozza, az e tilalommal, illetve korlátozással ellentétes rendelkezés semmis.”

„254. § (1) Zálogjog szerződés, jogszabály vagy bírósági határozat és – ha jogszabály így rendelkezik – hatósági döntés alapján születhet.”

„685. § E törvény alkalmazásában

a) jogszabály: a törvény, a kormányrendelet, továbbá a törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között az önkormányzati rendelet; a 29. § (3) bekezdése, a 200. § (2) bekezdése, a 209/B. § (6) bekezdése, a 305. § (1) bekezdése, a 434. § (3)–(4) bekezdése, az 523. § (2) bekezdése és az 528. § (3) bekezdése tekintetében valamennyi jogszabály;”

3. Az Ör. érintett rendelkezései:

„4. § A támogatás nyújtásának feltétele, hogy a támogatásban részesülő hozzájáruljon a támogatás erejéig az önkormányzat javára történő jelzálogjog, továbbá annak biztosítására elidegenítési és terhelési tilalom bejegyeztetéséhez a 2. §-ban szereplő ingatlanra.”

„17/A. § (1) Az elidegenítési és terhelési tilalom a támogatás teljes visszafizetéséig tart, vissza nem térítendő támogatás nyújtása esetén 5 év. Amennyiben ezen időpont előtt kerül sor az ingatlan elidegenítésére, úgy a kapott támogatást – a törvényes kamatokkal emelten – egy összegben kell visszafizetni.

(2) Amennyiben az (1) bekezdésben szabályozott jelzálogjoggal terhelt ingatlan tulajdonosa, avagy a jelzálogjog leendő jogosultja az ingatlan terhelő újabb jelzálogjog bejegyzéséhez kéri az Önkormányzat hozzájárulását, ahhoz a polgármester járul hozzá.

(3) A polgármester olyan módon járulhat hozzá az újabb jelzálogjog bejegyzéséhez, hogy az újonnan bejegyzett zálogjog nem előzheti meg az Önkormányzat javára korábban bejegyzett jelzálogjogot.

(4) A (3) bekezdésben előírtak alól kivételt képez a kiegészítő kamattámogatású pénzügyi hitel, amely esetben a pénzügyi jelzálogjog bejegyzés megelőzheti az Önkormányzat korábban bejegyzett jelzálogjogát.

(5) Az újabb jelzálogjog bejegyzéséhez úgy lehet hozzájárulni, hogy a nem az Önkormányzat javára bejegyzett, illetve bejegyezni kívánt összeg jelzálogjog mértéke nem haladhatja meg az ingatlan forgalmi értékének 50 százalékát. A forgalmi érték megállapítása az ügyfél által benyújtott adó- és értékbizonyítvány alapján történik.

(6) A 3. § (2) bekezdése alapján támogatásban részesülő kérelmére – kivételesen indokolt és a kérelmező által igazolt esetben – az önkormányzat a jelzálogjog bejegyeztetésétől eltekinthet. A kérelem elbírálásáról a Szociális és Lakásgazdálkodási Bizottság dönt.”

III.

Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott:

1. Az Alkotmánybíróság eljárása során megvizsgálta korábbi határozatait, amelyekben önkormányzati rendelet

által alapított zálogjoggal, illetve óvadékkal kapcsolatban foglalt állást. Az Abh1. megállapította annak az önkormányzati rendeleti szabályozásnak az alkotmányellenességét, amely kerékbilincs alkalmazására jogosította fel a közút kezelőjét, amennyiben a közterületen kijelölt parkolóhelyen parkolási díj megfizetése nélkül, vagy nem kellő mértékű díj megfizetésével történt a várakozás. A határozat indokolása szerint a rendelet az elindulást gátló eszköz alkalmazását a parkolási díjtartozás, mint követelés biztosítására alkalmazta. Az Alkotmánybíróság a Ptk. 114. § (1) bekezdésének, a 254. § (1) bekezdésének és a 685. § a) pontjának összevetésével megállapította, hogy az önkormányzat nem jogosult arra, hogy zálogjog keletkezését rendeletében előírja. Ilyen felhatalmazást ugyanis törvényi előírás nem tartalmaz, a Ptk. 685. § a) pontja pedig a 251. §-t nem említi azok között a rendelkezések között, amelyek tekintetében az önkormányzati rendelet általános értelemben is jogszabálynak minősül. (ABH 1996, 285, 289.) A 3/1999. (III. 24.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) egy olyan önkormányzati rendeleti szabályt semmisített meg, amelyben az önkormányzat a lakás bérbeadásának feltételeként a lakás éves bérleti díjának megfelelő összegű óvadék megfizetését rendelte el. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában arra mutatott rá, hogy az önkormányzat a lakásbérleti jogviszonnyal kapcsolatos jogkörét csak az 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lt.) keretei között gyakorolhatja, amely nem tartalmaz felhatalmazást óvadék szabályozására. (ABH 1999, 375, 377.)

2. Az Alkotmánybíróság az említett határozatok indokolását alapul véve elsőként a helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörét vizsgálta. E határozatok annak alapján zárták ki az önkormányzati rendelet által történő jelzálogjog, illetve óvadék alapításának lehetőségét, hogy arra nem volt törvényi felhatalmazás, illetőleg a felhatalmazás kereteit az önkormányzat túllépte. A helyi közösséget érintő viszonyok szabályozásáról, vagy helyi közügyekről önkormányzati rendelet azonban nem csak törvényi felhatalmazás alapján rendelkezhet, hanem az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének a) pontja szerint, eredeti jogalkotói hatáskörben is. Eszerint a helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül. A 44/A. § (2) bekezdése felhatalmazza az önkormányzatot a feladatkörében történő rendeletalkotásra, amely rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.

2.1. Az Alkotmánybíróság a 17/1998. (V. 13.) AB határozat rendelkező részében kimondta, hogy „önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha ugyanis helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében – külön törvényi felhatalmazás hiányában is – jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalko-

tásra.” (ABH 1998, 155.) Ennek tükrében vizsgálta meg az Alkotmánybíróság az Lt.-t, mint országos szintű szabályozást, hogy tartalmaz-e lakáscélú támogatásokkal kapcsolatos rendelkezést. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Lt. e tárgykörben kizárólag az önkormányzati helyi támogatás fogalmát határozza meg, a következők szerint: „(E törvény alkalmazásában:) 22. Önkormányzati helyi támogatás: kamatmentes kölcsön, illetőleg részben vagy egészben vissza nem térítendő támogatás nyújtása rászoruló családok részére lakótelek, új vagy használt lakás megszerzéséhez, lakás bővítéséhez, korszerűsítéséhez, felújításához, fenntartásához, lakáscélú kölcsön törlesztőrészleteinek, lakás lakbérének megfizetéséhez és más, a lakással kapcsolatos költségeik viseléséhez, valamint társasházi közös tulajdonú és lakásszövetkezeti tulajdonú épületek és épületberendezések felújításához, korszerűsítéséhez.” (Lt. 91/A. §). Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. vizsgált rendelkezései nem ellentétesek az Lt. fogalom meghatározásával, mint magasabb szintű jogszabály rendelkezésével.

2.2. Az előbb hivatkozott határozatban foglaltakat erősíti meg – immár a lakáshoz jutás helyi támogatásával összefüggésben – a 17/2006. (V. 17.) AB határozat is, melyben az Alkotmánybíróság kimondta: önmagában az a tény, hogy magasabb szintű jogszabályok a lakáshoz jutás helyi önkormányzati támogatását szabályozási körükbe vonták, nem akadályozza annak, hogy ugyanebben a tárgykörben helyi önkormányzat rendeletet adjon ki. A határozat alapjául szolgáló ügy vizsgálata során fény derült továbbá a megtámadott önkormányzati rendelet kiadására felhatalmazást adó, a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés h) pontjának és 23. §-ának alkotmányellenességére. Az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy kormányrendelet nem adhat felhatalmazást önkormányzati rendelet alkotására és nem avatkozhat bele a helyi közügyekbe. Az Alkotmánybíróság – korábbi határozatait is figyelembe véve – rámutatott arra, hogy a felhatalmazó rendelkezés megsemmisítése nem tette alkotmányellenessé a helyi rendeletet, hiszen a lakáshoz jutás helyi támogatására, mint helyi közügyre kiterjedő szabályozás közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésén is alapulhat. (ABH 2006, 281, 290–291.)

2.3. Mindezek alapján elhatárolható egymástól az Abh1.-ben, illetve az Abh2.-ben megsemmisített rendelkezések által szabályozott jelzálogjog, illetve óvadék keletkezése és a jelen ügyben szereplő jelzálogjog alapítása.

Az Abh1.-ben szereplő kerékbilincs alkalmazását, mint a követelés jelzálogjoggal való biztosítását, a megsemmisített önkormányzati rendelet törvényi felhatalmazás alapján kívánta szabályozni. Ez a rendelet a preambuluma szerint az Ötv. 16. §-ában és 63/A. §-ában, valamint a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Köt.) 15. § (2) bekezdésében foglalt felhatalmazáson alapul. Ezen túlmenően egy jogszabály erejénél fogva keletkező (*ex lege*) jelzálogjogról lett volna szó, amelyet a Ptk.

rendelkezései nem tettek lehetővé. Az Ör. jelzálogjogra vonatkozó rendelkezései azonban nem jelzálogjog jogszabállyal való alapításaként értelmezendők, hanem egy jövőbeli szerződés kikötéseként. Az Ör. szabályozása egy szerződéses feltételrendszert állapít meg, amely megfogalmazza a támogatás nyújtásának feltételeit és a támogatás felhasználásnak módját, továbbá annak a következményét is, ha a támogatást nem a meghatározott célra használják fel [Ör. 8. § (3) bekezdés], illetve a támogatással érintett ingatlant az Ör. által nem megengedett módon idegenítik el [Ör. 17. § (1) bekezdés]. A lakásépítési- és vásárlási támogatás önkormányzat általi nyújtásának, azaz a szerződés teljesítésének a feltétele a támogatással érintett ingatlanon történő jelzálogjog, illetve annak biztosítására elidegenítési és terhelési tilalom alapítása, amely garanciát jelent az önkormányzat számára, hogy az általa nyújtott kamatmentes kölcsön az Ör. 16. §-ában meghatározott futamidőn belül visszafizetésre kerül. Az önkormányzat, mint szerződő fél általi kikötés általánosan elfogadható egy támogatás jellegű szerződés esetében, és a kérelmező által is indokoltan vállalható feltétel, hiszen számára kamatmentes kölcsön, illetve ingyenes pénzeszközök nyújtása történik.

Az Abh2.-ben azért került sor az önkormányzati rendeleti szabályozás megsemmisítésére, mert az túllépte azt a jogalkotási keretet, amely a felhatalmazó törvény (az Lt.) alapján nyitva állt számára. A jelen ügyben vizsgált Ör. nem rendelkezik ilyenfajta törvényi háttérrel, hanem – mint ahogyan az Alkotmánybíróság utalt rá – törvényi felhatalmazás nélküli, eredeti jogalkotási hatáskörben született és ekként rendelkezik a lakásépítési- és vásárlási támogatás nyújtásáról.

3. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése szerint „[a] képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, (...) önkormányzati rendeletet alkot.” A település lakosainak lakáshoz jutására vonatkozó támogatás nyújtása a lakásgazdálkodással kapcsolatos helyi közügyek közé tartozik. Ez a tevékenység azonban nem tartozik az önkormányzat által kötelezően ellátandó közügyek közé, így önként vállalt helyi közügynek tekintendő, és mint olyanra az Ötv. 1. § (4) bekezdése vonatkozik: „A helyi önkormányzat – a választott helyi képviselő-testület által, vagy a helyi népszavazás döntésével – önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabályt nem sért.”

4. Az Alkotmánybíróság vizsgálata során kitért az Ötv. 63/A. §-a szerinti, a fővárosi és kerületi önkormányzatok közötti feladat- és hatásköri megosztásra is. A b) pont alapján: „A fővárosi önkormányzat (...) ellátja a lakásgazdálkodással kapcsolatos feladatokat, ennek keretében: elkészíti a lakásépítési és lakásrehabilitációs tervet és össze-

hangolja megvalósítását; meghatározza a lakásépítés támogatásának rendszerét, létrehozza az önkormányzati tulajdonú lakásokra vonatkozó lakbérövezeteket, dönt a lakbérmegállapítás és a lakásfenntartási támogatás elveiről, szabályozza az önkormányzati lakáshoz jutás és az önkormányzati tulajdonú lakások cseréjének feltételeit.” Ennek alapján alkotta meg a fővárosi önkormányzat a 17/2006. (IV. 14.) Főv. Kgy. rendeletet, amely többek között szól a lakásépítés támogatásának rendszeréről is. Mivel azonban ez a rendelet jelzőalapítását nem tiltja meg a kerületi önkormányzatok számára, így az Ör. ezzel a rendelettel sem ellentétes és eleget tesz az Ötv. 65/A. § (2) bekezdés 3. mondatában foglalt követelménynek, mely szerint: „A kerületi képviselő-testület rendelete nem lehet ellentétes a közgyűlés rendeletével.”

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2009. május 19.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró

403/B/2007 AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az igazságügyi és rendészeti miniszter felügyelete, irányítása alá tartozó fegyveres szervekkel hivatásos szolgálati viszonyban állók szolgálati viszonyáról és a személyügyi igazgatás rendjéről szóló 18/2008. (IX. 18.) IRM rendelet 31. § (5) bekezdés *e*) és *g*) pontjai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek, valamint az önkormányzati tűzoltóság szolgálati viszonyban álló tagjai szolgálati viszonyának egyes kérdéseiről és a személyügyi igazgatás rendjéről szóló 9/1997. (II. 12.) BM rendelet 34. § (1) bekezdés „az állampolgárok felé irányuló szolgáltatással kapcsolatos tevékenységgel jár” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

Indokolás

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek, valamint az önkormányzati tűzoltóság szolgálati viszonyban álló tagjai szolgálati viszonyának egyes kérdéseiről és a személyügyi igazgatás rendjéről szóló 9/1997. (II. 12.) BM rendelet (a továbbiakban: R1.) 33. § (9) bekezdés *e*) és *g*) pontjai, valamint a 34. § (1) bekezdés „az állampolgárok felé irányuló szolgáltatással kapcsolatos tevékenységgel jár” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. A sérelmezett rendelkezések azt szabályozzák, hogy mikor nem engedélyezhető a hivatásos állomány tagja részére munkavégzéssel járó egyéb jogviszony létesítése.

Az indítványozó kérelmét arra alapította, hogy a támadott rendelkezések ellentétesek a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.), illetve a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: SzVMt.) releváns rendelkezéseivel. Ezen túlmenően arra is hivatkozott, hogy a miniszter nem kapott felhatalmazást a Hszt.-ben meghatározott összeférhetlenségi okok bővítésére. Az indítványozó e miatt úgy véli, hogy sérül az Alkotmány 2. § (1) bekezdése (jogállamiság elve, illetőleg a jogbiztonság követelménye), valamint a 37. § (3) bekezdése (a miniszteri rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabály előírásaival).

2.1. Az indítvány benyújtását követően megjelent az igazságügyi és rendészeti miniszter felügyelete, irányítása alá tartozó fegyveres szervekkel hivatásos szolgálati viszonyban állók szolgálati viszonyáról és a személyügyi igazgatás rendjéről szóló 18/2008. (IX. 18.) IRM rendelet (a továbbiakban: R2.). A 2008. szeptember 21. napja óta hatályban lévő R2. 31. § (5) bekezdés *e*) és *g*) pontjai szövegszerűen megegyeznek az indítvány által támadott R1. 33. § (9) bekezdés *e*) és *g*) pontjaival.

2.2. Úgyszintén az indítvány benyújtását követően a hivatásos katasztrófavédelmi szervek, valamint a hivatásos önkormányzati tűzoltóság szolgálati viszonyban álló tagjai szolgálati viszonyának egyes kérdéseiről és a személyügyi igazgatás rendjéről szóló 11/2009. (III. 6.) ÖM rendelet az R1.-t 2009. március 14. napjával hatályon kívül helyezte.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései.
„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”
„37. § (3) A Kormány tagjai törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörükben

eljárva rendeletet adnak ki, amelyek törvénnyel és kormányrendelettel nem lehetnek ellentétesek. A rendeleteket a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

2. Az R1. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„33. § (9) Nem engedélyezhető akkor sem a hivatásos állomány tagja részére a munkavégzéssel járó egyéb jogviszony létesítése, ha

[...]

e) a tevékenység a hivatásos állomány tagjának munkaköri kötelességéből fakadó szolgálati feladata,

[...]

g) személyek őrzésével, biztosításával és e személyek objektumainak őrzésével kapcsolatos feladatra terjed ki, vagy követelés behajtására irányul,”

„34. § (1) A hivatásos állományba tartozással összeférhetetlen munkavégzéssel járó – így általában, amely az állomány tagjának szolgálati tevékenységével érintett szervezettel létesítendő, valamilyen hatósági vagy felügyeleti tevékenységgel összefüggő, illetve az állampolgárok felé irányuló szolgáltatással kapcsolatos tevékenységgel jár, vagy a szolgálati hely és a tevékenységet biztosító szervezet között gazdasági, elszámolási jogviszony áll fenn – egyéb jogviszonyt az állomány tagja nem folytathat.”

3. Az R2.-nek az indítvánnyal támadott szabályozással megegyező rendelkezései:

„31. § (5) Nem engedélyezhető a hivatásos állomány tagja részére a munkavégzéssel járó egyéb jogviszony létesítése különösen, ha

[...]

e) a tevékenység a hivatásos állomány tagjának munkaköri kötelességéből fakadó szolgálati feladata,

[...]

g) személyek őrzésével, biztosításával és e személyek objektumainak őrzésével kapcsolatos feladatra terjed ki, vagy követelés behajtására irányul,”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az indítvány benyújtását követő jogszabály-változásokra figyelemmel megállapította, hogy az R1. támadott rendelkezései az indítvány elbírálásakor már nem hatályosak. Egyúttal azt is megállapította, hogy a támadott szabályozás egy részét [az R1. 33. § (9) bekezdés e) és g) pontját] az R2. tartalmazza.

Az Alkotmánybíróság a hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét fő szabályként nem vizsgálja (először: 335/B/1990/13. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.). Erre utólagos normakontroll keretében csak az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés, illetve a 48. § szerint alkotmányjogi panasz alapján van mód, mivel ezekben az esetekben az alkalmazott jogszabály alkot-

mányellenességének megállapítása mellett a konkrét ügyben való alkalmazási tilalom kimondására is van lehetőség. A kialakult gyakorlat szerint azonban a hatályon kívül helyezett jogszabály helyébe lépő új rendelkezések tekintetében is lefolytatandó a vizsgálat akkor, ha a régi és az új szabályozás tartalmi azonossága megállapítható [pl. 335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261, 262.; 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2005, 329, 333–334.; 519/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1182, 1184.; 26/2004. (VII. 1.) AB határozat, ABH 2004, 398, 406.; 2/2007. (I. 24.) AB határozat, ABH 2007, 65, 92.].

A fentiekben kifejtett gyakorlatnak megfelelően az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. §-ának a) pontja alapján az R1. 34. § (1) bekezdés „az állampolgárok felé irányuló szolgáltatással kapcsolatos tevékenységgel jár” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette. Ugyanakkor az R2. 31. § (5) bekezdés e) és g) pontjai, mint az indítvánnyal támadott rendelkezések egy részének helyébe lépett szabályozás tekintetében az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot lefolytatta.

2. Az indítványozó két szempont alapján kifogásolta a rendelkezéseket: egyrészt törvénnyel való ellentétre hivatkozott, másrészt azt állította, hogy az adott tárgykör rendeleti szabályozására nem volt felhatalmazása a miniszternek.

A Hszt. releváns rendelkezései szerint a hivatásos állomány tagja csak engedéllyel létesíthet olyan munkavégzéssel járó egyéb jogviszonyt, amely a hivatásos szolgálattal, illetve a szolgálati beosztással nem összeférhetetlen. A törvény azt is kimondja, hogy nem adható engedély, ha a munkavégzéssel járó egyéb jogviszony ellentétes a fegyveres szerv feladataival, vagy a szolgálat kötelességszerű, pártatlan és befolyástól mentes ellátását, illetve a fegyveres szerv tekintélyét veszélyezteti [65. § (2), illetve (5) bekezdés].

A Hszt. egyik felhatalmazó rendelkezése feljogosítja a fegyveres szervet irányító minisztert arra, hogy rendeletben határozza meg a más kereső foglalkozás bejelentésével, engedélyezésével kapcsolatos szabályokat [342. § (2) bekezdés c) pont].

Az SzVMt. 3. § (5) bekezdése szerint a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja állományilletékes parancsnoka engedélyével vezethet személy- és vagyónvédelmi tevékenységet.

Az Alkotmánybíróság a felhívott törvényi rendelkezésekkel összefüggésben rámutat: a törvényhozó a hivatásos szolgálattal, illetve a szolgálati beosztással egyébként nem összeférhetetlen esetekben is csak akkor teszi lehetővé a munkavégzéssel járó egyéb jogviszony létesítését, ha az érintett erre engedélyt kapott. Az R2. tehát nem további összeférhetlenségi okokat határoz meg, hanem felsorolja – nem kimerítő jelleggel – azokat az eseteket, amikor az engedély nem adható ki. Az engedélyezésről döntő állományparancsnoknak egyébként ezeken az eseteken túlme-

nően is jogában áll további szempontokat mérlegelni a döntése meghozatalakor. Mindez, vagyis az engedélyhez kötöttség tartalmilag szoros összefüggésben áll a törvényi megszorítással, amely biztosítani kívánja a szolgálat kötelességszerű, pártatlan és befolyástól mentes ellátását. Ebből fakadóan sem az indítványozó által hivatkozott törvénnyel való ellentét, sem a felhatalmazásról szóló rendelkezés kereteinek túllépése nem állapítható meg, így a felhívott alkotmányi rendelkezések sem sérülnek. Ezért az Alkotmánybíróság az R2. 31. § (5) bekezdés e) és g) pontjai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2009. május 25.

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

1370/B/2007. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a műteremlakások bérletére vonatkozó egyes szabályokról szóló 15/1995. (XII. 29.) MKM rendelet 5. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó azt sérelmezi, hogy míg az önkormányzati lakásba a bérlő által jogszerűen befogadott személy – bizonyos feltételek esetén – a bérlő halála után jogosult a bérleti jog folytatására [lakások és helyiségek bérletéről szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.) 32. § (2) bekezdés], addig a műteremlakások bérletére vonatkozó egyes szabályokról szóló 15/1995. (XII. 29.) MKM rendelet (a továbbiakban: R.) 5. § (2) bekezdése alapján műteremlakások esetében ez nem lehetséges: a művész halálát követően az általa befogadott személynek el kell hagynia a lakást. Az indítványozó szerint mindez hátrányos megkülönböztetést eredményez az önkormányzati lakás és az önkormány-

zati tulajdonú műteremlakás bérlői által jogszerűen befogadott hozzátartozók között, ezért az R. említett rendelkezésének megsemmisítését kérte.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

2. Az Ltv. érintett rendelkezése:

„32. § (2) Önkormányzati lakás esetén az, akit e törvény alapján a bérlő a bérbeadó hozzájárulása nélkül fogadhat be a lakásba, a lakásbérleti jog folytatására jogosult, ha a bérlő a lakásba befogadta és a bérlő halálakor életvitelszerűen a lakásban lakott.”

3. Az R. támadott rendelkezése:

„5. § (2) Az (1) bekezdés alapján befogadott személy a lakásbérleti szerződés megszűnése esetén a műteremlakás bérleti jogának folytatására nem jogosult, és elhelyezéséről maga köteles gondoskodni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó által felhívott szabályok áttekintése során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ltv. és az R. valóban eltérően szabályozza a lakásbérleti jog folytatásának jogát: az általános szabály szerint [Ltv. 32. § (2)–(4) bekezdés] önkormányzati lakás esetében a jogalkotó a bérlő halála esetén elismeri az együttlakó hozzátartozónak a bérleti jog folytatásához való jogát. Ehhez sem a bérbeadó elismerő nyilatkozatára, sem pedig új bérleti szerződés kötésére nincs szükség. Az R. azonban a bérleti jog alanyi jogon történő folytatását kizárja.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezést. Rámutatott egyrészt, hogy személyek közötti, alkotmányértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon [21/1990. (X. AB határozat, ABH 1990, 73, 78.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 162.; 43/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.]. A diszkrimináció vizsgálatánál tehát az első eldöntendő kérdés az, hogy az adott szabályozás tekintetében állított megkülönböztetés egymással összehasonlítható alanyi körre vonatkozik-e

[49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 246, 249.; 432/B/1995. AB határozata, ABH 1995, 789, 792.].

A kifejtettek alapján jelen ügyben mindenekelőtt azt kellett eldönteni, hogy az Ltv. és az R. összehasonlítható vagy eltérő helyzetben lévő személyekre állapít-e meg eltérő rendelkezéseket a lakásbérleti jog folytatásával kapcsolatban.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bérlői jogállás kétségtelen azonosságot jelent az önkormányzati tulajdonú lakások tekintetében. Az önkormányzattal szerződéses jogviszonyban álló bérlők jogait és kötelezettségeit az Ltv. egységesen szabályozza. Ezért az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az önkormányzati bérlakásba jogszerűen befogadott hozzátartozók olyan, azonos csoportba tartozó jogalanyoknak tekinthetők, akik között a megkülönböztetés alkotmányossága vizsgálható.

2. A diszkrimináció tilalma – az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint – elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem emberi jog vagy alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot is sérti. Az Alkotmánybíróság ez utóbbi körben viszont kizárólag akkor ítéli alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203.]. Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja szerint továbbá a megkülönböztetés tilalma nem jelenti azt, hogy minden megkülönböztetés tilos. A tilalom arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie és az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogszabályok és kedvezmények elosztása szempontjait meghatározni [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. A diszkrimináció tilalmából tehát nem következik az, hogy az állam – a különböző élethelyzetekben lévőkre tekintettel – ne különböztethetne, feltéve, hogy ezzel az alkotmányos követelményeket nem sérti. [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 282.; 74/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 369, 373–374.]

Mivel a hajlékhoz való jog nem tekinthető alkotmányos alapjognak [42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000, 329.], az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben azt kellett mérlegelnie, hogy a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül zárta-e ki az R. hatálya alá tartozó lakások esetében a lakásbérleti jog folytatásának lehetőségét.

2.1. Ennek eldöntésekor az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy az R. az önkormányzati lakások körén belül egy jól körülhatárolt, speciális csoportra vonatkozik: az R. hatálya [összhangban az Ltv. 3. § (3) bekezdésével és 87. § (3) bekezdésével] a kultúráért felelős miniszter bérlőkijel-

ölési jogával érintett és műteremlakásként vagy szükség-műteremlakásként juttatott önkormányzati tulajdonban lévő lakásokra terjed ki (R. 1. §).

Megállapítható egyrészt, hogy az R. szabályozási körébe tartozó lakások rendeltetésükben, felhasználásukban eltérnek más önkormányzati lakásoktól: a műteremlakás speciális alanyi kör tevékenységéhez kötött ingatlan, bérlőjéül ugyanis csak az a képző-, ipar-, fotó-, illetve ipari tervezőművész jelölhető ki, aki alkotóművészeti tevékenységét élethivatásszerűen gyakorolja [R. 3. § (1) bekezdés]. A műteremlakások továbbá többnyire elrendezésükben, kialakításukban is különlegesek, műteremnek ugyanis az a lakáshoz kapcsolódó helyiség minősül, amelynek alapterülete a 20 négyzetmétert meghaladja, belmagassága legalább 3 méter, valamint ablaka északkeleti, északi vagy északnyugati tájolású, és ablakfelülete legalább 5 négyzetméter [R. 2. § a) pont].

Ebből következően a műteremlakás nem csupán a bérlő (és adott esetben családja) lakhatási lehetőségét biztosítja, hanem elsősorban az ott élő művész alkotó tevékenységét, működését szolgálja.

2.2. A műteremlakás funkciója mellett az Alkotmánybíróság hasonlóan jelentősnek tartotta, hogy az R. bérlőkijelölési joggal érintett lakásokra vonatkozik. A bérlőkijelölés lényege – ahogyan azt az 1015/H/1998. AB határozat is megfogalmazta – az, hogy „a bérlőtől és a bérbeadótól különböző harmadik szerv jogosult a bérleti jog megszűnése esetén az (újabb) bérleti szerződés tartalmát meghatározni (bérlő-kiválasztási jog esetén ez a bérlő személyére és a bérleti jogviszony időtartamára vonatkozik).” (ABH 2007, 2216, 2219.) Nem kétséges, hogy a bérlőkijelölési jog alapvető lényege veszne el, ha a jogalkotó a lakásbérleti jog folytatását e lakások vonatkozásában is az általános szabályok szerint rendezné, és a bérlő halála – mint jogi tény – következtében ipso iure alanyváltás következne be a bérlő személyében.

Indokolt e körben egyébként arra is rámutatni, hogy műteremlakások esetében ugyan az R. zárja ki annak lehetőségét, hogy a bérleti jogot a befogadott hozzátartozók folytassák, azonban e szabályozás lehetőségét maga az Ltv. teremti meg. Az Ltv. 32. § (5) bekezdése ugyanis a bérlőkijelölési joggal érintett lakásokra vonatkozóan – ennek megfelelően az R. hatálya alá tartozó lakásokat érintően is – a bérleti jog folytatásának jogát eleve az általános szabályoktól eltérően rendez: kimondja, hogy e lakások bérleti jogát a bérlő halála esetén csak a bérlőkijelölésre jogosult által meghatározott személy folytathatja. A befogadott hozzátartozók tehát már az Ltv. alapján sem jogosultak alanyi jogon a lakásban maradni.

A kifejtett indokok alapján az Alkotmánybíróság álláspontja az, hogy az önkormányzati lakások, illetve az önkormányzati tulajdonú műteremlakások bérlői által jogszerűen befogadott személyek közötti, a bérleti jog folytatásával kapcsolatos különbségtétel – a műteremlakások funkciójára, illetve a bérlőkijelölési jogra tekintettel – ésszerű indokokon nyugszik, önkényesnek nem tekinthető.

Az Alkotmánybíróság ezért az R. 5. § (2) bekezdésének megsemmisítésére irányuló, a diszkrimináció tilalmára alapított indítványt elutasította.

Budapest, 2009. május 25.

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

564/B/2008. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a Budai Palota kulturális, turisztikai fejlesztéséhez kapcsolódó beruházások megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról szóló 73/2008. (IV. 3.) Korm. rendelet 1. § alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó önkormányzat nevében eljáró polgármester a Budai Palota kulturális, turisztikai fejlesztéséhez kapcsolódó beruházások megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról szóló 73/2008. (IV. 3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 1. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Indítványában előadta, hogy az R. 1. § (1) bekezdése szerint a Kormány kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánította az R. 1. számú mellékletben felsorolt, a Budai Palota kulturális, turisztikai fejlesztéséhez kapcsolódó beruházások megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyeket. Az R. 1. § (2) bekezdése értelmében a kiemelt jelentőségű közigazgatási hatósági ügyekben eljáró hatóságokat a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ngt.) 2. §-ának alkalmazásával kell megállapítani. Ez

utóbbi rendelkezés szerint kiemelt jelentőségű ügyben első fokon

a) a Kormány által rendeletben meghatározott közigazgatási szerv, ennek hiányában az ügyfajtára vonatkozó különös eljárási szabályok szerint másodfokon eljáró közigazgatási szerv,

b) szakhatóságként a Kormány által rendeletben meghatározott közigazgatási szerv, ennek hiányában az ügyfajtára vonatkozó különös eljárási szabályok szerint másodfokon szakhatóságként eljáró közigazgatási szerv jár el. Az indítványozó érvelése szerint az R. „1. számú mellékletében felsorolt műemlékek vonatkozásában a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal másodfoka hivatott eljárni, azaz a KÖH elnöke”. Hivatkozik továbbá arra, hogy az Alkotmánybíróság 35/2008. (IV. 3.) AB határozatával (ABK 2008, március, 352.) a Hivatal elnökének másodfokú hatósági jogkörét kimondó jogszabályi rendelkezést [a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalról szóló 308/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § (5) bekezdés második mondata] 2008. június 30. napjával megsemmisítette, ezáltal a támadott jogszabályhely sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonság elvét.

Ugyancsak a jogbiztonság sérelmét látja az indítványozó abban, hogy az Ngt. 2. §-a alapján a kiemelt jelentőségű közigazgatási hatósági ügyekben szakhatóságként a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal jár el, viszont „az Alkotmánybíróság 2008. június 30. napjával állapította meg a szervet létrehozó szabály alkotmányellenességét”.

Az indítványozó álláspontja szerint „az Ngt. által kiemeltnek minősített ügyekre előírt határidő alapján nem biztosított, hogy az Alkotmánybíróság döntései folytán előállt új helyzetben az R.-ben meghatározott szervek a rendelkezésükre álló eljárási határidők megtartása mellett hatáskörüket gyakorolva járhatnak majd el. Az eljárásra kijelölt szervek státuszában rejlő bizonytalanság egyúttal kiszámíthatatlanná teszi az ügyek menetét, amely egy kiemeltnek minősített, világörökségi területen, műemléki környezetben megvalósítandó fejlesztésekkel összefüggésben kifejezetten aggályos, alkotmányellenes és sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvét”.

2. Az indítványozó további érvelése szerint az R. sérti az Alkotmány 37. § (3) bekezdését [helyesen 35. § (2) bekezdését] is, mivel az túlterjeszkedik az Ngt. által adott felhatalmazáson, és olyan össze nem kapcsolható kérdéseket is a kiemelt ügykörbe von, amelyek oda nem sorolhatók. Hivatkozik arra, hogy az engedélyezési eljárás során az engedélyeket helyrajzi számonként külön-külön kell kiadni, az R. 1. számú melléklete által (helyrajzi számonként felsorolt) kiemelt beruházások közül egyetlen egy éri el a Ngt.-ben meghatározott összértéket, amely indokoltá tehetné egyéb alkotmányos feltételek esetén a kiemelt minősítést és az általánostól eltérő, speciális eljárást, ügyintézt. Minden más esetben, ahol a beruházás összértéke

nem éri el az Ngt.-ben meghatározott értékhatárt, nem képezheti felhatalmazás hiányában kiemelt ügyek tárgyát. Ezért álláspontja szerint az R. 1. számú mellékletének 2–8. pontjaiban jelölt fejlesztési célú beruházásokkal összefüggésben megalkotott szabályozás a törvényi felhatalmazás hiányára tekintettel is alkotmányellenes.

II.

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

„35. § (1) A Kormány

(...)

b) biztosítja a törvények végrehajtását;

(...)

(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 R. indítvánnyal támadott szabályai:

„1. § (1) A Kormány kiemelt jelentőségű ügygyé nyilvánítja az 1. számú mellékletben felsorolt, a Budai Palota kulturális, turisztikai fejlesztéséhez kapcsolódó beruházások megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyeket.

(2) Az (1) bekezdés szerinti közigazgatási hatósági ügyekben eljáró hatóságokat az Ngt. 2. §-ának alkalmazásával kell megállapítani.

(3) A 2. számú mellékletben felsorolt szakhatósági ügyekben eljáró szakhatóságot az Ngt. 2. §-ának alkalmazásával kell megállapítani.”

1. számú melléklet a 73/2008. (IV. 3.) Korm. rendelethez

A kiemelt jelentőségű ügyekhez tartozó beruházások, valamint a megvalósításukhoz szükséges hatósági engedélyek

Létesítmény	Létesítmény azonosító adatai	A beruházás megvalósításával kapcsolatos engedélyek
1. A volt Honvéd Főparancsnokság és Honvédelmi Minisztérium épületében a Vár és Palota látogatói központjának kialakítása	Hrsz.: 6462	Építésügyi hatósági engedélyek
2. Szent György tér helyreállítása, területrendezése	Hrsz.: 6456/1	
3. Csikós udvarban Lovas bemutatóhely létrehozása Szárazárokban madárröpde kialakítása	Hrsz.: 6452/1	
4. Déli és keleti várlejtő parkjainak rendezése	Hrsz.: 6452/1, 6452/3	
5. Szabadtéri színpad kialakítása, környezetrendezése	Hrsz.: 6452/1	
6. Nagyrendella parkosítása, Zsigmond-torony revitalizálása	Hrsz.: 6452/3	
7. Szent György tér nyugati oldalának rendezése: történelmi szabadtéri és pincszinti bemutatóhelyek és hozzá kapcsolódva gyalogos sétányok kialakítása	Hrsz.: 6452/1, 6453/2, 6455/1	
8. Palota rekonstrukció I. ütem, „Vízholdó lépcső” revitalizálásával új megközelítési út vonal kialakítása	Hrsz.: 6452/1, 6452/2	

2. számú melléklet a 73/2008. (IV. 3.) Korm. rendelethez

Az 1. § (3) bekezdésben hivatkozott szakhatósági ügyek

- Tűzvédelem
- Egészségügy
- Környezetvédelem, természetvédelem és vízügy
- Útügy (a fővárosi kerületi önkormányzat tulajdonában lévő helyi közutak esetében)
- Építésügy

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már több ízben és részletesen vizsgálta a normavilágosság, a jogbiztonság és a jogállamiság összefüggését. Az Alkotmánybíróság már a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában megállapította: a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze,

egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. (ABH 1992, 59, 65.) A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság elvi 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 hor-

dozzon (ABH 1992, 135, 142.). 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.].

2. Az indítványozó a támadott rendelkezés alkotmányellenességét egyrészt a jogbiztonságban megnyilvánuló jogállamiság sérelmére alapozza, amennyiben álláspontja szerint az Alkotmánybíróság általa hivatkozott határozatainak tükrében az R. alkalmazása során eljárni hivatott szervek jogállása bizonytalanra vált. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

2.1. Az indítvány által támadott R. által érintett műemlékek vonatkozásában az Ngt. valamint az R. szabályai alapján – a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalról szóló 308/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.1.) 2. § (5) bekezdésének alkalmazásával – szakhatósági ügyekben a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal elnökének kellett eljárnia. Ezt a rendelkezést – ahogy arra az indítvány is hivatkozik – az Alkotmánybíróság 35/2008. (IV. 3.) AB határozata (ABK 2008. március, 352.) 2008. június 30. napjával semmisítette meg. Az indítvány benyújtásának időpontjában, 2008. májusában tehát a hivatkozott rendelkezés hatályban volt. Az R.1. 2. § (5) bekezdését azonban 2008. július 1. napjával a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalról szóló 308/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet módosításáról szóló 173/2008. (VI. 30.) Korm. rendelet 1. §-a akként módosította, hogy a szakhatósági ügyekben első fokon a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal területi szerve jár el, a másodfokú hatósági jogkört pedig a Hivatal központi szerve látja el. Mindezek alapján az R. alkalmazása során eljáró szervezet jellegét, illetve jogállását tekintve az indítvány által hivatkozott jogbizonytalanság nem állapítható meg.

2.2. A jogbiztonság sérelmét látja továbbá az indítványozó abban, hogy a kiemelt jelentőségű közigazgatási hatósági ügyekben szakhatóságként a regionális közigazgatási hivatalok járnak el, az ezeket létrehozó jogszabályt azonban az Alkotmánybíróság 2008. június 30. napjával megsemmisítette. Az indítvány által hivatkozott határnapal az Alkotmánybíróság 90/2007. (XI. 14.) AB határozata (ABH 2007, 750.; a továbbiakban: Abh.1.) valójában megsemmisítette a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet. Időközben azonban a Kormány kibocsátotta a közigazgatási hivatalról szóló 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendeletet, amelyet az Alkotmánybíróság 131/2008. (XI. 3.) AB határozatában (ABK 2008. november, 1493.; a továbbiakban: Abh.2.) 2008. december 31. napjával ismét csak megsemmisített. Az Abh.1. megállapította, hogy a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés az önkormányzati alapjogok szabad gyakorlása korlátozásának lehetőségét is magában

rejti, ezért a törvényességi ellenőrzés gyakorlására jogosult szerv hatáskörét 2/3-os törvény kell, hogy szabályozza. A 2/3-os törvényben szabályozott önkormányzati alapjogok védelmének szervezeti garanciájaként, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) hozta létre a törvényességi ellenőrzés gyakorlására jogosult szervet magát is. Az Ötv. 98. § (1) bekezdése intézményesítette a közigazgatási hivatalokat és határozta meg az államszervezetben elfoglalt helyüket. Az Ötv.-nek ez a szabálya fővárosi, megyei szervként iktatta be a közigazgatási hivatalt az államszervezetbe, azaz a 2/3-os törvényben megnyilvánuló politikai konszenzus kiterjedt arra is, hogy a helyi önkormányzatok felett fővárosi, megyei szinten működő államigazgatási szerv gyakorolja a törvényességi ellenőrzést. Ezért az Ötv. szabályozási koncepciójának lényeges elemét érintette az a módosítás, amely a fővárosi, megyei jelző hatályon kívül helyezésével lehetőséget adott a közigazgatási hivatalok államszervezetben elfoglalt helyének megváltoztatására. Ezért ezzel a módosítással a törvényhozó túllépte az Alkotmány 34. § (2) bekezdésében szabályozott felhatalmazása kereteit. Így megállapítható, hogy az Ötv. 98. § (1) bekezdésének a kormányzati szerkezetalakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény 7. § (1) bekezdés *d*) pontja által módosított szövegét a törvényhozási eljárásnak az Alkotmány 44/C. §-ában szabályozott szabályai megsértésével fogadta el az Országgyűlés. Ezért az Ötv. 98. § (1) bekezdésének első mondata alkotmányellenes. Mivel a regionális közigazgatási hivatalok létrehozása, illetőleg létrehozásuk törvényi alapjainak megteremtése 2/3-os többséggel elfogadott törvényi szabályozást igényelt volna, az alkotmányos törvényi alapok hiánya a 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet is alkotmányellenessé teszi. (ABH 2007, 750, 773–774.)

Az Abh.2. megállapította, hogy az Abh.1 által alkotmányellenesnek ítélt helyzet a határozat meghozatalakor változatlanul fennállt. Az Országgyűlés nem alkotott új, alkotmányos szabályt az Ötv. 98. § (1) bekezdésének megsemmisített első mondata helyett, a Kormány pedig az Abh.1-ben foglalt határidő lejárta után egy nappal – alapvetően változatlan tartalommal – a 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendelettel ismét hatályba léptette az Alkotmánybíróság által megsemmisített kormányrendeletet. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendeletet az Abh.1.-ben foglalt indokok alapján 2008. december 31. napjával megsemmisítette. (ABK 2008, november, 1493.)

Időközben azonban a Kormány megalkotta a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről szóló 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendeletet, amely 2009. január 1-jén lépett hatályba. A kormányrendelet 11. § (1) bekezdésének *a*) pontja szerint a hivatal jogszabályban meghatározottak szerint közigazgatási hatósági jogkört gyakorol, valamint 15. §-a értelmében a regionális államigazgatási hivatal – a helyi önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése kivételével – a regionális közigazgatási hivatal általános jogutódja.

Mindezek alapján az indítványban hivatkozott, a kiemelt jelentőségű ügyekben eljárni jogosult szervek jogállását illető bizonytalanság az indítvány elbírálásakor nem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt a jogbiztonságban megnyilvánuló jogállamiság sérelmére hivatkozó részeiben elutasította.

Tekintettel arra, hogy a kiemelt jelentőségű ügyekben eljárni jogosult szervek jogállását illető alkotmányellenességet eredményező bizonytalanságot az Alkotmánybíróság nem találta megállapíthatónak, az erre alapított, és a jogszabály által előírt határidőkre vonatkozó indítványozói felvetéssel érdemben nem foglalkozott.

3. Az Alkotmány 35. § (2) bekezdésének sérelmét látja az indítványozó abban, hogy a R. mellékletében helyrajzi számonként felsorolt beruházások közül mindössze egy éri le az Ngt.-ban meghatározott értékhatárt, és az engedélyezési eljárás során az engedélyeket helyrajzi számonként külön-külön kell kiadni, így a további tételek tekintetében a szabályozás a törvényi felhatalmazás hiányára tekintettel alkotmányellenes.

A R. 1. § (1) bekezdése szerint a Kormány kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánítja az 1. számú mellékletben felsorolt, a Budai Palota kulturális, turisztikai fejlesztéséhez kapcsolódó beruházások megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyeket. A rendelkezés alapján a jogintézmény (kiemelt jelentőségű ügy) jellegéből következően a beruházások megvalósítása értelemszerűen több szakhatósági és közigazgatási hatósági ügyet foglal magában. Az Ngt. hatálya nemzetgazdasági szempontból kiemelkedő jelentőségű beruházásokkal összefüggő

ügyekre terjed ki, az indítványozó által is hivatkozott törvényi értékhatár (mint a törvény hatályára vonatkozó egyik szempont) csak a beruházás egészére vonatkozatható. Ebből következően a beruházás körét, fizikai kiterjedését meghatározó ingatlanok helyrajzi számonkénti felsorolását nem lehet önállóan és egyenként kiemelt jelentőségű ügyként tekinteni, és az Ngt. hatálya szempontjából ennek alapján elbírálni. Az a körülmény tehát, hogy az egyes engedélyeket az eljáró hatóságnak helyrajzi számonként külön-külön kell kiadnia, nem bontja meg a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításával összefüggésben a kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánított hatósági ügyek e tekintetben fennálló egységét. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a beruházással érintett ingatlanok helyrajzi számonkénti felsorolásával a jogalkotó nem lépte túl a törvényi felhatalmazás kereteit, következésképp a szabályozás nem ellentétes az Alkotmány 35. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezéssel.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt mind az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, mind pedig a 35. § (2) bekezdésének sérelmére alapított részében elutasította.

Budapest, 2009. május 25.

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK VÉGZÉSEI

620/E/2001. AB végzés

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvénnyel összefüggésben a művészeti tevékenységre speciálisan kialakított gazdálkodási forma hiányában megnyilvánuló alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

Az indítványozó az Alkotmány 70/G. § (1) bekezdésében deklarált művészeti élet szabadságának sérelmét jelentő mulasztást lát abban, hogy a Polgári Törvénykönyvről

szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk) nem tartalmaz „egy ún. művészeti (nem elsősorban profitorientált) gazdálkodási formát a már meglévő non profit szervezetek és a gazdálkodó szervezetek között, hogy a művész (...) ne kényszerüljön választásra (...) az egyesületi, alapítványi non profit szervezetek és a profit orientált gazdasági vállalkozások végletei között”. Az indítványozó szerint „a művészettől idegen működési formák (...) sértik a művészeti tevékenység szabadságát és létét is”.

Az indítványozó az alkotmányellenes mulasztás megállapítását az Alkotmány 70/G. § (1) bekezdésére alapította, azt azonban nem fejtette ki, hogy miként eredményezheti ezen alkotmányos jog sérelmét az általa említett, a speciálisan a művészeti tevékenységek végzésére létrehozott szervezet típus hiánya. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot, nem elég az alkotmányellenességet állítani, illetőleg az Alkotmány rendelkezéseire hivatkozni (472/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1655.; 654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.).

Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt, mint érdemi elbírálásra alkalmatlant, az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § *d*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2009. május 25.

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

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

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

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

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

573/B/2002. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 111. § (3) és (5) bekezdése, a helyszíni bírságolás részletes szabályairól szóló 10/2000. (II. 23.) BM rendelet 3. § (6) bekezdése és *1. számú mellékletének* „a közérdekű munkák átváltoztatásáról a szabálysértési hatóság a lakóhely vagy tartózkodási hely szerint illetékes jegyző” szövegrésze, valamint a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény végrehajtásáról szóló 11/2000. (II. 23.) BM rendelet 29. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

Indokolás

I.

Az indítványozó a tudomásul vett, de meg nem fizetett helyszíni bírság végrehajtásával kapcsolatos jegyzői hatáskört érintő jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességét állította indítványában. Ezzel összefüggésben

támadta a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 111. § (3) és (5) bekezdését, a helyszíni bírságolás részletes szabályairól szóló 10/2000. (II. 23.) BM rendelet (a továbbiakban: BMr.) 3. § (6) bekezdését és *1. számú mellékletének* „a közérdekű munkák átváltoztatásáról a szabálysértési hatóság a lakóhely vagy tartózkodási hely szerint illetékes jegyző” szövegrészt, valamint a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény végrehajtásáról szóló 11/2000. (II. 23.) BM rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 29. § (2) bekezdését.

Az Sztv. 111. § (3) és (5) bekezdése arra ad felhatalmazást az indítványozó szerint, hogy más törvény, illetve kormányrendelet korlátlanul állapítson meg közigazgatási hatáskört a jegyző részére. Így a más hatóságok által elindított közigazgatási eljárások befejezését a jegyzőre lehet hárítani. Ez az Alkotmány 44/B. § (3) bekezdésével ellentétes.

Az Sztv. 111. §-a, a Vhr. 29. § (2) bekezdése és a BMr. 3. § (6) bekezdése egyaránt azért alkotmányellenes, mert kizárja, hogy a jegyző a végrehajtást megelőző eljárás törvényességéről tájékozódjon. Ez abból fakad az indítványozó szerint, hogy a szabálysértési eljárásban az alapeljárást nem a végrehajtást foganatosító jegyző folytatja le (míg a jegyző hatáskörébe tartozó közigazgatási ügyekben az alapeljárás és a végrehajtás is a jegyző hatáskörébe tartozik). Ez sérti az Alkotmány 37. § (2) bekezdését.

A Vhr. 29. § (2) bekezdése, valamint a BMr. 3. § (6) bekezdése az adózás rendjéről szóló 1990. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Art.) 93. § (1) bekezdésével ellentétesen szabályoz az indítványozó szerint, ezért sérti az Alkotmány 37. § (3) bekezdését. Az Art. 93. § (1) bekezdése szerinti megkeresés ugyanis az indítványozó szerint kivételesen ad lehetőséget a megkeresésre, míg a Vhr. és a BMr. rendszeres megkeresésről szól. Ezért az Art. 93. § (1) bekezdése nem alkalmazható a Vhr. 29. § (2) bekezdésére és a BMr. 3. § (6) bekezdésére.

A BMr. 3. § (6) bekezdése, valamint *1. számú mellékletének* fent idézett szövegrésze pedig azért alkotmányellenes az indítványozó szerint, mert az Sztv. 167. § (1) bekezdésébe foglalt felhatalmazáson túlterjeszkedve olyan kérdéskört szabályoz, amelyre tekintettel az Sztv. 131. és 135. §-a tartalmaz rendelkezéseket. Ez az indítványozó szerint „alkotmányértő és ellentmondásos”. Az indítványozó az Alkotmány 37. § (2)–(3) bekezdésére és 44/B. § (3) bekezdésére hivatkozott.

II.

Az Alkotmánybíróság eljárása során mindenképp előtérbe állította, hogy a helyszíni bírság végrehajtására vonatkozó szabályozás az indítvány benyújtását követően jelentősen átalakult. Az Sztv. módosításáról szóló 2007. évi CLX. törvény 7. § (2) bekezdése módosította az Sztv.

135. § (4) bekezdését, aminek következtében a tudomásul vett, de be nem fizetett helyszíni bírság behajtására jelenleg nem az Sztv. végrehajtásra vonatkozó általános szabályait kell alkalmazni, hanem azt adók módjára kell behajtani. E törvényi szintű módosításnak megfelelően módosításra került a BMr. a 64/2007. (XII. 23.) IRM rendelettel. A törvényi szintű átalakuláshoz kapcsolódóan módosult a BMr. 3. § (6) bekezdése, és ezzel egyúttal módosult a jegyző feladata az eljárásban. Emellett a BMr. *1. számú melléklete* a módosítás hatálybalépése, vagyis 2008. március 1. óta nem tartalmazza azt a szövegrészt, amelyet az indítványozó támadott.

A jogszabályi környezet megváltozásából az is következik, hogy nem csupán az Sztv. 111. §-a, hanem a Vhr. 29. §-a sem kerül alkalmazásra akkor, ha a tudomásul vett, de meg nem fizetett helyszíni bírság behajtására kerül sor.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által támadott egyes jogszabályi rendelkezések már hatályukat veszítették, illetve az Sztv. 111. §-ával és a Vhr. 29. §-ával összefüggésben felvetett alkotmányossági probléma az indítvány benyújtását követően megszűnt, így e tekintetben az indítvány okafogyottá vált. Ezért az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) – a BMr. támadott rendelkezései tekintetében – 29. § a) pontja, illetve – az Sztv. 111. §-a és a Vhr. 29. §-a tekintetében – 29. § e) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2009. május 4.

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

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

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

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

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

213/E/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz, jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség

megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

1. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 270. § 2002. január 1.- 2005. dec. 31. között hatályos (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

2. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 270. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvénnyel összefüggésben, nemzetközi szerződésbe ütközésre alapított, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozónak az általa vitatott, szabálytalan parkolás miatt folytatott bírósági eljárás perújítási szakaszában benyújtott, személyes költségmentesség iránti kérelmét az eljáró Fővárosi Ítéltábla a 3.Kpkf.50.217/2003/5. számú végzésével elutasította. Minthogy ezen végzés ellen fellebbezésnek nem volt helye, az indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be. Egyrészt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte, mivel vélekedése szerint ebben az esetben az ítéltábla elsőfokú bíróságként járt el, ezért annak határozata ellen jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani, amire a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) nem ad módot. Más jogalkotói mulasztást is kifogásolt, nevezetesen, hogy a szabálysértésekről szóló törvény – szemben a büntetőeljárásról szóló törvénnyel – nem szabályozza a kártalanítási eljárást. Így a kártalanítás iránt csak polgári per indítható, „a polgári bíróság előtt folyó eljárás azonban nem illetékmentes”, szemben a büntetőeljárásról szóló törvényben szabályozott kártalanítási eljárással. Az indítványozó okfejtése szerint az illetékmentességet akkor érheti el, ha eredményes alkotmányjogi panasz eredményeként elindítható a polgári per.

Miután az eredetileg benyújtott alkotmányjogi panasz nem felelt meg az előírt követelményeknek, a hiánypótlásra történt felhívás nyomán az indítványozó kérte a Pp. 270. § (3) bekezdésének a megsemmisítését arra hivatkozással, hogy mivel az példálózó jelleggel meghatározza, mely jogszabálysértések nem tekinthetők az ügy érdemi elbírálására kihatóknak, a jogalkotó „az ügyfelek rovására, az Alkotmány 45. § (1) bekezdését sértő módon korlá-

tozta a Legfelsőbb Bíróság irányítási hatáskörét”. Kérte továbbá az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvénnyel (a továbbiakban: Itv.) összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, mivel az – álláspontja szerint – jogalkotói mulasztásból kifolyólag akadályozza az Emberi Jogok Európai Bíróságához való fordulás jogát, amely pedig sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményét, ezáltal az Alkotmány 7. § (1) bekezdését.

II.

1. Az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálat megkezdésekor megállapította, hogy a Pp. indítványozó által megjelölt 270. §-ának (3) bekezdését a Polgári perrendtartásról szóló 2005. évi CXXX. törvény 14. §-a 2006. január 1. napjával hatályon kívül helyezte és helyébe új, a korábban hatályon kívül helyezett rendelkezéstől tartalmilag eltérő szabályt iktatott be.

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében csak hatályban lévő jogszabály vizsgálatát végzi el. Hatályban már nem lévő jogszabályi rendelkezések esetében a vizsgálat lefolytatására csak alkotmányjogi panasz [az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-a], illetve bírósági eljárás keretében történt kezdeményezés (Abtv. 38. §-a) alapján van lehetőség. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványnak azon része tárgyában, amely utólagos normakontrollra irányult, az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend, ABK 2009. január, 3.) 31. § a) pontja alapján az eljárást megszüntette.

2. Az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásra alkalmatlan.

Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 48. §-ában foglalt feltételeknek.

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

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányjogi panasz keretében kizárólag azokat a jogszabályokat vizsgálhatja, amelyeknek a jogerős határozatban történő alkalmazása során az indítványozó vélt jogsérelme bekövetkezett, ezért az alkotmányjogi panasz tárgya kizárólag a Fővárosi Ítéltábla jogerős végzésében alkalmazott jogszabályi rendelkezések lehetnek. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó által megjelölt jogszabályi rendelkezéseket a jogerős végzés egyáltalán nem is tartalmazza, így azok alkalmazása – és ennek során a jogsérelme bekövetkezése – fel sem merül-

het. A végzést a bíróság perújítási eljárás folyamán hozta meg, ugyanakkor a Pp. támadott és a panasz benyújtásakor hatályos rendelkezése a felülvizsgálati eljárás szabályozásának a részét képezte. A Fővárosi Ítéltábla nem nevesítette, hogy a Pp. mely cikke alapján mondta ki, hogy a végzés ellen fellebbezésnek helye nincs, de a végzés szövegéből világosan kiderül, hogy a Fővárosi Ítéltábla a személyes költségmentesség engedélyezése vonatkozásában nem felülvizsgálati fórumként jár el. Ezért a Pp. 270. §-ának 2002. január 1.- 2005. dec. 31. között hatályos (3) bekezdése tekintetében az indítvány nem felel meg az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott követelményeknek.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § e) pontja alapján az alkotmányjogi panaszt a Pp. támadott rendelkezése tekintetében visszautasította.

3. Ezt követően az Alkotmánybíróság vizsgálta az Itv.-vel összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt, amelyet az indítványozó nemzetközi szerződésbe, nevezetesen az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. Cikkének (1) bekezdésébe való ütközésre alapított. Az Abtv. 21. § (3) bekezdése megállapítja azon lehetséges indítványozók körét, akik az Abtv. 44. §-a szerint valamely jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezhetik. Az indítványozó nem tartozik az itt felsoroltak közé, így az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § c) pontja alapján az indítványt ebben a részében visszautasította.

Budapest, 2009. május 12.

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

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

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

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

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

822/D/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, valamint nemzetközi szerződésbe ütközés megál-

lapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

1. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 23. § (1) bekezdésének *i*) pontja, illetve a 263. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, a Pest Megyei Bíróság 7.K.27.019/2003/19. számú ítéletével összefüggésben benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 23. § (1) bekezdésének *i*) pontjában, illetve a 263. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel összefüggésben alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

3. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 23. § (1) bekezdésének *i*) pontja, illetve a 263. § (1) bekezdése nemzetközi szerződésekbe ütközése megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a bírósági döntések vizsgálatára irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a Pest Megyei Bíróság 7.K.27.019/2003/19. szám alatt meghozott jogerős ítéletével szemben benyújtott alkotmányjogi panasz keretében annak a megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy „közigazgatási per perújítási eljárásban [a polgári perrendtartásról szóló] 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 263. § (1) bekezdése, és a Pp. 23. § (1) bekezdés *i*) pontjának bírósági alkalmazása mellett az »élő jog« szerint, a jelenlegi joggyakorlat szerint alkotmányellenes”, mivel az olyan „jogbizonytalanságot eredményezett, amely nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének”, továbbá az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdésének a sérelmét is eredményezi. Kérte továbbá annak a megállapítását is, hogy az Országgyűlés elmulasztotta a jogalkotási kötelezettségét azaz, hogy nem alkotta meg a Pp. azon jogszabályi szakaszát, amely alapján közigazgatási per perújítási kérelmének érdemi elbírálása elutasítását megállapító megyei (fővárosi) bírósági végzés fellebbezhető lenne. Úgy vélte, hogy ezzel sérül a perújító felperesnek az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított alapjoga. Kezdeményezte annak megállapítását is, hogy a két támadott jogi rendelkezés ütközik az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950.

november 4-én kelt Egyezmény I. fejezete 6. cikkének a tisztességes eljáráshoz való jogot kimondó 1. pontjába, továbbá a hatékony jogorvoslatához való jogot kimondó 13. cikkébe, valamint az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett, Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 14. cikkének az igazságos tárgyaláshoz való kimondó 1. pontjába. Végül annak a megállapítását is kérte, hogy az állított mulasztás, valamint a Pp. 263. § (1) bekezdés és 23. § (1) bekezdés *i*) pontja jogalkalmazási gyakorlatának jogkövetkezményei a Budakörnyéki Bíróság 6.P.21.209/2002/8. számú végzésével indult és a Fővárosi Ítéltábla 2.Kkk.50.475/2003/2. számú végzésével befejezett kijelölési eljárásban nem alkalmazhatók. Az indítványozó határozott kérelmet terjesztett elő a Pest Megyei Bíróság 5.Pf.21.856/2002/3. számú végzésének „hatályosíttatására”.

Ezen sérelmezett bírósági határozatokat az indítványozó egy korábbi alkotmányjogi panasszal megtámadta, amelynek tárgyában az Alkotmánybíróság a 932/D/2003. AB határozattal (ABK 2009, április, a továbbiakban: Abh.) már döntött. Az Abh. indokolásában ezek a bírósági határozatok ismertetésre kerültek. A jelenlegi alkotmányjogi panaszt az indítványozó a perújítási eljárást lezáró, a Pest Megyei Bíróság 7.K.27.019/2003/19. szám alatt meghozott jogerős ítéletével szemben nyújtotta be, annak ellenére, hogy véleménye szerint az ítélet érdemi döntése helyes és az indokolásával csak részben nem ért egyet.

Amennyiben az alkotmányjogi panasz nem felel meg a törvényi feltételeknek, az indítványozó a beadványát mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránti indítványként tartotta fenn.

II.

1. Az alkotmányjogi panasz nem felel meg a törvényben meghatározott feltételeknek, így érdemi elbírálásra alkalmatlan.

Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-ában foglalt feltételeknek.

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

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányjogi panasz keretében kizárólag azokat a jogszabályokat vizsgálhatja, amelyeknek a jogerős határozatban történő alkalmazása során az indítványozó vélt jogsérelme bekövetkezett, ezért az alkotmányjogi panasz tárgya kizárólag a Pest Megyei Bíróság jogerős ítéletében alkalmazott jogszabályi rendelkezések lehetnek. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó által megjelölt jogsza-

bályi rendelkezéseket a jogerős ítélet csak az előzményei közé sorolt, a perújítási kérelem benyújtásának, valamint a Fővárosi Ítéltábla 2.Kkk.50.475/2003/2. sz. jogerős végzése tartalmának ismertetésekor – azzal összefüggésben – nevesíti, a saját rendelkező részét nem ezen rendelkezésekre alapítja. Azaz a Pp. 23. § (1) bekezdésének *i*) pontja, illetve a 263. § (1) bekezdése alkalmazása – és ennek során a jogsérelem bekövetkezése – fel sem merülhet. Ezért a támadott rendelkezések tekintetében az indítvány nem felel meg az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott követelményeknek.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § *e*) pontja alapján az alkotmányjogi panaszt a Pp. támadott rendelkezései tekintetében visszautasította.

2. Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte arra hivatkozással, hogy a Pp. 23. § (1) bekezdésének *i*) pontjának hatályba léptetésével a jogalkotó nem módosította a Pp. 263. § (1) bekezdését akként, hogy az lehetővé tenné „a közigazgatási per perújítási kérelmének érdemi elbírálását megállapító megyei (fővárosi) bírósági végzés” megfellebbezhetőségét. Erre hivatkozással az indítványozó állította az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének és 2. § (1) bekezdésének a sérelmét.

Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az indítványozó által állított jogalkotói mulasztás kérdését – a jelenlegivel megjegyző indítvány alapján – már megvizsgálta. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság elutasította a Pp. 23. § (1) bekezdésének *i*) pontjában, illetve a 263. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel összefüggésben alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló indítványt.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés ítélt dolognak minősül, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő. Az Ügyrend 31. § *c*) pontja értelmében ítélt dolog, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a szakaszára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértés megállapítását. Az Alkotmánybíróság az Ügyrend fentiekben hivatkozott 31. § *c*) pontja alapján megállapította, hogy az indítványozó által kezdeményezett, alkotmányellenes mulasztás megállapítása tekintetében *res iudicata* esete áll fenn, ezért ennek tárgyában az eljárást megszüntette.

3. A Pp. támadott rendelkezései nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítványt az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § *c*) pontja alapján visszautasította, mert az indítványozó az Abtv. 21. § (3) bekezdése ér-

telmében nem rendelkezik jogosultsággal az Abtv. 1. § *c*) pontja szerinti eljárás indítványozására.

4. Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése, valamint az Abtv. 1. §-ában meghatározott hatásköre nem terjed ki a jogalkalmazói gyakorlat alkotmányosságának vizsgálatára. Ezért az Alkotmánybíróság a közigazgatási perben eljáró bíróságok döntéseinek indítványozó által kezdeményezett vizsgálatát az Ügyrend 29. § *b*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2009. május 26.

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.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

68/D/2005. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

1. Az Alkotmánybíróság a Szerencsi Városi Bíróság 0508–6.Vh.4/2003/6. számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 2.Gpkf.50.061/2003/2. számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 2.Gpkf.50.061/2003/5. számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 2.Gpkf.50.031/2004/2. számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla 3.Pf.25.617/2004/1. végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

6. Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k l á s

I.

Az indítványozó alkotmányjogi panasszal élt a Szerencsi Városi Bíróság 0508–6.Vh.4/2003/6. számú végzése, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 2.Gpkf.50.061/2003/2. számú végzése, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 2.Gpkf.50.061/2003/5. számú végzése, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 3.Gpkf.50.031/2004/2. számú végzése, továbbá a Fővárosi Ítéltábla 3.Pf.25.617/2004/1. számú végzése ellen.

Az indítványozó a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 253. § (3) bekezdése első mondatának alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését kérte, amely szerint a másodfokú bíróság a kérelem és az ellenkérelem keretei között olyan kérdésben is határozhat, amelyben az elsőfokú bíróság nem tárgyalt, illetőleg nem hozott határozatot. Érvéle szerint az ugyanis ellentétes a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (az indítványozó használatában: Bsz.) 11. §-ában foglaltakkal, ezzel sérti a jogállamiság követelményét, továbbá az Alkotmány 57. § (1) bekezdése szerinti tisztességes eljárásból való jogot és az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerinti jogorvoslatból való jogot.

Az indítvány továbbá a Pp. 254. § (3) bekezdése második mondatának – mely szerint, ha a másodfokú bíróság indokai alapján hagyja helyben az elsőfokú ítéletet, indokolásában csupán erre a körülményre kell utalnia – alkotmányellenességét (a Bsz. 11. §-ával való ellentétén túl) az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás követelményének sérelmére hivatkozással állította, kérve annak megsemmisítését.

Az alkotmányjogi panasz kérelmet tartalmazott továbbá a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) végrehajtási lap visszavonására és végrehajtási záradék törlésére vonatkozó 211. és 212. §-ai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezések azzal, hogy a bíróságnak hivatalból is lehetővé teszik a végrehajtási lap visszavonását, indokolatlanul avatkoznak be a felek közötti jogviszonyokba és sértik az Alkotmány 13. § (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jogot, a tisztességes eljárásból való jogot, továbbá a demokratikus jogállamiságot.

Az alkotmányjogi panasz ezenkívül mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre irányuló kérelmet is tartalmazott; egyrészt a Legfelsőbb Bíróság 1/1998. jogegységi döntésére tekintettel, továbbá arra vonatkozóan, hogy a Pp. 259/A. §-a szerinti kifogás intézményének megszüntetésével nem került átmeneti szabály megalko-

tásra, valamint a Pp. 233/A. §-a nem egyértelmű a jogorvoslatból való jog érvényesíthetősége tekintetében.

II.

1. Az alkotmányjogi panasz tárgyában benyújtott indítvány alapján az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy az indítványi kérelmek megfelelnek-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) és (2) bekezdéseiben rögzített, az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott követelményeknek.

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

Az alkotmányjogi panasz – fő szabályként – a jogerős ügydöntő határozatokkal szemben terjeszthető elő [lásd: 1492/B/2007. AB határozat, ABK 2008. június, 24.]. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében esetről esetre az alapjául fekvő jogerős határozat tartalma alapján ítéli meg azt, hogy a vizsgált ügyben a panasszal támadott határozat olyan érdemi határozatnak tekinthető-e, amellyel szemben helye van az alkotmányos jogorvoslatnak. Ugyanez a határozat – utalva az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatra melyben először mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy az alkotmányjogi panasz jogorvoslat – megerősítette az Alkotmánybíróság 22/1995. (III. 31.) AB határozatában (ABH 1995, 108, 109.) foglaltakat: az „alkotmánybírósági eljárásban a jogorvoslatból való alapvető jog szempontjából valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyenek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott (ABH 1992, 515, 516.; ABH 1993, 48, 74–75.).” A 22/1995. (III. 31.) AB határozat kifejtette továbbá, hogy a jogorvoslat másik fogalmi eleme, hogy a döntés jogot vagy jogos érdeket sértsen, ugyanakkor a jogorvoslat igénybevételének nem előfeltétele a tényleges sérelem igazolása, elég arra hivatkozni. „Ahhoz van joga a személynek, hogy állítsa a döntés jogos érdeket vagy jogot sértő voltát.” (ABH 1995, 108, 110.) A határozat kimondta továbbá, hogy „[a]z Alkotmány szerint a döntés »ellen« lehet jogorvoslattal élni” (ABH 1995, 108, 110.).

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Szerencsi Városi Bíróság 0508–6.Vh.4/2003/6. számú végzése nem felel meg az Abtv. 48. § (1) bekezdésében foglalt, fentiekben ismertetett feltételeknek. Az indítványozó jogorvoslati lehetőségét a végzés tekintetében kimerítette (a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 2.Gpkf.50.061/2003. számú végrehajtási eljárásában), alkotmányjogi panasz azonban különálló kérelemként az elsőfokú határozat ellen nem terjeszthető elő. Ezért az Alkotmánybíróság a Szerencsi Városi

Bíróság említett végzése elleni alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban Ügyrend) 29. § e) pontja alapján visszautasította.

2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 2.Gpkf.50.061/2003/2. számú jogerős végzése ellen is, amely a Szerecsi Városi Bíróság 0508–6.Vh.4/2003/6. számú végzése ellen az indítványozó mint végrehajtást kérő által benyújtott fellebbezését bírálta el. Kérelmében a jogorvoslati jog hiányát jelölte meg a Pp. 253. § (3) bekezdésével összefüggésben.

Az Abtv. 48. (2) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. A becsatolt iratok tanúsága szerint az indítványozó a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 2.Gpkf.50.061/2003/2. számú jogerős végzését 2004. február 26-án vette át; alkotmányjogi panaszát tartalmazó beadványát 2005. január 17-én, tehát hatvan napon túl adta postára, így az indítványozó alkotmányjogi panasza elkésett. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

3. Az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 2.Gpkf.50.061/2003/5. számú jogerős végzése ellen is, amely a végrehajtást kérőnek a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 2.Gpkf.50.061/2003/2. számú jogerős végzése ellen előterjesztett fellebbezését hivatalból utasította el (mivel a végrehajtást kérő olyan határozat ellen élt fellebbezéssel, amellyel szemben fellebbezésnek nincs helye).

A benyújtott iratokból az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó a jogerős végzést 2004. május 14-én vette át, így a 2005. január 17-én postára adott alkotmányjogi panasz nyilvánvalóan elkésett. Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszra irányuló indítványt ebben a részében is az Ügyrend 29. § e) pontja alapján utasította vissza.

4. Az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 3.Gpkf.50.031/2004/2. számú jogerős végzése ellen is, amely a végrehajtást kérő által a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 2.Gpkf.50.061/2003/5. számú jogerős végzésével szemben benyújtott kifogását bírálta el, helyben hagyva a másodfokú bíróság végzését.

Az Abtv. 48. § (2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 3.Gpkf.50.031/2004/2. számú végzését 2004. szeptember 13-án vette át, így a 2005. január 17-én postára adott alkotmányjogi panasz elkésett. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is – az alkot-

mányjogi panasz feltételeinek hiányára tekintettel – az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

5. Az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett továbbá elő a Fővárosi Ítéltábla 3.Pf.25.617/2004/1. számú végzésével szemben is. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatában az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatának törvényi feltétele, hogy a jogsérelem alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következzen be. Jelen ügyben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy sem az indítványozó által támadott Pp. 253. § (3) bekezdés első mondatát, sem a Pp. 254. § (3) bekezdés második mondatát, továbbá a Vht. 211. és 212. §-át sem alkalmazta a Fővárosi Ítéltábla 3.Pf.25.617/2004/1. számú végzésében, tehát a megjelölt jogszabályi rendelkezések vonatkozásában nincs meg az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele. Ezért az Ügyrend 29. § e) pontjára figyelemmel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben a részében is visszautasította.

6. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kérte a Legfelsőbb Bíróság 1/1998. jogegységi döntése tekintetében, továbbá azért, mert, a Pp. 259/A. §-a szerinti kifogás hatályon kívül helyezésekor a törvényhozó nem alkotott az alkalmazhatóságára nézve átmeneti rendelkezéseket, valamint a Pp. 233/A. §-a nem egyértelmű a jogorvoslati jog érvényesíthetősége tekintetében.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint – egyéb feltételek mellett – alkotmányjogi panasszal az fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek a jogsérelem alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a szabályozás hiánya miatt, azaz mulasztásban megnyilvánuló alkotmányjogi sértés megállapítására irányuló indítvány alkotmányjogi panaszként való előterjesztése az Abtv.-ből nem vezethető le (1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1176.; 986/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 889, 900.; 276/D/2002. AB határozat, ABH 2006. 1369, 1375.). Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre alapított alkotmányjogi panaszát szintén az Ügyrend 29. § e) pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

Budapest, 2009. május. 12.

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

892/D/2005. 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 233. § (1) bekezdése első mondatában az „elsőfokú” szó, valamint a 271. §-nak a 2002. január 1. – 2005. december 31. között hatályos *k)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésre irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s**I.**

Az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a „Legfelsőbb Bíróság egyesbírájának Pfv.E.20.135/2005.2. számú végzése elleni jogorvoslat lehetőségének biztosítása érdekében”. Az említett, 2005. június 30-án keltezett végzéssel a Legfelsőbb Bíróság elutasította az indítványozó felülvizsgálati kérelmét, miután megállapította, hogy a jogerős ítélet – amely ellen a kérelem irányult – „az alperes által megjelölt okból az ügy érdemi elbírálására kihatóan nem jogszabálysértő”. Az eljáró egyesbíró megállapította azt is, hogy a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye. Ezt arra alapozta, hogy a 42/2004. (XI. 9.) AB határozattal az Alkotmánybíróság megsemmisítette a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 273. §-ának akkor hatályos (5) bekezdésének első mondatát, amely felülvizsgálati eljárásban az eljáró bíró határozatai ellen kizárta a jogorvoslatot, ugyanakkor a Pp. „nem tartalmaz olyan jogorvoslatot, amely a Legfelsőbb Bíróságnak a felülvizsgálati kérelem előzetes megvizsgálása tárgyában hozott határozata ellen igénybevehető lenne”. Az indítványozó úgy vélekedett, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság megsemmisíti a Pp. 233. § (1) bekezdése első mondatában az „elsőfokú” szót, vagy a 271. §-nak a 2002. január 1. – 2005. december 31. között hatályos *k)* pontját, úgy lehetővé válna a számára a jogorvoslatához való jog gyakorlása a támadott bírói végzés ellen. Érvelése szerint „az egyesbírói végzés elleni jogorvoslati akadályok közül a 42/2004. (XI. 9.) AB határozat csak egyet iktatott ki”, mégpedig ezzel az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerinti jogorvoslati jog sérelme nem szűnt meg. Az indítványozó kiemelte azt is, hogy indítványa megfogalmazásakor tekintettel volt az Alkotmánybíróság 1105/D/2004. számú határozatával kialakított gyakorlatra.

II.

Az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásra alkalmatlan.

Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Alkotmánybíróságról

szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-ában foglalt feltételeknek.

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

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányjogi panasz keretében kizárólag azokat a jogszabályokat vizsgálhatja, amelyeknek a jogerős határozatban történő alkalmazása során az indítványozó vélt jogsérelme bekövetkezett, ezért az alkotmányjogi panasz tárgya kizárólag a Legfelsőbb Bíróság jogerős végzésében alkalmazott jogszabályi rendelkezések lehetnek. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó által megjelölt jogszabályi rendelkezéseket a jogerős végzés egyáltalán nem is tartalmazza, így azok alkalmazása – és ennek során a jogsérelem bekövetkezése – fel sem merülhet. Ezért a Pp. 233. § (1) bekezdése első mondatában az „elsőfokú” szó, valamint a 271. §-nak a 2002. január 1. – 2005. december 31. között hatályos *k)* pontja tekintetében az indítvány nem felel meg az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott követelményeknek.

Míndezek alapján az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § *e)* pontja alapján az alkotmányjogi panaszt a Pp. támadott rendelkezései tekintetében visszautasította.

Budapest, 2009. május 4.

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.,*
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

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

1080/B/2005. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 37. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Két indítványozó egy indítványban a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 37. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. A kifogásolt rendelkezés szerint a vállalkozó állandó jellegű iparüzési tevékenységet végez az önkormányzat illetékességi területén, ha ott székhellyel, telephellyel rendelkezik, függetlenül attól, hogy tevékenységét részben vagy egészben székhelyén (telephelyén) kívül folytatja. Az indítványozók álláspontja szerint sérül azon cégek tulajdonhoz való joga, amelyek Magyarországon kerültek bejegyzésre, de Németországban végeznek jövedelemszerző tevékenységet, mivel kétszeres adót kell megfizetniük. A rendelkezés véleményük szerint a hátrányos megkülönböztetés tilalmába is ütközik, mivel hátrányosan különbözteti meg ezen cégeket azoktól, amelyek nem rendelkeznek külföldi telephellyel, azonban több magyarországi önkormányzat illetékességi területén végeznek iparüzési tevékenységet. Hivatkoztak a Hatv. 39. § (2) bekezdése rendelkezésére, amely lehetővé teszi a több önkormányzat területen végzett tevékenység esetén az adó alapjának a megosztását, így ők csak egyszeresen fizetik meg az iparüzési adót. Véleményük szerint hasonló jogi szabályozásra lenne szükség a kettős adóztatás elkerülése érdekében a külföldön végzett tevékenység esetén is. Az indítványozók hivatkoztak a jogbiztonság, valamint az arányos köztelherviselés sérelmére is.

2. Az Alkotmánybíróság az eljárás során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően a Hatv.-nek az iparüzési tevékenység után fizetendő adó alapját meghatározó rendelkezéseit először az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról rendelkező 2005. évi CXIX. törvény 110. §-a, majd pedig – 2009. január 1-jei hatállyal – az egyes adó- és járuléktörvények módosításáról szóló 2008. évi LXXXI. törvény 59. §-a módosította. A módosítás következtében a külföldi telephelyen elért teljes adóalap-rész levonható az iparüzési adóalapból a közszolgáltató szervezetnek nem minősülő vállalkozó tevékenysége esetén is, ha azt a telephely szerinti állam önkormányzatának fizetendő,

a vállalkozási tevékenységet terhelő adó terheli. E rendelkezés következtében külföldi telephelyen végzett tevékenység után a kettős adóztatás nem áll fenn.

Az Alkotmánybíróság felhívta az indítványozókat, hogy nyilatkozzanak, a változásra tekintettel indítványukat fenntartják-e. Az indítványozók a felhívásra nem válaszoltak.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásolt jogszabályi előírás rendelkezési környezete megváltozása miatt az indítványban kifogásolt alkotmányossági probléma már nem áll fenn. Az indítvány oka foggyottá vált, az indítványozók az új rendelkezésekre indítványukat nem terjesztették ki, ezért az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzetételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § e) pontja alapján – megszüntette.

Budapest, 2009. május 12.

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

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

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

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

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

253/B/2006. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására, valamint jogharmonizáció előírására, továbbá ideiglenes intézkedés meghozatalára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 35. §-a alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására, továbbá a jogalkotó jogharmonizációra kötelezésére, illetve nemzetközi egyezmény betartására vonatkozó ideiglenes intézkedés meghozatalára irányuló indítványt visszautasítja.

Indokolás

1. Az Alkotmánybíróságoz érkezett – pontosított – beadványában az indítványozó a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 35. § -át az Alkotmány 2. § (1)- (2) bekezdésére, a nemzetközi jog és a belső jog összhangját biztosító 7. § (1) bekezdésére, az alapjogok korlátozására vonatkozó 8. § (1) bekezdésére, az emberi méltósághoz való jogot biztosító 54. §-ára, a bírói függetlenség elvét garantáló 50. § (3) bekezdésére, a jogorvoslatihoz való jogot oltalmazó 57. § (5) bekezdésére, és a bíróságoknak az alapjogi védelem kötelezettségét előíró 70/K. §-ára hivatkozással támadta.

Álláspontja szerint a támadott rendelkezés „túlzott hatalomkoncentrációt valósít meg”, mert a Legfelsőbb Bíróság elnökének pozícióját túldimenzionálja.

Az indítványozó kérelme a felhívott rendelkezés utólagos alkotmányossági vizsgálatára és nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányult, megsemmisítésre vonatkozó kérelmet nem tartalmazott.

A nemzetközi szerződésbe ütközés alapjául az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezményt és az 1988. évi 33. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezményt (a továbbiakban: egyezmény) jelölte meg. A nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítását és ez okból a támadott rendelkezés megsemmisítését követően kérte a jogalkotó jogharmonizációra való kötelezését is. Végül az utóbbi egyezmény 2. cikk. 1. pontjára vonatkozóan a Legfelsőbb Bíróság elnökével szemben ideiglenes intézkedés elrendelését indítványozta.

2. Az indítvány érdemi elbírálásra nem alkalmas.

2.1. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már megállapította, hogy az indítványnak meg kell felelnie az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdésében meghatározott általános követelményeknek. Meg kell jelölnie a támadott rendelkezést, az Alkotmány megfelelő rendelkezését, az indítvány alapjául szolgáló okot, továbbá határozott kérelmet kell tartalmaznia a vitatott rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére [összefoglalóan: pl. 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 381–382.].

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja azokat az indítványokat, amelyek nem felelnek meg az Abtv. által támasztott követelményeknek (pl. 472/B/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 általános-

ságban támadó indítványok érdemi elbírálásra alkalmatlanok (ABH 2006, 1081, 1088).

2.2. Az indítványozó alkotmányos érvelést nem tartalmazó, a Legfelsőbb Bíróság elnökének pontosan meg nem állapítható ügyben (ügyekben) kifejtett tevékenységére vonatkozó általános megjegyzések alapján, illetve kritikai észrevételek formájában kezdeményezte a Bszi. 35. §-ának alkotmányossági vizsgálatát. Ezen az alapon megsemmisítési kérelmet nem terjesztett elő; a támadott norma kapcsán felhívott alkotmányi rendelkezések között összefüggést nem teremtett.

Az Alkotmánybíróság a kifejtettekre figyelemmel az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009, január, 3.) (a továbbiakban: Ügyrend) 29. § d) pontja alapján az indítványnak ezt a részét visszautasította.

2.3. Az indítványozó a Bszi. 35. §-ának nemzetközi szerződésbe ütközése megállapítását és ezen az alapon megsemmisítését is kezdeményezte.

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

2.4. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. §-a pontosan meghatározza. Ezek között nem szerepel a jogalkotó jogharmonizációra kötelezése, illetve nemzetközi egyezmény szabályainak betartására vonatkozó ideiglenes intézkedés meghozatala.

Ennek következtében az Alkotmánybíróság – az Ügyrend 29. § b) pontja alapján – az indítványnak az erre vonatkozó részét szintűgy visszautasította.

Budapest, 2009. május 26.

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

1171/D/2007. AB végzés

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

v é g z é s t :

1. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 1996. augusztus 15. és 2005. augusztus 31. között hatályban volt 280. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü határozat alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 1996. augusztus 15. és 2005. augusztus 31. között hatályban volt 280. §-a alkotmányellenességének megállapítását és „a jogerős határozattal lezárt büntetőeljárások felülvizsgálatát” kérte utólagos normakontroll keretében az Alkotmánybíróságtól. Indítványában arra hivatkozott, hogy a Btk. e rendelkezése az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, a 8. § (1) és (2) bekezdésébe, a 13. § (1) bekezdésébe, valamint a 70/A. §-ába ütközik.

Az Alkotmánybíróság tájékoztatta az indítványozót, hogy az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü határozat (a továbbiakban: Ügyrend, ABK 2009. január, 3.) alapján hatályon kívül helyezett jogszabály vizsgálatára irányuló kérelmének utólagos normakontroll keretében történő elbírálására nincs lehetőség.

Ezt követően az indítványozó az Ügyrend egészét, de különösen annak 29. § f) pontját és 31. § a) pontját kérte alkotmányjogi panasz és utólagos normakontroll indítvány keretében egyaránt megvizsgálni. Arra hivatkozott, hogy álláspontja szerint az Ügyrend ellentétes az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésével, a 8. § (1) és (2) bekezdésével, valamint a 32/A. § (1)–(3) bekezdésével is.

2. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a Btk. támadott, a környezetkárosítás bűncselekményének törvényi tényállását tartalmazó rendelkezése helyébe a Btk. és más törvények módosításáról szóló 2005. évi XCI. törvény 8. §-a tartalmilag új szabályt léptetett, hatályon kívül helyezve ezzel az indítványozó által támadott rendelkezést.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe csak hatályos jogszabályok vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett

jogszabály alkotmányosságát az Alkotmánybíróság csak az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés, valamint 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja, amikor a jogszabály alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990/13. AB végzés, ABH 1990, 261, 262.). Jelen esetben nem bírói kezdeményezésről és nem is alkotmányjogi panaszról, hanem utólagos normakontrollról van szó. Mivel a támadott rendelkezés az indítvány benyújtását megelőzően hatályát veszítette, ezért az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § f) pontja alapján az indítványt visszautasította.

3. Az indítványozó másodlagosan az Ügyrend alkotmányellenessége megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól. Az Abtv. 1. § b) pontja értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. A jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek körét a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény határozza meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint (162/E/2001. AB határozat, ABH 2002, 1219, 1225–1226.) az Alkotmánybíróság teljes ülésének belső határozatai – így például az Ügyrend – nem minősülnek az állami irányítás egyéb jogi eszközének, ezért az Ügyrend alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt hatáskör hiánya miatt visszautasította.

Budapest, 2009. május 5.

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

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

327/B/2008. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadásatról szóló 1996. évi LV. tör-

vény 84. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

Indokolás

Az indítványozó a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadásatról szóló 1996. évi LV. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 84. §-át azért vélte alkotmányellenesnek, mert az nem tartalmaz a jogosulatlan vadászat miatt kiszabható vadvédelmi bírság tekintetében elévülési szabályokat. Ennek következtében az elkövető „a jelenlegi jogértelmezés szerint élete végéig felelősségre vonható, szankcionálható”, így az a jogbiztonság követelményével [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] ellentétes.

A Vtv.-nek az indítványozó által megjelölt hiányosságát az egyes agrártárgyú törvények módosításáról szóló 2009. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 4. § (19) bekezdése orvosolta. A jogszabály a Magyar Közlöny 2009. évi 63. számában, 2009. május 8. napján jelent meg. E szerint a Vtv. a következő 82. §-sal egészül ki: A 83–84. § szerinti, illetve az e törvény szerinti egyéb jogkövetkezmények alkalmazásának nincs helye, ha a jogkövetkezmény alapjául szolgáló ténynek a vadászati hatóság tudomására jutásától számított egy év, vagy a tény bekövetkezésétől számított három év eltelt. A határidő számításakor a jogorvoslati eljárás időtartamát nem kell figyelembe venni.

A Módtv. 17. § (1) bekezdése értelmében a Vtv. e módosítása 2009. május 15. napján lépett hatályba.

Tekintettel arra, hogy a módosítás az indítványozó által vélt törvényi hiányosságot maradéktalanul orvosolta, ezért az indítvány okafogyottá vált, így az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § e) pontja alapján az Alkotmánybíróság megszüntette.

Budapest, 2009. május 26.

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

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

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

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

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

74/B/2009. AB végzés

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

végzést:

Az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 172. § (20) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Indokolás

1. Az indítványozó az egyes adó- és járuléktörvények módosításáról szóló 2008. évi LXXXI. törvény 133. § (1) bekezdésével [helyesen: (3) bekezdésével] kiegészített, az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 172. § (20) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Az Art. 2009. február 1-jén hatályba lépett támadott rendelkezése értelmében: „[h]a jogszabály alapján bankszámlanyitásra kötelezett adózók között megkötött ügyletek vonatkozásában az ügyleti ellenérték megfizetése 250 ezer forint összeget meghaladóan bankjegy (érme) átadásával történik, a kifizetés teljesítőjére az adóhatóság ügyletenként, a 250 ezer forint összeghatárt túllépő kifizetés értékének 20%-ával meg egyező összegű mulasztási bírságot szab ki. Az egy ügylethez tartozó kifizetéseket e szabály alkalmazásakor össze kell számítani. Amennyiben az ügylet folyamatos teljesítésű, minimum egy havi teljesítési időtartamra kell a kifizetéseket összeszámítani.”

Az indítványozó szerint az Art. kifogásolt rendelkezése nem alkalmas a jogalkotói célok elérésére, nem a „fekete-gazdaság kifehéritését” eredményezi, hanem azzal ellentétes hatást vált ki.

Álláspontja szerint a támadott törvényi rendelkezés „értelmezési problémákat generál”, mivel sem az „ügylet” sem az „időszaki összeszámitás” valamint a „folyamatos teljesítés” fogalmát nem határozza meg. Sérül továbbá a gazdasági verseny szabadsága [Alkotmány 9. § (2) bekezdés] és a hátrányos megkülönböztetés tilalma [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés], mivel a vitatott szabályozás indokolatlanul tesz különbséget a bankszámlanyitásra kötelezett és az arra nem kötelezett adózók között, jelentős versenyhátrányt okozva ezzel a bankszámlanyitásra kötelezett adózóknak.

Az indítványozó szerint a törvényalkotó az Art. 172. § (20) bekezdésének a megalkotása során „figyelmelen kívül hagyta a piacgazdaság tényleges viszonyait, eleve a «rosszhiszemű» vállalkozói magatartás vélelméből indult ki, és nem vette figyelembe azt, hogy a kifogásolt szabályozás kiknek és milyen mértékben okoz joghátrányt?”

Mindez az indítványozó szerint ellentétes az Alkotmány 9. § (1) és (2) bekezdésében foglaltakkal és a vállalkozáshoz, valamint a gazdasági verseny szabadságához való „alapvető alkotmányos jog” lényeges tartalmát korlátozva sérti az Alkotmány 8. § (2) bekezdését is.

Az indítványozó álláspontja összegzéseként kifejtette, hogy a támadott szabályozás „szükségtelenül sújtja” a nehéz gazdasági helyzetben legálisan működő vállalkozásokat, és aránytalan sérelmet okoz számukra a szabályozással elérni kívánt állami előny mértékéhez képest.

2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálat során észlelte, hogy az Art. 172. § (20) bekezdését – 2009. március 13-i hatállyal – hatályon kívül helyezte az egyes, a vállalkozásokat korlátozó törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2009. évi V. törvény 1. §-a.

Tekintettel arra, hogy az indítvánnyal támadott törvényi rendelkezést, az indítvány benyújtását követően hatályon kívül helyezték, az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrend-

jéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § a) pontja alapján az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.

Budapest, 2009. május 26.

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

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK VÉGZÉSEI

8/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 a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 35/2000. (XI. 30.) BM rendelet 88. § (1) bekezdés c) pontja első fordulata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 35/2000. (XI. 30.) BM rendelet (a továbbiakban: R.) 88. § (1) bekezdés c) pontja első fordulata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. A sérelmezett szövegrész szerint a közlekedési igazgatási hatóság a jármű forgalomból történő kivonását hivatalból elrendelheti, ha a jármű tulajdonosa (üzembentartója) a rendőrhatalóság felhívására a jármű vezetőjére vonatkozó adatszolgáltatást jogos indok nélkül megtagadja, vagy valótlan adatot közöl.

Az indítványozó kérelmét arra alapította, hogy a támadott szövegrész alapján számos összefüggés és meghatározás nem egyértelmű, ezért sérül a normavilágosság, vagyis az Alkotmány 2. § (1) bekezdése. Ellentétesnek tartotta továbbá a szabályozást az ártatlanság vélelmét kimondó 57. § (2) bekezdésével, valamint a *nullum crimen sine lege* elvét tartalmazó 57. § (4) bekezdésével. Ezekon kívül – a rendeleti szintű szabályozás miatt – felhívta még az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének sérelmét is.

2. Az egyes közúti közlekedési igazgatási tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló 6/2009. (III. 31.) IRM rendelet 32. § (1) bekezdése az indítvánnyal támadott szövegrészt 2009. április 1. napjával hatályon kívül helyezte.

3. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében a hatályos jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja, hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés vizsgálatára csak egyes speciális eljárások (az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés, illetőleg a 48. §-ban foglalt alkotmányjogi panasz) során van lehetőség (335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261, 262.). Az indítvány nem tartozik egyik említett esetkörbe sem. Ezért az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. §-ának a) pontja alapján az

R. 88. § (1) bekezdés *c*) pontja első fordulata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.

Budapest, 2009. május 25.

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

50/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 a villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény végrehajtásáról szóló 180/2002. (VIII. 23.) Korm. rendelet 1/a. melléklete 17. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó utólagos normakontroll iránti kérelmében a villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény (a továbbiakban: Vet.) végrehajtásáról szóló 180/2002. (VIII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 1/a. melléklete 17. § (2) [nyilvánvalóan (1)] bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte. Véleménye szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, a 9. § (1) bekezdésébe, a 13. § (1) bekezdésébe, valamint az 57. § (2) bekezdésébe ütközik a Vhr. azon rendelkezése, miszerint a fogyasztó által a Vet. 88. §-ának *b*)–*g*) és *l*) pontjában meghatározott szerződésszegés esetén fizetendő kötbér meghatározásának módját, a kötbér mértékét és a fizetésével kapcsolatos eljárásrendet a közüzemi szolgáltató és a hálózati engedélyes üzletszabályzatában kell meghatározni.

Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a Vet.-et, valamint a Vht.-t a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (a továbbiakban: Vet.új) 183. § *a*) és *y*) pontja 2008. január 1. napjával hatályon kívül helyezte. A Vhr. helyébe a Vet.új végrehajtásáról szóló

273/2007. (X. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.új.) lépett.

A támadott jogszabály hatályon kívül helyezésére tekintettel az Alkotmánybíróság felhívta az indítványozó jogi képviselőjét, hogy nyilatkozzon arra vonatkozóan, hogy kérelmét a továbbiakban fenntartja-e, amennyiben igen, – indokainak kifejtése mellett – pontosan jelölje meg, hogy mely hatályos jogszabályi rendelkezés megsemmisítését kéri, feltüntetve az Alkotmány sérülni vélt rendelkezését is.

A hiánypótlásra az indítványozó jogi képviselője úgy nyilatkozott, hogy mivel visszamenőleges hatállyal kérte a jogszabályt megsemmisíteni, ezért a jogszabályváltozás a kérelmét nem érinti, azt – módosítások nélkül – változatlan tartalommal a hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés vonatkozásában tartja fenn. Ezen túlmenően az indítványozó a Vhr.új egyetlen rendelkezését sem támadta.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe csak hatályos jogszabályok vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányosságát az Alkotmánybíróság csak az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés, valamint 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja, amikor a jogszabály alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990/13. AB végzés, ABH 1990, 261, 262.). Jelen esetben nem bírói kezdeményezésről és nem is alkotmányjogi panaszról, hanem utólagos normakontrollról van szó. Ezért az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. §-ának *a*) pontja alapján az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.

Budapest, 2009. május 25.

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

272/D/2008. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a költségmentesség alkalmazásáról a bírósági eljárásban elnevezésű 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 6. § (1) bekezdése „öregségi nyugdíj mindenkori

legkisebb összegét” szövegrészével összefüggésben előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben a költségmentesség alkalmazásáról a bírósági eljárásban elnevezésű 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet (a továbbiakban: R.) 6. § (1) bekezdése „öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét” szövegrésze megsemmisítését és a Fővárosi Ítéletábla 3.Kpkf.50.941/2007/5. számú végzése, a Somogy Megyei Bíróság 5.K.21.806/2006/25. számú végzése, a Somogy Megyei Bíróság 5.K.21.806/2006/20. számú ítélete és a Somogy Megyei Bíróság 5.K.21.806/2006/31. számú kiegészítő ítélete vonatkozásában az alkalmazási tilalom „visszaható hatállyal” való kimondását kérte. Álláspontja szerint az R. támadott rendelkezése ellentétes az Alkotmány több rendelkezésével, így a következőkkel: az Alkotmány 1–2. §-a, 8. § (2) bekezdése, 57. § (1) és (5) bekezdése, 70/A. § (1) és (3) bekezdése.

Véleménye szerint a jogszabály megalkotása óta lényeges változások következtek be a jövedelmi viszonyokban, nagyon sokan élnek a létminimum szintjén vagy az alatt. Az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege körülbelül 25000 forintot jelent, míg a minimálbér összege ennek körülbelül háromszorosa; és a minimálbérből élők nem tudják vállalni a bírósági eljárás költségeit, így ki vannak zárva a bírósághoz fordulás jogából, amiért is az indítványozó szerint indokoltabb lenne a minimálbért bizonyos mértékben meghaladó jövedelemnél is lehetővé tenni a költségmentességet.

II.

A határidőben benyújtott alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásra alkalmatlan.

1. 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 értelmében az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet az Alkotmánybírósághoz benyújtani.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az eljáró bíróságok a kifogásolt bírósági határozatokban az R. egyes rendelkezéseit alkalmazták ugyan, az R. támadott 6. § (1) bekezdése „öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét” szövegrésze alkalmazására azonban nem került sor.

Az alkotmányjogi panasz benyújtásának alapvető feltétele, hogy a panasszal érintett bírósági határozatban az alkotmányellenesnek vélt jogszabályt alkalmazzák; ennek a követelménynek azonban az indítvány nem felel meg. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3., a továbbiakban: Ügyrend) 29. § e) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2009. május 19.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK VÉGZÉSEI

161/II/2008. AB elnöki végzés

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

v é g z é s t :

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozók Tiszaföldvár Város Önkormányzatának a települési szilárd hulladékkal összefüggő tevékeny-

ségről és a szervezett közszolgáltatás kötelező igénybeviteléről szóló 38/2003. (XII. 30.) ÖR. számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) 3. § (3)–(4) bekezdései, valamint a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény (Ütv.) módosításáról szóló 1989. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Ütvm.) tárgyában fordultak az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozók álláspontja szerint az Ör. kifogásolt rendelkezései ellentétesek az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybeviteléről szóló 1995. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Kötvm.) 1. § (1) bekezdésével és ezért sértik az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését. Az Ütvm. vonatkozásában pedig az indítványozók csupán azt adták elő, hogy a „törvény azon pontjait kell eltörölni, amelyek sértik az Alkotmány 53. § (2) bekezdését”. Az Alkotmánybíróság főtítkára hiánypótlásra hívta fel az indítványozókat, mivel kérelmük alkot-

mányjogilag értékelhető indokolást nem tartalmazott. Egyben felhívta az indítványozók figyelmét arra is, hogy a Kötv. 1. § (1) bekezdésének általuk ismert szövege megváltozott. A főtktár által megküldött tájékoztatást követően az indítványozók azzal egészítették ki indítványukat, hogy a Kötv. 1. § (1) bekezdésének módosított szövegét kérik „törölni” és „az eredeti változatlan” szövegre hivatkozással indítványozzák az Ör. 3. § (3)–(4) bekezdéseinek megsemmisítését. Az indítványozók azonban ismételen elmulasztották kifejezni, hogy a támadott jogszabályi előírások miért és mennyiben sértik az Alkotmány felhívott rendelkezéseit.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az 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) 21. § (2) bekezdése értelmében a kérelem akkor tekinthető határozottnak, ha az indítvány tartalmazza: a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabályok megsértenek. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ez azt jelenti, hogy az indítványozónak meg kell jelölnie nemcsak a jogszabályt, hanem a jogszabálynak azt a konkrét rendelkezését, amelyet az Alkotmánynak ugyancsak valamely konkrét rendelkezésébe ütközőnek tart. (440/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 910.; 346/D/1998. AB határozat, ABH 2003, 1054, 1058.) Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a 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 indítvány nem felel meg az Abtv.-ben és az Ügyrendben foglalt követelményeknek. Az indítványozók a főtktár többszöri hiánypótlásra történő felhívása ellenére sem indokolták, hogy a kifogásolt jogszabályok és az Alkotmány megjelölt rendelkezései között milyen alkotmányjogilag értékelhető összefüggés van.

A fentiekre tekintettel az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2009. május 13.

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

174/II/2008. AB elnöki végzés

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

v é g z é s t :

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az általa korábban visszavont – a 604/B/1998. ügyszámon iktatott – indítványa tekintetében kérte az Alkotmánybíróság eljárását, mert álláspontja szerint „az indítvány oka ismét feléledt”. Tekintettel arra, hogy az indítvány visszavonását követően az Alkotmánybíróság a 604/B/1998. AB végzésével megszüntette az eljárást, az Alkotmánybíróság főtktára tájékoztatta az indítványozót, hogy a testületnek a befejezett ügy újratárgyalására nincsen módja. Ugyanakkor a főtktár arról is tájékoztatta az indítványozót, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényben (a továbbiakban: Abtv.) és az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozatban (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) meghatározott alaki követelményeknek megfelelően előterjesztett indítványban ismételen kérheti az Alkotmánybíróság eljárását.

Az indítványozó eredeti kérelmét – a főtktár többszöri tájékoztatása ellenére – fenntartotta és egyben kérte az Alkotmánybíróság soron kívüli eljárását.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése kimondja: az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Ügyrend 21. § (2) bekezdése értelmében a kérelem akkor tekinthető határozottnak, ha az indítvány tartalmazza: a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabályok megsértenek. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint 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 indítványozó által előterjesztett kérelem nem felel meg az Abtv.-ben és az Ügyrendben foglalt követelményeknek, mivel az indítványozó nem jelölte meg, hogy mely jogszabály alkotmányossági felülvizsgálatát kérte,

nem hivatkozott az Alkotmány konkrét rendelkezéseinek sérelmére, s ebből kifolyólag indokolási kötelezettségének sem tett eleget. Emellett az indítvány olyan kérelmet tartalmazott, amelyre az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre, ugyanis sem az Abtv., sem az Ügyrend, sem az Alkotmánybíróság Ügyviteli Szabályzata sem ad lehetőséget egy befejezett ügy újratárgyalására.

A fentiekre tekintettel az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2009. május 13.

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

1045/II/2008. AB elnöki végzés

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

v é g z é s t :

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz intézett indítványában Csanádpalota Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatás kötelező igénybevételéről szóló 21/2000. (VII. 7.) ÖR. számú rendeletének (a továbbiakban: Ör.) hatályon kívül helyezését kezdeményezte. Indítványában azt sérelmezte, hogy az Ör. kötelezővé teszi a hulladékszállítási díj megfizetését azok számára is, akik nem veszik igénybe a hulladékszállítási közszolgáltatást. Az indítványozó úgy vélte, hogy az Ör. ellentétes a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 201. §-ával, mert a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyenértékűsége követelményének nem tesz eleget. Az indítványozó mindazonáltal nem jelölte meg tételesen sem az Ör. kifogásolt rendelkezéseit, sem az Alkotmány azon szakaszait, amelyekkel ellentétesnek tartja az Ör.-t és ebből kifolyólag nem fejtette ki a vélt alkotmányellenesség okát sem. Az Alkotmánybíróság főtítkára hiánypótlásra hívta fel az indítványozót, aki utóiratában immár az Ör. hiányos voltát kifogásolta, közelebbről pedig azt, hogy az Ör. „egyértelműen nem tér ki a nem igénybe vett szolgáltatás kötelező fizetéséről”. Habár az

indítványozó megjelölte az Ör. 8. § (1) bekezdését, azonban továbbra sem fejtette ki az alkotmányértés okát.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az 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) 21. § (2) bekezdése értelmében a kérelem akkor tekinthető határozottnak, ha az indítvány tartalmazza: a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabályok megsértének. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ez azt jelenti, hogy az indítványozónak meg kell jelölnie nemcsak a jogszabályt, hanem a jogszabálynak azt a konkrét rendelkezését, amelyet az Alkotmánynak ugyancsak valamely konkrét rendelkezésébe ütközőnek tart. (440/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 910.; 346/D/1998. AB határozat, ABH 2003, 1054, 1058.) Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a 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 indítványozó által előterjesztett kérelem nem felel meg az Abtv.-ben és az Ügyrendben foglalt követelményeknek. Az indítványozó a hiánypótlásra történő felhívás ellenére sem hivatkozott az Alkotmány konkrét rendelkezéseinek sérelmére, továbbá indokolási kötelezettségének sem tett eleget.

A fentiekre tekintettel az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2009. május 13.

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

1255/II/2008. AB elnöki végzés

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

v é g z é s t :

Az indítványt elutasítom.

Indokolás

I.

Az indítványozó Szeged, Tisza folyó – Bertalan híd nyugati oldala – Temesvári körút páros oldala – Népkert sor Liget felőli oldala – a Liget nyugati része az Erzsébet templommal – Torontál tér – Alsó Kikötő sor – Belvárosi híd északkeleti oldala által határolt terület építési szabályzatáról szóló Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlésének 15/2008. (IV. 17.) Kgy sz. rendelete (a továbbiakban: Ör.) azon rendelkezéseit kérte megsemmisíteni az Alkotmány 18. §-ában biztosított egészséges környezethez való joggal összefüggésben, amelyek az újszegedi Liget helyi védettséget élvező területeit telekhatár módosítással más övezetbe sorolták át. Az indítványozó emellett az önkormányzat 194/2008. (IV. 11.) számú és 195/2008. (IV. 11.) számú határozatait is sérelmezte. Az Alkotmánybíróság főttkára 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) 23. § (1) bekezdés *d*) pontja alapján hiánypótlásra hívta fel az indítványozót, aki azonban a felhívás ellenére ismételt hiányosan nyújtotta be indítványát.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia és meg kell jelölnie a kérelem alapjául szolgáló okot. Az Ügyrend 21. § (2) bekezdése szerint a kérelem akkor tekinthető határozottnak, ha az indítvány tartalmazza: a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabályok megsértenek. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványozónak meg kell jelölnie nemcsak a jogszabályt, hanem a jogszabálynak azt a konkrét rendelkezését, amelyet az Alkotmánynak ugyancsak valamely konkrét rendelkezésébe ütköznek tart. (440/B/1993. AB végzés ABH 1993, 910.; 346/D/1998. AB határozat, ABH 2003, 1054, 1058.)

Az indítványozó által előterjesztett kérelem nem felel meg az Abtv.-ben és az Ügyrendben foglalt követelményeknek, mivel az indítványozó az Ör. sérelmesnek vélt rendelkezése(i) megjelölése nélkül nyújtotta be.

2. Az Abtv. 1. § *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszközei alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) határozza meg az állami irányí-

tás egyéb jogi eszközeinek körét. Az indítvánnyal támadott önkormányzati határozatok nem minősülnek a Jat. szerinti jogszabálynak, illetve állami irányítás egyéb jogi eszközeinek, mivel nem bírnak normatív tartalommal. Mindezek alapján a kifogásolt önkormányzati határozatok vizsgálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

A fentiekre tekintettel az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2009. május 13.

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

272/II/2009. AB elnöki végzés

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

v é g z é s t :

Az indítványt elutasítom.

Indokolás

I.

Az indítványozó a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvénynek (a továbbiakban: Tny.) a tizenharmadik havi nyugdíjra vonatkozó szabályozását támadta. Indítványában hátrányos megkülönböztetésként értékelte a Tny. azon rendelkezését, amely 2009. évben 80 000 forintban állapítja meg a tizenharmadik havi nyugdíj éves összeghatárát. Az indítványozó mindazonáltal hibásan a Tny. 6. §-ára hivatkozott a 6/A. § helyett, nem jelölte meg tételesen az Alkotmány vonatkozó rendelkezését, s ebből kifolyólag nem fejtette ki a vélt alkotmányellenesség okát, továbbá nem terjesztett elő határozott kérelmet a jogszabályhely megsemmisítésére. Ezért az Alkotmánybíróság főttkára hiánypótlásra hívta fel az indítványozót, aki utóiratában az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdéseinek sérelmére hivatkozással kérte a Tny. 6/A. § (2) és (3) bekezdéseinek a megsemmisítését, azonban indítványában ismételtelmulasztotta kifejtetni, hogy a támadott jogszabályi előírások miért és mennyiben sértik az Alkotmány felhívott rendelkezéseit.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése kimondja: az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 21. § (2) bekezdése értelmében a kérelem akkor tekinthető határozottnak, ha az indítvány tartalmazza: a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabályok megsértenek. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint 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 indítványozó a hiánypótlásra történő felhívás ellenére sem tett eleget a fenti indokolási kötelezettségének, azaz nem fejtette ki és nem támasztotta alá az alkotmányos összefüggésekre alapított érvekkel, végső soron tehát nem indokolta meg, hogy a Tny. 6/A. § (2) és (3) bekezdései miért és mennyiben sértik az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdéseiben foglaltakat.

A fentiekre tekintettel az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2009. május 13.

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

KÖZLÖNY

§

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

Hack Péter

A BÜNTETŐHATALOM FÜGGETLENSÉGE ÉS SZÁMONKÉRHETŐSÉGE

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 SZÁMONKÉRHETŐSÉGE

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



JELENTKEZÉSI FELHÍVÁS

az

ELTE JOGI TOVÁBBKÉPZŐ INTÉZET**2009–2010 tanévben induló****3 féléves képzési idejű posztgraduális szakjaira*****Jogászok részére***

Adójogi szakjogász
Biztosítási szakjogász
Családjogi szakjogász
European Business Law
Gazdasági büntetőjogi szakjogász
Ingatlanforgalmi szakjogász
Iparjogvédelmi és szerzői jogi szakjogász
Kereskedelmi szakjogász
Környezetvédelmi szakjogász
Szabályozási (kodifikátor) szakjogász
Társasági és cégjogi szakjogász
Tőkepiaci és bank szakjogász

Nem jogászok részére

Jogi szakokleveles gazdasági szakember
(közgazdász, mérnök, informatikus stb.)
Jogi szakokleveles környezetvédelmi szakember
Jogi szakokleveles orvos, fogorvos, gyógyszerész
és egészségügyi szakember
Építésügyi jogi szakokleveles mérnök

ELTE JOGI TOVÁBBKÉPZŐ INTÉZET

www.elteji.hu

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
megjelentette

Zinner Tibor
Megfogyva és megtörve
című kötetét

Köztudott, hogy Magyarországon, a XX. század „ötvenes” éveiben, majd a leverett forradalmat követő megtorlás során kihirdetett törvénysértő ítéleteket, a közel sem független ítészek határozatait a rendszerváltás után semmissé nyilvánították. A magyar társadalom viszont vajmi keveset tud a különböző jellegű jogfosztást szenvedett jogászokon kívül arról, hogy forradalmat követő megtorlás végéig a magyar bírói, közjegyzői, ügyészi és ügyvédi kart, valamint a munkájukat segítő kollégákat mekkora vérveszteség érte.

Bárándy Péter, volt igazságügy-miniszter, 2003 márciusában bizottságot állított fel a legszélesebben értelmezhető „harmadik” hatalmi ágban tevékenykedőket ért sérelmek feltárására. A Zinner Tibor vezette kutatócsoport, Kahler Frigyes, Koczka Éva, Pálvölgyi Ferenc és Tóth Béla – kétévi kutatómunkáját összegző – jelentésében feltárja egyfelől a Horthy-korszakból a jogszabályi előzményeket és a korabeli személyzeti politika összefüggéseit, másfelől az 1944 decembere óta folytatott „humánpolitikát”, nyomon követve a magyarországi jogászsággal szembeni infernót, az esetenként miniszterelnöki rendeleteken, törvényeken és különféle szintű parthatározatokon alapult, különböző jellegű atrocitásokat 1962 augusztusáig.

A több ezer jogász és munkájukat segítő szakapparátusbeli kolléga drámai életútjának – néhol a legapróbb részletekbe menő – feltárásával megírt monográfiából kitűnik, hogy a jogászokat ért sérelmeket nem a sztálini birodalom, hanem a hazai csatlósai, és az őket kiszolgáló nagy tudású jogászok indukálták. Miként nem engedték a végrehajtó és törvényhozó hatalom letéteményesei a Montesquieu-féle elvek megvalósulását? Hogyan torzították el a magyarországi jogászság hivatásrendjeinek összetételét? Milyen beleszólással bírt a politikai rendőrség, majd az Államvédelmi Hatóság nem csupán a letartóztatottak, hanem a bírói, ügyészi és ügyvédi kar tagjainak életébe? A szerzők megállapításait, kutatásuk összegző tanulságait több mint 1800 jegyzet támasztja alá.

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), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: megrendeles@mhk.hu).

MEGRENDELÉS

Megrendelem

Zinner Tibor
Megfogyva és megtörve

című, 680 oldal terjedelmű kiadványt

(ára: **9996 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
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



KÖZLÖNY

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. Kodela 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

09.1633 Nyomja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Lajosmizsei Nyomdája.

Felelős vezető: Burján Norbert igazgató.

