



# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

### TARTALOM

Szám	Tárgy	Oldal
72/2009. (VII. 10.) AB határozat	A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 241. § (1) bekezdés <i>a), c), d), e), f)</i> pontjai alkotmányellenességéről (ügyész részvétele a tárgyaláson).	860
73/2009. (VII. 10.) AB határozat	Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 134. § (1) bekezdése „– a magánszemély járuléktartozása kivételével –” szövegrész alkotmányellenességéről .....	869
74/2009. (VII. 10.) AB határozat	A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 311. § (4) bekezdés utolsó mondata, továbbá a gondnokoltak számítógépen vezetett országos névjegyzékéről és a névjegyzék adataiból történő felvilágosítás adásról, valamint annak költségtérítéséről szóló 13/2002. (VII. 24.) IM rendelet alkalmazásánál az Alkotmány 59. §-án alapuló alkotmányos követelmény megállapításáról .....	876
75/2009. (VII. 10.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 38/2009. (II. 6.) OVB határozatának megsemmisítéséről, és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról .....	886
82/2009. (VII. 15.) AB határozat	Az országos népszavazás elrendeléséről szóló 28/2009. (VI. 17.) OGY határozat megsemmisítéséről, és az Országgyűlés új eljárásra utasításáról.....	889
76/2009. (VII. 10.) AB határozat	Pilis Város Önkormányzatának az adatvédelem helyi szabályozásáról és a lakcímbeljelentés helyi szabályairól szóló 22/2007. (IX. 05.) önkormányzati rendelete alkotmányellenességéről.....	896
77/2009. (VII. 10.) AB határozat	Esztergom Város Önkormányzatának a vásár- és piactartásról szóló 4/2007. (I. 19.) ör. rendeletének 12. § (2)–(3) bekezdése, valamint 13. §-a alkotmányellenességéről .....	902
78/2009. (VII. 10.) AB határozat	Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testületének a plakátok elhelyezésének szabályairól alkotott 22/2004. (VII. 5.) számú rendelet 4. § (2) bekezdése alkotmányellenességéről .....	907
79/2009. (VII. 10.) AB határozat	Sárospatak Város Képviselő-testületének a gyermekvédelmi támogatásokról szóló 4/2000. (II. 28.) rendelet 6/A. §-a alkotmányellenességéről .....	912

80/2009. (VII. 10.) AB határozat	Kerepes Nagyközség Képviselő-testületének a gyermekvédelem helyi rendszeréről szóló 16/2006. (IV. 28.) rendeletének 6. § (6) bekezdése alkotmányellenességéről.....	913
81/2009. (VII. 10.) AB határozat	Abony Város Önkormányzata Képviselő-testületének a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 5/2000. (II. 29.) számú rendelete 10. § (1) bekezdése és 12. § (2) bekezdés <i>b</i> ) pontja meghatározott rendelkezései alkotmányellenességéről .....	915
339/B/2002. AB határozat	A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 72. § (4) bekezdése, valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek az országgyűlési képviselők választásán történő végrehajtásáról szóló 60/2005. (XII. 21.) BM rendelet 5. számú mellékletének 1. és 2. számú mintája alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	919
22/B/2003. AB határozat	A fegyveres erők hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 289. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	922
657/B/2004. AB határozat	A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 102. § (12) bekezdés <i>b</i> ) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	928
539/B/2006. AB határozat	A Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről szóló 2008. évi CII. törvény 30. § (1) bekezdés <i>i</i> ) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról...	933
1372/B/2007. AB határozat	A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 39. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	937
1418/B/2008. AB határozat	A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 35. § (1) bekezdése és 36. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	940
1077/B/2001. AB határozat	Budapest Főváros Közgyűlése által a Fővárosi Szabályozási Kerettről szóló 46/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. számú rendelet módosításáról szóló 39/2001. (VI. 27.) Főv. Kgy. számú rendelet 10. számú és 21. számú melléklete alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	942
197/E/2003. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességének vizsgálatáról a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 312/2006. (XII. 23.) Korm. rendelettel összefüggésben .....	945
1161/B/2004. AB határozat	Barnag Község Önkormányzata Képviselő-testületének az állattartás helyi szabályairól szóló 5/2003. (VI. 2.) Kt. számú rendelet 9. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	947
1348/B/2007. AB határozat	Pécs Megyei Jogú Város Közgyűlésének a távhőszolgáltatásról szóló 49/2005. (12. 20.) sz. rendelete 32. § (2) bekezdése <i>a</i> ) pontja első mondata alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	948
278/B/2008. AB határozat	A légszennyezettségi határértékekről, a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 14/2001. (V. 9.) KöM–EüM–FVM együttes rendelet 5. § <i>a</i> ) pontjának „eljárás-specifikus” szövegrésze, valamint a 6. számú melléklete alkotmányellenességének vizsgálatáról, valamint a rendelettel összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról.....	950
1141/B/2008. AB határozat	Az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	955

1307/B/2008. AB határozat	Az autópályák, autóutak és főutak használatának díjáról szóló 36/2007. (III. 26.) GKM rendelet 1. §-a, 3. § (1) bekezdésének <i>b</i> ) pontja, valamint a 7/A. § (1)–(3) bekezdései alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	957
1378/B/2008. AB határozat	Az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló 15/2000. (XI. 16.) KöViM rendelet 2. § (1) bekezdés <i>a</i> ) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	959
638/B/2007. AB végzés	Az alkotmánybírósi eljárás megszüntetéséről .....	961
277/B/2005. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	962
1000/B/2005. AB végzés	Az alkotmánybírósi eljárás megszüntetéséről .....	962
892/B/2006. AB végzés	Az alkotmánybírósi eljárás megszüntetéséről .....	963
549/B/2007. AB végzés	Az alkotmánybírósi eljárás megszüntetéséről .....	964
1091/E/2007. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	965
26/H/2008. AB végzés	Az alkotmánybírósi eljárás megszüntetéséről .....	966
590/H/2008. AB végzés	Az alkotmánybírósi eljárás megszüntetéséről .....	967
591/H/2008. AB végzés	Az alkotmánybírósi eljárás megszüntetéséről .....	968
1001/H/2008. AB végzés	Az alkotmánybírósi eljárás megszüntetéséről .....	969
540/I/2009. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	971

# KÖZLÖNY

## §

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

### 72/2009. (VII. 10.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés alapján – *dr. Balogh Elemér, dr. Lenkovics Barnabás és dr. Paczolay Péter* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a büntető-eljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 241. § (1) bekezdés *a), c), d), e), f)* pontjai alkotmányellenesek, ezért e rendelkezéseket 2010. december 31-ei hatállyal megsemmisíti.

A megsemmisítés következtében a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 241. § (1) bekezdése az alábbi szöveggel marad hatályban:

„241. § (1) A tárgyaláson az ügyész részvétele kötelező”.

2. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 241. § (1) bekezdés *a), c), d), e), f)* pontjainak a Veszprémi Városi Bíróság előtt 6.B. 1995/2006/3. számon folyamatban lévő ügyben való alkalmazás tilalmára vonatkozó indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A Veszprémi Városi Bíróság bírója az előtte folyamatban lévő 6.B. 1995/2006/3. számú ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a és a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 266. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján az előtte lévő büntetőeljárást felfüggesztette és az Alkotmánybírósághoz fordult, kezdeményezve a Be. 241. § (1) bekezdés *a), c), d), e), f)* pontjai alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. A Be. vizsgálni kért szabályai felsorolják, hogy mikor kötelező az ügyésznek a tárgyaláson való részvétele, így vannak olyan ügyek, amelyek tárgyalásán az ügyész nem vesz részt. Az indítványozó kifejtette, hogy a Be. egyéb szabályai pontosan meghatározzák és elhatárolják a bíróság és – büntetőeljárás során – az ügyész feladatait a „Be. 241. § (1) bekezdése a fentiekkel belső ellentmon-

dásban is álló módon, és alkotmányellenesen azt rögzíti, hogy mikor kötelező az ügyész tárgyaláson való részvétele, vagyis nem általában kötelező a részvétele, hanem pont fordítva, csak esetenként és akkor kell jelen lennie, amikor azt a Be. 241. § (1) bekezdés *a)–f)* pontjai megszüntetik.”

Az indítványozó hivatkozott az Alkotmánybíróság 1009/B/2000. AB határozatára [Magyar Közlöny szám: 14/2002. (III. 20.) AB határozat] amelyben az Alkotmánybíróság részletesen kifejtette az ügyészségi és a bírósági funkciók elválasztásának alkotmányi követelményeit. Ezekkel a követelményekkel – az indítványozó szerint – a Be. vizsgálni kért szabályai ellentétben állnak. A bíróság feladata az igazságszolgáltatás és nem a védképviselés. Az indítványozó utalt arra, hogy a bizonyítási eljárás a vádirat benyújtásával nem fejeződik be, a bizonyítás fő helyszíne a tárgyalás, ott viszont – a Be. megtámadott rendelkezése értelmében – az ügyész nem biztos, hogy jelen van, ezért ilyenkor a védképviselés a bíróság hárul: „a bírónak ki kell lépni a bírói szerepből, és a bizonyítási eljárás felvétele során az ügyész távollétében, mintegy a vád képviselőjében kell kérdeznie”. Az indítványozó szerint a Be. 241. § (1) bekezdés *a), c), d), e), f)* pontjai alapján a bírói és az ügyészi funkciók keverednek, amely „a bíró pártatlanságába vetett hitet alapjaiban ássa alá!”.

Hiánypótlási felhívás után az indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, 45. § (1) bekezdését 50. §-át, 51. § (1) és (2) bekezdését, valamint 57. § (1) bekezdését jelölte meg, mint olyan alkotmányos tételeket, amelyek szempontjából kéri a Be. 241. § (1) bekezdés *a), c), d), e), f)* pontjai alkotmányossági vizsgálatát. Ezekben belül külön hangsúlyt helyezett az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből eredő tisztességes eljáráshoz való jogra.

Az Alkotmánybíróság az ügyben megkereste a Legfőbb Ügyészt az ügygel kapcsolatos álláspontjának ismertetése végett.

II.

1. Az Alkotmány indítványozó által jelölt szabályai szerint:

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

(...)

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



(...)

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

(2) A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.

(3) A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve. A bírák nem lehetnek tagjai pártoknak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.

(4) A bíróságok igazgatását az Országos Igazságszolgáltatási Tanács végzi, az igazgatásban bírói önkormányzati szervek is közreműködnek.

(5) A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, továbbá a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

51. § (1) A Magyar Köztársaság legfőbb ügyésze és az ügyészség gondoskodik a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogainak a védelméről, valamint az alkotmányos rendet, az ország biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető minden cselekmény következetes üldözéséről.

(2) Az ügyészség törvényben meghatározott jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben, képviseli a vádat a bírósági eljárásban, továbbá felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett.

(...)

57. § (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az elene 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 Be. vizsgálni kért szabályai értelmében:

„241. § (1) A tárgyaláson az ügyész részvétele kötelező  
a) első fokon, ha a bűncselekményre a törvény ötévi vagy ennél súlyosabb szabadságvesztést rendel,

b)

c) a vádlottat fogva tartják,

d) ha a vádlott – a beszámítási képességére tekintet nélkül – kóros elmeállapotú,

e) ha a bíróság az ügyészt a tárgyaláson való részvételre kötelezte,

f) ha az ügyész bejelenti, hogy a tárgyaláson részt vesz.”

### III.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az eljáró bíró indítványozási jogával kapcsolatos kérdéseket tekintette át. Az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerint „[a] bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő ügy elbírálá-

sa során olyan jogszabályt vagy állami irányítás egyéb jogi eszközét kell alkalmazni, amelynek alkotmányellenességét észleli.” Az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés keretében anyagi jogszabály, eljárási jogszabály, jogegységi határozat, és elnevezésében bár jogszabálynak vagy állami irányítás egyéb jogi eszközének nem minősülő, tartalmában azonban normatív szabály [lásd: 60/1992. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992, 275.] – tehát valamennyi norma – vizsgálatát lehet kezdeményezni.

2. Az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti további feltétel, hogy a bírónak a vizsgálni kért jogszabályt az előtte lévő ügyben alkalmaznia kellene. Jelen ügyben ez a feltétel is teljesül: ha az eljáró bíró nem alkalmazza a Be. 241. § (1) bekezdés e) pontját (azaz az ügyész tárgyaláson való részvételre kötelezését), akkor a főszabály érvényesül, az ügyész nem vesz részt a tárgyaláson. Az ügy irataiból megállapítható, hogy a Veszprémi Városi Bíróság előtt lévő a 6.B. 1995/2006/3. számú ügyben az ügyész közúti baleset gondatlan okozása vétsége miatt emelt vádat, és bejelentette, hogy a tárgyaláson nem kíván részt venni. Az eljáró bíró a tárgyalás előkészítése során észlelte, hogy a tárgyaláson szükséges az ügyész részvételére. A bíró ezt csak a Be. 241. § (1) bekezdésének alkalmazásával tudja elérni, tehát az indítványban olyan eljárási szabályról van szó, amelyet a bírónak az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazni kell. Az eljáró bíró e szabályról állította – az ismertetett indokok alapján –, hogy alkotmány sértő, s kezdeményezte annak vizsgálatát.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az eljáró bíró az Abtv. 38. §-ának megfelelő kérelmet nyújtott be.

### IV.

1. A magyar jogrendszerben az ügyész nélküli tárgyalás megtartásának lehetőségét a büntető perrendtartásról szóló 1951. évi III. törvényt módosító 1954. évi V. törvény vezette be, a járásbíró előtti eljárásban. Az ezt követő, a büntető eljárásról szóló 1962. évi 8. törvényerejű rendelet e szabályt lényegét tekintve fenntartotta, míg a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (a továbbiakban: Régi Be.) a vétségi eljárásban tette lehetővé az ügyész távollétében történő tárgyalást. A Régi Be. 19. § (2) bekezdés értelmében vétségi eljárásban az ügyész akkor volt köteles a tárgyaláson részt venni, ha a) a terheltet fogva tartják, b) bejelentette, hogy a tárgyaláson részt kíván venni, c) kényszergyógykezelés kérdésében kell határozni, d) a bíróság az ügyészt a tárgyaláson való részvételre kötelezte.

E szabályokat váltotta föl a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény jelen ügyben vizsgált rendelkezése. A Be. 241. § (1) bekezdés a), c), d), e), f) pontjai értelmében a tárgyaláson az ügyész részvétele kötelező:

„a) első fokon, ha a bűncselekményre a törvény ötévi vagy ennél súlyosabb szabadságvesztést rendel,

b)

c) a vádlottat fogva tartják,

d) ha a vádlott – a beszámítási képességére tekintet nélkül – kóros elmeállapotú,

e) ha a bíróság az ügyészt a tárgyaláson való részvételre kötelezte,

f) ha az ügyész bejelenti, hogy a tárgyaláson részt vesz.”

A büntetőjogi szabályok rendszerében elsőként az állapítható meg, hogy a Be. hatályos rendelkezései széles körben teszik lehetővé tárgyalás tartását ügyész részvétele nélkül. Az ötévi vagy ennél enyhébb szabadságvesztés körébe tartozik pl. a közösség elleni izgatás, a halált okozó segítségnyújtás elmulasztása, az embercsempészás, az összes választás rendje elleni bűncselekmény, a gazdasági bűncselekmények nagy része stb. Megemlíthető továbbá, hogy a korábban fogva lévő vádlottal szemben a fogva tartás bármely okból való megszüntetése is azt eredményezi, hogy a tárgyaláson (akár első fokú, akár másodfokú) az ügyésznek már nem kötelező részt venni.

A Legfőbb Ügyész tájékoztatása szerint 2008-ban az első fokú bíróságok tárgyalásainak 36–37%-án nem vett részt az ügyész.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a tárgyalandó ügyek jelentős hányadát érinti a jelen ügyben vizsgált Be. 241. § (1) bekezdés a), c), d), e), f) pontja.

2. Az Alkotmánybíróság az indítványozó által is hivatkozott 14/2002. (III. 20.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) az Alkotmánynak a bíróságokat érintő rendelkezései [45. § (1) bekezdés, 50. § (1) bekezdés], valamint az ügyészségre vonatkozó egyes szabályai [51. § (2) bekezdése] összevetése és a tisztességes eljáráshoz való jog [57. § (1) bekezdés] értelmezése kapcsán fejtette ki álláspontját a közvádli és az igazságszolgáltatási funkciók szétválasztásának – az Alkotmányból fakadó – követelményéről. Az Abh. a Be. azon szabályának alkotmányellenességét állapította meg, amely a bíró kötelezettségévé tette az ügyész figyelmeinek felhívását (illetve értesítését), ha a vád kiterjesztésének lehet helye. Az Abh. megállapította: „Az Alkotmánnyal összhangban a büntetőeljárásról szóló törvény a közvádra üldözendő bűncselekmények miatti vádemelés tekintetében a döntés felelősségét kivételt nem tűrő módon az ügyészre ruházza. A vádemeléssel az ügyész azt juttatja kifejezésre, hogy a rendelkezésére bocsátott nyomozási iratok alapján milyen, a terhelt felelősségét megalapozó tényeket állapított meg és ezekkel kapcsolatban mi a jogi álláspontja. A vádképviselő azzal a kötelezettséggel jár, hogy a bizonyítás eredményéhez képest az ügyész a szakmai, hivatásbeli felelősség szabályai szerint eljárva a vád terjedelmében változtatást eszközöljön (ABH 2002, 101, 108.).

Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság kifejtette továbbá: „Az Emberi Jogok Európai Bíróságának az objektív tesztel [azaz, hogy a bíróságnak nemcsak pártatlannak kell

lenni, hanem pártatlannak is kell látszani] kapcsolatos gyakorlatából egyértelműen kitűnik, hogy az eljárás során a bíró által ellátott funkciók vizsgálata alapvető kérdés. A funkcióhalmozódás, vagyis azon eset, amikor a bíró ítélezésen kívüli, a vizsgálattal vagy a váddal kapcsolatos feladatokat is ellát, a Bíróság szerint jogos kételyeket ébreszt a pártatlanságával kapcsolatban. Alapvető kérdés, hogy a bíró, aki a felek felett áll, a felektől különüljön el. A büntetőeljárás feltétele a vád, amelyet a védelem támad, ezért a bíró elkülönültsége úgy biztosítható, ha a vádat nem ő fogalmazza meg, a váddal kapcsolatos feladatokat egy tőle elkülönült személy látja el. A vád és az ítélezés feladatainak egy eljáráson belül azonos személy által történő ellátása önmagában alkalmas a bíró pártatlanságának megkérdőjelezésére, függetlenül attól, hogy milyen személyes magatartást tanúsított. (Eur. Court H. R., Case of De Cubber v. Belgium, Ser. A–86.; Eur. Court H. R., Case of Piersack v. Belgium, Ser. A–53.)” (ABH 2002, 101, 109.). „(...) Mindebből az következik, hogy az ügyészség és a bíróság feladatainak elkülönítése nem pusztán a vádemelés–vádképviselő szabályainak formális betartását jelenti, hanem súlyozott szerepe van a vád tartalmi értelemben vett törvényessége szempontjából is. A bírói és ügyészi tevékenységre vonatkozó részletes eljárási szabályok, az eljárás alanyai számára előírt kötelezettségek és a részükre biztosított jogosultságok konstrukciója a tisztességes eljárás követelménye szempontjából alapvető jelentőségű. Az eljárási funkciók közötti »átjárhatóság« lehetőségének megteremtése, sőt kötelezettségként történő előírása, amely az eljárás teljes bírósági szakaszában töretlenül érvényesül, a vád tartalmi törvényességét kérdőjelezi meg és ekként sérti a tisztességes eljárás követelményét” (ABH 2002, 101, 110.).

3. Jelen ügyben az az alkotmányossági kérdés, hogy séri-e a bíróság és az ügyészség alkotmányos státuszára vonatkozó alkotmányi rendelkezés akkor, amikor a tárgyalás megtartható az ügyész részvétele nélkül, a bírói szerep kiegészül-e egy közvádli feladattal? Az Alkotmány 51. § (2) bekezdés szerint „Az ügyészség törvényben meghatározott jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben, képviseli a vádat a bírósági eljárásban, továbbá felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett.” A vádképviselőt tehát az Alkotmányban meghatározott egyik ügyészi feladat.

Az ügyészség alkotmányos jogállását, feladatait az Alkotmánybíróság több határozata értelmezte. Az 1/1994. (I. 7.) AB határozatában megállapította: „Az ügyészség – a kontinentális jogrendszerekben általában véve elfogadott helyzetének megfelelően – a Magyar Köztársaságban elsősorban az ún. vádfunkciót ellátó szervezet. Ilyen tartalommal szabályozza az Alkotmány 51. § (1) és (2) bekezdése az ügyészség alkotmányos jogállását, bűnüldözési és közvádi funkcióit és az azokhoz kapcsolódó egyéb feladatait és hatáskörét. A (3) bekezdés értelmében az ügyészség e fő funkció mellett más feladatokat is ellát.” (ABH 1994, 29, 33.)



Az 52/1996. (XI. 14.) AB határozat megerősítve a fentieket, és továbbfűzve azt, megállapította: „Az igazságszolgáltatásban való részvétel az ügyészség alkotmányos kötelessége. Az Alkotmány 51. § (1) bekezdése szerint az ügyészség gondoskodik az állampolgárok jogainak védelméről és a bűncselekmények üldözéséről. A bűnüldözés révén és a vádképviselő útján az ügyészség önálló nevesített jogosítványokkal (vádképviselő és vádelv) résztvevője az igazságszolgáltatásnak. Az Alkotmány 51. § (2) bekezdése szerint az ügyészség »képviseli a vádat a bírósági eljárásban«. A büntetőeljárás központi része a bírói eljárás...” (ABH 1996, 159, 161.)

Az ügyészségnek a büntetőeljárás belüli szerepét emelte ki a 12/2001. (V. 14.) AB határozat amikor hangsúlyozta: „az ügyészség alkotmányos feladatellátása különválik az állam büntetőhatalmának gyakorlása és az egyéb eljárások tekintetében” (ABH 2001. 163, 168.).

Az Alkotmánybíróság a legfőbb ügyész és az ügyészség alkotmányos jogállását, közjogi helyzetét átfogóan a 3/2004. (II. 17.) AB határozatban értelmezte. A határozat szerint az ügyészség – szemben a bíróságokkal – nem önálló hatalmi ág, de önálló alkotmányos szervezet (ABH 2004, 48, 58.). A legfőbb ügyész és az ügyészség alkotmányos feladatai közé tartozik – többek között – a Magyar Köztársaság érdekeit, illetve a demokráciát sértő vagy veszélyeztető cselekmények üldözése, a törvényesség biztosítása és védelme. Az ügyészség képviseli a vádat a bírósági eljárásban, felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett, és meghatározott jogok illetik meg a nyomozással összefüggésben. E feladatok jogszerű ellátása az ügyészség és a legfőbb ügyész alkotmányos kötelezettsége. (ABH 2004, 48, 62.)

A 42/2005. (XI. 14.) AB határozat pedig – többek között – megállapította: „A hatalmi ágak elválasztására és a büntető hatalomra vonatkozó alkotmányos követelményekből és garanciákból egyértelműen következik, hogy a közhatalmat gyakorló állami szervezetek csak az Alkotmány és az Alkotmányon alapuló szervezeti és eljárási-végrehajtási törvények kifejezett felhatalmazása és feladatkielölése alapján vehetnek részt a büntető felelősségre vonás folyamatában. A hatalmi ágak elválasztásának elvéből a jelen esetben egyértelmű, hogy a vádlói közhatalom nem kerülhet az ügyészségen kívül más közhatalmi szervhez. (...)

Az állam büntetőjogi igényének érvényesítésében az Alkotmány, a szervezeti törvények és a Be. a közvádlói jogkört az ügyészségre bízta, amelynek működéséért és működőképességéért az állam felel.” (ABH 2005, 504, 524–525.)

A közvádlói jogkör részleteit tehát részben a Be. szabályozza. Ennek alaprendelkezését a Be. 28. §-a fogalmazza meg. A Be. 28. § (1) bekezdés értelmében: „Az ügyész a közvádló. Az ügyész kötelessége, hogy mind a terheltet terhelő és mentő, mind a büntetőjogi felelősséget súlyosító és enyhítő körülményeket az eljárás minden szakaszában figyelembe vegye.” A Be. 28. § (7) bekezdése pedig kimondja, hogy „az ügyész az e törvényben meghatározott

feltételek esetén vádat emel, és a bíróság előtt – a magánvád és a pótmagánvád esetét kivéve – a vádat képviseli, vagy dönt a közvetítői eljárásra utalásról, a vádemelés elhalasztásáról, illetőleg részbeni mellőzéséről. Az ügyész a vádat elejtheti vagy módosíthatja...”

4. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Alkotmányon alapuló ügyészi vádképviselő feltételezi az ügyész tárgyaláson való jelenlétét, a vád személyes képviselőt. Az ügyészi jelenlét nélküli szabály korlátozza, hogy az ügyész közvádlói feladatának maradéktalanul eleget tegyen. A Be. 342. § (2) bekezdése értelmében, ha az ügyész nincs jelen a tárgyaláson, a vádiratból a vádat a bíróság ismerteti. Az Alkotmánybíróság álláspontja, hogy önmagában a bírói vádismertetés (az ügyész által megírt vádirat felolvasása) még nem jelenti (ténylegesen, legfeljebb látszatában) az igazságszolgáltatási és vádfunkciók Alkotmánnyal ellentétes keveredését. Az alkotmányossági probléma – a tárgyaláson való kötelező ügyészi jelenlét – a tárgyalás – mint a büntetőeljárás meghatározó, súlyponti, érdemi szakasza – funkciójának figyelembe vétele alapján ítéhető meg. Az (új) Be. szerint a tárgyalás a bizonyítás színhelye, ami nem merül ki a vádirat, illetve nyomozási jegyzőkönyvek tartalmának, ismertetésével. A nyomozási szakban, illetve a vádemelés során a vád megalapozásához szükséges mértékig történik a bizonyítékok összegyűjtése. A bírósági ítélet alapját képező tényállás azonban a tárgyaláson – az ott történő érdemi bizonyítás keretében – áll össze. A tárgyaláson a vádlottak, a tanúk kihallgatásra kerülnek, egyéb bizonyítási eszközök igénybevétele válhat szükségessé, így a bizonyítás anyaga a tárgyaláson változhat. A védelem a tárgyalásra egyéb bizonyítást is kezdeményezhet, új tanúkat, szakértőket vonulathat fel. Az ügyész feladata, hogy az írásbeli vád és az általa előterjesztett végindítvány alkalmával szóban előterjesztett tényállás – amely a tárgyaláson válik véglegessé – összhangban legyen, azaz a vád harmonizáljon a tárgyalás során alakuló tényállással. A tárgyalás tehát feltételezi az „élő vádat”. Az Alkotmánybíróság a 3/2004. (II. 17.) AB határozatban leszögezte: „Az, hogy a konkrét ügyben rendelkezésre álló tényeket, adatokat stb. az ügyész milyen módon értékeli, abból milyen következtetéseket von le, az ügyész szabad mérlegelési jogkörébe és szakmai felelősségébe tartozik.” (ABH 2004, 48, 62.) Az ügyészség alkotmányos funkciójának ellátása szempontjából elengedhetetlen az ügyész tárgyaláson való részvétele a vád (vagy a vád egyes elemeinek) megváltoztatásához, kiterjesztéséhez, vagy épp a vád elejtéséhez. Az ezekhez vezető út, a vád érvényesítését szolgáló indítványok (pl. a bizonyítás alakulására tekintettel újabb tanúk kihallgatására irányuló indítványok), nyilatkozatok megtétele, szintén feltételezi az ügyész tárgyaláson való jelenlétét. Ha az ügyész nincs jelen, a bírói vádlói szerepbe is kényszerül: a bírónak az ügyészre tartozó kérdéseket kell feltennie (pl. visszavont beismerő vallomás esetén). A Be. 4. § (1) bekezdése kimondja, hogy „A vád bizonyítása a vádlót ter-

heli”, a Be. 75. § (1) bekezdés második mondata értelmében pedig „A bizonyítás során a tényállás alapos és hiánytalan, a valóságnak megfelelő tisztázására kell törekedni, azonban, ha az ügyész nem indítványozza, a bíróság nem köteles a vádat alátámasztó bizonyítási eszközök beszerzésére, és megvizsgálására.” Az Alkotmánybíróság megítélése szerint e szabályok ellenére fennáll az alkotmányossági probléma. Ugyanis ha az ügyész azért nem tudja indítványozni a vádat alátámasztó bizonyítást, mert nincs jelen a tárgyaláson, akkor a bíróság – ha nem akar ügyészi szerepbe kerülni – pusztán az ügyészi jelenlét hiánya miatt nem tudja maradéktalanul ellátni alkotmányos feladatát: az igazságszolgáltatást. Az Alkotmány 45. § (1) bekezdése és 50. § (1)–(2) bekezdése szerint a bíróság feladata az igazságszolgáltatás. Az igazságszolgáltatás során az állam büntetőjogi igényét az ügyész képviseli. Az ügyészi jelenlét így érinti az állam büntetőhatalmának megjelenítését. Az ügyész jelenlétének hiánya az ítékezés egészére kihat: ha az ügyész nincs jelen, a bíróságnak figyelmen kívül kell hagynia olyan – a tárgyaláson bizonyítást nyert – tényeket, amelyek a vád kiterjesztését eredményeznék. Nem hagyhat viszont figyelmen kívül (értékelni kell) olyan, a vádiratban eredetileg szereplő ténybeli részleteket, amelyek a tárgyaláson nyilvánvalóan nem nyertek bizonyítást. Az ügyész tárgyaláson való jelenlétének hiánya miatt az eljárásban a kontradiktórius elv nem érvényesül. A 62/2006. (XI. 23.) AB határozatban az Alkotmánybíróság ismételtel megerősítette: „Az Alkotmány az igazságszolgáltatást, a bűncselekmény elkövetőinek megbüntetését a bíróság funkciójaként határozza meg [45. § (1) bekezdés, 50. § (1) bekezdés]. A funkció teljesítésének – főszabályként – elengedhetetlen feltétele, hogy az ügyészség teljesítse a közzvádloői jogállásból adódó alkotmányos feladatát [51. § (1) és (2) bekezdés]”. (ABH 2006, 697, 707.)

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az ügyész tárgyaláson való jelenléte a közzvádloői feladatának, mint alkotmányos feladatának elválaszthatatlan része, azt az Alkotmány alapján ellátni köteles.

5. A Be.-hez kapcsolódó általános indokolás – a törvény alapjául szolgáló elvek között – rögzíti, hogy „Az alaptípusnak tekintendő eljárás mellett – ahol a tárgyalás dominál – ki kell alakítani az egyszerűsített eljárásokat, amelyek megfelelő alkalmazása lehetőséget ad az ügyek differenciált elbírálására.” Az ügyész számára a Be. több ilyen – az alaptípustól eltérő – lehetőséget is kínál; az ügyész – ha úgy ítéli meg, hogy az adott ügyet nem kell elvinni a tárgyalásig – uralja az eljárást:

– Az ügyész a Be. 28. § (7) bekezdése értelmében dönthet az adott ügy közvetítői eljárás elé utalásáról. A Be. 221/A. § (1) bekezdése értelmében „A közvetítői eljárás a személy elleni (Btk. XII. fejezet I. és III. cím), a közlekedési (Btk. XIII. fejezet), illetőleg a vagyon elleni (Btk. XVIII. fejezet), ötévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő bűncselekmény miatt indult büntetőeljárás tartama alatt, a gyanúsított vagy a sértett indít-

ványára, illetőleg önkéntes hozzájárulásukkal alkalmazható eljárás.” A jelölt ügycsoportokban tehát az öt évi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő bűncselekmények tartoznak [ugyan úgy, mint a jelen ügyben vizsgált Be. 241. § (1) bekezdés *a*) pontja szerint]. Az eljárás részletes szabályait a büntető ügyekben alkalmazható közvetítői tevékenységről szóló 2006. évi CXXIII. törvény tartalmazza.

– Az ügyész – szintén a Be. 28. § (7) bekezdése értelmében – dönthet a vádemelés elhalasztásáról is. A vádemelés elhalasztásának részletes szabályait a Be. 222–223 §-ai tartalmazzák. A 222. § (1) bekezdés alapján „Az ügyész a vádemelés helyett háromévi szabadságvesztésnél nem súlyosabb büntetéssel büntetendő bűncselekmény miatt – a bűncselekmény súlyára, és a rendkívüli enyhítő körülményekre tekintettel – a vádemelés egy évtől két évig terjedő időre határozattal elhalaszthatja, ha ennek a gyanúsított jövőbeni magatartásában mutatkozó kedvező hatása feltételezhető.” [Illetve itt említendő meg, hogy a társadalomra már nem veszélyes, vagy csekély fokban veszélyes cselekmények esetén a Be. 190. § (1) bekezdés *j*) pontja értelmében az ügyész megrovást is alkalmazhat.]

– Az eljárás gyorsítását, egyszerűsítését szolgálja a bíróság elé állítás jogintézménye. A Be. 517. §-a értelmében „Az ügyész a terheltet a bűncselekmény elkövetésétől számított tizenöt napon belül bíróság elé állíthatja, ha *a*) a bűncselekményre a törvény nyolcévi szabadságvesztésnél nem súlyosabb büntetést rendel, *b*) az ügy megítélése egyszerű, *c*) a bizonyítékok rendelkezésre állnak, *d*) a terheltet tetten érték, vagy a bűncselekmény elkövetését beismerte.”

– Az eljárás gyorsítását szolgáló intézmény továbbá a Be. XXVI. fejezetében szabályozott tárgyalásról való lemondás, amelynek alkalmazásában szintén meghatározó szerepe van az ügyésznek. Ennek alkalmazására a Be. 534. § (1) bekezdésében írt együttes feltételek megléte esetén kerülhet sor, azaz „a bíróság az ügyész indítványára a nyolc évnél nem súlyosabb szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény miatt indított eljárásban nyilvános ülésen hozott ítélettel megállapíthatja a vádlott bűnösségét, és büntetést szabhat ki, ha a vádlott a tárgyaláshoz való jogáról lemond, és beismerő vallomást tesz”.

– A Be. XXVII. fejezet tartalmazza a tárgyalás mellőzésének jogintézményét. Az 544. § (1) bekezdés értelmében „A bíróság az ügyész indítványára – magánvádas ügyben hivatalból – a szabdlábon lévő vádlottal szemben tárgyalás mellőzésével végzésben végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztést, pénzbüntetést, illetőleg önálló büntetésként foglalkozástól eltiltást, járművezetéstől eltiltást, kiutasítást – katonával szemben lefokozást, szolgálati viszony megszüntetését is –, továbbá intézkedésként próbára bocsátást, megrovást alkalmaz a háromévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő bűncselekmény esetén, ha



a) a törvény a szabadságvesztés végrehajtásának felüggesztését, pénzbüntetés kiszabását, a próbára bocsátást, illetőleg a mellékbüntetés önálló büntetésként alkalmazását lehetővé teszi,

b) a tényállás egyszerű,

c) a vádlott a bűncselekmény elkövetését beismerte,

d) a büntetés célja tárgyalás nélkül is elérhető.”

Látható tehát, hogy ezen szabályok alkalmazása révén az ügyész a büntetőeljárás során pergazdaságossági szempontokat érvényesíthet, nincs minden esetben szükség olyan eljárásra, ahol a tárgyalás dominál. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ugyanakkor, ha az ügyész vádat emel, és tárgyalás tartására kerül sor, akkor az ügyészség – fentebb bemutatott – alkotmányos jogállásából következik, hogy az ügyész a tárgyaláson legyen jelen, és ott lássa el a védképvisellel kapcsolatos funkciókat. Az Alkotmánybíróság az 5/1999. (III. 31.) AB határozatában hangsúlyozta, hogy döntéseiben „nem az egyszerűsített eljárások létjogosultságát kérdőjelezi meg, hiszen részben épp ezektől az eljárási formáktól várható a büntető igazságszolgáltatás korszerűbbé válása. E felfogás tükröződik a 2000. január 1-jén hatályba lépő új büntetőeljárás törvényben is. Az Alkotmánybíróság az egyszerűsített eljárások jelentőségének növekedése kapcsán arra mutat rá, hogy az egyszerűsítés, az ésszerűsítés és a pergazdaságossági szempontok érvényre juttatásakor fokozott figyelmet kell fordítani az alkotmányos büntetőjog követelményeire.” (ABH 1999, 75, 89.)

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint azonban ha tárgyalás tartására kerül sor, akkor a tárgyalás tartásához köthető büntetőeljárás garanciáknak érvényesülnie kell. A tárgyaláson történő bizonyítás miatt ilyen garancia az ügyész tárgyaláson való jelenléte.

A tárgyaláson való ügyészi jelenlét, mint alkotmányos garancia közvetlenül érinti a tisztességes eljáráshoz való jogot, amelyet az Alkotmánybíróság az alkotmányos büntetőjog alapintézményei között sorolja fel. [6/1998. (III. 11.) AB határozat; ABH 1998, 91, 99.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság eljárásában azonban csupán a tisztességes eljárás megkövetelte általános ismérvek megállapítására van lehetőség. Az Alkotmánybíróság több döntésében utalt arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye [6/1998. (III. 11.) AB határozat ABH 1998, 91, 95, 99.; 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 256.]. A tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatot összegző 14/2004. (V. 7.) AB határozat – többek között – megállapította, hogy „[a] büntetőeljárás szempontjából ezek a tételek a büntető igazságszolgáltatás történeti rendszereinek felhalmozódott tapasztalatán alapulnak. Eszerint: az igazság feltárásának az a legmegfelelőbb módja, ha az ítélezésben független és pártatlan bíróság nyilván-

nos tárgyaláson, a bizonyítás tekintetében egyenlő jogokkal résztvevő felek aktív közreműködésével lefolytatott eljárás eredményeként, közvetlen észlelése útján szerzett bizonyítékok szabad mérlegelésével állapítja meg a büntető felelősségre vonás eldöntéséhez szükséges tényeket” (ABH 2004, 241, 266.). E határozat tehát a büntetőeljárás tárgyaláson történő bizonyítási szakasza tekintetében vezette le a tisztességes eljáráshoz való jogból a felek (így az ügyész) aktív közreműködésének alkotmányos igényét.

A tisztességes eljáráshoz való jog jogosultja – büntetőeljárásról lévén szó – elsősorban a terhelt, ugyanakkor e jog érvényesítése – mint ahogy a fenti határozatokban is szerepel – áthatja az igazságszolgáltatási eljárás egészét, biztosítja, hogy a büntetőeljárásban részt vevők el tudják látni alkotmányos és törvényes funkciójukat. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az az eljárás, amelyben kétség merülhet fel a bírák pártatlanságát illetően, akár annak látszatában (lásd az Abh.-ban bemutatott objektív tesztet; ABH 2002, 101, 110.) – adott esetben a bírósági és ügyészi funkciók esetleges keveredését illetően – sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot. A terheltet – az Alkotmány alapján – megilleti a védelem joga. A tárgyalás tisztességes volta a védelem szempontjából is az ügyészi jelenlét szükségességét veti fel, hiszen a tárgyaláson történt bizonyítás során az ügyész akár védelejtésre is juthat, a védői feladatok hatékony ellátása pedig módosíthatja az ügyészi fellépést. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2000. október 6-án elfogadott „Az ügyészség szerepe a büntető igazságszolgáltatás rendszerében” című ajánlás 17. pontja kimondja, hogy „Az Államoknak hatékony intézkedéseket kell hozniuk annak biztosítására, hogy az ügyészek jogállását, hatáskörét és eljárási szerepét a törvény úgy határozza meg, hogy jogos kétség ne merülhessen fel a bírák függetlenségét és pártatlanságát illetően.” [Rec(2000) 19] Az ehhez (a 17. ponthoz) kapcsolódó magyarító kommentár pedig kiemeli, hogy „bármiféle félreértést el kell oszlatni az ügyészek és a bírák jogi státuszát és szerepét illetően, mégpedig azért, hogy e két hivatás a közvélemény szemében világosan elkülöníthető legyen, tehát a jogkeresők gondolkodásában a kettő ne legyen összekeverhető. Az első lépés ebben az irányban az, hogy világos szabályok határozzák meg az ügyész eljárási jogkörét”.

Megállapítható tehát, hogy pergazdaságossági és eljárás-egyszerűsítési szempontok nem szolgálhatnak indokul a büntetőeljárás garanciák félretételére, nem indokolhatják, hogy a vádfunkciók és az igazságszolgáltatási funkciók esetszerű keveredése révén kétség merüljön fel a bíróság pártatlansága, az eljárás tisztességes voltát érintően. Az ügyész tárgyaláson való jelenléte a büntetőeljárás garancia-rendszerét közvetlenül érinti, jelenlétének hiánya nem lehet eljárás-egyszerűsítési szempont, mert ez az alkotmányos büntetőjog sérelmével járhat.

6. Összegezve a fentieket, az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az a szabály, amely lehetővé teszi büntetőeljárás során, hogy az ügyész ne vegyen részt

a tárgyaláson, azaz a Be. 241. § (1) bekezdés *a), c), d), e), f)* pontja, ellentétben áll az Alkotmánynak az ügyészségre – az ügyészség alkotmányos jogállására – vonatkozó 51. § (1) és (2) bekezdésével. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezéseinek sérelme egyben az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő hatalommegosztás államszervezeti elvének, továbbá az Alkotmány 45. § (1) és 50. § (1) és (2) bekezdésének, a bíróság igazságszolgáltatási feladatait meghatározó alkotmányi szabályoknak, valamint az Alkotmány 57. § (1) bekezdésén alapuló tisztességes eljárás alkotmányos követelményének sérelmét is eredményezi.

A fenti indokok alapján az Alkotmánybíróság megállapította a Be. 241. § (1) bekezdés *a), c), d), e), f)* pontjai alkotmányellenességét és e rendelkezéseket megsemmisítette. A megsemmisítés következtében a Be. 241. § (1) bekezdése a következő a szöveggel marad hatályban: „A tárgyaláson az ügyész részvétele kötelező”. Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes rendelkezést pro futuro, 2010. december 31-ei hatállyal semmisítette meg. A jövőre nézve történő megsemmisítést két szempont indokolta, egyrészt a törvényhozásnak megfelelő anyagi és jogszabályi feltételeket kell teremtenie ahhoz, hogy ne sérüljön az Alkotmány 57. § (1) bekezdése, másrészt kellő időt kell biztosítani az ügyészi szervezet számára az új helyzethez való alkalmazkodáshoz.

Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a Be. – e határozatban is idézett – több szabálya [pl. a Be. 342. § (2) bekezdése] arra az esetre irányadó, amikor az ügyész nem vesz részt a tárgyaláson. Az Alkotmánybíróság az összefüggés okán mégsem terjesztette ki a megsemmisítés hatályát ezekre a rendelkezésekre, mert hatályban maradásuk a jogbiztonságot nem sérti. Ha a tárgyaláson az ügyész részvétele minden esetben kötelező, az ettől eltérő helyzetre vonatkozó kiegészítő rendelkezések értelemszerűen nem kerülnek alkalmazásra.

A bírói kezdeményezés a Be. 241. § (1) bekezdés *a), c), d), e), f)* pontjainak megsemmisítése mellett e rendelkezéseknek a Veszprémi Városi Bíróság előtt 6.B. 1995/2006/3. számon folyamatban lévő ügyben való alkalmazás tilalmának kimondására is vonatkozott. Az Abtv. 43. § (4) bekezdése szerint lehetőség van a megsemmisítés hatályának eltérő megállapítására az alkalmazási tilalommal érintett ügyben, ha a jogbiztonság vagy az eljárás kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes rendelkezések megsemmisítésének hatályát 2010. december 31-ével állapította meg, azonban sem a jogbiztonság sem pedig az eljárás kezdeményező különösen fontos érdeke nem indokolja a megsemmisítés hatályának a konkrét ügyben eltérő megállapítását. Az indítványozó az alkotmányellenes rendelkezések megsemmisítésének 2010. december 31-ei határideje előtt – a Be. 241. § (1) bekezdés *e)* pontja alapján – el tudja érni az ügyész tárgyaláson való jelenlétét. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Be. 241. § (1) bekezdés *a), c), d), e), f)* pontjainak a Veszprémi Városi Bíróság előtt 6.B. 1995/2006/3. számon folyamatban lévő ügyben való alkalmazás tilalmára vonatkozó indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-ára tekintettel rendelte el.

Budapest, 2009. július 7.

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

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

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

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

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

#### **Dr. Balogh Elemér alkotmánybíró különvéleménye**

A határozat rendelkező részének 1. pontjával és annak indokolásával nem értek egyet. Álláspontom szerint jelen ügyben a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 241. § (1) bekezdés *a), c), d), e), f)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításának lenne helye.

1. Az Alkotmány 51. § (1) bekezdésének rendelkezése szerint „a Magyar Köztársaság legfőbb ügyésze és az ügyészség gondoskodik a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogainak a védelméről, valamint az alkotmányos rendet, az ország biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető minden cselekmény következetes üldözéséről.”

A (2) bekezdés rendelkezése alapján „az ügyészség törvényben meghatározott jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben, képviseli a vádat a bírósági eljárásban, továbbá felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett.”

Az ügyész bíróság előtti vádképviselési jogával összefüggésben a Be. 241. § (1) bekezdés *a), c), d), e), f)* pontjai az ügyész tárgyalási részvételének kötelező eseteit sorolja fel, mérlegelési jogot biztosítva ezzel a vádhatóságnak a felsorolt okokat nem érintő ügyekben a tárgyaláson való részvételére.

A többségi határozat szerint „az Alkotmányon alapuló ügyészi vádképviselés feltételezi az ügyész tárgyaláson való jelenlétét, a vád személyes képviselését. Az ügyészi jelenlét nélküli szabály korlátozza, hogy az ügyész közvádlói feladatának maradéktalanul eleget tegyen. A Be.



342. § (2) bekezdése értelmében, ha az ügyész nincs jelen a tárgyaláson, a vádiratból a vádat a bíróság ismerteti. Az Alkotmánybíróság álláspontja, hogy önmagában a bírói vádismertetés (az ügyész által megírt vádirat felolvasása) még nem jelenti (ténylegesen, legfeljebb látszatában) az igazságszolgáltatási és vádfunkciók Alkotmánnyal ellentétes keveredését”

Véleményem szerint az Alkotmány 51. § (2) bekezdésének rendelkezéséből csak a vádmonopólium gyakorlásának kötelezettsége következik, azonban az ügyész tárgyaláson való „kényszerű” jelenlétének kötelezettsége nem.

Ennek megfelelően, az állami büntető igény érvényesítése az ügyész alkotmányos kötelessége, és e közhatalmi tevékenységét gyakorolja a vádemeléssel.

Az ezzel összefüggő vádképviselőhöz olyan széleskörű rendelkezési jog társul, ami nem korlátozható csak az ügyész tárgyalási részvételére. Ez a jogosítvány, így a vádvaló rendelkezés kizárólagos joga és az ehhez társuló eljárásjogi lehetőségek, akkor is megilletik a közvádlót, ha a tárgyaláson nincsen jelen.

A Be. rendszerében a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesítésének feltétele az eljárási feladatok elkülönítése (Be. 1. §). Ennek megfelelően a vádat a vádlónak kell bizonyítania [Be. 4. § (1) bekezdés].

A Be. 75. § (1) bekezdésének rendelkezése meghatározza a hatóságok kötelezettségét, miszerint a bizonyítási eljárás során kötelesek megtenni mindent annak érdekében, hogy a tényállást alaposan, a valóságnak megfelelően tisztázzák. Ebből következően a bíróságnak megalapozott, vagyis hiánytalan és helyes tényállást kell megállapítania. Ennek érdekében hivatalból vagy az eljárásban résztvevők indítványára intézkedik az iránt, hogy a bizonyítási eszközök a tárgyaláson rendelkezésre álljanak. E célból határidő tűzésével megkeresheti az ügyészt [Be. 268. § (1) bekezdés]. A bíróság azonban nem nyomoz, és amennyiben az ügyész nem indítványozza, a bíróság nem köteles a vádat alátámasztó bizonyítási eszközök beszerzésére és megvizsgálására.

Ezt a látszólagos ellentmondást oldja fel a büntetőeljárás bírói szakaszának hivatkozott főszabálya, miszerint a bíróságnak minden szempontból megalapozott tényállást kell megállapítania. Abban az esetben, ha erre csak úgy van mód a konkrét eljárásban, hogy az ügyész által nem biztosított bizonyítási eszközöket kell beszerezni, úgy a bíróság köteles ügyészi indítvány és ügyészi közreműködés nélkül is ezeket beszerezni és megvizsgálni.

Ilyen körülmények között az ügyész tárgyalási távolléte nem eredményezi az eljárási feladatok még esetleges keveredését sem, álláspontom szerint nem sérül a tisztességes eljáráshoz való jog.

2. Az ügyész kötelező tárgyalási jelenlétét előíró Be. 241. § (1) bekezdésének *e*) és *f*) pontjai lehetőséget biztosítanak mind az eljáró bírónak, mind az ügyésznek, hogy az adott ügyben a vádirat benyújtását követően bekövetkezett – objektív vagy szubjektív – változásokra tekintettel módosítsák az eredeti ügyészi távolmaradásra vonatkozó bejelentést. Ennek megfelelően az ügyész bejelentheti a tár-

gyaláson való részvételét, míg ugyanezre a bíróság kötelezheti. (Ebben az esetben ügyészségi fogalmazó vagy titkár a vád képviselőjében nem járhat el.)

Véleményem szerint az 1. pontban hivatkozott főszabály mellett a támadott törvényhely említett rendelkezései további garanciát jelentenek a tisztességes eljárás alkotmányos alapelveinek védelme érdekében, amivel az elkülönült eljárási feladatok gyakorlása során a konkrét ügyben mind a bíró, mind az ügyész szabadon mérlegelheti az ügyészi tárgyalási részvétel szükségességét és indokoltságát.

3. A többségi határozat is megerősíti az Alkotmánybíróság 5/1999. (III. 31.) AB határozatában már kifejtett azon álláspontot, miszerint „nem az egyszerűsített eljárások létjogosultságát kérdőjelezi meg, hiszen részben épp ezektől az eljárási formáktól várható a büntető igazságszolgáltatás korszerűbbé válása. E felfogás tükröződik a 2000. január 1-jén hatályba lépő új büntetőeljárás törvényben is. Az Alkotmánybíróság az egyszerűsített eljárások jelentőségének növekedése kapcsán arra mutat rá, hogy az egyszerűsítés, az ésszerűsítés és a pergazdaságossági szempontok érvényre juttatásakor fokozott figyelmet kell fordítani az alkotmányos büntetőjog követelményeire.” (ABH 1999, 75, 89.)

Egyetértve ezzel a megállapítással, álláspontom szerint az ügyész tárgyalási távollétének eljárásjogi lehetősége azonban nem a pergazdaságossági és eljárás egyszerűsítési szempont érvényesítése, hanem az ügyész vádképviselői monopóliumának ésszerű és alkotmányos megnyilvánulása. Nem hagyható figyelem kívül az sem, hogy e lehetőség következetes alkalmazása nem befolyásolja kedvezőtlenül az igazságszolgáltatás mérhető eredményességét. Így a 2007. évi egységes nyomozhatósági és ügyészi bűnügyi statisztika (ENYÜBS) adatai szerint jogerős bírói határozattal 70473 ügyet bíráltak el, a megvádolt személyek száma 94125 fő volt. Vádirattal vádoltak 87107 főt, ez az ügyek 92,5%-a. Tárgyalás mellőzésére került sor 27344 fővel szemben, az ügyek 31,4%-ában, míg az első fokon tárgyaló ügyekben az ügyészi részvétel aránya 62,1% volt, 96,7%-os váderedményesség mellett.

4. Összességében, a többségi határozattól eltérő szakmai álláspontom, hogy a közvádlói szerep alkotmányos gyakorlása biztosított a hatályos büntető eljárásjogi szabályozási környezetben. Sem az Alkotmány ügyészségre vonatkozó 51. § (1) és (2) bekezdése, sem a tisztességes eljárás alkotmányos követelményét magában foglaló 57. § (1) bekezdés rendelkezése nem sérül. A vádképviselőhöz tartozó ügyészi eljárási jogosítványok abban az esetben is maradéktalanul gyakorolhatók, ha a vád benyújtásakor az ügyész a tárgyalási távollétéről nyilatkozik. Ahogyan az Alkotmánybíróság által is szükségesnek ítélt, egyes egyszerűsített eljárási formák konkrét ügyekben történő alkalmazásánál, úgy a közvádló az adott ügy, valamennyi figyelembe vehető szempontja alapján dönt a vádemelést követő tárgyalási részvételéről, vagy távolmaradásáról. Ez



utóbbi esetre a tömegesen előforduló, egyszerű megítélésű, és bizonyított ügyekben kerülhet sor. Azokban az ügyekben, amelyeknél a tárgyaláson lefolytatott bizonyítás eredményéhez képest szükséges és indokolt a továbbiakban az ügyészi részvétel, úgy ennek a lehetőségét a Be. 241. § (1) bekezdés *e)* és *f)* pontjának rendelkezései garantálják, így a kontradiktórius elv sem sérül. Ennek kapcsán megjegyzem, hogy a büntetőeljárás jog rendszerében az ügyvédkényszer sem általános, így például egy elsőfokú büntetőbíróság előtt folyó büntetőügyben, 3 évnél nem súlyosabban büntetendő bűncselekmény elkövetésével vádolt személy esetén, akinek nincs meghatalmazott védője, és nem kért kirendelt védőt, akár a tárgyalás mellőzésével lefolytatott büntetőeljárásban [Be. 544. § (1) bekezdés], akár az ügyészi távollét tényét bejelentő vád tárgyalása során a bíróság köteles az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének elve alapján eljárni. A bíróság tehát tisztességes eljárásban, pártatlanul jár el, amikor a vádlott terhére és javára szóló bizonyítékokat a megalapozott tényállás érdekében szabadon mérlegeli, az enyhítő és súlyosító körülményekkel összhangban, függetlenül attól, hogy ezeket akár a védelem, akár a vád indítványozta.

Budapest, 2009. július 7.

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

A különvéleményhez csatlakozom:

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

### **Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye**

Nem értek egyet azzal, hogy az Alkotmány bírói szervezetre és ügyészségre vonatkozó egyes szabályaiból, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogból a többségi döntés szerinti követelmény, vagyis az ügyész tárgyaláson való általános részvételi kötelezettsége következik.

1. Az ügyészség – a kontinentális jogrendszerekben általában véve elfogadott helyzetének megfelelően – a Magyar Köztársaságban elsősorban az ún. vádfunkciót ellátó szervezet. Ilyen tartalommal szabályozza az Alkotmány 51. § (1) és (2) bekezdése az ügyészség alkotmányos jogállását, bűnüldözési és közbírói funkcióit és az azokhoz kapcsolódó egyéb feladatait és hatáskörét [1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29, 33.].

A vádfunkció ellátásával kapcsolatban a büntetőjogi vád fogalmát az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány alapján, a Be.-től függetlenül, önállóan kell meghatároznia. A büntetőjogi vádat véleményem szerint úgy kell értelmezni, mint az illetékes hatóság egyénnek címzett hivatalos közlését arról, hogy bűncselekmény elkövetésével gyanúsítják, vagyis

olyan tettel, ami helyzetére lényeges kihatással lehet. Arról, hogy milyen cselekményt tesznek vád tárgyává, és kit vádolnak meg, egyedül az ügyészség jogosult döntést hozni.

Az Alkotmánybíróság a 14/2002. (III. 20.) AB határozatban megállapította: „[a] történetileg változó tartalmú és eltérő eljárási keretek között alkalmazott vádelv lényegét (...) alapjában véve három elem alkotja: a perbeli funkciók megosztása, a vádló váddal való rendelkezési joga, a bíróság vádhoz kötöttsége mind az eljárás bírósági szakaszának megindítása, mind annak lefolytatása, mind pedig az ítélethozatal során. (ABH 2002, 101, 104.) A határozat szerint „[a] törvényes vádhoz a bíróság az eljárás során mindvégig kötve van, csak a megvádolt személy vád tárgyává tett cselekménye miatti felelősségéről dönthet, ugyanakkor a vádat köteles kimeríteni. (ABH 2002, 101, 106.). Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy »[a] tisztességes eljárás követelményének alapfeltétele a vádlói és az igazságszolgáltatási funkciók szétválasztása.« (ABH 2002, 101, 107.)

A vádlói és az igazságszolgáltatási funkciók szétválasztásának elve véleményem szerint nem sérül önmagában attól, hogy az ügyész a tárgyaláson nincs minden esetben jelen. A vád ura az ügyész marad; ő az, aki a váddal való rendelkezés keretében a vádat ejtheti, módosíthatja, megváltoztathatja, vagy kiterjesztheti. Az ügyész törvényben biztosított jogai a tárgyalásról való távolléte esetén sem szállnak át a bíróságra. Figyelmet érdemel, hogy a vádképviselő megvalósul tárgyalás nélkül is, az egyszerűsített eljárásokban (lemondás a tárgyalásról, tárgyalás mellőzése).

Véleményem szerint a vádképviselőhöz az Alkotmány ügyészségre vonatkozó szabályai alapján nem tartozik hozzá az, hogy az ügyész minden esetben jelen legyen a tárgyaláson. A vádirat vagy vádindítvány az ügyészség közlése marad akkor is, ha azt esetleg a bíróság olvassa fel vagy magyarázza meg a tárgyaláson.

Az ügyész tárgyaláson való kötelező részvételére vonatkozó szabályok vizsgálatánál jelentősége van annak, hogy a Be. 241. § (1) bekezdés *e)* pontja alapján az ügyész részvétele abban az esetben is kötelező a tárgyaláson, „ha a bíróság az ügyészt a tárgyaláson való részvételre kötelezte”. A Be.-nek ez a szabálya a bíróság szabad belátására bízta azt, hogy a kötelező részvétel Be.-ben fogalt más esetein túl bármely további esetben is, ha a bíróság a tárgyalás előkészítésekor az ügy iratai alapján ezt indokoltnak látja, az ügyészt a tárgyaláson való részvételre kötelezze.

A támadott szabályok alkotmányellenességének vizsgálatakor figyelembe kell venni azt is, hogy a vádiratnak, vádindítványnak bizonyítási indítványt kell tartalmaznia, hivatalból általában bizonyítás nincs [Be. 4. § (1) bekezdés] – a vádlón van a bizonyítási teher, távollétében is. A Be. 305. § (1) bekezdése csak lehetővé teszi, hogy a bíróság hivatalból rendeljen el bizonyítást, de a 313. § alapján, ha nincs bizonyítási indítvány, a bizonyítási eljárás befejezettnek kell nyilvánítani.

A Be.-nek ezek a szabályai alkalmasak annak biztosítására, hogy az ügyészi és bírói funkció elkülöníthető maradjon.

2. A tisztességes eljáráshoz, a független és pártatlan bírósághoz való jog büntető ügyben a vádlott joga. Véleményem szerint a vádlottat megillető ebből a jogból nem következik általános kötelezettség az ügyész számára a tárgyaláson való részvételre. Az Alkotmánybíróság a 67/1995. (XII. 7.) AB határozatában fejtette ki részletesen a bíróság pártatlanságával kapcsolatos álláspontját. „A pártatlan bírósághoz való alkotmányos alapjog az eljárás alá vont személy iránti előítéletmentesség és elfogulatlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben. Ez egyrészt magával a bíróval, a bíró magatartásával, hozzáállásával szembeni elvárás, másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény: el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében” (ABH 1995, 346, 347.).

A bíróságnak szubjektíve szabadnak kell lennie a személyi elfogultságtól vagy előítéletektől, objektív szempontból pedig a szabályozásnak kellő garanciát kell biztosítania e vonatkozásban minden kétely kizárásához.

A bíróság tagjainak személyes pártatlanságát a kizárássra vonatkozó szabályok hivatottak biztosítani (Be. 21–27. §).

A pártatlanság objektív követelményénél pedig azt kell vizsgálni, hogy objektív szempontból a szabályozás kellő garanciát biztosít-e minden kétely kizárásához, vagy ellenkezőleg: jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében.

Véleményem szerint a Be. az ügyészek jogállását, hatáskörét és eljárási szerepét úgy határozza meg, hogy az ügyészek és bírák jogi státuszát és szerepét illetően nem merülhet fel jogos kétség a bírák függetlenségével, pártatlanságával kapcsolatban.

A büntetőeljárás során a vád és az ítékezés egymástól elkülönül. Ezeket a feladatokat más-más személy, illetve szervezet látja el. A vádat az ügyész, mint közvádoló emeli és képviseli, a bíróság előtt ő kezdeményezheti büncselekmény elkövetése miatt felelősség megállapítását. A vád bizonyítása a vádlót terhelő [Be. 4. § (1) bekezdés]. Az ítékezés a bíróság feladata. Önmagában a Be. 241. § (1) bekezdésének abból a szabályából, hogy a tárgyaláson való részvétel nem minden esetben kötelező az ügyész számára, a pártatlanság objektív látszatának sérelmére nem lehet következtetni. A Be. 241. § (1) bekezdés e) pontja lehetővé teszi azt is, hogy ha a bíróság a pártatlansága megkérdőjelezhetőségének veszélyét észleli az ügy iratai alapján, az ügyészt tárgyaláson való részvételre kötelezze.

Mindezekre figyelemmel ezért véleményem szerint a bírói kezdeményezést az Alkotmánybíróságnak el kellett volna utasítania.

Budapest, 2009. július 7.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 991/B/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 96. számában.

## 73/2009. (VII. 10.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *dr. Balogh Elemér* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 134. § (1) bekezdése „– a magánszemély járuléktartozása kivételével –” szövegrésze alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 134. § (1) bekezdése az alábbi szöveggel marad hatályban:

„134. § (1) Az adóhatóság a magánszemély kérelme alapján az őt terhelő adótartozást, valamint a bírság- vagy pótléktartozást mérsékelheti vagy elengedheti, ha azok megfizetése az adózó és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyezteti.”

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz előterjesztett indítványában az indítványozó az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 134. § (1) bekezdése „a magánszemély járuléktartozása kivételével, szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Érvelése szerint a támadott törvényi rendelkezés ellentétes az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében foglalt szociális biztonságához való alkotmányos joggal, valamint sérti az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szereplő emberi méltósághoz való jogot, mivel a magánszemély járulék tartozásának az elengedését vagy mérséklését akkor sem teszi lehetővé, ha annak megfizetése az adózó és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyezteteti. Az indítványozó utalt arra, hogy a megélhetés veszélyeztetettsége szempontjából nincs különbség a magánszemélyt terhelő járulék, illetve adótartozás között, bármelyik ellehetlenítheti az adózó és a vele együtt élő közeli hozzátartozó megélhetését.

Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a társadalombiztosítási rendszer működését nemcsak a járulék befizetések, de más adó jellegű közterhek (pl. az egészségügyi hozzájárulás) is biztosítják, amelyek elengedésére az Art. 134. § (1) bekezdése értelmében lehetőség van, amennyiben az az adózó vagy a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyezteti.



Az indítványozó – utalva a társadalombiztosítás ellátására és a magánnyugdíjra jogosultokról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 39. §-ára – kifejtette, hogy a „tb járulék közteherként kerül megállapításra, bevallásra, befizetésre és beszédésre” így irányadó rá az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányi rendelkezés, a közteher meg kell, hogy feleljen a kötelezettek jövedelmi és vagyoni viszonyainak.

Az indítványozó álláspontja szerint a magánszemélyt terhelő, az Art. 134. § (1) bekezdésében felhívott, a kötelezettek vagyoni és jövedelmi helyzetét teljesen figyelmen kívül hagyó járulékfizetési kötelezettség alapján keletkező járulék tartozás mérséklésére, illetve elengedésére vonatkozó tilalom sérti az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt arányos köztelherviselés alkotmányi rendelkezését.

Az indítványozó az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének a sérelmét is állította, mivel véleménye szerint az Art. kifogásolt rendelkezése nem kezeli egyenlő méltóságú személyként azokat, akiknek járulék tartozásuk van azokkal, akiknek más köztartozásuk áll fenn. Véleménye szerint az Art. támadott rendelkezése a szerint tesz megkülönböztetést a kötelezettek között, hogy milyen típusú köztartozásuk áll fenn, ami sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát előíró alkotmányi rendelkezést.

Nézete szerint az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése biztosítja a minimális megélhetéshez való jogot, amely kapcsolatban áll az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében meghatározott emberi méltósághoz való joggal, mivel „az emberhez méltó élet anyagi alapfeltételeit biztosítja”. Az Art. 134. § (1) bekezdésében foglalt különbségtétel az indítványozó szerint sérti az emberi méltósághoz való alkotmányos jogot is.

Az indítványozó az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének a sérelmét is állította, mivel álláspontja szerint az Art. támadott rendelkezése a szociális biztonsághoz és az emberi méltósághoz való alkotmányos alapjogok lényeges tartalmát korlátozza.

## II.

### 1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más véle-

mény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

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

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

„70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

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

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

2. Az Art. indítvánnyal érintett és vizsgálatba bevont rendelkezései:

„134. § (1) Az adóhatóság a magánszemély kérelme alapján az őt terhelő adó tartozást – a magánszemélyt terhelő járulék tartozás kivételével –, valamint a bírság- vagy pótlék tartozást mérsékelheti vagy elengedheti, ha azok megfizetése az adózó és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyezteti.

(2) Az adóhatóság az (1) bekezdésben foglaltakon túl – a (4)–(5) bekezdésben foglaltak kivételével – más személy adóját nem engedheti el, és nem mérsékelheti.

(3) Az adóhatóság a pótlék- és bírságtartozást kivételes méltányosságból mérsékelheti (elengedheti) különösen akkor, ha annak megfizetése a vállalkozási tevékenységet folytató magánszemély, jogi személy vagy egyéb szervezet gazdálkodási tevékenységét ellehetetlenítené. Az adóhatóság a mérséklést az adó tartozás egy részének (vagy egészének) megfizetéséhez kötheti.

(4)

(5) Az adópolitikáért felelős miniszter elrendeli az illeték megállapításának mellőzését, ha ezt az állampolgárok szélesebb körét érintő rendkívüli esemény, elemi csapás indokolja.”

## III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, sérti-e az Art. támadott szabálya az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében biztosított emberi méltósághoz való jogot.

Az Alkotmánybíróság a 314/B/2002. AB határozatában (ABH 2007, 1403.; a továbbiakban: Abh.) utólagos absztrakt normakontroll hatáskörben eljárva az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének az élethez való jogra vonatkozó szabálya, a 70/A. § (1) bekezdése, valamint 70/E. § (1) be-



kezdése alapján már vizsgálta az Art. 134. § (1) bekezdése „a magánszemély járuléktartozása kivételével” szövegrésze alkotmányellenességét, és elutasította az alkotmányellenesség megállapítására és a támadott rendelkezés megsemmisítésére irányuló indítványt.

Az Abh. egy olyan, 2002. április 17-én benyújtott indítványt bírált el, amely eredetileg a régi Art., az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény magánszemély járuléktartozásának elengedését 1998. január 1-jétől tiltó, azonos szabályát támadta. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a régi Art. 82. § (1) bekezdése kizáró szabálya alapján a Tbj. 39. § (2) bekezdésében szabályozott 11 százalékos mértékű egészségbiztosítási járulék elengedését sem kérhetik az arrászoruló. Ez az indítvány értelemszerűen nem hivatkozhatott az indítvány benyújtását követően a jogi környezetben bekövetkezett változásokra sem, így az Alkotmánybíróság elutasító döntése ezekre a változásokra nem is lehetett figyelemmel.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a vizsgálat tárgyát képező egyes rendelkezések alkotmányossága általában értékelhetetlen a jogszabály kontextusából kiragadva. Az elszigetelt vizsgálat eredménye más összefüggésbe helyezve érvényét vesztheti. [Így foglalt állást az Alkotmánybíróság a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatban, ABH 1991, 58, 60.]

Megállapítható, hogy az indítványozó az Art. 134. § (1) bekezdésének kifogásolt szövegrészt az Alkotmány 54. § (1) bekezdésére hivatkozással, de más alkotmányos összefüggés alapján támadta, mint ami az Abh.-ban elbírálásra került, továbbá az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének és 70/I. §-ának a sérelmét is állította. Mivel az indítvány a fent megjelölt alkotmányi rendelkezések tekintetében nem minősül „ítélt dolognak”, az Alkotmánybíróság tartalmi vizsgálatot folytatott le.

2. A Tbj. 39. § (2) bekezdése – 1998. január 1-jétől – a biztosítottak, vagy biztosított eltartott hozzátartozójának nem minősülő, egészségügyi szolgáltatásra más szabályok alapján sem jogosult személyek járulékfizetési kötelezettségéről szól. A törvény ezzel fenntartotta az 1997. január 1-jével bevezetett – az egészségügyi hozzájárulás bevezetéséhez kötődő – egészségbiztosítási járulék fizetésének szabályát [lásd: 1975. évi II. törvény a társadalombiztosításról (a továbbiakban: T.) 119. § (2) bekezdés].

Mind a jogintézmény bevezetésekor, mind a Tbj. hatályba lépésekor a biztosított személy eltartott hozzátartozója egészségügyi szolgáltatásra volt jogosult; eltartott hozzátartozónak kellett tekinteni a biztosított kiskorú gyermekét, valamint azt a háztartásban élő közeli hozzátartozóját [Ptk. 685. § b) pont], akinek havi jövedelme nem volt, vagy az egy bizonyos összeghatár (eredetileg a naptári év első napján érvényes minimális bér összege) alatt maradt. Ezen a helyzeten a Tbj. érintett szabályainak többszöri módosítása sem változtatott: 2007. március 30-ig a biztosítottak minősülő személyek eltartott közeli hozzátartozója egészségügyi szolgáltatásra volt jogosult – vagyis

járulékfizetési kötelezettség nem terhelte, ha a jövedelme havonta nem haladta meg a minimálbér 30 százalékát.

2007. április 1-jétől ez a helyzet alapvetően megváltozott: az egészségügyi szolgáltatásra jogosultak köre jelentősen szűkült [lásd: a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2006. évi CXXI. törvény 14. §-át]. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy az eltartott közeli hozzátartozók is kötelesek egészségügyi szolgáltatási járulékot fizetni a természetbeni ellátásra való jogosultságuk megszerzése érdekében – akkor is, ha semmilyen jövedelmük nincs, feltéve, hogy a Tbj. más szabályai alapján nem jogosultak egészségügyi szolgáltatásra. A fizetési kötelezettség eredetileg a minimálbér 9 százaléka volt; a törvény alapján a járulékfizetést a kötelezett helyett bármely más személy vagy szerv is teljesítheti, pl. az eltartott nagykorú közeli hozzátartozó helyett az eltartó. 2008. január 1-jétől a járulék mértéke havi 4350 forint, napi összege 145 forint, 2009. január 1-jétől 4500 illetve 150 forint.

Az Art. 134. § (1) bekezdését ebben a megváltozott jogi környezetben kell vizsgálni.

3. A Tbj. más szabályai közül az Art. 134. § (1) bekezdése jogi környezetéhez tartozik az is, hogy a Tbj. értelmében egészségügyi szolgáltatásra jogosult az a személy is, aki a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) 54. §-a alapján szociálisan rászorult [Tbj. 16. § (1) bekezdés o) pont]. E szabály értelmében a jegyző az egészségügyi szolgáltatás igénybevétele céljából annak a személynek állapítja meg szociális rászorultságát, akinek családjában az egy főre jutó havi jövedelem az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 120%-át nem haladja meg, és családjának vagyona nincs, vagy aki egyedül élő és jövedelme az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150%-át nem haladja meg.

Ehhez hasonló szabályt 1997. január 1-jétől kell alkalmazni az Szt. alapján. Az Szt.-nek az egészségügyi természetbeni ellátások finanszírozásának változásával összefüggő törvénymódosításokról szóló 1996. évi LXXXIX. törvény 1. §-ával megállapított 54. § (1) bekezdése értelmében egészségügyi szolgáltatás igénybevételére jogosító igazolványra volt jogosult az a személy, aki nem volt biztosított, nem minősült a biztosított eltartott hozzátartozójának, továbbá a T. más szabályai alapján sem volt jogosult egészségügyi ellátásra, és „a T. 119. § (2) bekezdésében előírt járulékot megfizetni nem képes”. Az Szt. eredetileg lehetővé, de nem kötelezővé tette, hogy „a rászorultság elbírálásánál az önkormányzat rendelete a vagyoni helyzet figyelembevételét is” előírja [Szt. 54. § (2) bekezdés].

Az Szt. 54. §-a többször módosult, de abban azonos maradt, hogy az érintett személy szociális rászorultsága a családjában egy főre jutó havi jövedelem mértékétől és a családja vagyonától függ.

Az Szt. 54. §-a jelenleg hatályos szabályai a rászorultság elbírálásánál nem adnak lehetőséget arra, hogy a jegyző egyéni szempontokat, jövedelmi és vagyoni viszonyokat

mérlegeljen, vagy méltányosságot gyakoroljon: az Szt. szabályai értelmében csak az egy főre jutó havi jövedelem összege számít, továbbá az, hogy az érintett személy „családjának vagyona nincs” [Szt. 54. § (1) bekezdés *a*), *b*) pontok]. Az Szt. 54. § (1) bekezdése alapján a bármilyen vagyonnal vagy a törvényben meghatározott jövedelemnél magasabb összegű jövedelemmel rendelkező családban élők szociális rászorultság igazolásáról nem kaphatnak egészségügyi szolgáltatásra jogosító hatósági bizonyítványt. [A jövedelem és a vagyon, valamint a család fogalmát az Szt. 4. § (1) bekezdés *a*), *b*) és *c*) pontja határozza meg.]

4. Az Alkotmánybíróság többször vizsgálta a Tbj. 39. § (2) bekezdése alkotmányellenességét, az indítványokat minden esetben elutasította [először: 1371/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 831.]. A jelen ügyben nem is az a kérdés, hogy a Tbj. 39. § (2) bekezdése ellentétes-e az Alkotmány valamely szabályával. A jelen ügyben, a 2008. január 8-án benyújtott indítványban az indítványozó azt veti fel, hogy a most hatályos jogi környezetben, az Art. kivételt nem engedő szabálya következtében az eltartott közeli hozzátartozók járulékfizetési kötelezettsége, az ennek alapján esetleg keletkező, őt terhelő adótervezés megfizetése nemcsak az adózó, hanem a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését is olyan súlyosan veszélyeztetheti, amely az emberi méltóságot sérti. A jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak nem kell állást foglalnia arról, hogy az érinthetetlen emberi méltóságból következik-e az emberhez méltó létezés minimális feltételeihez szükséges jövedelem adómentesen hagyása: a konkrét esetben nem jövedelemadó szabályról van szó, hanem egy olyan hatósági eljárásra vonatkozó rendelkezésről, amely adómérséklésre irányul, az adóhatóság döntése alapján.

Az Art. 134. §-a szerinti fizetési könnyítések kérelmezésénél a fizetési nehézségekre való hivatkozás esetén az adóhatóság méltányossági jogkörben, az adózó jövedelmi, vagyoni viszonyainak mérlegelése után hozza meg az érdemi döntést; akkor mentesítheti az adózót a tartozás megfizetése alól, ha kérelme indokoltságát bizonyítottan látja, vagyis az adózó bizonyítja, hogy körülményei a méltányosság feltételeinek megfelelnek. A fizetési kötelezettség mérséklésére vagy elengedésére csak ténylegesen fennálló tartozás tekintetében kerülhet sor.

A jelen ügyben ezért elég abból kiindulni, hogy az Art. abban az esetben is tiltja a járuléktartozás elengedését, ha a tartozás „megfizetése az adózó és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyezteti”, bizonyíthatóan. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy az Art. kivételt nem engedő, vizsgált szabálya – a Tbj. 39. § (2) bekezdése, a Tbj. egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságot meghatározó egyes szabályai és az Szt. 54. §-a együttes hatásaként – a járulékfizetési kötelezettséggel a fentiek szerint érintett személyek (és velük együtt élő közeli hozzátartozóik) megélhetésének súlyos veszélyeztetését is kifejezetten megengedi. Az ismertett szabályozási környezet lényeges elemei, hogy az egészségügyi szolgáltatási járulék fizetése kötelező, nem választástól függ; az

eltartott hozzátartozó járulékfizetési kötelezettség alóli mentesülésénél nem a kötelezett jövedelmi viszonyait kell figyelembe venni, hanem a családja vagyoni, jövedelmi viszonyait is; az Szt. ebben a körben, az egészségügyi szolgáltatásra való rászorultságnál, nem ad mérlegelési lehetőséget, kizáró ok példának okáért, ha az érintett személy családjának vagyona van.

Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben az Alkotmány 54. § (1) bekezdése és az Art. 134. § (1) bekezdése összhangjáról kell döntenie. Az emberi méltósághoz való jogot az Alkotmánybíróság számos határozatban értelmezte, többször más alapvető jogokkal kapcsolatban. Egy-egy indítvány elbírálásánál az Alkotmánybíróság értelemszerűen felhasználja mindazokat az érveket és megállapításokat, amelyek a tartalmi összefüggésbe hozható korábbi döntésénél irányadók voltak.

Az Alkotmánybíróság 32/1998. (VI. 25.) AB határozata a rendelkező részben állapította meg: „az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.” (ABH 1998, 252.). Habár a jelen esetben nem arról van szó, hogy az államnak milyen tevőleges feladatai, kötelezettségei vannak a szociális biztonsághoz való jogot, a szociális ellátások összességét illetően, az megállapítható, hogy az emberi méltóság védelme megköveteli azt is, hogy az állam tartózkodjon olyan intézkedések törvénybe foglalásától, amelyek alkalmazása – a jogszabályi környezetből felismerhetően – súlyosan veszélyezteti a magánszemély és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését. Az Art. 134. § (1) bekezdése, a vizsgált szabályozási környezetben, ilyen – az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével ellentétes – szabállyá vált.

Az Art. 134. § (1) bekezdése alkotmányellenessége többféleképpen is megszüntethető. Más eredményre vezethet az alkotmánybírósági vizsgálódás, ha akár a Tbj. 39. § (2) bekezdése, akár az Szt. 54. §-a más – megengedőbb – szabályokat tartalmaz. A jelen esetben az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján az Art. 134. § (1) bekezdéséről kellett döntenie.

Az Art. 134. § (1) bekezdésének az a szövegrésze, amely kivételt nem tűrő módon tiltja a magánszemélyt terhelő mindenfajta járuléktartozás – ezek között a Tbj. 39. § (2) bekezdése szerinti, eltartott hozzátartozók által vagy után fizetendő egészségügyi szolgáltatási járuléktartozás – mérséklését vagy elengedését, ellentétes az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével. A jogalkotó szabadságában áll annak eldöntése, hogy alkot-e új, a járuléktartozások mérséklésére, elengedésére vonatkozó olyan, az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével összhangban álló szabályozást, amely a járulékbéveleteket – más jogi környezetben – jobban védi, mint a többi adótervezést.

5. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint, ha az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak egy részét az Alkotmány valamely rendelkezésébe ütköző-



nek minősíti, és ezért azt megsemmisíti, akkor a további alkotmányi rendelkezések sérelmét – a már megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben – érdemben nem vizsgálja [többek között: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 307.; 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, 34/2002. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2002, 579, 582.; 99/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABK 2008. június, 929, 933.]. E gyakorlatának megfelelően az Alkotmánybíróság nem vizsgálta az Art. 134. § (1) bekezdése támadott rendelkezéseinek az Alkotmány 8. § (2) bekezdése, 70/A. §-a, 70/E. §-a és 70/I. §-a szabályaira alapított alkotmányellenességét.

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

Budapest, 2009. július 7.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
előadó alkotmánybíró

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

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

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

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

### **Dr. Balogh Elemér alkotmánybíró különvéleménye**

1. Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részében foglalt döntéssel, az Art. 134. § (1) bekezdésének „– a magánszemélyt terhelő járuléktartozás kivételével –” szövegrésze megsemmisítésével, és azt ezt alátámasztó indokolással.

A határozat rendelkező része megállapította az Art. 134. § (1) bekezdése „– a magánszemély járuléktartozása kivételével –” szövegrésze alkotmányellenességét, és ex nunc hatállyal megsemmisítette azt. A megsemmisítésre a határozat indokolása szerint azért került sor, mert a támadott törvényi rendelkezés sérti az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt emberi méltósághoz való alkotmányos alapjogot.

Az indokolás abból indul ki, hogy a Tbj. 39. § (2) bekezdése, a Tbj. egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságot meghatározó egyes szabályai és az Szt. 54. §-a együttes hatásaként az Art. indítvánnyal támadott rendelkezése – kivételt nem tűrő módon – abban az esetben is kötelezővé teszi a magánszemélyt terhelő járuléktartozás megfizeté-

sét, ha az az adózó és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyezteti.

Az indokolás részletesen bemutatja a Tbj. 39. § (2) bekezdésének a szabályozását, ismerteti az egészségügyi szolgáltatásra jogosultak körében és az egészségügyi szolgáltatási járulék alapján, valamint annak mértékében bekövetkezett jogszabályi változásokat, továbbá az Szt. 54. §-át és ennek tartalmi módosulásait.

A határozat indokolása az Art. támadott törvényi rendelkezésének fent hivatkozott „szabályozási környezetére” (az ezt tartalommal kitöltő alkotmányos vizsgálatba bevont törvényi rendelkezésekre) vonatkozóan azt kifogásolja, hogy:

- az egészségügyi szolgáltatási járulék fizetése kötelező, nem választástól függ;

- az eltartott nagykorú hozzátartozó járulékfizetési kötelezettség alóli mentesülésénél nem csak a kötelezett jövedelmi viszonyait kell figyelembe venni, hanem a családja vagyoni és jövedelmi viszonyait is;

- az Szt. az egészségügyi szolgáltatásra való rászorultságnál nem ad mérlegelési lehetőséget, kizáró ok pl. az, ha az érintett személy családjának vagyona van.

A határozat indokolása tehát lényegében azért állapítja meg az Art. támadott rendelkezésének az emberi méltósághoz való alapjogot sértő alkotmányellenességét, mert az a vizsgált szabályozási környezetben alkotmányellenessé vált.

Az indokolás rámutat arra, hogy amennyiben a Tbj. 39. § (2) bekezdésének, illetve az Szt. 54. §-ának a szabályozása „megengedőbb” lenne, akkor az Art. támadott rendelkezésének az alkotmányossági vizsgálata is más eredményre vezetett volna.

2. Véleményem szerint az Art. 134. § (1) bekezdése támadott rendelkezésének utólagos absztrakt normakontroll hatáskörben történő elbírálása során az Alkotmánybíróság nem terjeszthette volna ki az alkotmányossági vizsgálatot a Tbj. és az Szt. indokolásban bemutatott szabályozására, és a támadott rendelkezés „szabályozási környezetével” összefüggő alkotmányos kifogásokat nem vehette volna figyelembe a megsemmisítés indokaként.

Egyetértek a határozat indokolásában felhívott 16/1991. (IV. 20.) AB határozat azon megállapításával, hogy egy törvénytervezet szövegéből kiragadott kifejezés alkotmányosságát önmagában nem, hanem csak a törvényszöveg teljes kontextusában lehet megítélni. A jelen esetben azonban álláspontom szerint nem erről van szó. Az Art. 134. § (1) bekezdésének támadott szövegrésze helyett a határozat kiterjesztette az alkotmányossági vizsgálatot annak a „szabályozási környezetére”, azaz olyan más törvényi rendelkezésekre (Tbj. 39. § (2) bekezdés, Szt. 54. §), amelyet az indítványozó nem támadott.

Egyetértek a határozat indokolásának azon megállapításával, hogy a vizsgált ügyben az Alkotmánybíróságnak nem ennek a „szabályozási környezetnek”, hanem az Art. 134. § (1) bekezdése kifogásolt szövegrészeinek (mint az



adóhatóság eljárásában érvényesülő szabálynak) az alkotmányosságáról kellett döntenie.

Ebből azonban véleményem szerint épp az következik, hogy a „szabályozási környezettel” összefüggésben megfogalmazott alkotmányossági kifogások nem eredményezhetik az Art. támadott rendelkezésének az indokolásban kifejtett indokok melletti alkotmányellenességét.

Fontosnak érzem, hogy az Art. 134. § (1) bekezdésének kifogásolt szövegrésze a magánszemélyt terhelő járulék tartozásról rendelkezik, így a már többször említett „szabályozási környezet” nem csak a Tbj. és az Szt. indokolásban bemutatott törvényi rendelkezéseit, hanem minden egyéb olyan, a magánszemély által fizetendő járulékot szabályozó rendelkezést is érint, amelyet a támadott törvényi szabályozással összefüggésben a határozat nem vizsgált.

Ebből következően az Art. kifogásolt szabályozásának a megsemmisítése olyan, a magánszemélyt terhelő járulékok kérelemre történő mérséklését (ennek az adózó általi kezdeményezését) is lehetővé teszi, amelyeket az indítvány nem érintett, és amelyekre nézve nem állnak fenn az indokolásban kifejtett alkotmányossági érvek.

3. A határozat indokolása a vizsgált járulékfizetési kötelezettség alóli mentesülés törvényi feltételrendszerét nem különíti el a már felhalmozott (a kötelezettek által megfizetni elmulasztott) járulék tartozás méltányosságából való elengedésének az adóeljárásban (hatósági eljárásban) érvényesülő szabályától.

Álláspontom szerint a Tbj. 39. § (2) bekezdésével, továbbá az Szt. 54. §-ával – mint az Art. támadott szabályozásának az alkotmányos vizsgálatba bevont „szabályozási környezetével” – összefüggésben problematizált alkotmányossági kérdések nem az Art. kifogásolt szabályozására, hanem az egészségügyi szolgáltatási járulék hatályos anyagi jogi szabályaira (kötelezetti kör, a járulékfizetési kötelezettség alóli mentesülés esetkörei, az egészségügyi szolgáltatásra való rászorultság megállapításának törvényi feltételei, etc.) vonatkoznak.

Álláspontom szerint az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt emberi méltóság védelmét, a vizsgált járulékot szabályozó anyagi jogi szabályoknak kell garantálni, és nem a törvényes járulékfizetési kötelezettség elmulasztásából keletkező járulék tartozás méltányosságából való mérséklésére, illetve elengedésére vonatkozó az adóeljárásban érvényesülő szabályozáson kell „számon kérni”.

Az Alkotmánybíróság a határozat indokolásában felhívott 314/B/2002. AB határozatában már vizsgálta az Art. támadott rendelkezését az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt emberi élethez való jog alapján, és az alkotmányos kapcsolat hiányára alapítottan elutasította az említett rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt.

A határozat indokolásában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által támadott rendelkezés nem a szociális biztonságról, a megélhetéshez szükséges anyagi ellátásra való jogosultságról szól, ebből következően nem áll alkotmányjogilag értékelhető kapcsolat-

ban az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében foglalt szociális biztonsághoz való joggal.

A határozat indokolása arra is rámutatott, hogy mi az indoka annak, hogy a kifogásolt rendelkezés a magánszemélyt terhelő adó tartozás és járulék tartozás között különbséget tesz és ez utóbbi mérséklését, illetve elengedését nem teszi lehetővé. Ezek a különbségek attól függetlenül fennállnak, hogy az Art. 134. § (1) bekezdésében foglalt feltétel (az adózó és a vele együtt élő közeli hozzátartozó megélhetésének a súlyos veszélyeztetettsége) azonos.

Véleményem szerint a jelen ügyben a *res iudicata* megállapíthatóságának hiányában is figyelemmel kellett volna lenni a 314/B/2002. AB határozat indokolásában kifejtettekre, amelyek szerintem a jelen ügyben is irányadók.

Álláspontom szerint a törvényalkotó diszkrecionális jogkörébe tartozik annak a megállapítása, hogy engedélyezi-e, és ha igen, akkor milyen feltételek mellett a törvényi kötelezettség megszegésével megfizetni elmulasztott különféle [nem csak a Tbj. 39. § (2) bekezdésében szabályozott] magánszemélyt terhelő járulék tartozások kérelemre történő mérséklését, illetve elengedését.

Abban az esetben, ha a törvényalkotó engedélyezné a Tbj. 39. § (2) bekezdésében szabályozott és az Alkotmánybíróság által vizsgált járulék megfizetésének elmulasztásából felhalmozott járulék tartozás méltányosságából való mérséklését, illetve elengedését, ezzel más jogosultak ellátásától vonna el forrást, illetve a hátralékosok által igénybe vett szolgáltatásokat helyettük más, a járulékfizetési kötelezettséget ténylegesen teljesítő személyek fizetnék meg.

A törvényalkotónak úgy kell kialakítania az egyes járulékokra vonatkozó szabályozást, hogy a jövedelmi és vagyoni viszonyaik miatt annak megfizetésére nem képes kötelezettek számára biztosítsa a mentesülés lehetőségét. Véleményem szerint nem a már felhalmozott járulék tartozás mérséklése vagy elengedése jelent megoldást az indokolásban bemutatott alkotmányossági problémára, hanem olyan anyagi jogi szabályok megalkotása, amelyek elejét veszik az ilyen tartozások felhalmozódásának.

Véleményem szerint tehát az indokolásban kifejtett alkotmányossági probléma megfelelő indítvány alapján az Art. bemutatott „szabályozási környezetének” a Tbj. 39. § (2) bekezdésének és az Szt. 54. §-ának a törvényi rendelkezéseinek keresztül lett volna elbírálható, és nem az Art. 134. § (1) bekezdésén át.

4. Nem értek egyet a határozat indokolásában kifejtett azon megállapítással, hogy az Art. támadott rendelkezése az emberi méltósághoz való jog „érintetetlen tartalmát” korlátozza, s mint ilyen alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában foglaltak szerint (ABH 1991, 308, 312.) az emberi méltósághoz való jog csak az emberi státusz meghatározójaként, az élethez való joggal fennálló egységben abszolút és korlátozhatatlan. Anyajog mivoltából levezetett egyes részjogai, mint pl. az önrendelkezéshez, az önazonosság-hoz való jog azonban az Alkotmány 8. § (2) bekezdése sze-

rint bármely más alapjoghoz hasonlóan korlátozhatók (879/B/1992. AB végzés, ABH 1996, 397, 401.).

A vizsgált esetben az emberi méltósághoz való jog az élethez való alapjogtól különváltan (azzal nem egységben) jelenik meg, így az esetleges korlátozás alkotmányossága az élet és méltóság alapjogának „érinthetetlen lényege” korlátozásán keresztül a vizsgált esetben szerintem nem állapítható meg.

Nem értek egyet a többségi határozat indokolásában kifejtett azon állásponttal sem, hogy az állam az Art. 134. § (1) bekezdésének megsemmisített szövegrészében olyan szabályt alkotott, amelyen keresztül az emberi méltóság alkotmányos alapjogának oltalma alatt álló létminimum (megélhetési minimum) joga sérül, azaz a magánszemélyt terhelő járuléktartozás mérséklésének, illetve elengedésének a tilalmával az emberi méltóság alapjogából levezethető megélhetési minimumot vont járulékfizetési kötelezettség (közteherviselési kötelezettség) alá a törvényalkotó.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata az említett megélhetési minimum kérdését az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége oldaláról vizsgálta az Alkotmány 70/E. §-a és 54. § (1) bekezdése összefüggésében.

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a rászorulókról való gondoskodás nem a szociális jogok tekintetében fennálló alanyi jog, hanem állami feladat. Az államnak az Alkotmányból levezethető kötelezettsége az intézményi háttér biztosítása, a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerének megszervezése és működtetése [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 163.].

A 42/2000. (XI. 8.) AB határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság – a korábbi gyakorlatra alapítva – a következő megállapításokat tette: „Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza. A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok (...), mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. E tekintetben az állam kötelezettsége és ebből következően a felelőssége nem állapítható meg.

Az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése alapján az állam a polgárok megélhetéshez szükséges ellátásra való jogának realizálása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető alkotmányi követelmény az emberi élet és méltóság védelme. Ennek megfelelően az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről (...) gondoskodni.” (ABH 2000, 329.)

A 676/E/2000. AB határozat a következőképpen összegezte az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatát. „Az Alkotmánybíróság – az Alkotmány rendelkezéseit értelmező hatáskörében eljárva – mondta ki: »[a]z alkotmányossági mérce ezzel – az emberi méltósághoz való jog bevonása folytán – a 70/E. § (1) bekezdésének elvontságából (szociális ellátórendszer fenntartása a megélhetéshez szükséges ellátás biztosítására) a minőség tekintetében is konkrétta vált: a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó

ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását.« [42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000, 329, 334.] Az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog tehát — az emberi méltósághoz való jog megvalósulásának alkotmányos követelménye által meghatározottan — jelenti az emberi státus, az emberi létfeltételek mindazon összetevőit (segélyezési, ellátási, gondozási formákat), amelyeket az állam a törvényalkotás útján biztosítani köteles. Ennek megfelelően a jogalkotó számára a törvények szabályozásának elfogadása során az a kötelezettség fakad, hogy a betegségük, rokkantságuk miatt erre rászorulókról részére a megélhetéshez szükséges ellátást a szociális intézmények rendszerével biztosítsa. A törvényhozónak az ellátási formákat gazdasági, intézményi, egészségügyi és más szempontokra figyelemmel, az emberi méltósághoz való jog sérelme nélkül kell kialakítania. Az államnak a polgárok szociális biztonsága tekintetében fennálló kötelezettségeit, a szociális gondoskodás, az ellátás jogintézményeit és mértékét az Alkotmány nem határozza meg. »Az alkotmányi előírások megvalósítása – számos feltételtől függően – változó és folyamatos törvényhozási, jogalkalmazási, önkormányzati és társadalmi feladat.« (1588/B/1991. AB határozat, ABH 1994, 510, 511.)

E szabadságot azonban korlátozhatja a társadalom mindenkori helyzete, s végső soron határait megszabják az Alkotmány rendelkezései. A jogalkotó tehát a gazdaság helyzetére, az ellátó rendszerek teherbírására tekintettel alakíthatja a szociális ellátások körét, mindaddig, amíg valamely az Alkotmányban rögzített elv (pl. a diszkrimináció tilalmának elve) nem sérül. Az Alkotmánynak tehát a 17. § és a 70/E. §-ai általános jelleggel nevesítik az államnak a polgárok szociális biztonsága tekintetében fennálló kötelezettségeit (szociális ellátórendszer fenntartása), de nem jelentenek alanyi jogot egy bizonyos meghatározott jövedelem megszerzéséhez, vagy életszínvonal fenntartásához. Az Alkotmány a szociális ellátó rendszerek működésére vonatkozó alapvető elveket és szempontokat nem határozza meg. Az egyes ellátások feltételeit, mértékét, és ennek megfelelően – az esetenként eltérő – rászorultság és megélhetéshez szükséges ellátás tartalmát a külön törvények határozzák meg (pl. a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény). A szociális biztonság megvalósulása érdekében alkotott jogszabályok és egyéb jogi eszközök határozzák meg tehát, hogy a szociális gondoskodást megvalósító szolgáltatásokból, juttatásokból stb., mely feltételek megléte esetén, mely személyi kör részesülhet. Ezen keresztül konkretizálódik az Alkotmány 17. § és a 70/E. §-aiban általánosan előírt állami kötelezettség. Az Alkotmánybíróság a fentiekre figyelemmel hangsúlyozza, hogy a jogszabály, illetve a jogalkotó szabadon határozhatja meg a rászorultaknak járó ellátás feltételeit és mértékét is, mindaddig amíg ezek a feltéte-



lek más alkotmányos rendelkezéseket nem sértenek.” (ABH 2005, 926, 929.).

Az Alkotmánybíróság idézett határozataiból is megállapítható, hogy sem az Alkotmány 70/E. §-ából, sem az 54. § (1) bekezdéséből nem vezethető le olyan alkotmányos alapjog, amely egy konkrét ellátási forma igénylését tenné lehetővé, és a törvényalkotó – az Alkotmány keretein belül – szabadon mérlegelhet abban a kérdésben, hogy az egyes ellátások igénybevételét milyen törvényi feltételekhez köti. Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége arra terjed ki, hogy a társadalombiztosítás területén egy működő és fenntartható intézményrendszert alakítson ki és tartson fenn/működtessen, ebből az alkotmányos kötelezettségből azonban álláspontom szerint nem vezethető le az állam oldalán olyan kötelezettség, hogy a magánszemélyek által felhalmozott járuléktartozások kérelemre történő mérséklését, illetve elengedését lehetővé tegye.

A magánszemély által felhalmozott járuléktartozás méltányossági alapon történő mérséklésének, illetve elengedésének az adóeljárásban az adózó által történő kezdeményezése (az ehhez való jog) az emberi méltósághoz való alapjogból megítélés szerint nem vezethető le, erre senkinek sincs az Alkotmány említett rendelkezéséből eredő alapjoga. Az emberi méltósághoz való alapjog ilyen irányú kiterjesztését nem látom alkotmányos érvekkel alátámaszthatónak.

Az Art. alkotmányos vizsgálatba bevont „szabályozási környezetén” túlmenően álláspontom szerint azt is figyelembe kellett volna venni, hogy a szociálisan rászoruló személyeket megillető, az állam által más jogszabályokban biztosított ellátásokra és juttatásokra tekintettel a vizsgált járulék esetében valóban kényszerítően következik-e az emberi méltóság alapjogából olyan „alanyi jog”, amely egy konkrét, az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségéből fakadó ellátás fedezetét képező köztehetartozás (járuléktartozás) méltányossági alapon való mérséklésének, illetve elengedésének a kezdeményezését teszi lehetővé. Különösen indokoltnak láttam volna a fenti szempont figyelembe vételét arra is tekintettel, hogy az Art. alkotmányos vizsgálatba bevont „szabályozási környezete” széles körű mentességet biztosít a szociálisan erre rászorulóknak számára a vizsgált járulék megfizetése alól.

Összegezve: Megítélés szerint az Art. támadott rendelkezésének a „szabályozási környezetét” az ehhez kapcsolódó alkotmányossági problémákat nem lehetett volna együtt kezelni és együttesen elbírálni az Art. indítványban kifogásolt rendelkezésével, és olyan alkotmányos érvekre alapítani annak megsemmisítését, amelyek az említett „szabályozási környezetre” vonatkoznak. Az Art. támadott rendelkezésének a „szabályozási környezetét” alkotó Tbj. és Szt. rendelkezések – erre irányuló megfelelő indítvány alapján – az indokolásban foglalt alkotmányossági szempontok szerint természetesen vizsgálhatók. Álláspontom szerint azonban az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt emberi méltósághoz való jog és az Art. magánszemélyt terhelő járuléktartozás mérséklését, illetve elengedését tiltó szabálya között nincs alkotmányjogilag értékelhető kap-

csolat, ebből következően az Art. támadott rendelkezése nem is sérti ezt az alkotmányi rendelkezést. Erre tekintettel véleményem szerint az indítványt el kellett volna utasítani.

Budapest, 2009. július 7.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 16/B/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 96. számában.

## 74/2009. (VII. 10.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *dr. Lenkovich Barnabás* és *dr. Trócsányi László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 311. § (4) bekezdés utolsó mondata, továbbá a gondnokoltak számítógépen vezetett országos névjegyzékéről és a névjegyzék adataiból történő felvilágosítás adásról, valamint annak költségtérítéséről szóló 13/2002. (VII. 24.) IM rendelet alkalmazásánál az Alkotmány 59. §-án alapuló alkotmányos követelmény, hogy a gondnokoltak névjegyzékéből való adatszolgáltatás során csak az adatkérés céljának megvalósulásához elengedhetetlenül szükséges adat bocsátható az adatot kérő rendelkezésére.

2. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 311. § (4) bekezdés utolsó mondata és a 311. § (5) bekezdés utolsó három mondata, valamint a gondnokoltak számítógépen vezetett országos névjegyzékéről és a névjegyzék adataiból történő felvilágosítás adásról, valamint annak költségtérítéséről szóló 13/2002. (VII. 24.) IM rendelet 2–6. §-ai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 311. § (4) bekezdés utolsó mondatának, a 311. § (5) bekezdés harmadik, ne-

gyedik és ötödik mondatának, továbbá a gondnokoltak számítógépen vezetett országos névjegyzékéről és a névjegyzék adataiból történő felvilágosítás adásról, valamint annak költségtérítéséről szóló 13/2002. (VII. 24.) IM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 2–6. §-ainak megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

1. A Pp. 311. § (4) bekezdése értelmében a gondnokság alá helyezés tényét be kell vezetni a bíróság által a gondnokoltakról vezetett névjegyzékbe. A bekezdés utolsó mondata alapján a névjegyzék adatairól csak azok kaphatnak felvilágosítást, akik az ehhez fűződő jogi érdeküket igazolják. A Pp. 311. § (5) bekezdése szerint a bíróság a gondnokság alá helyezett névjegyzékének adatairól számítógépes nyilvántartást vezet; a bekezdésnek az indítványozó által kifogásolt része a nyilvántartásból – a (4) bekezdés alapján – történő adatszolgáltatásról rendelkezik.

Az indítvány szerint az Alkotmány több rendelkezését sérti, hogy sem a Pp., sem a Rendelet nem határozza meg kielégítően, mi minősül jogi érdeknek a hivatkozott rendelkezések tekintetében, és hogyan igazolható a jogi érdek a gondnokoltak névjegyzékéből való adatkérés során.

2. Az indítvány szerint a Pp.-ben és a Rendeletben szabályozott adatszolgáltatás sérti a gondnokság alá helyezett személy Alkotmány 59. § (1) bekezdésében biztosított információs önrendelkezési jogát. Az indítványozó álláspontja szerint a névjegyzék vezetése nem felel meg a célhoz kötöttség elvének, sérti a készletre való adatgyűjtés tilalmát, ezért ellentétes az Alkotmány 59. § (1) bekezdésével. A bünyügyi nyilvántartásról és a hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló 1999. évi LXXXV. törvény (a továbbiakban: Bnytv.) illetve a hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló 6/2000. (II. 11.) BM rendelet értelmében a hatósági erkölcsi bizonyítványt az érintett természetes személy kérheti. Az indítványozó szerint a feddhetetlenséghez hasonlóan a cselekvőképességgel kapcsolatos tények igazolása esetén is elképzelhető olyan megoldás, amely nem sérti az információs önrendelkezési jogot.

3. Az indítványozó szerint a büntetett előéletre és a cselekvőképességre vonatkozó adat is különleges adat, ezért nincs alkotmányos indoka, hogy a büntetett előéletre vonatkozó adatról csak az érintett kaphat felvilágosítást, a cselekvőképességre vonatkozó adatról viszont harmadik személy is. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „a jognak nemcsak az egyes (egyedi) személyeket kell egyenlő méltóságú személynek tekinteni és kezelni, hanem magának a személyiségnek a különböző szintjeit és tartalmi vonatkozásait tekintve sem lehet különbséget tenni” [34/1992. (VI. I.) AB határozat], az indítványozó álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezések sértik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkriminációtilalmat.

4. A Pp. és a Rendelet nem határozza meg, hogy mi minősül jogi érdeknek a hivatkozott rendelkezések tekintetében, és azt sem, hogyan igazolható a jogi érdek a gond-

nokoltak névjegyzékéből való adatkérés során. A hivatkozott rendelkezések teljes mértékben a jogalkalmazóra bízák a jogi érdek fogalmának kibontását, illetve a jogi érdek igazolása módjának meghatározását, ezért azok sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonság elvét.

Az indítványozó indokolásában utalt arra, hogy a jogi érdek fogalmának meghatározatlansága miatt „okkal feltételezhető, hogy a támadott joganyag alkalmazása során a szükségesnél szélesebb kör” kaphat felvilágosítást a névjegyzék adatairól.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

„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, szülei vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

2. A Pp. támadott rendelkezései:

„311. § (4) A gondnokság alá helyezést be kell vezetni a gondnokoltakról a bíróság által vezetett névjegyzékbe. Cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezés esetén a névjegyzékben fel kell tüntetni, ha a bíróság csak egyes ügycsoportok tekintetében korlátozta a gondnokság alá helyezett személy cselekvőképességét. Ha az ítélet erről rendelkezik, a névjegyzéknek tartalmaznia kell a gondnokság alá helyezés felülvizsgálatának bíróság által megállapított időpontját is. A névjegyzék adatairól csak azok kaphatnak felvilágosítást, akik az ehhez fűződő jogi érdeküket igazolják.

(5) A bíróság a gondnokság alá helyezett névjegyzékének adatairól számítógépes nyilvántartást vezet. Az országosan összekapcsolt számítógépes közhiteles nyilvántartást az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala kezeli. A Hivatal jogszabályban meghatározott költségtérítés ellenében az országos névjegyzék adatairól – a (4) bekezdésben meghatározottak szerint – felvilágosítást ad. Az adatszolgáltatás tényét a számítógépes rendszerben olyan módon kell rögzíteni, hogy az adatszolgáltatás időpontja, jogcíme



és az adatkérő személye megállapítható maradjon. A jogel- lenes adatkérés, illetve adatfelhasználás jogkövetkezme- nyeit a felvilágosítást kérő viseli.”

### 3. A Rendelet érintett rendelkezései:

„2. § (1) A gondnokoltak országos névjegyzékét vezető OIT Hivatalától a gondnokoltak névjegyzékének adatairól az kérhet felvilágosítást, aki az ehhez fűződő jogi érdekét igazolja [Pp. 311. § (4)–(5) bek.]. Ennek során meg kell je- lőlni azt a jogügyletet (pl. adásvételi szerződés), illetve egyéb okot (pl. tervezett házasságkötés, vagy közszolgála- ti jogviszony létesítése), mely a felvilágosítás kérését meg- alapozza. Amennyiben a jogi érdek okirattal igazolható, azt a kérelemhez mellékelni kell.

(2) Az OIT Hivatalától a felvilágosítás felfogadási idő- ben személyesen, illetve postai úton kérhető.

(3) A kérelemben fel kell tüntetni a kérelmező nevét, la- kóhelyét, a felvilágosításhoz fűződő jogi érdek-meghatá- rozását, annak a személynek a kérelmező által ismert, az 1. § (2) bekezdése szerinti adatait, akinek a gondnokság alá helyezésétől felvilágosítást kér.

3. § (1) Amennyiben a kérelem érdemben elbírálható, és a kérelmező az 5. § szerinti költségtérítést megfizette, az OIT Hivatala a hiánytalan kérelem érkezésétől számított öt munkanapon belül intézkedik a gondnokoltak országos névjegyzékéből történő felvilágosítás megadásáról vagy megtagadásáról.

(2) Ha a kérelem teljesíthető és a kérelemben megneve- zett személy a gondnokoltak névjegyzékében szerepel, a felvilágosítás a gondnokoltnak (volt gondnokoltnak) a név- jegyzékben szereplő azon fennálló, illetve megszűnt adata- ira terjed ki, melyek összefüggnek a kérelmező által iga- zolt jogi érdekekkel.

(3) Az OIT Hivatala a felvilágosítást megtagadja, ha a kérelem hiányait a felhívása ellenére sem pótolják, illetve a kérelmező a felvilágosításhoz fűződő jogi érdekét nem igazolja hitelt érdemlően.

4. § Az OIT Hivatala a gondnokoltakról vezetett orszá- gos névjegyzékben a Pp. 311. §-a (5) bekezdésének meg- felelően az adatszolgáltatás tényét, időpontját, jogcímét, a felvilágosítást kérő nevét, lakóhelyét (székhelyét) rögzíti. Erről a gondnokság alá helyezett személyt, illetve gondno- kát – kérelmére – ingyenesen tájékoztatni kell.

5. § (1) A gondnokoltak országos névjegyzékéből az OIT Hivatala költségtérítés ellenében ad felvilágosítást.

(2) A költségtérítés összege kérelmenként, illetve – ha a ké- relemben több személy vonatkozásában kérnek felvilágosítást – a kérelemben megjelölt személyenként 2000 Ft. A költség- térítést az OIT Hivatala 10032000-00281667-00000000 szá- mú számlájára kell befizetni. A befizetést átutalási megbízás- sal vagy készpénz-befizetési utalvánnyal – a kérelem előter- jesztésével egyidejűleg – kell igazolni.

(3) A befizető egyértelmű azonosítása érdekében a készpénz-befizetési utalvány vagy az átutalási megbízás „közlemény” rovatában fel kell tüntetni a befizetés jogcí- mét (felvilágosítás gondnokság alá helyezéséről).

(4) A felvilágosítás megadása felfogadási időben – a ké- relmező erre irányuló kérelme esetében – szóban, egyéb- ként pedig írásban, illetve postai úton történik.

6. § A költségtérítés nem igényelhető vissza, ha a kere- sett személy nem szerepel az országos névjegyzékben, to- vábbá akkor sem, ha a kérelmező az adatokról történő tájé- koztatást nem veszi át.”

### III.

Az indítvány részben megalapozott.

Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a gondnokoltság ténye és az abból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés alkotmányos védelmet igénylő adatnak minősül-e.

1. Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a magántitok és a sze- mélyes adatok védelméhez való jog. Az Alkotmánybíró- ság a *személyes adatok* védelméhez való jogot nem hagyom- ányos védelmi jogként értelmezi, hanem annak aktív ol- dalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jog- ként [15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 40, 41–42.]. E jog alapján mindenki maga rendelkezik szemé- lyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról; személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában csakis az érintett beleegyezésével szabad.

Emellett törvény kivételesen korlátozhatja az informá- ciós önrendelkezés alapvető jogát. Az ilyen törvény abban az esetben alkotmányos, ha megfelel az alapjog-korlátozás alkotmányos feltételeinek, azaz az Alkotmány 8. § (2) be- kezdesében foglalt követelményeknek. Ez azt jelenti, hogy az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében biztosított szabad- ságjogot csak elkerülhetetlen esetben lehet korlátozni, s a korlátozásnak az elérni kívánt célhoz képest arányosnak kell lennie [46/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 219, 223.].

A személyes adatok védelméhez való jog korlátozása- kor is irányadó alapjogi-teszt alkalmazásakor az Alkot- mánybíróság az alapjogkorlátozás szükségessége körében értékeli a *célhozkööttség* követelményének érvényesülé- sét: azt, hogy a személyes adat feldolgozásának van-e pon- tosan meghatározott és jogszerű célja; s az adatfeldolgozás minden szakasza megfelel-e a bejelentett és közhitelűen rögzített célnak. A célhozkööttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, „készletre”, előre nem meghatá- rozott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és -tárolás alkotmányellenes.

Az információs önrendelkezési jog gyakorlásának má- sik alapvető garanciája az adattovábbítás és az adatok nyil- vánosságra hozásának korlátozása. Az adattovábbítás szű- kebb értelme az, hogy a személyes adatot az adatfeldolgo- zó meghatározott harmadik személy számára hozzáférhe- tővé teszi. Személyes adatot az érintetten és az eredeti adatfeldolgozón kívüli harmadik személy számára hozzá-

férhetővé tenni csak konkrét törvényi felhatalmazás esetén szabad, illetve abban az esetben, ha az érintett abba beleegyezik [15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 40, 42.].

2. Még szigorúbb követelményt állított az Alkotmánybíróság a *különleges adatok* kezelése elé. A különleges (szenzitív, érzékeny) adatok esetében „az adatkezelésnek konkrét célhoz kötöttnek kell lennie. Az adatkezelési cél túlságosan tág módon történő meghatározása, azaz ha nincs összefüggésben az adatkezelés a megjelölt céllal, továbbá, ha arra bizonytalan esetkörben kerül sor, illetve arra nem a szükséges mértékre korlátozott személyi kör jogosult, akkor az adatkezelés meghatározott cél nélkül, illetve korlátlan módon válik lehetővé.” [65/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 357, 364–365.]

Az egészségi állapottal kapcsolatos adatokat az Alkotmánybíróságnak ez a döntése és a szabad orvosválasztással kapcsolatos 56/2000. (XII. 19.) AB határozata is különös védelemben részesíti. Ezt a speciális védelmet az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata két szempontból is indokoltan tartja. Az érintett magánszférájának védelme miatt, illetve annak érdekében, hogy az egészségügyi intézményekbe vetett bizalom ne csorbuljon, az érintett biztos lehessen abban, hogy a legbensőbb szféráját érintő, a testi, lelki állapotára vonatkozó információk nem kerülnek illetéktelen kezekbe. [Z v. Finland Judgment of 25 February 1997, Appl. No. 9/1996/627/811, § 95; M. S. v. Sweden Judgment of 27 August 1997, Appl. No. 74/1996/693/885, § 41]

Ezt a felfogást tükrözik a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvénynek (a továbbiakban: Avtv.), valamint az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvénynek (a továbbiakban: Eüaktv.) a gondnokság alá helyezésrel kapcsolatos egészségügyi adatokra vonatkozó szabályai is.

2.1. Az Avtv. 2. § 1. pontja alapján személyes adat bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. Az Avtv. 2. § 2. a) pontja szerint különleges adat a faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdek-képviselési szervezeti tagságra vonatkozó adat; az Avtv. 2. § 2. b) pontja szerint különleges adat továbbá az *egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre, a szexuális életre vonatkozó adat, valamint a bűnügyi személyes adat.*

Az adatkezelés az alkalmazott eljárástól függetlenül az adatokon végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így például az adatok továbbítása, nyilvánosságra hozatala is. Az Avtv. 3. § (2) bekezdése értelmében különleges adat akkor kezelhető, ha az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul; vagy – az Avtv. 2. § 2. a) pontjában foglalt adatok esetében – ha az adatkezelés nemzetközi egyezményen alapul, vagy Alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a

bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében törvény elrendeli; illetve ha egyéb esetekben azt törvény elrendeli.

Az Avtv. alapján tehát a különleges adatokat az érintett kifejezett írásbeli hozzájárulásával lehet kezelni. Ha az érintett cselekvőképtelensége folytán nem tudja hozzájárulását adni adatai kezeléséhez, az érintett vagy más személy létfontosságú érdeke, katasztrófa- vagy szükséghelyzet elhárítása és megelőzése indokolhatja a cselekvőképtelen személyes adatainak szükséges mértékű kezelését [Avtv. 3. § (8) bekezdés]. Más esetekben közösségi érdek (bűnüldözés, menekültügy) szükségessé teheti bizonyos különleges adatok kötelező kezelését. Az ilyen adatkezelést azonban csak törvény rendelheti el, a megfelelő garanciák biztosításával.

2.2. Az Eüaktv. 3. § a) pontja értelmében egészségügyi adatnak minősül „az érintett testi, *értelmi és lelki állapotára, kóros szenvedélyére*, valamint a megbetegedés, illetve az elhalálozás körülményeire, a halál okára vonatkozó, általa vagy róla más személy által közölt, illetve az egészségügyi ellátóhálózat által észlelt, vizsgált, mért, leképzett vagy származtatott adat; továbbá az *előzőekkel kapcsolatba hozható, az azokat befolyásoló mindennemű adat* (pl. magatartás, környezet, foglalkozás)”.

A cselekvőképességre vonatkozó vizsgálat tárgya az egyén döntéshozó, belátási képessége, pszichés állapota. A vizsgálat célja annak megállapítása, hogy az egyén pszichéjére, szellemi képességeire, esetleges fejlődési rendellenességére, szenvedélybetegségére tekintettel képes-e saját ügyeiben az érdekeinek megfelelő döntést hozni, a döntés meghozatalához szükséges tényeket megérteni, áttekinteni, és racionálisan mérlegelni. A vizsgálódás tehát – az Eüaktv. kifejezésével élve – az érintett értelmi állapotára vonatkozik. Következésképpen a cselekvőképesség korlátozása vagy kizárása, vagyis a *gondnokság alá helyezés ténye és az abból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés egészségügyi adatnak* minősül. [A gondnokság alá helyezésre és annak indokára vonatkozó adat mint egészségi állapotra vonatkozó adat az Avtv. 2. § 2. b) pontja alapján is különleges adat.]

A gondnokság alá helyezéssel kapcsolatos információt a német szövetségi Alkotmánybíróság is alkotmányos védelemben részesíti. Az Alkotmánybíróság az általános személyiségi jogból (Art. 2 Abs 1., Art. 1 Abs. 1 GG) levezetett információs önrendelkezési jog védelmi körébe tartozó információk közé sorolta a személy gondnokság alá helyezésének tényét, az azzal kapcsolatos eljárásra vonatkozó adatokat és azokat a személyes körülményeket, amelyek a cselekvőképesség korlátozásához vezettek. [BVerfGE 78, 77 (84)]

#### IV.

A következőkben az Alkotmánybíróság áttekintette, hogy jelenleg milyen szabályok alapján korlátozható a személyek cselekvőképessége, s hogy a korlátozás milyen következményekkel jár a hatósági, bírósági eljárásokban, valamint a magánszemélyek egymás közötti jogviszonyaiban.



1. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 14. § (4) bekezdése szerint cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá a bíróság azt a nagykorú személyt helyezi, akinek az ügyei viteléhez szükséges belátási képessége a pszichés állapota, szellemi fogyatkozása vagy szenvedélybetegsége miatt – általános jelleggel, illetve egyes ügycsoportok vonatkozásában – tartósan vagy időszakonként visszatérően nagymértékben csökkent. A Ptk. 15. § (4) bekezdése alapján a cselekvőképességet kizáró gondnokság alá a bíróság azt a nagykorú személyt helyezi, akinek ügyei viteléhez szükséges belátási képessége – pszichés állapota vagy szellemi fogyatkozása miatt – tartósan teljes mértékben hiányzik. Következésképpen gondnokság alá helyezni valakit kizárólag a Ptk. 14. § (4) bekezdésben meghatározott egészségügyi ok (pszichés állapot, szellemi fogyatkozás, szenvedélybetegség) alapján lehet, és csak abban az esetben, ha ezen ok miatt a személy nem képes érdekeinek megfelelő döntést hozni, illetve érdekeinek megfelelően cselekedni [Ptk. 15. § (4) bekezdés].

2. Polgári perben a bíróság [Pp. 50. §], a közigazgatási hatósági eljárás során az eljáró hatóság hivatalból vizsgálhatja az ügyfél eljárási képességének meglétét [a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 15. § (6) bekezdés]. A polgári perben vagy a közigazgatási eljárás során jellemzően akkor van szükség az eljárási képesség vizsgálatára, ha az eljáró bíróság illetve hatóság feltételezése alapján a fél cselekvőképessége korlátozott vagy hiányzik. A bíróságoknak ugyanis „csak kétség esetén kell a perbeli jog- és cselekvőképességet vizsgálniuk”. [438/B/1996. AB határozat, ABH 1999, 555, 556.] Kivételt jelentenek a gondnokság alá helyezés módosításával és megszüntetésével kapcsolatos perek, ahol a gondnokolt teljes perbeli cselekvőképességgel rendelkezik. [Pp. 312. § (3) bekezdés; 355/B/2005. AB határozat, ABH 2007, 1863, 1865.]

A Rendelet 7. §-ának megfelelően az OIT Hivatala a gondnokoltak névjegyzékéből ingyenes felvilágosítást ad a bíróság, az ügyészség, a nemperes eljárást lefolytató közjegyző, az önálló bírósági végrehajtó vagy a közigazgatási szerv részére, ha az törvényben meghatározott feladatának ellátásához kér információt. Az indítványozó nem támadta, ezért az Alkotmánybíróság nem vizsgálta a hatóságok adatigénylésére vonatkozó szabály (Rendelet 7. §) alkotmányosságát. Az OIT Hivatal főosztályvezetőjének a tájékoztatása szerint az információkérés túlnyomó részét a hatóságoktól (jellemzően a rendőrségtől) érkező megkeresések teszik ki.

3. A cselekvőképesség megléte nemcsak a bírósági és közigazgatási eljárás során elengedhetetlen, hanem a *magánjogi jogalanyok* egymás közötti *jogviszonyaiban* is.

A gondnokság alá helyezéssel kapcsolatos szabályok elsődleges célja az ügyeinek vitelére képtelen és ezért kiszolgáltatott felnőtt személyének és vagyonának a védelme. A gondnokság intézménye azokat az embereket segíti,

akiknek mentális megbetegedés vagy mentális képességeik megfogyatkozása miatt tartósan vagy átmenetileg sérült a döntési képességük. Ügyeik intézésére gondnokot rendel. A döntési képesség teljes hiánya esetén a gondnok önállóan jár el. Ezért rendelkezik a Ptk. 15/A. § (1) bekezdése arról, hogy a cselekvőképtelen személy jognyilatkozatai – a csekély jelentőségű, tömegesen előforduló szerződések (például a buszjegyvásárlás) kivételével – semmisnek minősülnek. A szabály kiindulópontja az, hogy a cselekvőképtelensége miatt gondnokság alatt álló személy döntési képessége oly mértékben sérült, hogy a jogszabálynak az érintett személyt saját döntéseinek következményeitől is meg kell óvnia. Ebben az esetben az önmaga képviselőre nem képes személy gondnokra éppen a gondnokolt alapjogainak érvényesítésében segíthet. [1071/B/1998. AB határozat, ABH 2002, 901, 903.]

A korlátozottan cselekvőképes személy esetében nem ez a helyzet. Az a személy, akinek a döntési képessége korlátozott, a gondnokával együtt dönt minden, őt érintő kérdésben. Abban az esetben pedig, amikor a döntési képesség korlátozottsága csak bizonyos ügyek vitelére vonatkozik, a gondnokoltnak csak ezen ügyek esetében van szüksége gondnokának beleegyezésére, egyéb esetekben önállóan jár el.

A gondnokság elrendelésével kapcsolatos rendelkezések azonban nem csupán a gondnokolt személyt, hanem a gondnokság alá helyezett jogviszonyba lépők személyi és vagyoni érdekeinek a védelmét is szolgálják. Az üzleti forgalom biztonsága érdekében ugyanis indokolt, hogy azon személyek számára, akik a személyi és vagyoni jogviszonyokban önálló döntéshozatalra nem képesek, a bíróság a gondnokság alá helyezési per során ügyei vitelére gondnokot rendeljen ki. A gondok beleegyezése vagy utólagos jóváhagyása teszi a gondnokolt egyes jognyilatkozatát érvényessé.

## V.

Az alkotmányossági vizsgálat tárgya jelen ügyben nem a gondnokság alá helyezési eljárást érintő jogszabály, hanem a már gondnokság alá helyezett személyes adatok védelméhez fűződő jogának érvényesülése.

1. A gondnokoltnak alapvető jogi érdeke, hogy a gondnokság alá helyezéssel, s ezáltal közvetve a gondnokolt pszichés állapotával kapcsolatos információkhoz harmadik személyek indokolatlanul ne férhessenek hozzá. A társadalomban ma is gyakran éri igazságtalanul hátrány az értelmi fogyatékosokkal élő embereket, ezért pusztán a gondnokság tényének napvilágra kerülésével az érintett élete súlyosan megnehezülhet. A német szövetségi Alkotmánybíróság is utal arra, hogy a gondnokság tényéből harmadik személy nem csupán az érintett jogi státuszáról, cselekvőképességéről szerez ismeretet, ami egyébként a vagyoni jogviszonyokba lépők számára releváns és szükséges információ, hanem az érintett személyiségét meghatározó lényeges tulajdonságairól, adottságairól (esetleges

szenvédélybetegségéről, gyengeelméjűségéről, anyagi értelemben vett könnyelműségéről stb.). Ez az érintettre levonható következtetés eredményezhet megbélyegzést, és megnehezíti a mielőbbi hatékony társadalmi reintegrációt [BVerfGE 78, 77 (86–87)]. Természetesen a vagyoni viszonyokban és a személyhez kötődő jognyilatkozatok megtételekor is méltányolandó igény, hogy a jogviszonyba lépők megismerhessék a másik fél cselekvőképességének esetleges korlátozottságával kapcsolatos adatot. Ezt az igényt a jognak úgy kell kielégítenie, hogy közben ne sértsen alapjogot, vagyis ne engedjen indokolatlan hozzáférést az érintett személy különleges védelmet igénylő adataihoz.

2. Ezt hangsúlyozza az Európa Tanácsnak a cselekvőképtelen nagykorúak jogi védelméről szóló R. (99) 4. számú ajánlása is. Az ajánlás 4. alapelve szerint az Európa Tanács tagállamainak mérlegelniük kell a meghozott intézkedések (a gondnokság alá helyezés) automatikus nyilvánosságra hozatalával járó hátrányokat és azokat az előnyöket, amelyeket a nyilvánosságra hozatal az érintett, illetve harmadik személyek érdekében nyújtani képes. Egyfelől figyelemmel kell lenni arra, hogy a gondnokság alá helyezés tényének nyilvánosságra kerülése önmagában is megbélyegző hatású. Másfelől viszont egyes esetekben éppen a gondnokság tényének ismerete védi magát a gondnokoltat és a vele jogviszonyra lépni kívánó harmadik személyt. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága elfogadható megoldásnak tartja a gondnokoltak regiszterét, ha az ott vezetett szenzitív adatokba kizárólag azok tekinthetnek be, akiket az intézkedés (jelen esetben a gondnokság alá helyezés ténye) személyesen érint. Itt is hangsúlyozza a nemzetközi dokumentum, hogy a gondnokság tényének stigmatizáló hatású nyilvánosságra hozatala feltétlenül elkerülendő [Explanatory Memorandum Recommendation Rec(1999)4 on principles concerning the legal protection of incapable adults].

3. Magyarországon a központi nyilvántartást megelőzően nagyon sokáig hirdetményi rendszer működött, amit az adatvédelmi biztos több alkalommal alkotmányos szempontból bírált. Az adatvédelmi biztos 1995–1996-os éves parlamenti beszámolója szerint egy 1996. novemberében érkezett panasz kapcsán merült fel a gondnokság alá helyezett személyes adatainak kezelésével kapcsolatos szabályozás tarthatatlansága. A Pp. akkor hatályos előírása szerint a gondnokság alá helyezésről kibocsátott hirdetményt tizenöt napra ki kellett függeszteni a bíróság, valamint a gondnokolt lakóhelye szerinti polgármesteri hivatal hirdetőtábláján.

Az adatvédelmi biztos az 1997. és az 1999. évi parlamenti beszámolójában is hangsúlyozta, hogy „alkotmányos jogokat sértő, értelmetlen gyakorlat” a gondnokság alá helyezésről szóló hirdetmény bíróságon és a polgármesteri hivatalban való közzététele, s annak a helyi újságokban való megjelentetése (500/H/1996, 484/H/1999).

Ezt követően a cselekvőképességgel, gondnoksággal összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2001. évi

XV. törvény 2. §-a módosította a Pp.-nek a gondnokság alá helyezéséről szóló teljes XVII. fejezetét. A Pp. módosítás eredménye a gondnokság tényét automatikusan nyilvánosságra hozó hirdetményi rendszer megszüntetése, és helyette egy a gondnokság tényét illetően a titkossághoz fűződő érdeket jobban figyelembe vevő rendszer, a gondnokolt személyekről vezetett központi adatbázis bevezetése.

## VI.

1. A Pp. 311. § (4) és (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a gondnokság alá helyezést be kell vezetni a gondnokoltakról a bíróság által vezetett névjegyzékbe, valamint az OIT Hivatala által a gondnokolt személyekről vezetett központi adatbázisba. Az OIT Hivatala által kezelt adatok azonosak a gondnokság alá helyezéssel kapcsolatos perben első fokon eljáró helyi bíróság által vezetett névjegyzékben foglalt adatokkal. A névjegyzék tartalmazza a gondnokolt nevét, születési helyét, idejét, anyja nevét; a gondnokság alá helyezési perben jogerős határozatot hozó bíróság megnevezését, az ügy számát; a határozat jogerőre emelkedésének napját; annak megjelölését, hogy cselekvőképességet kizáró vagy korlátozó gondnokság alá helyezésre került-e sor; ha a cselekvőképesség korlátozása egyes ügycsoportok tekintetében történt, akkor az ügycsoportok megjelölését; valamint a gondnokság alá helyezés kötelező felülvizsgálatának időpontját, ha a bíróság a felülvizsgálatról rendelkezett [Rendelet 1. § (2) bekezdés].

A névjegyzéket vezető bíróság a gondnokoltak névjegyzékéből a Rendelet 2–4. §-ában foglaltak szerint, költségtérítés nélkül [a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet 10. § (5) bekezdés], az OIT Hivatala ugyanazon adatokról költségtérítés ellenében ad felvilágosítást (Rendelet 5. §). A felvilágosítás adására vonatkozó előírások egyéb tekintetben ugyanazok, ezért az Alkotmánybíróság a következőkben együtt vizsgálta a bírósági és az OIT Hivatala által vezetett névjegyzékhez való hozzáférés szabályait.

2. A gondnokoltakról vezetett bírósági nyilvántartás elsősorban nem a cselekvőképtelen személyek védelmét szolgálja, annak célja sokkal inkább a gondnokolttal jogviszonyt létesítő érdekeinek a védelme. A jelenlegi szabályozás ugyanis ez utóbbi számára biztosítja a gondnokoltak névjegyzékéhez való hozzáférést.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint méltányolandó igény, hogy a személyhez kötődő jognyilatkozat-tételt megelőzően a jogviszonyba lépő felek megismerhessék egymás cselekvőképességére vonatkozó adatokat. A személyes jellegű jogviszonyok esetében ugyanis elengedhetetlen, hogy az érintett személy bizonyos mértékig átlássa például a házasság életközösségi jellegét vagy az egyéb családjogi jognyilatkozatok hatását. Ennek hiányában nem jöhet létre érvényesen a házasság, vagy például semmis az apaságot elismerő jognyilatkozat.



Az elsődlegesen *vagyoni* jellegű jogviszonyokban pedig a forgalom biztonsága igényli az érintettek cselekvőképességére vonatkozó információkhoz való hozzáférést. A forgalombiztonság az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az Alkotmány 2. § (1) bekezdésben foglalt jogállamiság fogalmából vezethető le. A gazdasági jogban megjelenő forgalombiztonság és hitelezővédelem követelményének „alap-törvényi foglalat” a jobbiztonság. A jobbiztonság általános követelménye ugyanis „a társasági jog olyan, prioritást élvező célkitűzéseiben konkretizálódik, mint a forgalombiztonság és a hitelezővédelem” [935/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 765, 773.; megerősítve: 3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH 2006, 65, 94.].

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát a gondnokolttal jogviszonyt létesítő személyek érdekében szükségesnek bizonyulhat, hogy a bíróságok névjegyzéket vezessenek a gondnokoltokról, és az is, hogy abból, indokolt esetben, felvilágosítást adjanak a megkötendő jogügylet által érintettek számára. A Pp. támadott rendelkezése a szerződő felek védelmére és a forgalom biztonságára vonatkozó alkotmányos jogalkotói célokat szolgál.

3. A Pp. 311. § (4) bekezdés utolsó mondatának alkalmazásakor a harmadik személy felé történő minden egyes adatszolgáltatás az érintett személyes adatok védelméhez fűződő jogának korlátozását jelenti. A továbbiakban ezért az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a jogviszonyba lépő felek védelme és a forgalom biztonsága mint jogalkotói cél elérésével *arányban áll-e* a gondnokoltak személyes adatok védelméhez fűződő jogának ilyen korlátozása.

3.1. Tekintettel arra, hogy a cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt állók személyi igazolványának kezelése a törvényes képviselők kötelessége, a jogviszonyba lépés során a gondnokság ténye a szerződő másik fél számára nagy valószínűséggel ismertté válik. Ezért a Pp.-ben intézményesített eljárásra, a jogügyleti képesség meglétének ellenőrzésére jellemzően a cselekvőképességükben korlátozottak esetében kerül sor.

A személyi igazolvánnyal a polgárok egymás közötti jogviszonyaikban és az állami szervek előtt személyazonosságukat hitelt érdemlően igazolni tudják [1202/B/1996. AB határozat, ABH 2000, 658, 662–663.]. A személyazonosító igazolvány kiadásáról és nyilvántartásáról szóló 168/1999. (XI. 24.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdése alapján állandó személyazonosító igazolvány annak a személyi adat- és lakcímnyilvántartás hatálya alá tartozó, Magyarországon élő magyar állampolgárnak, bevándorolt, letelepedett és menekült jogállású személynek adható, aki személyazonosságát és a személyazonosító igazolványban szereplő adatait a rendeletben meghatározott okiratokkal igazolja.

A cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló kérelmezőnek és törvényes képviselőjének a rendeletben meghatározott okiratok mellett a kérelemhez be kell mutatnia a gondnokság alá helyezést tanúsító jogerős bírósági határozatot, a törvényes képviselőt igazoló jogerős gyámhatósági határozatot, valamint a törvényes képviselő személyazonosságát igazoló okmányt is (19. §). A cselek-

vőképességet kizáró gondnokság alatt álló személy személyazonosító igazolványának kiadásával, használatával és birtokban tartásával kapcsolatos kötelezettségek a törvényes képviselőt terhelik [31. § (3) bekezdés].

A cselekvőképesség korlátozottsága a személyi igazolványban nem szereplő információ, ezért a jogalkotó bírói névjegyzéket intézményesített, amelyből felvilágosítás kérhető a gondnokság alá helyezés terjedelméről.

3.2. Az Alkotmánybíróság a következőkben áttekintette a gondnokoltak névjegyzékéből való felvilágosítás-kérés jogszabályi hátterét és joggyakorlatát.

A Pp. 311. § (4) bekezdése szerint a gondnokoltokról vezetett névjegyzék adatairól csak azok kaphatnak felvilágosítást, akik az ehhez fűződő jogi érdeküket igazolják. A Rendelet 2. § (1) bekezdése értelmében a felvilágosítás kérése során meg kell jelölni azt a jogügyletet (például adásvételi szerződést), illetve egyéb okot (például tervezett házasságkötés, vagy közszolgálati jogviszony létesítése), amely a felvilágosítás kérését megalapozza. Amennyiben a jogi érdek okirattal igazolható, azt a kérelemhez mellékelni kell. A Rendelet 2. § (3) bekezdése alapján a kérelemben fel kell tüntetni a kérelmező nevét, lakóhelyét, a felvilágosításhoz fűződő jogi érdek meghatározását, illetve annak a személynek a kérelmező által ismert, a Rendelet 1. § (2) bekezdése szerinti adatait, akinek a gondnokság alá helyezéséről felvilágosítást kér.

A bíróság által gondnokság alá helyezett személyes számítógépes névjegyzékének nyilvántartásáról szóló 2002. évi 5. számú OIT szabályzat melléklete tartalmazza a gondnokság alá helyezett személyes számítógépes névjegyzékéből történő adatigénylésre szolgáló nyomtatványt. A kérelemben eszerint fel kell tüntetni a kérelmező nevét, lakcímét (székelyét), a felvilágosításhoz fűződő jogi érdek igazolására irányuló közlést, valamint a bemutatott vagy csatolt okirat (határozat) megnevezését és az irat számát. Az OIT Hivatalnál költségtérítés ellenében felvilágosítást kérő személyek jellemzően adásvételi, biztosítási és munkaszerződés csatolásával, a bankok a hozzájuk benyújtott hitelkérelem továbbításával igazolják fennálló jogi érdeküket. A gondnokság alá helyezettre vonatkozóan meg kell adni nevét (leánykori nevét), születési helyét és idejét, anyja nevét, valamint meg kell jelölni az ügyben jogerős határozatot hozó bíróságot és határozatának számát.

Az OIT Hivatala által az adatkérő számára kibocsátott válaszdokumentum tartalmazza a kérelem benyújtásának időpontját, a kérelmező nevét, címét, a felvilágosításhoz fűződő jogi érdek megnevezését, a jogi érdek igazoló okirat számát, az adatszolgáltatás típusát (hatályos és/vagy archív), a költségtérítés formáját és a gondnokság alá helyezett személy több adatát. A személyi azonosító adatokon túl (születési hely, idő, anyja neve) a válaszdokumentum jelzi a gondnokság alá helyezést elrendelő bíróság nevét, a bírósági ügy számát, a határozat jogerőre emelkedésének időpontját, a felülvizsgálat időpontját, a gondnokság típusát (kizáró vagy korlátozott). Korlátozott cselekvőképesség esetén a dokumentum azt

is tartalmazza, hogy a gondnokolt személy mely ügyek intézéséből van kizárva.

3.3. Az Alkotmánybíróság 702/B/2002. AB határozatában megállapította, hogy a társadalmi szervezetek bírósági nyilvántartásban szereplő adatainak kezelésére értelemszerűen irányadóak az Avtv. rendelkezései. A határozat szerint „a közhitelű nyilvántartás adatai fő szabályként nyilvánosak, azonban a törvényalkotó a fő szabály alóli kivételként kizárja a nyilvánosság köréből a tagok személyes adatát (név, lakcím) tartalmazó alakuló ülés jelenléti ívét, illetve a tagokról készített nyilvántartást, biztosítva ezáltal a társadalmi szervezetek tagjainak anonimitáshoz fűződő érdekét”. (ABH 2004, 1643, 1642.) Ez a megoldás egyszerre garantálja a közügyeket érintő közérdekű információk szabad hozzáférését és a személyes adatok bizalmas kezelését. A társadalmi szervezetek nyilvántartása ebből a szempontból eltér az ingatlan nyilvántartástól vagy a cégnyilvántartástól. Mindhárom tartalmaz ugyan közérdekű és személyes adatokat is, a piaci követelményekre tekintettel azonban az ingatlan-nyilvántartásbeli és a cégnyilvántartásbeli személyes adatok megismerhetőek. [Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. törvény CXLI. törvény 4. § (1) bekezdése szerint az ingatlan-nyilvántartás – az e törvényben meghatározottak szerint – nyilvános. A (3) bekezdés alapján azonban csak a nyilvántartás vagy a széljegyzett jogosult és kötelezett engedélyével ismerhető meg például a jogosult személyi azonosítója és a tulajdonosok jegyzéke. A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 12. § (1) bekezdés alapján a cégiratokat bárki ingyenesen megtekintheti. A 14. § (2) bekezdés alapján azonban, ha a céginformációt természetes személyre vonatkozóan kéri, (például, hogy ki mely cégnél lát el vezető tisztséget vagy felügyelő bizottsági tagságot) akkor az adatszolgáltatás tényét rögzíteni kell.]

A nyilvánosság törvényi előírása folytán azonban az adatok nem vesztik el személyes adat jellegüket, hanem ahhoz hasonlóak, mint a közérdekből nyilvános adatok (Avtv. 2. § 5. pont), amelyek esetében alkotmányos cél (például a közhitelűség, a forgalombiztonság, az átlátható működés) indokolja a személyes adatok védelméhez fűződő jog korlátozását.

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a gondnokoltak bírósági nyilvántartása kizárólag személyes adatokat tartalmaz. Ezért garanciális jelentőségű, hogy a gondnokoltak névjegyzékében szereplő adatok kezelése az adatvédelem alkotmányos elveinek megfelelően történjen.

3.4. Az Alkotmánybíróság ezért megvizsgálta, hogy a Pp. 311. § (4) bekezdés utolsó mondata által választott megoldás alapján az adatkérésre valóban az arra legitim indokkal rendelkezők jogosultak-e.

A névjegyzékből való költségterítési információkérésre tipikusan akkor kerül sor, amikor a gondnokolt és a vele jogviszonyba lépő fél konszenzuson alapuló magánjogi jogügyletet (adásvételi, biztosítási, hitel- vagy egyéb szer-

ződést) kíván létrehozni, illetve a korlátozottan cselekvőképess munkaviszonyt szeretne létesíteni. Ennek során szükség van a gondnokolt és adott esetben annak törvényes képviselője beleegyezésére is. Szerződéskötés során a szerződő felek kötelesek együttműködni, és megfelelő gondossággal eljárni [Ptk. 4. §, 205. § (3) bekezdés]. E gondosságra beletartozik annak vizsgálata is, hogy megvannak-e a szerződéskötés jogi feltételei. A felek ugyanis kötelesek egymást tájékoztatni a szerződést érintő minden lényeges körülményről.

A szerződő felek akkor járnak el gondosan, ha – kétség esetén – megbizonyosodnak szerződő partnerük cselekvőképességéről, s ha kétségük támad efelől, szerződő partnerükkel közlik ezt, és világossá teszik számára, hogy ha a szerződést érintő e lényeges körülményről nem nyilatkozik, költségterítés ellenében az OIT Hivatalától kérnek adatszolgáltatást.

Egy ilyen szerződéskötési eljárás során az érintett (és annak törvényes képviselője) tudomást szerez a szerződő partner adatkérési szándékáról, és lehetősége van arra, hogy a szerződő fél adatkérése helyett maga (vagy törvényes képviselője) kérjen igazolást az OIT Hivatalától. Ennek hiányában a Rendelet 4. §-a alapján a gondnokolt személy és/vagy gondnoka egy arra irányuló kérelem esetén ingyenesen kap információt arról, hogy az OIT Hivatala a névjegyzékből a gondnokság fennállására vonatkozóan kinek, mikor és milyen jogcímen adott felvilágosítást.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az adatok hozzáférésére jogosult személyi kör (a jogviszonyba lépő felek) meghatározása nem korlátozza aránytalanul az érintettek személyes adatokhoz fűződő jogát.

3.5. Az Alkotmánybíróság végül azt vizsgálta, hogy a Pp. és a Rendelet támadott rendelkezései valóban csak azon személyes adatok kiadását teszik-e lehetővé, amelyek megismeréséhez adott esetben az információt kérőnek valós jogi érdeke fűződik.

A Pp. 311. § (5) bekezdése alapján az OIT Hivatala jogszabályban meghatározott költségterítés ellenében az országos névjegyzék adatairól felvilágosítást ad azok számára, akik az ehhez fűződő jogi érdeküket igazolják. A Pp. azonban nem rendelkezik az OIT Hivatala által kibocsátott válaszdokumentumban feltüntetendő adatok tartalmáról. A Rendelet 3. § (2) bekezdése szerint „a felvilágosítás a gondnokoltak (volt gondnokoltak) a névjegyzékben szereplő azon fennálló, illetve megszűnt adataira terjed ki, melyek összefüggnek a kérelmező által igazolt jogi érdekekkel”. A Rendelet tehát felhatalmazza az OIT Hivatalát, hogy az igazolt jogi érdekekkel összefüggő jelenlegi és archív adatokat adjon ki a felvilágosítást kérő számára. Önmagában ez a felhatalmazás, az archív adatok kiadásának lehetősége nem alkotmányosértő, hiszen például egy büncselekmény felderítése során szükség lehet arra, hogy a rendőrség a névjegyzék korábbi adataihoz is hozzáférjen.

A jogalkalmazás során azonban az OIT Hivatala által az adatkérőnek eljuttatott válaszdokumentum révén az adat-



kérő olykor a szükségesnél szélesebb körben férhet hozzá a névjegyzékben szereplők személyes adataihoz. Egy hitelszerződés megkötését megelőzően például az OIT Hivatalától felvilágosítást kérő bank adott esetben nemcsak azt tudhatja meg az érintettől, hogy jelenleg szerepel-e a gondnokoltak névjegyzékében, hanem azt is, hogy korábban szerepelt-e az adatbázisban. Emellett, ha az érintett korlátozottan cselekvőképes, akkor a bíróság megnevezése, a bírósági ügyszám, a jogerőre emelkedés időpontja, a gondnokság felülvizsgálatának időpontja mellett az adatkérő bank azzal is tisztában lesz, hogy például családjogi jognyilatkozatok megtételében, az egészségügyi ellátással összefüggő jogok gyakorlásában vagy éppen örökösödési ügyek vitelében a bíróság mennyiben korlátozta az érintett cselekvőképességét.

Ilyen széleskörű adatszolgáltatásra a Pp. vizsgált rendelkezése és a Rendelet 3. § (2) bekezdése sem ad, és nem is adhat felhatalmazást, mert annak nincs alkotmányos indoka. Az adatkezelésnek ugyanis csupán az elkerülhetetlenül szükséges mértékű személyes adatokra kell korlátozódnia.

Az Alkotmánybíróság a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban kifejtette: „Az Alkotmánybíróságnak a jogszabály alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmány értelmezésével meg kell állapítania, hogy az adott jogszabályi rendelkezés tárgyában melyek az alkotmányos követelmények. A jogszabály alkotmányos, ha ezeknek megfelel. A megfelelés megállapítása logikailag elkerülhetlenné teszi azonban a vizsgált jogszabály értelmezését is. Az Alkotmánybíróság mindig az Alkotmány és a vizsgált jogszabály egymásra tekintettel értelmezett megfelelését vagy ellentétét állapítja meg. A norma alkotmányosságának megállapítása egyben a norma alkotmányos értelmezéseinek tartományát is kijelöli: a norma mindazokban az értelmezéseiben alkotmányos, amelyek az adott ügyben megállapított alkotmányi követelményeknek megfelelnek. A jogrendszer egysége is megköveteli, hogy minden jogszabályt ne csupán önmagában és funkcióját tekintve, hanem mindenekelőtt az Alkotmánnyal való összhangjára figyelemmel értelmezzenek, függetlenül attól is, hogy a jogszabály az Alkotmány előtt vagy után keletkezett-e.” [ABH 1993, 256, 267.; megerősítve: 23/1995. (IV. 5.) AB határozat, ABH 1995, 115, 121.; 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41.; 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 201.; az újabb gyakorlatban: 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246.; 28/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290.; 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 665.; 47/2009. (IV. 21.) AB határozat, ABK 2009. április, 410, 418–419.]

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Pp. 311. § (4) bekezdésének és a Rendeletnek az az értelmezése van összhangban az Alkotmány 59. §-ával, amely szerint a gondnokoltak névjegyzékéből történő adatkérés során az adatkérő kizárólag az általa hivatkozott jogügylet megkötéséhez, jogviszony létrehozatalához elkerülhetetlenül szükséges személyes adatot tartalmazó információkhoz juthat hozzá.

Ezt figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította: a Pp. 311. § (4) bekezdés utolsó mondata és a Rendelet alkalmazásánál az Alkotmány 59. §-án alapuló alkotmányos követelmény, hogy a gondnokoltak névjegyzékéből való adatszolgáltatás során csak az adatkérés céljának megvalósulásához elengedhetetlenül szükséges adat bocsátható az adatot kérő rendelkezésére.

Az Alkotmánybíróság a fent kifejtett indokok alapján a Pp. 311. § (4) bekezdés utolsó mondata, 311. § (5) bekezdés utolsó három mondata és a Rendelet 2–6. §-ai Alkotmány 59. §-ába ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

## VII.

1. A következőkben az Alkotmánybíróság az indítványozónak azt az érvét vizsgálta, amely szerint a büntetett előéletre és a cselekvőképességre vonatkozó adat is különleges adat, ezért nincs alkotmányos indoka, hogy a büntetett előéletre vonatkozó adatról csak az érintett kaphat felvilágosítást, a cselekvőképességre vonatkozó adatról viszont harmadik személy is. Az indítványozó álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezések sértik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkriminációtilalmat, mert „a jognak nemcsak az egyes (egyedi) személyeket kell egyenlő méltóságú személynek tekinteni és kezelni, hanem magának a személyiségnek a különböző szintjeit és tartalmi vonatkozásait tekintve sem lehet különbséget tenni” [34/1992. (VI. I.) AB határozat].

A Bnytv. 57. §-a szerint a hatósági erkölcsi bizonyítvány a büntetettek nyilvántartásának adatairól a nyilvántartás kezelője által kiállított közokirat, amelynek a kiállítását a Bnytv. 58. § (1) bekezdése értelmében kizárólag az érintett személy kérheti. Azok a szervek, hatóságok, amelyek a büntetlen előélet hatósági erkölcsi bizonyítvánnyal történő igazolását igénylik, közvetlenül a nyilvántartás kezelőjétől nem kérhetik az okirat kiállítását, azt azonban megtehetik, hogy hatósági erkölcsi bizonyítvány bemutatásához kötik az adott jogviszony létrejöttét.

Az Alkotmány 54. § (1) és 70/A. § (1) bekezdéséből következő egyenlőként kezelés elve nem támaszt olyan követelményt a jogalkotóval szemben, hogy egyforma szabályokkal rendezze például a büntetlen előélettel és a gondnoksággal kapcsolatos adatkérést. A gondnoksággal kapcsolatos adatokhoz való hozzáférést rendező többféle jogszabályi megoldás is megfelelhet az Alkotmány rendelkezéseinek. Az egyenlőként kezelés elve csupán azt követeli, hogy a törvényhozó a jogszabályi megoldás kiválasztásakor az érintettek, jelen esetben a gondnokság alatt állók sajátos szempontjait figyelembe véve, és emberi méltóságukat tiszteletben tartva hozza meg a gondnokság alá helyezésével kapcsolatos adatkérést érintő szabályokat, s az ily módon megszavazott törvény ne sértse az érintett személyek alapjogait. Az Alkotmánybíróság jelen döntésében foglaltakra, különösen az alkotmányos követelményre te-

kintettel megállapítható, hogy van olyan értelmezése a Pp. támadott szabályának, amely megfelel az Alkotmány 59. § és 70/A. § (1) bekezdéséből fakadó követelményeknek.

2. Az Alkotmánybíróság végül megvizsgálta azt az indítványozói felvetést, amely szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonság elvét sérti, hogy a Pp. és a Rendelet nem határozza meg, mi minősül jogi érdeknek, és azt sem, hogyan igazolható a jogi érdek a gondnokoltak névjegyzékéből való adatkérés során.

Az alkotmánybírói gyakorlat szerint egy jogszabály akkor nem felel meg a jogbiztonság követelményének, ha megfogalmazása olyannyira homályos, hogy jogalkalmazói jogértelmezéssel sem tölthető ki tartalommal, vagy határozatlansága lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára. (534/E/2001. AB határozat, ABH 2002, 1283, 1291.)

A jogi érdek fogalma a jogalkalmazók számára nem ismeretlen. Számos törvény használja, és ennek nyomán bírói döntések értelmezik, hogy mit jelent a jogi érdek a különböző jogviszonyokban.

A Pp.-nek több rendelkezése tartalmazza a jogi érdek fogalmát. Az 54. § (1) bekezdés alapján beavatkozhat a perbe, akinek jogi érdeke fűződik ahhoz, hogy egy adott per miként dőljön el. A bírósági értelmezés szerint a közvetett jogi érdek a beavatkozást nem alapozza meg (EBH 2003. 1001; BH 2004. 444). A Pp. 119. § (3) bekezdése is használja a jogi érdek kifejezést. Felvilágosítás adható a peres eljárásról annak, akinek az eljárás lefolytatásához, illetve annak eredményéhez jogi érdeke fűződik. (A rendelkezés 2009. január elsejétől hatályos, így BH még nem jelent meg a jogi érdek értelmezéséről.)

A Ptk. szintén több helyen használja a jogos érdek vagy törvényes érdek fogalmát. A Ptk. 226. § (2) bekezdés alapján ha jogszabály miatt a szerződés tartalma megváltozik, s ez bármely fél lényeges jogos érdekét sérti, a fél kérheti a bíróságtól a szerződés módosítását, vagy a szerződéstől elállhat. A Ptk. 235. § (2) bekezdése alapján a szerződés megtámadására a sérelmet szenvedett fél és az jogosult, akinek a megtámadáshoz törvényes érdeke fűződik. (A törvényes érdek vizsgálatáról lásd például az EBH 2003. 850. bírósági döntést.) A 241. § alapján pedig a bíróság módosíthatja a szerződést, ha a felek tartós jogviszonyában a szerződéskötést követően beállott körülmény folytán a szerződés valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti.

A jogi érdek vizsgálatára és bizonyítására többféle módon sor kerülhet. A Pp. 311. § (4) bekezdésével intézményesített eljárás során a Rendelet 2. § (1) bekezdésének megfelelően az OIT Hivatala megköveteli az adott jogügylet, illetve egyéb ok (pl. tervezett házasságkötés, vagy közszolgálati jogviszony létesítése) megjelölését, továbbá a jogügylet megkötését vagy az egyéb jogviszony létesítését igazoló okirat (szerződés, előszerződés, hitelkérelem) benyújtását. Ennél részletesebb szabályozás, például a jogi érdek igazolásához szükséges dokumentumok taxatív

felsorolása a jogbiztonság követelményéből nem következik, és nem is lehetséges.

Garanciális jelentőségű a Rendelet 3. § (3) bekezdése, amely alapján az OIT Hivatala megtagadja a felvilágosítást, ha a kérelmező a felvilágosításhoz fűződő jogi érdekét nem igazolja hitelt érdemlő módon. Ez a szabály biztosítja ugyanis, hogy az adatkérő pusztán a jogi érdekére hivatkozva ne juthasson a gondnokság alatt állók személyes adatainak birtokába.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította: a Pp. és a Rendelet kifogásolt rendelkezései nem sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonság elvét.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megállapítására és az ügy elvi jelentőségére tekintettel rendelte el határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 2009. július 7.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
előadó alkotmánybíró

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

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

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

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

#### **Dr. Lenkovic Barnabás alkotmánybíró különvéleménye**

Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával. Álláspontom szerint a gondnokoltak névjegyzékével kapcsolatban alkotmányos követelmény kimondása az alábbiak miatt szükségtelen.

1. A gondnokoltakról vezetett névjegyzék jelenleg hatályos szabályozása és annak gyakorlati alkalmazása nem csupán a Ptk. alapelveinek, hanem az alkotmányos adatvédelmi követelményeknek is megfelel.

A gondnokoltakról vezetett bírósági nyilvántartás olyan közhiteles nyilvántartásnak minősül, amelynek célja az, hogy egyrészt a – helyzetéből adódóan kiszolgáltatott – gondnokolt személy, másrészt pedig a vele polgári jogi jogviszonyt létesíteni kívánó, illetve létesítő természetes személyek személyi és vagyoni alanyi jogait és törvényes érdekeit védje. A Ptk. 2. § (1) és (2) bekezdése kifejezetten hangsúlyozza, hogy a törvény *védi* a személyek vagyoni és



személyhez fűződő jogait, továbbá törvényes érdekeit, valamint *biztosítja* a személyeknek az őket megillető jogok szabad gyakorlását, e jogok társadalmi rendeltetésének megfelelően. Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy maga a polgári jogi jogviszony nem individuális viszony, hanem felek között értelmezendő és hatályosuló jogviszony, melyben a személyes adatok kezelésének célja és funkciója az alanyi jogok gyakorolhatóságának (a gondnok közreműködésével való) biztosítása, általánosságban a személyes jogbiztonság és a vagyoni forgalom biztonsága. Ezen igényt álláspontom szerint a támadott rendelkezések úgy elégitik ki, hogy eközben nem engednek illetéktelen és indokolatlan hozzáférést az érintett személy adataihoz.

2. Álláspontom szerint a jogszabály kellő pontossággal meghatározza, hogy a kérelmező milyen adatokhoz férhet hozzá, ebben a kérdésben a jogalkalmazó mozgásteret korlátozott, illetve egyértelműen körülhatárolt.

A Rendelet 3. § (2) bekezdése egyértelműen meghatározza azon adatok körét, melyről a kérelem teljesítése esetén a kérelmező tudomást szerezhet. Ez a gondnokoltak a névjegyzékben szereplő azon fennálló, illetve megszűnt adataira terjed ki, melyek *összefüggnek a kérelmező által igazolt jogi érdekekkel*. A jogos vagy törvényes érdek igazolása számtalan módon megtörténhet, ez taxatív felsorolással, a konkrét élethelyzetek egzakt meghatározásával nem lehetséges. A Rendelet 2. § (1) bekezdése kellő részletességgel sorolja fel a jogi érdek igazolásának lehetséges eseteit, ennél mélyebb szabályozás ebben az esetben is szükségtelen. A jogszabály helyesen biztosít mérlegelési jogot – értsd: valódi döntési lehetőséget – az OIT Hivatala részére mind az igazolás kiadása (annak szükséges tartalma), mind a megtagadása tekintetében.

3. A rendelkező rész 1. pontjában megfogalmazott alkotmányos követelmény tartalmát illetően nem tesz mást, mint a hatályos jogszabályi rendelkezést [Rendelet 3. § (2) bekezdés] lényegében megismétli.

Álláspontom szerint tehát a hatályos rendelkezések megfelelnek a magánjog jogági követelményeinek, biztosítják az egyenjogú és mellérendelt felek érdekegyensúlyát és a forgalom biztonságát, nem korlátozzák aránytalanul a gondnokság alatt állók személyes adatok védelméhez való jogait sem, így az alkotmányos követelmény kimondása szükségtelen.

Budapest, 2009. július 7.

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

A különvéleményhez csatlakozom.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 781/B/2002.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 96. számában.

## 75/2009. (VII. 10.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitézésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás tárgyában – *Dr. Kiss László* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 38/2009. (II. 6.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát nyújtotta be hitelesítés céljából az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB). Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon jelen népszavazást követő év január 1-jétől a gázszolgáltatás háztartási (lakossági) fogyasztói számára a szolgáltatás igénybevételének szüneteltetéséhez ne kelljen a mérőórát leszereltetni?” Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát a 38/2009. (II. 6.) OVB határozatával hitelesítette.

A törvényes határidőn belül kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az OVB határozatával szemben. A kifogás benyújtójának álláspontja szerint a kérdés nem lett volna hitelesíthető, mivel az nem felel meg a népszavazási kérdésekkel szemben támasztott, az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdése által meghatározott egyértelműség követelményének. Szerinte ugyanis a választópolgárok számára nem derül ki egyértelműen, hogy „az eredményes népszavazás, és az azon alapuló jogalkotás következtében a lakossági fogyasztó által kezdeményezett szolgáltatási szünet esetén az érintett földgázipari vállalkozás (földgázelosztó) milyen más műszaki megoldást alkalmazhat a már említett mérőóra leszerelésén kívül, illetve annak költségkihatása kedvezőbb lesz-e a fogyasztóra nézve”. Ugyanakkor az Nsztv. 13. § (1) bekezdésébe ütközőnek tartja azt is, hogy a kérdésből nem derül ki, hogy a népszavazási kezdeményezés a szüneteltetés melyik esetére vonatkozik.

Aggályosnak tartja továbbá, hogy a földgázellátásra vonatkozó szabályok 2009. július 1. napjával történő változása okán a népszavazásra feltenni kívánt kérdés benyújtásakor – mivel a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. tör-

vény végrehajtási rendelete még nem került kihirdetésre – nem volt látható, hogy a népszavazás időpontjában milyen szabály lesz hatályban.

A kifogás azt is állítja továbbá, hogy az eredményes népszavazás az Országgyűlést olyan törvény megalkotására kötelezné, amely sérti a tulajdonhoz való alkotmányos jogot [Alkotmány 13. § (1) bekezdése], továbbá a társadalom alkotmányos rendjét [Alkotmány 19. § (2) bekezdés]. A kifogástevő szerint a mérőóra leszerelésének a megtiltása a tulajdonjog olyan mértékű korlátozását jelenti, amely a korlátozással elérni kívánt céllal nem áll arányban.

## II.

Az Alkotmánybíróság a kifogást az Alkotmány, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, (a továbbiakban: Ve.) az országos népszavazásról és az Nsztv. alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg.

Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései:

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

„19. §

(...)

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

Az Nsztv. vonatkozó rendelkezései:

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

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

A Ve. vizsgálatba bevont rendelkezései:

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

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

## III.

A kifogás megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a ha-

tározza meg. Az Alkotmánybíróság kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás, melynek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdése a)–c) pontjaiban, valamint a 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, valamint az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogás megfelel a törvényi feltételeknek, ezért azt a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján érdemben bírálta el.

2. A kifogás érvelése szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés, amely arra irányul, hogy a gázszolgáltatás igénybevételének szüneteltetése esetén ne kelljen a gázórát leszerelni, nem egyértelmű.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt a népszavazásra feltenni kívánt kérdésekkel szemben támasztott egyértelműség követelményével [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH, 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 362.; 26/2007. (IV. 25.) AB határozat, ABH 2007, 332, 342.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az egyértelműség követelményét a népszavazáshoz való jog érvényesülésének alkotmányos garanciájaként értelmezi. A népszavazásra bocsátott kérdésnek egyrészt a választópolgár, másrészt a jogalkotó számára egyértelműnek kell lennie. A választópolgári egyértelműség követelménye szerint a népszavazásra feltett kérdésnek egyértelműen eldönthetőnek kell lennie, arra a választópolgárnak „igen”-nel vagy „nem”-mel kell tudnia válaszolni. Ebből következően a túl bonyolult, érthetetlen, értelmezhetetlen, félreérthető vagy félrevezető kérdés nem tekinthető egyértelműnek.

A választópolgári egyértelműség része, hogy a választópolgárok világosan lássák a népszavazásra bocsátott kérdés megválaszolásának lehetséges következményeit.

A jelen esetben népszavazásra bocsátandó kérdés az Alkotmánybíróság megítélése szerint a következő indokok alapján nem felel meg a Nsztv. 13. § (1) bekezdése részét képező választópolgári egyértelműség követelményének.

2.1. Az Alkotmánybíróság elsőként a földgázellátás szüneteltetése fogalmát értelmezte. Az Alkotmánybíróság a fogalmat vizsgálva megállapította, hogy a hatályos szabályozás szerint a szüneteltetés két módon történhet: (1) a fogyasztó írásbeli kérésére, illetve (2) a jogszabályban foglalt feltételek betartásával lehetőség van a szolgáltató részéről történő szüneteltetésre is.

A földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Get.) 28. §-a, (2009. július 1-jétől a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény 78. §-a) továbbá a földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 111/2003. (VII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 43. §-a [2009. július 1-jétől a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 19/2009. (I. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr2.) 94. §-a] szerint az



érintett földgázipari vállalkozásnak a rendszer karbantartása, cseréje, felújítása, fejlesztése, illetve új fogyasztó bekapcsolása esetén, továbbá az élet- és vagyónbiztonság, valamint a gázszolgáltatás folyamatosságának veszélyeztettsége esetén is lehetősége van a gázellátás szüneteltetésére. Ezekben az esetekben a szüneteltetés nem jár együtt a gázmérő óra leszerelésével.

A Kr. 15. § (1) bekezdése (2009. július 1-jétől a Kr. 2. 41. §-a), valamint a földgáz közüzemi díjainak megállapításáról szóló 96/2003. (XII. 18.) GKM rendelet 13. § (5) bekezdése a fogyasztó kérésére történő szüneteltetésről rendelkezik. E rendelkezések értelmében a fogyasztó a szolgáltatónál írásban kérheti a gázszolgáltatás szüneteltetését. Ilyenkor a szüneteltetés idejére a háztartási alapdíjat nem kell megfizetni, a gázmérőt azonban le kell szerelni, amelynek költségeit a háztartási fogyasztó köteles megfizetni. A gázmérő le- és felszerelésének díját a szolgáltató üzletszabályzata határozza meg.

A Kr. 15. § (3) bekezdése egyébként arról is rendelkezik, hogy a szüneteltetés egyéb eseteire vonatkozóan a közüzemi szolgáltató üzletszabályzata tartalmaz részletes szabályokat azzal, hogy a tervezhető szüneteltetésre vonatkozó értesítést a fogyasztóval írásban kell közölni.

Tehát ezek alapján a kérdésben foglalt állítás, miszerint a szüneteltetés esetén a mérőórát minden esetben le kell szerelni, nem értelmezhető a szüneteltetésnek a hatályos szabályozás szerinti, fent ismertetett esetkörei mindegyikében, kizárólag a fogyasztó kérésére történő szüneteltetés esetén, tehát a kérdésben már pusztán emiatt sem lehetne népszavazást tartani, mivel az Nsztv. 13. § (1) bekezdésébe ütközik.

2.2. Az Alkotmánybíróság megemlítené tartja: még ha a 2.1. pontban kifejtetteket figyelmen kívül is hagyná, a népszavazásra bocsátandó kérdés más okból akkor sem felelne meg az egyértelműség követelményének.

A kérdés félrevezető, és ebben az értelemben nem egyértelmű, mivel a kérdésre igennel válaszoló választópolgároknak azt sugallja, hogy a gázmérő óra leszerelésének elmaradásával a gázszolgáltatás szüneteltetése egyszerűbbé, és költségkímélőbbé válik. Ez a feltételezés azonban nem feltétlenül állja meg a helyét. A gázmérő óra leszerelését helyettesítő egyéb műszaki megoldások ugyanis a lakossági fogyasztókra ugyanúgy többletterheket hárítanának, amelyek a gázmérő óra leszerelésének költségeihez viszonyítottan magasabbak, vagy legalább ugyanolyan összegűek lennének.

A kérdés tartalma tehát a választópolgárok számára félrevezető, mert előre nem tudhatják és nem is mérhetik fel döntésük várható következményeit.

Megjegyzi ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy a kérdés egyébként sem összeegyeztethető a népszavazás alkotmányos funkciójával. Az országos népszavazás intézménye ugyanis – amint arra az Nsztv. preambuluma is rámutat – a választópolgároknak az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében, illetőleg a képviseleti döntések befolyásolásában vagy megváltoztatásában való részvételével valósul meg. Ez az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdésről semmiképpen nem állítható.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmányban taxatív módon felsorolt tiltott kérdéskörökön kívül a népszavazásnak más korlátai is levezethetők. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 263.] Ilyen korlát, hogy csak olyan népszavazási kérdés tekinthető alkotmányosan megengedhetőnek, amely nem áll ellentétben a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepével. A népszavazás alkotmányos funkciójával való összeegyeztethetőséget az Alkotmánybíróság a népszavazási kérdés egyértelműsége részének tekinti. [26/2007. (IV. 25.) AB határozat, ABH 2007, 332, 337.]

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező rész szerint határozott.

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

Budapest, 2009. július 7.

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

### **Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye**

A többségi határozattal nem értek egyet a következő indokkal.

1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lenni. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány

19. § (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség). [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 359–360.]

A többségi határozat ismerteti a gázszolgáltatás esetköreit, majd a döntést a következőkkel indokolja: ... „a kérdésben foglalt állítás, miszerint a szüneteltetés esetén a mérőórát minden esetben le kell szerelni, nem értelmezhető a szüneteltetésnek a hatályos szabályozás szerinti, fent ismertett esetkörei mindegyikére, kizárólag a fogyasztó kérésére történő szüneteltetés esetén, tehát a kérdésben már pusztán emiatt sem lehetne népszavazást tartani, mivel az Nsztv. 13. § (1) bekezdésébe ütközik.”

Ez az indokolás két ok miatt sem támogatható:

- a kérdésben nincsen olyan állítás, miszerint a szüneteltetés esetén a mérőórát minden esetben le kellene szerelni,
- a kérdés nem értelmezhető a szüneteltetés esetkörei mindegyikére, kizárólag a fogyasztó kérésére történő szüneteltetés esetére, és még csak arról sincs szó, hogy a kérdés minden fogyasztóra vonatkozna.

A népszavazási kérdés világosan és egyértelműen fogalmaz: „a gázszolgáltatás háztartási (lakossági) fogyasztói számára a szolgáltatás igénybevételének szüneteltetéséhez ne kelljen a mérőórát leszereltetni.” A kérdésben tehát nincsen olyan állítás, hogy a mérőóra leszerelésének a mellőzése a szüneteltetés minden esetére – esetköreinek mindegyikére – vonatkozna, és arról sincs szó, hogy minden fogyasztóra vonatkozna. Csak és kizárólag a háztartási, lakossági fogyasztóról van szó, ezért a kérdés egyértelmű és nem is ütközik a Nsztv. 13. § (1) bekezdésébe.

2. Az Alkotmánybíróság – nézetem szerint – a mostani többségi határozatával – indokolatlanul eltér korábbi, megalapozott és helyes álláspontjától. A 14/2007. (III. 9.) AB határozatában ugyanis már megállapította: „Az Alkotmánybíróság a népszavazást kezdeményező szándékát nem vizsgálhatja...” (ABH 2007, 251, 255.) Úgy vélem, hogy az Alkotmánybíróság a vizsgált népszavazási kérdésnél – sem az egyértelműségi tesztre hivatkozva, sem más alapon – nem vizsgálhatja a kezdeményező indítékait, motívumait, céljait. Hasonlóképpen nem vizsgálhatja az Alkotmánybíróság azt sem, hogy amennyiben nem szerelik le a mérőórát, úgy milyen műszaki megoldással lehetne megakadályozni az esetleges illegális fogyasztást (például: ledugózással, vagy új műszaki megoldás kidolgozásával).

Annak elemzése sem tartozik az Alkotmánybíróság feladatkörébe, hogy melyik megoldás kerülne többre a fogyasztónak: a kiszállási díj, a munkadíj, az anyagköltség mindegyik esetben felmerül, a két megoldás között ezek

tekintetében feltehetően nincs jelentős eltérés. Mindezeknek azonban nincs jelentősége, nincs szerepe abban, hogy az ügyben tartható-e országos népszavazás, vagy sem.

Aggályosnak tartom, ha az Alkotmánybíróság az egyértelműség követelményét ilyen irányokban kiterjesztően értelmezi. Fontosnak és továbbra is követendőnek azt látom, amit a már idézett 24/2006. (VI. 15.) AB határozat tartalmaz: „Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a népszavazáshoz való jog alanyi jogi jellegéből következően a népszavazásra szánt kérdés egyértelműségének megítélésekor az Alkotmánybíróságnak e jogorvoslati eljárás során megszorítóan kell értelmeznie a hatáskörét.” (ABH 2006, 358, 359–360.)

Különösen aggályos, ha az Alkotmánybíróság annak elemzésébe is bocsátkozik, hogy a népszavazási kérdés mit „sugall”. A többségi határozat ugyanis azzal (is) indokolja, hogy a kérdés olyat sugall, ami félrevezető a választópolgárnak. Véleményem szerint a kérdés nem sugallja azt, amit a határozat indokolása tartalmaz. A népszavazási kérdés „sugallatának” vizsgálata csak feltételezéseken alapulhat, az Alkotmánybíróság pedig a saját feltételezéseire nem alapozhat döntést. Távolabbra mutató veszélyeket látok abban is, hogy az OVB – ismerve az Alkotmánybíróság újabb vizsgálati szempontját – maga is hasonló eljárásokat követ majd a hitelesítés során.

Összegezve tehát: álláspontom szerint a népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdés világos és egyféleképpen értelmezhető, arra „igennel” vagy „nemmel” lehet szavazni, a kérdés megfelel mind a választópolgári egyértelműség, mind a jogalkotói egyértelműség követelményének, ezért a 38/2009. (II. 6.) OVB határozatot helyben kellett volna hagyni.

Budapest, 2009. július 7.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 246/H/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 96. számában.

## 82/2009. (VII. 15.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az országos népszavazás elrendeléséről szóló 28/2009. (IV. 17.) OGY határozatot megsemmisíti, és az Országgyűlést új eljárásra utasítja.



Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

### I.

1. Az Országgyűlés az országos népszavazás elrendeléséről szóló 28/2009. (IV. 17.) OGY határozatában (a továbbiakban: OGYhat.) úgy döntött, hogy országos, ügydöntő népszavazást rendel el a következő kérdésben:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az országgyűlési képviselőknek csak a bizonylattal alátámasztott elszámolható kiadásai után járhat költségtérítés?”

Az OGYhat. a Magyar Közlöny 2009. évi 54. számában 2009. április 17-én jelent meg.

A határozat ellen magánszemélyek négy kifogást nyújtottak be. A kifogásokat a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (2) bekezdésében előírt módon az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) útján – törvényben előírt határidőn belül 2009. április 24-én, illetőleg április 25-én terjesztették elő.

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

2. A kifogások mindegyike hivatkozik arra, hogy az aláírásgyűjtő ív hitelesítését követően olyan új körülmények merültek fel, amelyekre tekintettel az Országgyűlésnek meg kellett volna tagadnia a népszavazás elrendelését. A kifogást benyújtók ilyen új körülménynek tekintik azt, hogy az Országgyűlés az OGYhat. elfogadását megelőzően módosította a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szjtv.) 73. § (6) bekezdését, amelynek alapján az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről szóló törvény szerint megállapított költségtérítési átalány – ide nem értve a hivatali, üzleti utazáshoz kapcsolódó szállás ellenértékeként megállapított, törvényben szabályozott szállásköltség térítést – egésze jövedelem, mely után 15%-os adót kell fizetniük. Az indítványozók álláspontja szerint ez a kérdés hitelesítését követő törvénymódosítás olyan változásnak tekinthető, amely érdemben befolyásolja a kérdés népszavazásra bocsáthatóságát. Ugyanis amennyiben az országgyűlési képviselők költségtérítése csak bizonylattal alátámasztott kiadások kifizetésére szorítkozik, abból okszerűen következik az Szjtv. módosítása, illetőleg az Szjtv. 73. § (6) bekezdése alapján befolyó költségvetési bevételek megszűnése. Ezért az indítványozók álláspontja szerint az Szjtv. 73. § (6) bekezdésének módosítása következtében a kérdés alkotmányellenessé vált, sérti az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontját, mely szerint nem lehet népszavazást tartani a költségvetésről és az adókról. Egyik kifogás utal arra, hogy

a kifogás benyújtásakor is folynak az Országgyűlésben az ötpárti egyeztetések a képviselők költségtérítésének újr szabályozásáról. „Amennyiben a jogorvoslati kérelmek elbírálásáig az Országgyűlés törvényt alkot a jogintézménynek a népszavazási kérdéssel összhangban álló átalakításáról, a kérdés a 130/2008. (XI. 3.) AB határozat szerint nem minősül egyértelműnek, így arról nem tartható országos népszavazás.”

3. Két kifogás a fentiekén túl az OGYhat.-ot megelőző eljárás során elkövetett jogsértésekre, valamint arra hivatkozással is kéri az OGYhat. megsemmisítését, hogy az nem felel meg a népszavazási eljárás során hozandó határozatokkal szemben támasztott követelményeknek.

3.1. Az indítványozók szerint az Országgyűlés népszavazást elrendelő határozata nem felel meg a Ve. 29/B. § (2) bekezdésében, valamint a választási alapelveket meghatározó 3. § e) és d) pontjában foglalt követelményeknek, és sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdését is.

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

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

Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 14. § (2) bekezdése szerint az Országgyűlés a határozatában rendelkezik a népszavazás költségvetéséről. Az OGYhat.-ban meghatározott 3,9 milliárd Ft fogalmilag egy költségvetési keretösszeg meghatározását jelenti és nem a népszavazás lebonyolításának költségvetését. A népszavazás költségvetésének megállapítása során – az indítványozók szerint – az Országgyűlésnek alkalmaznia kellett volna az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény egyes rendelkezéseit is és indokolnia kellett volna annak összecszerúségét.

Az egyik indítványozó kifogásolja az OGYhat.-nak a népszavazási eljárást kezdeményező magánszemélyre utaló bevezető szövegét is. Rámutat arra, hogy az Alkotmány 28/C. § (2) bekezdése alapján a népszavazás kezdeményezése 200 000 választópolgár, s nem az aláírásgyűjtést kezdeményező magánszemély joga.

3.2. A kifogások szerint a népszavazást azért sem lehetett volna elrendelni, mert az aláírásokat jogsértő eljárásban gyűjtötték. Az OVB által hitelesített aláírásgyűjtő ív nem felelt meg a 11/2008. (III. 1.) ÖTM rendelet mellékletében szereplő aláírásgyűjtő ív mintának. Az aláírásgyűjtés nem az Országos Választási Iroda által hitelesített aláírásgyűjtő íven történt, mivel az aláírásgyűjtő olyan alá-

írásgyűjtő íveket sokszorosított, amelynek hátoldala az aláírásgyűjtő által szerkesztett közlést tartalmazott. Aláírásgyűjtőként senki nem jelentkezett be az adatvédelmi biztos által vezetett nyilvántartásba, így az adatvédelmi biztosnak nem állt módjában ellenőrizni a személyes adatok kezelésére, illetőleg védelmére vonatkozó szabályok betartását. A leadott aláírásgyűjtő ívek számszerűsége is kérdésessé vált. Az OVB 2009. február 17-i jegyzőkönyvének III. pontja ugyanis rögzíti, hogy az OVI további aláírásgyűjtő íveket is átvett, amelyek sorsáról az OVB nem döntött. A kifogások benyújtóinak álláspontja szerint az ilyen jogszabálysértő eljárásban gyűjtött aláírások érvénytelenek, és a jogsértő eljárás nem eredményezhet, nem alapozhat meg népszavazás elrendelésére vonatkozó jogot.

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

Sem az OVB a 76/2009. OVB határozatában, sem a Legfelsőbb Bíróság Kvk.III.37.242/2009/5., Kvk. III. 37241/2009/4., Kvk. I. 37246/2009/3., Kvk. I. 37245/2009/3. számú végzéseiben nem állapította meg számszerűen, hogy az aláírásgyűjtő íveken hány hiteles aláírást gyűjtöttek össze. A kifogások benyújtóinak véleménye szerint az aláírások ellenőrzése során alkalmazható statisztikai és matematikai módszerekről, és ezek konkrét határozatban való megjelenítésének követelményeiről törvényben kellett volna rendelkezni. A kifogásokban kifejtett álláspont az, hogy a népszavazási eljárásban mellőzhetetlen az aláírások tételes és beazonosítható ellenőrzése, annak érdekében, hogy megállapítható legyen, az Alkotmányban előírt számú, ténylegesen létező választópolgár írta-e alá az aláírásgyűjtő ívet. Ennek hiányában a népszavazás kezdeményezéséhez az Alkotmányban előírt 200 000 választópolgár érvényes aláírásának megléte nem bizonyítható.

3.4. Két kifogás benyújtói több okból kérték azt is, hogy az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. §-ában foglaltak alapján az előtte folyó eljárást függeszse fel. Az indítványozók az aláírások hitelesítésével összefüggésben ismételten kérték a Ve. 119. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság az 5/2008. (I. 23.) AB határozatában az Ügyrend 28. § (2) bekezdése alapján az e kifogás benyújtói által a Ve. 119. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására előterjesztett indítványt elkülönítette. Az indítványozók kérték, hogy az Alkotmánybíróság a Ve. 119. § (1) bekezdése alkotmányellenességének elbírálásáig ebben az ügyben függeszse fel az eljárását.

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

Az Országgyűlés elfogadta a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, valamint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény módosításáról rendelkező 2007. évi CLXXII. törvényt (a továbbiakban: Módtv.), amelynek 9. §-a – az Alkotmánybí-

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

## II.

A kifogások elbírálásánál figyelembe vett jogszabályok:

1) Az Alkotmány érintett rendelkezései:

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

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

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

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

„28/C. § (...)

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

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



2) A Ve. érintett rendelkezései:

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

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

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

3) Az Nsztv. érintett rendelkezései:

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

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

- a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,
- b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,
- c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,
- d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,
- e) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

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

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

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

- a) kötelező népszavazás esetén 15,
  - b) fakultatív népszavazás esetén 30
- napon belül kell dönteni.

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

4. A vizsgált OGY határozat:

„Az Országgyűlés az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény rendelkezé-

sei szerint megtárgyalta Seres Mária magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezést, és arról a 2009. április 14-ei ülésén a következők szerint döntött:

Az Országgyűlés az »Egyetért-e Ön azzal, hogy az országgyűlési képviselőknek csak a bizonylattal alátámasztott elszámolható kiadásai után járhat költségtérítés?« kérdésben az országos ügydöntő népszavazást elrendeli.

Az országos ügydöntő népszavazás költségvetésére legfeljebb 3900 millió forint fordítható.”

### III.

1. Az Alkotmánybíróság több határozatában állást foglalt az országos népszavazás elrendeléséről szóló országgyűlési határozatok felülvizsgálatára irányuló hatásköre jogi természetét, illetőleg terjedelmét illetően. E határozataiban rámutatott arra, hogy a Ve. 130. § (2)–(3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság e hatásköre jogorvoslati jellegű. A jogorvoslati jellegből következik, hogy az Alkotmánybíróság ebben az eljárásban azt vizsgálja, hogy a kifogással támadott országgyűlési határozat megfelel-e az Alkotmány és a vonatkozó törvények előírásainak. [33/2004. (IX. 28.) AB határozat, ABH 2004, 457, 462.; 40/2004. (X. 27.) AB határozat, ABH 512, 518.; 5/2008. (I. 23.) AB határozat, ABH 2008, 113, 121.; 6/2008. (I. 23.) AB határozat, ABH 2008, 126, 133.; 7/2008. (I. 23.) AB határozat, ABH 2008, 138, 145–146.]

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

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban rámutatott arra, hogy a Ve. 130. § (2) bekezdésében szabályozott döntés-felülvizsgálati jogköre alapján az Alkotmánybíróság abban a kérdésben dönthet, hogy az Országgyűlés határozata tartalmazza-e az Nsztv. 14. § (2) bekezdése szerinti kötelező tartalmi elemeket, és hogy 1. az Országgyűlés helyesen állapította-e meg, hogy a népszavazás ügydöntő vagy véleménynyilvánító-e; 2. a kérdés megegyezik-e az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdéssel; 3. az Országgyűlés megfelelően rendelkezett-e a népszavazás költségvetéséről. Az Alkotmánybíróság vizsgálhatja továbbá az Országgyűlés konkrét döntéshozatali eljárásának a törvényességét. Így, például vizsgálhatja, hogy időben döntött-e az Országgyűlés, vagy történt-e az OGY határozat megítélését befo-

lyásoló eljárási szabálysértés. [Először: 5/2008. (I. 23.) AB határozat, ABH 2008, 113, 121.]

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

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

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

Az Alkotmánybíróság 130/2008. (XI. 3.) AB határozatában – hivatkozással a 40/2004. (X. 27.) AB határozatra (ABH 2004, 512, 520.) – kifejtette azt is, hogy az Alkotmánybíróság a népszavazás eljárásnak ebben az ún. „elrendelési” szakaszában – a hitelesítési eljárásban követett gyakorlatának megfelelően – nemcsak jogorvoslati fórumként jár el, hanem alkotmányvédelmi szerepkörében is, azaz: „(...) alkotmányos feladatára, az állampolgárok által kezdeményezett népszavazási eljárásban betöltött szerepére tekintettel” hozza meg döntéseit. (ABH 2008, 1052, 1061.)

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

2. Az Országos Választási Bizottság 267/2008. (IX. 26.) OVB határozatában hitelesítette az OGYhat.-ban népszavazásra bocsátott kérdést. Az OVB határozata ellen az Alkotmánybírósághoz kifogást nem nyújtottak be.

A 200 000 választópolgár által támogatott népszavazási kezdeményezés alapján a népszavazás elrendelésekor az Országgyűlés úgy ítélte meg, hogy a kérdés hitelesítését követően a jogrendszerben nem következett be olyan változás, amely a népszavazás elrendelésének akadályát képezné, ezért a népszavazást az OGYhat.-ban elrendelte.

Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az Országgyűlés 2009. június 29-én olyan törvényeket fogadott el, amelyek érintették az elrendelt népszavazás tárgyát.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról alkotott 2009. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Alkmódtv.) módosította az Alkotmány 20. § (4) bekezdésében az országgyűlési képviselők javadalmazásának törvényi szabályozására szóló alkotmányi felhatalmazást, az Alkotmány 20. § (4) bekezdés szövegének ez a módosított szövege már nem tartalmaz felhatalmazást az országgyűlési képviselők kedvezményeinek, költségtérítésének szabályozására.

Az egyes képviselői juttatások és kedvezmények megszüntetéséről szóló 2009. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) módosította az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvényt (a továbbiakban: Kktv.).

A Módtv. az alkotmánymódosításban kapott felhatalmazásnak megfelelően átalakította az országgyűlési képviselők javadalmazásának rendszerét, és egyúttal módosította az Szjvtv.-t is.

E szabályok szerint a költségtérítési átalány megszűnik, a képviselő javadalmazása tiszteletdíjból (alapdíj, pótdíj) és pótlékból, valamint lakhatási támogatásból áll. A képviselő e javadalmi után a magánszemélyekkel azonos módon és feltételekkel adózik. Az országgyűlési képviselői tevékenység az adózás szempontjából önálló tevékenységnek minősül és a képviselő a képviselői tevékenységével összhangban felmerülő költségeit az Szjvtv. keretei között, annak szabályai szerint jogosult elszámolni.

Az Alkmódtv. és a Módtv. 2010. január 1-jén lépnek hatályba.

Az Alkotmánybíróságnak az eljárása során vizsgálnia kellett, hogy az Alkotmány módosítása, valamint a Módtv. elfogadása tekinthető-e olyan, a kérdés hitelesítését követően a jogi szabályozásban bekövetkezett jelentős változásnak, amely a kérdés népszavazásra bocsátását érdemben befolyásolja.

Az OGYhat. által népszavazásra bocsátott kérdés arra irányul, hogy az Országgyűlés úgy módosítsa az országgyűlési képviselők költségtérítésére vonatkozó törvényi szabályokat, hogy a képviselők csak bizonylattal igazolt költségeik megtérítésére tarthassanak igényt. A képviselők költségtérítésére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket a kérdés hitelesítésekor a Kktv. 3–4. §-ai tartalmazták, amelyek költségtérítési átalányt állapítottak meg, amelyek az Szjvtv. 3. sz. melléklete szerint igazolás nélkül elszámolható költségnak minősültek.

A költségtérítési átalány megszűnésével, s azzal, hogy a képviselői tevékenységgel összefüggő költségek a jövőben az Szjvtv. módosításának következtében nem tartoznak az igazolás nélkül elszámolható költségek közé, olyan lényeges változások következtek be a hatályos jogszabályi környezetben, amelyek a kérdés népszavazásra bocsáthatóságának ismételt vizsgálatát indokolják.



3. A kérdés népszavazásra bocsáthatóságának egyik feltétele a kérdés egyértelműségének követelménye.

Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése kimondja, hogy a népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata során számos határozatában az Alkotmány rendelkezéseivel összefüggésben értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt, a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a választópolgárokat az Alkotmány 2. § (2) bekezdése, illetőleg 70. § (1) bekezdése alapján megillető népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes ügydöntő népszavazással hozott döntés az Országgyűlés hatáskörének – az Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes ügydöntő népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor vizsgálni kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség). [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 360–361.; 84/2008. (VI. 13.) AB határozat, ABH 2008, 695, 703.]

Az Alkmódtv. és a Módtv. oly módon változtatta meg az országgyűlési képviselői tevékenységgel összefüggő költségek elszámolásának szabályozását, hogy az új jogi szabályozás tükrében a népszavazásra bocsátott kérdés már nem felel meg sem a választópolgári egyértelműség, sem a jogalkotói egyértelműség követelményének.

A választópolgárok a népszavazás során nem tudják megítélni, hogy milyen tartalmú további jogalkotást támogatnak szavazataikkal, és az Országgyűlés sem tudja eldönteni, hogy a népszavazás eredménye alapján terheli-e jogalkotási kötelezettség vagy sem.

Az Alkotmánybíróság 130/2008. (XI. 3.) AB határozatában kifejtette, hogy a népszavazásnak az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében megfogalmazott alkotmányos rendeltetéséből és a népszavazásnak az Alkotmány 2. § (2) bekezdéséből a 2/1993. (I. 22.) AB határozatban (ABH 1993, 33, 37.) levezetett kivételes és komplementer jellegéből következően a törvényhozást igénylő társadalmi kérdések eldöntése alapvetően a képviselő, az Országgyűlés hatásköre. Az ügydöntő népszavazás elsődleges célja az, hogy döntési, törvényhozási – valamely

tárgyban törvény megalkotására, vagy törvény hatályaon kívül helyezése irányuló – kötelezettséget határozzon meg az Országgyűlés számára. (ABH 2008, 1052, 1064–1065.) A népszavazás kivételes, komplementer jellegéből következően, a rendeltetését betölti akkor is, ha az Országgyűlés – a népszavazási kezdeményezésben megnyilvánuló választópolgári akaratot figyelembe véve, azzal lényegében megegyezően – törvényt alkot a népszavazás tárgyát képező kérdésben, ha a népszavazásnak az Országgyűlés döntését befolyásoló funkciója a népszavazás lebonyolítását megelőzően teljesül. Az OGYhat. által népszavazásra bocsátott kérdés az országgyűlési képviselők számára az elszámolás nélküli költségterítés nyújtotta kedvezmény megszüntetésére irányul. Az Országgyűlés a Módtv. elfogadásával a választópolgárok kezdeményezésében foglaltaknak eleget tett azzal, hogy ezt az országgyűlési képviselőket megillető kedvezményt megszüntette. Az Országgyűlés a költségterítést megszüntette, az országgyűlési képviselők minden javadalmazását az Szjtv. hatálya alá helyezte oly módon, hogy azzal szemben költségelszámolásnak az Szjtv. magánszemélyekre irányadó, általános szabályai szerint van mód, ennek következtében a kérdés a továbbiakban nem értelmezhető, nem állapítható meg egyértelműen további jogalkotásra irányul. A népszavazás rendeltetésével összeegyeztethetetlen, és a választópolgárokat az Alkotmány 70. § (1) bekezdése alapján megillető népszavazáshoz való jogot is sértené olyan kérdés népszavazásra bocsátása, amely az egyértelműség hiánya miatt, sem a választói akarat kifejezésére, sem az Országgyűlést terhelő jogalkotási kötelezettség tartalmának megítélésére nem alkalmas.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkmódtv. és a Módtv. elfogadása a népszavazás kezdeményezéséhez az Alkotmányban előírt aláírások összegyűjtése után, olyan jelentős változásnak tekintendő, amely utólag érdemben befolyásolta a kérdés népszavazásra bocsáthatóságát, ezért az OGYhat.-ot megsemmisítette és az Országgyűlést új eljárásra utasította.

4. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az OGYhat.-ot a jogszabályi környezet jelentős megváltozására és ennek következtében a kérdés egyértelműségének hiányára tekintettel megsemmisítette és az Országgyűlést új eljárásra utasította, az OGYhat.-tal szemben megfogalmazott további kifogásokat nem vizsgálta. Egyúttal az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a kifogást benyújtók további indítványainak többségével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban – legutóbb 130/2008. (XI. 3.) AB határozatában (ABH 2008, 1052, 1058–1059, 1065–1067.) – már kifejtette álláspontját.

Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét az országgyűlési határozatnak

a Magyar Közlönyben történt közzétételére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2009. július 14.

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

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

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

**Dr. Trócsányi László alkotmánybíró  
különvéleménye**

Nem értek egyet a határozat rendelkező részével és indokolásával. Álláspontom szerint az OGYhat.-ot az Alkotmánybíróságnak helyben kellett volna hagyni.

A 130/2008. (XI. 3.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben kifejtettem, hogy e határozat következményeként kialakulhat egy olyan gyakorlat, amely azért akadályozza meg a törvényi követelményeknek eleget tevő népszavazási kezdeményezéseket, mert a hozzájuk kapcsolódó törvényt az Országgyűlés az aláírásgyűjtés során vagy azt követően – részben vagy egészben – hatályon kívül helyezi. Ilyen elvek érvényesülése mellett az Országgyűlés önkényesen döntheti el, kíván-e az adott ügyben népszavazást vagy sem. Ez utóbbi esetben a támadott törvény – át-

menetileg – történő hatályon kívül helyezésével az Országgyűlés megakadályozhatja a népszavazás megtartását, majd rövid időközön belül újra megalkothatja a törvényt. Egy alkotmányos jogintézmény esetén módon való kiüresítése nem felel meg az Alkotmánynak. (ABH 2008, 1052, 1069.)

Jelen esetben e gyakorlat megvalósulásával szembesülhetünk. Az országgyűlési képviselők költségterítésével összefüggő kérdés népszavazásra bocsátását az Alkotmányban megjelölt, megfelelő számú választópolgár kezdeményezte, s az aláírások összegyűjtését követően került sor az Alk. Módtv. és a Módtv. elfogadására. Az OGYhat. jelen elbírálásakor, valamint a népszavazás feltételezett időpontjában hatályos jogszabályi környezetben a kérdés megfelel(ne) az egyértelműség követelményének. Emellett nincs olyan körülmény, mely megakadályozná, hogy még a Módtv. hatálybalépése előtt az Országgyűlés úgy rendelkezzen, a Módtv. mégsem lép hatályba. A költségterítés későbbi újbóli bevezetésének az Alk. Módtv. sem állja útját, mivel az Alkotmány 20. § (4) bekezdésének 2010. január 1-jétől hatályos szövege – mely az országgyűlési képviselők javadalmazását szabályozza – nem zárja ki, hogy a képviselők a jövőben költségterítésben részesüljenek.

Budapest, 2009. július 14.

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

A különvéleményhez csatlakozom.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 472/H/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 98. számában.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

### 76/2009. (VII. 10.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Pilis Város Önkormányzatának az adatvédelem helyi szabályozásáról és a lakcímbjelentés helyi szabályairól szóló 22/2007. (IX. 5.) sz. önkormányzati rendelete alkotmányellenes, ezért azt e határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Köz-  
lönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

A közigazgatási hivatal vezetője törvényességi észrevételt tett Pilis Város Önkormányzata Képviselő-testületének (a továbbiakban: Képviselő-testület) az általa elfogadott, az adatvédelem helyi szabályozásáról és a lakcímbjelentés helyi szabályairól szóló 22/2007. (IX. 5.) sz. önkormányzati rendeletére (a továbbiakban: Ör.). A törvényességi észrevétel javasolta az Ör. felülvizsgálatát, miután azt törvénnyel ellentétesnek ítélte. A Képviselő-testület a törvényességi észrevétellel nem értett egyet, az Ör.-t hatályában fenntartotta.

A közigazgatási hivatal vezetője a helyi önkormányzatról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 98. § (2) bekezdés a) pontja alapján az Alkotmánybírósághoz fordult, indítványozta az Ör. 1–3. §-ainak a felülvizsgálatát és megsemmisítését, mert azok sértik az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését. A törvényellenességet abban jelölte meg, hogy az Ör. nem helyi közügyek körébe tartozó, hanem magasabb szintű jogszabályokban rendezett társadalmi viszonyokat szabályoz, amelyek a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI törvényben (a továbbiakban: Nytv.), valamint a végrehajtására kiadott 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) szabályozási körébe tartoznak. Rámutatott az Ör. egyes rendelkezéseinek magasabb szintű jogszabályokkal való ellentétére. Az indítvány szerint az Ör. 2. § (2) bekezdés második fordulata ellentétes a Nytv. 5. § (2) bekezdésével, amely egyértelműen meghatározza, hogy a lakcímbjelentés szempontjából mi tekinthető lakásnak, az Ör. ettől eltérően definiálja a

lakóhely fogalmát, továbbá az Ör. 3. §-ának (10)–(11) bekezdései ellentétesek a Vhr. 34. § (1)–(2) bekezdéseivel.

II.

Az Ör. rendelkezései:

*„Pilis Város Önkormányzatának  
22/2007. (IX. 05.) sz. önkormányzati rendelete  
az adatvédelem helyi szabályozásáról és a  
lakcímbjelentés helyi szabályairól*

Pilis Város Önkormányzatának Képviselő-testülete, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló, többször módosított 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.) 33. § (2) bekezdésében valamint a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló, többször módosított 146/1993. (X. 26.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Vhr.) 27. § (1) bekezdésében, továbbá a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló, többször módosított 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.) 2. számú mellékletében nyert felhatalmazása alapján, az adatvédelem helyi szabályozásáról és a lakcímbjelentés helyi szabályairól, az alábbi rendeletét (a továbbiakban: Ör.) alkotja meg:

*Bevezető rendelkezések*

1. § (1) E rendelet személyi hatálya kiterjed:

a) Pilis város közigazgatási területén lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok, bevándorolt, letelepedési engedéllyel rendelkező (a továbbiakban: letelepedett) és menekültként elismert személyekre,

b) az Európai Gazdasági Térségről szóló egyezményben részes tagállam állampolgárait, amennyiben rendelkeznek a magyar idegenrendészeti hatóság által kiadott EGT tartózkodási engedéllyel (a továbbiakban: EGT állampolgárok).

(2) A külföldön élő, illetőleg a Magyar Köztársaság területét a külföldi letelepedés szándékával elhagyó magyar állampolgárok akkor tartoznak a rendelet hatálya alá, ha – a magyar állampolgárságuk igazolása után – kérik adataiknak a nyilvántartásba való felvételét, illetőleg meglévő adataik további kezelését. Adataikat kérelmükre – az archív adatok kivételével – a nyilvántartásból törölni kell.

(3) E rendelet tárgyi hatálya kiterjed:

a) a személyi adat- és lakcím-nyilvántartási, az adatkezelési és a lakcím-bejelentési eljárásra, továbbá,

b) a külföldön élő magyar állampolgárok és az EGT állampolgárok kivételével, a személyazonosító igazolvánnyal kapcsolatos eljárásra, valamint

c) a személyazonosítás célját szolgáló és jogosultságot igazoló egyéb okmányok kiadásával összefüggő eljárásra.

(4) A Polgármesteri Hivatalnál vezetett, személyes adatokat tartalmazó nyilvántartásokból (a továbbiakban nyilvántartás) adatot igényelhetnek a polgárok (természetes személyek), az állami és önkormányzati szervek, más jogi személyek, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek (a továbbiakban együtt: adatigénylők).

### *Értelmező rendelkezések*

2. § (1) A polgár természetes személyazonosító adatai: családi és utóneve(i), nők esetében leánykori családi és utóneve(i) (a továbbiakban együtt: név); neme; születési helye és ideje; anyja leánykori családi és utóneve(i) (a továbbiakban: anyja neve).

(2) A polgár lakóhelye: annak a lakásnak a címe, amelyben a polgár él. E rendelet alkalmazásában, a lakcímbeljelentés szempontjából lakóhelynek az az egy vagy több lakóhelyiségből álló épület vagy épületrész tekintendő, amelyet a polgár életvitelszerűen otthonául használ, továbbá – a külföldön élő magyar és nem magyar állampolgárok kivételével – az a helyiség, ahol valaki szükségből lakik, vagy – amennyiben más lakása nincs – megszáll. E rendelet alkalmazásában lakóhelynek az az épület tekinthető, amely legalább

a) egy 12 négyzetmétert meghaladó alapterületű lakószobával és főzőtérrel rendelkezik. Főzőtér hiányában további, legalább 4 négyzetméter alapterületű, a főzést lehetővé tevő, önálló szellőzésű lakótérrel, térbövellettel, valamint

b) WC használatával, valamint

c) egyedi fűtési móddal rendelkezik, valamint

d) a vízvétel lehetősége biztosított.

E rendelet alkalmazásában, az egy főre eső lakrész szükséglet: 6 m<sup>2</sup>.

(3) A polgár tartózkodási helye: annak a lakásnak a címe, ahol – a lakóhelye végleges elhagyásának szándéka nélkül – három hónapnál hosszabb ideig tartózkodik.

(4) A polgár lakcím adata: bejelentett lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címe (a továbbiakban együtt: lakcím).

(5) A törvény hatálya alá tartozó, külföldön élő magyar állampolgár lakóhelye annak a külföldi lakásnak a címe, amelyet otthonául megjelöl.

### *A polgárok személyi és lakcím adatainak nyilvántartása*

3. § (1) A Polgármesteri Hivatalnál vezetett személyi adat és lakcím nyilvántartás, olyan települési hatósági nyilvántartás, a címnyilvántartás olyan országos hatósági nyilvántartás, amely az Nytv.-ben meghatározott személyi és lakcímadatokat, valamint az azokban bekövetkezett változásokat tartja nyilván.

(2) Pilis város teljes közigazgatási területén, a lakcímmel rendelkező polgárok adatainak nyilvántartását a Polgármesteri Hivatal jegyzője látja el.

(3) Az adatkezelő a Polgármesteri Hivatalban, a személyi adatok és lakcím adatok nyilvántartását számítógépes és manuális (kartonos) módszerrel együttesen kezeli. A helyi számítógépes nyilvántartás, a Helyi Vizuál Regiszter Program alkalmazásával történik.

(4) Az Anyakönyvi Szolgáltató Rendszeren keresztül az anyakönyvvezetőknek, valamint a népesség-nyilvántartó személyének hozzáférési jogosultsága van az országos címnyilvántartáshoz. A helyi és az országos nyilvántartás is, név szerinti bejelentkezésre alapozva, naplózza a nyilvántartásból történő lehívásokat.

(5) A Központi Hivatal a Helyi Vizuál Regiszter Program adatállományát havonta frissíti. A kézi nyilvántartásba kerülő adatlapokat, a Közigazgatási Hivatal hetente küldi meg a Polgármesteri Hivatal részére.

(6) A Polgármesteri Hivatal népesség-nyilvántartója az adatlapok nyilvántartásba sorolását havonta, folyamatosan végzi az alábbiak szerint: az elhalt, elköltözött polgárok kartonjait a passzív állományba, a pilisi lakóhelyre bejelentkezők kartonjait az aktív állományba.

(7) A nyilvántartásban kezelt adatokat a Polgármesteri Hivatal, elsősorban az alábbi forrásokból gyűjti:

a) a polgár lakcímbeljelentése;

b) a polgár kérelme a személyazonosító igazolvány kiállítására, az ehhez csatolt okiratok, valamint az arcképmása és a saját kezű aláírása;

c) az anyakönyvből az anyakönyvvezető által küldött értesítés;

d) a központi idegenrendészeti nyilvántartást kezelő szerv értesítése;

e) a külképviseleti szerv értesítése;

f) a területszervezési intézkedést kihirdető jogszabály;

g) a helyi önkormányzat jegyzője (főjegyzője) által küldött értesítés (az illetékes önkormányzat hatáskörébe tartozó területszervezési, közterület-elnevezési és házsámváltozási döntésekről);

h) az állampolgársági ügyekben eljáró szerv értesítése a magyar állampolgárság honosítással történt megszerzéséről és a hatáskörében engedélyezett névmódosításról, valamint a magyar állampolgárság megszűnéséről;

i) a polgár adatai letiltására vagy helyesbítésére vonatkozó kérelme;

j) a jegyző, a közigazgatási hivatal, a központi szerv, valamint a bíróságok nyilvántartási eljárás tárgyában hozott határozatai;

k) a külföldön élő magyar állampolgár kérelme.

(8) A polgár a lakcím bejelentkezés során, a következő adatokat közli a helyi nyilvántartó szervvel:

a) nevét, anyja nevét;

b) születési helyét, idejét;

c) személyazonosító jelét;

d) állampolgárságát;

e) előző lakcímét;

f) új lakcímét;

g) a bejelentés időpontját;

h) a tulajdonos vagy a lakás használatára egyébként jogosult hozzájárulását.



(9) A Polgármesteri Hivatal jegyzője a polgár lakcím bejelentése, és a bejelentése ellenőrzése során a Vhr. 31. §-a, 32. §-a, 33. §-a és 34. §-a szerint jár el.

(10) A bejelentett lakcím valóságát, illetve annak tényét, hogy a lakcímként feltüntetni kívánt lakás megfelel-e az Nytv., a Vhr., az Ltv. 91/A. §-ában, valamint a jelen rendeletben meghatározott – a komfortra és a műszaki körülményekre vonatkozó – követelményének, a Polgármesteri Hivatal jegyzője a lakcím bejelentés során – elsődlegesen a bemutatott okiratok adattartalma, másodsorban helyszíni szemle adatai alapján – ellenőrzi.

(11) Amennyiben a bejelentett lakcím nem valós vagy a lakcímként feltüntetni kívánt lakás nem felel meg az Nytv., a Vhr., az Ltv. 91/A. §-ában, valamint a jelen rendeletben meghatározott komfort követelményeknek, műszaki feltételrendszernek, a lakás bejelentőlapot a szállásadó nem írta alá, vagy a bejelentés egyéb okból nem felel meg a lakcímbejelentésre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek, – a Polgármesteri Hivatal jegyzője a lakcím bejelentkezésre irányuló kérelmet határozattal elutasítja, egyúttal a Vhr. 34. § (1) bekezdése szerint jár el.

#### *Adatszolgáltatás*

4. § (1) Az adatigénylők elsősorban az érintett polgártól kérhetnek adatokat. A polgármesteri hivatal személyi és lakcímadat nyilvántartásából adatot, a Nytv-ben meghatározott feltételek és korlátok között, a felhasználás törvényes céljának és jogalapjának igazolása esetén kérlemzhet.

(2) Az adatigénylők, a polgármesteri hivatal nyilvántartásából kizárólag azokat a személyes adatokat kérhetik, amelyekre jogaik érvényesítéséhez, illetve feladataik ellátása érdekében szükségük van, vagy törvény, vagy törvény felhatalmazása alapján a jelen önkormányzati rendelet feljogosítja őket.

(3) A személyi és lakcím nyilvántartásból adat az (1) és (2) bekezdésekben foglaltakkal együttvéve is kizárólag akkor kérlemzhető, ha az adatigénylő a számára szükséges adatot a polgártól beszerezni nem tudta, vagy a polgár által közölt adat nem alkalmas az azonosításra, továbbá ha a nyilvántartásból való adatigénylés – az adatok védelméhez fűződő jogot is figyelembe véve – mentesíti a polgárt a többszörös adatszolgáltatási kötelezettség alól.

(4) A Polgármesteri Hivatal jegyzője, az általa vezetett nyilvántartásból külön kérelem nélkül is felhasználhat, illetve szolgáltathat adatot Pilis Város Önkormányzata Képviselő-testületének, a település polgármesterének, illetve a polgármesteri hivatal ügyintézőjének a feladataik ellátásához. Az e rendelkezések alapján teljesített adatszolgáltatást is fel kell tüntetni az adatszolgáltatási nyilvántartásban.

(5) E rendelet alapján, a helyi személyi és lakcím-nyilvántartás kezelője, kizárólag az alább meghatározott adatokat adhatja át a képviselő-testület, a polgármester, a jegyző vagy a polgármesteri hivatal ügyintézőjének hatás-

körébe utalt önkormányzati és államigazgatási hatósági ügyekhez, illetve hatósági nyilvántartás vezetéséhez:

- a) név- és lakcímadatok,
- b) anyja neve,
- c) állampolgárság,
- d) születési hely,
- e) születési idő,
- f) családi állapot,
- g) a házasságkötés helye,
- h) neme,
- i) a nyilvántartásból való kikerülés oka, helye és ideje.

(6) A polgár – ha törvény eltérően nem rendelkezik – jogosult megtiltatni a róla nyilvántartott adatok kiadását. A tilalommal érintett adat, a polgár erre irányuló eseti engedélye alapján, kiadható. Ez utóbbi eljárás költségei a kérelmezőt terhelik.

(7) A polgár adatai szolgáltatását korlátozó, vagy tiltó nyilatkozatát, illetőleg annak visszavonását személyesen, vagy meghatalmazott képviselője útján, továbbá ajánlott levélben teheti meg.

(8) A polgár korlátozó nyilatkozatának tényét, illetve annak visszavonását a Polgármesteri Hivatalnál vezetett nyilvántartáson haladéktalanul át kell vezetni és erről legkésőbb öt munkanapon belül – a területi szerv útján – értesíteni kell a központi hivalt.

(9) Az adatszolgáltatás során érvényesíteni kell mindazokat a szabályokat, amelyeket e körben a Nytv. előír és meghatároz.

(10) Az adatigénylő a nyilvántartásból adatszolgáltatást írásban – kérelemben, vagy jegyzőkönyvbe foglalva – kérhet. A kérelmező a jogának, vagy jogos érdekének érvényesítéséhez szükséges adat igénylésekor azt a tényt, illetőleg eseményt köteles igazolni, amely bizonyítja azt az adatfelhasználási célnak alapot adó kapcsolatot, amely az érintett polgár és közötté fennáll, vagy fennállt.

(11) Az egyedi adatszolgáltatási engedély tartalmazza

- a) az adatszolgáltatás célját,
- b) az engedélyezett adatkört és a figyelembe veendő adatszolgáltatási tilalmat, vagy korlátozást,
- c) az adatvédelmi záradékot, amely felhívja a figyelmet az átadott adatok jogszerű felhasználására.

(12) Csoportos adatszolgáltatás esetén – a (11) bekezdésben foglaltakon túl – az engedély tartalmazza az adatszolgáltatás módját, a szolgáltatás teljesítésével kapcsolatos egyéb feltételeket, illetve követelményeket.

(13) A rendszeres adatszolgáltatásra vonatkozó engedély, – az (1) és (2) bekezdésben foglaltakon túl – tartalmazza a szolgáltatás módját (időszakonkénti, vagy folyamatos) és az engedély érvényességi idejét.

(14) Amennyiben az adatszolgáltatási kérelem nem teljesíthető, azt a feladat-és hatáskörrel rendelkező személy, vagy testületi szerv írásba foglalt határozatával kell elutasítani.

(15) Amennyiben az adatszolgáltatásra jogosult közvetlen (on-line) hozzáféréssel kívánja az adatokat átvenni, az adatigénylésnek a Vhr. 22. §-ban és 23. § (1) és (2) bekezdéseiben foglaltakon túlmenően tartalmaznia kell:

- a) az adatigénylő szervezet egyedi azonosítóját,
- b) az adatigénylő szervezet által az adatok lekérdezésére feljogosított személy egyedi azonosítóját, valamint az adatokhoz történő hozzáférési jogosultságának körét.
- c) az adathozzáférés határidejét.

(16) A helyi nyilvántartásból a jegyző – az általa felhatalmazott köztisztviselő (adatkezelő) útján – az adatigénylők részére a feltételek teljesülése esetén közvetlenül (on-line módon) szolgáltatathat adatokat az állampolgár nevére, lakcímére, anyja nevére, állampolgárságra, születési helyére és idejére, családi állapotára, nemére, a nyilvántartásból való kikerülés okára, helyére, idejére vonatkozóan.

(17) A (11) és (12) bekezdésben meghatározott adatokhoz a polgármesteri hivatal adatkezelői egyedi jelszó és azonosító használatával férhetnek hozzá. Az egyedi azonosító meghatározza az adatkezelő által hozzáférhető adatok jogosultságát.

(18) Az on-line módon szolgáltatott adatokról az adatszolgáltatással egy időben, a nyilvántartás adatbázisához csatolt program rögzíti a jogosultak azonosító jelét, az adatszolgáltatás idejét, célját, jogalapját, a jogosultak nevét, valamint a szolgáltatott adatok körének a megnevezését. A nyilvántartásból kikerülő (elköltözött, elhunyt) polgárokról adat a passzív állományból szolgáltatható.

(19) A telefonon történő adatszolgáltatás nem engedélyezett.

#### *Adatvédelem*

5. § (1) A jegyző az adatkezelés törvényességének ellenőrzésére adatvédelmi felelőst nevez ki. Az adatvédelmi felelős kijelölését, valamint pontos feladat és hatáskörét, Pilis Város Önkormányzatának Polgármesteri Hivatala és a hozzá tartozó, részben önállóan gazdálkodó költségvetési intézmények Informatikai Biztonsági Szabályzata határozza meg és tartalmazza.

(2) A Polgármesteri Hivatal érintett köztisztviselői kötelesek ún. adatszolgáltatási nyilvántartást vezetni.

A nyilvántartás tartalmazza:

- a) az adatkezelő nyilvántartási azonosítóját;
- b) az adatszolgáltatás idejét;
- c) az adatszolgáltatás célját és jogalapját;
- d) az adatszolgáltatást igénylő polgár, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, illetve megbízottja vagy képviselője nevét;
- e) a szolgáltatott adatok körének megnevezését.

(3) A polgár az adatszolgáltatási nyilvántartásból jogosult megismerni, mely adatszolgáltatások alanya volt. Ezt a jogosultságot törvény korlátozhatja, vagy kizárhatja.

(4) Az adatszolgáltatási nyilvántartást öt évig kell őrizni.

(5) A Polgármesteri Hivatal jegyzője, valamint a Polgármesteri Hivatal informatikusa gondoskodik az adatállomány fizikai megsemmisülés elleni védelméről, a rendszerben alkalmazott adatkezelési eljárások és az adatállományok biztonságáról, az illetéktelen hozzáférés elleni védelemről. Gondoskodnak a fokozott tűzvédelemről, vírusvédelemről.

(6) Az (5) bekezdésben meghatározott, érvényesítendő intézkedéseket, az adathordozók kezelésének, leltárba vételének és selejtezésének szabályait, a mentési és archiválási eljárások rendjét, valamint a biztonsági események észlelésének, kezelésének, jelentésének és kivizsgálásának rendjét, Pilis Város Önkormányzatának Polgármesteri Hivatala és a hozzá tartozó részben önállóan gazdálkodó költségvetési intézmények Informatikai Biztonsági Szabályzata tartalmazza.

(7) A Polgármesteri Hivatalban kezelt papír alapú nyilvántartások vezetése esetén, az érintett nyilvántartást kezelő köztisztviselő, gondoskodik a fizikai megsemmisülés elleni védelemről és arról, hogy e nyilvántartásokhoz kizárólag a jogosult személyek férhessenek hozzá.

(8) A papír alapú lakcím és személyi adat nyilvántartás (aktív és passzív állomány) tárolása, a Polgármesteri Hivatal Hatósági irodáján a következők szerint történik: az iroda sarkában faltól falig érő, lakattal zárható fémráccsal elkerített helyen lévő külön kulccsal zárható pánccs szekrényben. Kulccsal kizárólag az anyakönyvvezetők és a népeség-nyilvántartást vezető köztisztviselő rendelkeznek. A pánccs szekrény kulcsának egy biztonsági (másolati) példánya a Polgármesteri Hivatal Gazdálkodási irodájának pánccs szekrényében – a Polgármesteri Hivatal valamennyi helyiségéhez kapcsolható ún. kulcs-nyilvántartás részeként – kerül elhelyezésre, felfektetésre.

(9) Az adatok kezelésére, illetve a számítógépes rendszer üzemeltetésével kapcsolatos feladatok ellátására felhatalmazott személyek, az adatokat kizárólag célhoz kötötten, és a feladatuk ellátáshoz szükséges mértékben kezelhetik.

(10) A rendszerben adatkarbantartást kizárólag a Polgármesteri Hivatal jegyzője által, e feladatra felhatalmazott dolgozó végezhet. Az adatszolgáltatást igénybe vevő, illetve a nyilvántartást vezető, vagy üzemeltető szerv más dolgozója az adatállományban változtatást nem végezhet. Az általa észlelt adathiba esetén erről a felhatalmazott köztisztviselőt értesíti, aki a kijavítás elvégzéséről intézkedik.

(11) A Polgármesteri Hivatal jegyzője nyilvántartást vezet azokról a köztisztviselőkről, akik a (9) bekezdésben meghatározott eljárás során jogosultak az egyes okmány-nyilvántartások adataihoz hozzáférni.

A nyilvántartás tartalmazza:

- a) az érintett köztisztviselő természetes személyazonosító adatait;
- b) okmány-nyilvántartásonként elkülönítve a hozzáférési jogosultságot, a hozzáférési jogosultság kezdő időpontját és időtartamát, valamint a hozzáférési jogosultság módosításának, visszavonásának okát és időpontját.

(12) A Polgármesteri Hivatal jegyzője által felhatalmazott adatkezelő a következő nyilvántartásokat vezeti:

- a) adatszolgáltatási nyilvántartást, az általa teljesített adatszolgáltatásokról;
- b) jogosultsági nyilvántartást, az on-line rendszer használatára jogosultakról;
- c) üzemeltetési naplót;
- d) technikai háttérnyilvántartást (gép-, szerv- és szoftvernyilvántartás).



*Vegyes és hatályba léptető rendelkezések*

6. § (1) E rendelet 2007. szeptember 15. napján lép hatályba.

(2) Az e rendeletnek megfelelő részletszabályozást, a Polgármesteri Hivatal jegyzője által kiadott Általános Adatvédelmi Szabályzat rögzíti és tartalmazza.

(3) A rendelet kihirdetéséről a Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló önkormányzati rendeletben meghatározott módon, a Polgármesteri Hivatal jegyzője gondoskodik.

Pilis, 2007. augusztus hó 31. napján.”

## III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.

A helyi önkormányzatok a feladatkörükbe tartozó ügyekben két típusú rendeletet alkothatnak, egyfelől a helyi közügyek körébe tartozó, törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyokat rendezhetnek, másfelől törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtási körébe tartozóan szabályozhatnak.

Az Ör. a bevezetőjében egyértelműen azt tartalmazza, hogy a megjelölt törvényi felhatalmazások alapján állapítja meg az adatvédelem helyi szabályait és a lakcímbeljelölés helyi szabályait.

Az Alkotmánybíróság elsőként az Ör. bevezetőjében hivatkozott felhatalmazásokat tekintette át.

1.1. A Nytv. 33. § (2) bekezdése a következő:

„33. § (1) A nyilvántartás más nyilvántartásokkal – ha törvény az adatkezelés céljának és az adatok körének pontos meghatározásával másképp nem rendelkezik – nem kapcsolható össze.

(2) Önkormányzati rendelet alapján a helyi nyilvántartás csak a 17. § (2) bekezdésének *b*) pontjában meghatározott adatokat adhatja át a képviselő-testület, a polgármester, a jegyző vagy a polgármesteri hivatal ügyintézőjének hatáskörébe utalt önkormányzati és államigazgatási hatósági ügyekhez, illetve hatósági nyilvántartás vezetéséhez.”

A Nytv. 17. §-a arról rendelkezik, hogy a nyilvántartásból adatok milyen csoportosítás szerint szolgáltatathatók, a jelzett csoportosítás:

„*b*) név- és lakcímadatok, anyja neve, állampolgárság, születési hely, születési idő, családi állapot, a házasságkötés helye, a nem, a nyilvántartásból való kikerülés oka, helye és ideje;”

A Nytv. felhatalmazása csak arra vonatkozik, hogy önkormányzati rendelet alapján a nyilvántartás az ott megjelölt adatokat, a megjelölt szervezeteknek adhatja át.

A Nytv. 33. § (2) bekezdése felhatalmazás arra, hogy az önkormányzat rendelete lehetővé teheti a Nytv. 17. § (2) bekezdés *b*) pontjában meghatározott adatok átadását az ott megjelölt szervezeteknek. E felhatalmazásnak egyedül az Ör. 4 § (5) bekezdése felel meg.

1.2. Felhatalmazásként hivatkozik az Ör. bevezetője a Vhr. 27. § (1) bekezdésére, amely a következő:

„27. § (1) A jegyző az általa vezetett nyilvántartásból külön kérelem nélkül is felhasználhat, illetve szolgáltatathat adatot ugyanazon települési önkormányzat képviselő-testületének, polgármesterének, illetve a polgármesteri hivatal ügyintézőjének feladatai ellátásához, feltéve, hogy ezt törvény vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendelet lehetővé teszi. Az e rendelkezések alapján teljesített adatszolgáltatást is fel kell tüntetni az adatszolgáltatási nyilvántartásban.” Ezt a rendelkezést veszi át az Ör. 4. § (4) bekezdése.

A Vhr. 27. § (1) bekezdése nem felhatalmazás önkormányzati rendelet alkotására, utal törvényi felhatalmazásra és felhatalmazás alapján alkotott önkormányzati rendeletre. Kormányrendelet nem is adhat, csak törvény adhat felhatalmazást az önkormányzatnak rendelet alkotására.

1.3. Felhatalmazásként hivatkozik az Ör. bevezetője az Ltv. 2. számú mellékletére is. Ez a következő:

*Az önkormányzat bérleti, illetőleg elidegenítési rendelethez tartalma*

„Az önkormányzat – e törvény keretei között – rendeletben határozza meg:

*a*) a lakás bérbeadásának feltételeit [3. § (1)–(2) bekezdés, 12. § (5) bekezdés, 84. § (1)–(2) bekezdés],

*b*) a bérlőtársi szerződés megkötésének, továbbá a lakásban maradó társbérlő részére a megüresedett társbérlői lakrész bérbeadásának feltételeit [4. § (3) bekezdés, 5. § (3) bekezdés],

*c*) a felek megállapodásának tartalmát a bérbeadó jogai és kötelezettségei vonatkozásában [19. §, 9. § (1) bekezdés, 10. § (2) bekezdés, 15. §, 17. § (2) bekezdés, 18. § (1) bekezdés],

*d*) a lakáshasználati díj emelésének mértékét és feltételeit [20. § (3) bekezdés],

*e*) a bérlő által a lakásba befogadható személyek körét és a befogadás feltételeit [21. § (6) bekezdés],

*f*) a szerződés közös megegyezéssel történő megszüntetése esetén a másik lakás bérbeadására, illetőleg a pénzbeli térítés mértékére és megfizetésére vonatkozó szabályokat [23. § (3) bekezdés],

*g*) a cserelakás felajánlása helyett – megállapodás alapján – fizethető pénzbeli térítés mértékét és feltételeit [27. § (2) bekezdés],

*h*) az elhelyezési kötelezettség vállalásának feltételeit, ideértve az elhelyezésre jogosultak személyi körének és

jövedelmi, vagyoni helyzetének szabályozását is [31. § (2) bekezdés],

*i)* a lakás egy részének albérletbe adásához való hozzájárulás feltételeit [33. § (3) bekezdés],

*j)* a lakbérnek a bérbeadás jellege – szociális, költségelvű vagy piaci alapú bérlet – szerint differenciált mértékét [13. § (1)–(2) bekezdések, 34. § (1)–(2) és (4)–(5) bekezdések, továbbá a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatok tekintetében a 86. §],

*k)* a lakbértámogatás mértékét, a jogosultság feltételeit és eljárási szabályait [34. § (3) és (6) bekezdések],

*l)* a bérbeadó által nyújtott külön szolgáltatás díját, ha azt a bérbeadónak nem másik jogszabály alapján kell megállapítania [35. § (2) bekezdés; 91/A. § 18. pont],

*m)* a lakásokra vonatkozó rendelkezések megfelelő alkalmazásával, a helyiség bérbeadásának és a bérbeadói hozzájárulásnak a feltételeit [36. § (2) bekezdés],

*n)* a helyiség bérleti jogának cseréjéhez, illetőleg átruházásához történő bérbeadói hozzájárulás feltételeit [42. §],

*o)* a törvény alapján elővásárlási joggal érintett lakások vételárának mértékét és megfizetésének feltételeit [54. § (1)–(2) bekezdések, figyelemmel a 49. § és az 52–53. §-ok rendelkezéseire is], valamint a törvény alapján elővásárlási joggal nem érintett lakások eladásának feltételeit [54. § (3) bekezdés],

*p)* a törvény alapján elővásárlási joggal érintett helyiségek vételárának mértékét és megfizetésének módját, feltételeit [58. § (1)–(2) bekezdés], valamint a törvény alapján elővásárlási joggal nem érintett helyiségek eladásának feltételeit [58. § (3) bekezdés],

*q)* a lakások elidegenítéséből származó bevételek felhasználásának részletes szabályait [62/B. § (2) bekezdés, továbbá a fővárosi önkormányzat tekintetében a 63. § (3) bekezdés],

*r)* a szociális intézményből elbocsátott személy részére a másik lakás bérbeadásának feltételeit [68. § (2) bekezdés],

*s)* az önkormányzat költségvetési szervének (vállalatának) saját feladataihoz biztosított önkormányzati helyiség és lakás bérbeadására történő felhatalmazást, illetőleg a bérbeadás feltételeit [80. § (1)–(2) bekezdések].”

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ez a melléklet sem ad felhatalmazást az Ör. megalkotására.

2. Az Ör. – tárgyát tekintve – az adatvédelem és a lakcímnnyilvántartás helyi szabályairól szól. Adatvédelemről az Ör. 5. §-a 12 bekezdésben rendelkezik, de az Ör. még csak nem is utal felhatalmazásra, annak ellenére, hogy a személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát az 1992. évi LXIII. törvény szabályozza.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Képviselő-testület nem a feladatkörébe tartozóan alkotta meg a rendeletet. Az Ör. összesen 6 §-ból és 54 bekezdésből áll, de – néhány rendelkezés kivételével – nem saját, nem helyi szabály, hanem központi jogszabályi rendelkezések átvétele, számos helyen megváltoztatott szöveggel, ami ilyen

módon is ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. Az Ör.-ből nem állapítható meg, hogy az adott rendelkezés törvényi szabály vagy helyi rendelkezés, mivel ezt az Ör. semmilyen módon nem jelzi, nem választja el.

Az Alkotmánybíróság a 61/1994. (XII. 24.) AB határozatában a vegyes jogszabályszerkesztésről megállapította: „Nincs jogszerű akadálya annak, hogy a helyi rendelet a magasabb szintű jogszabálynak a saját rendeletébe illeszthető előírásait – szó szerint – átvégye. Az sem törvényt sért, 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.« Az adott esetben az Ör. olyan mértékű jogbizonytalanságot idézett elő, hogy az nem csupán a Jat. idézett rendelkezésével, hanem az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság követelményével is ellentétes.” (ABH 1994, 471, 472.)

A vizsgált Ör.-ben egyáltalán nem, vagy rendkívül nehezen állapítható meg, hogy tartalmaz-e helyi szabályt. Mind az adatvédelmet, mind a lakcímnnyilvántartást törvény szabályozza, tehát azok nem tartoznak az önkormányzat feladatkörébe [Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés]. Az Ör. nem helyi közügyeket, hanem törvényi szabályozás körébe vont társadalmi viszonyokat tartalmaz, törvényi felhatalmazás nélkül. A felhatalmazásokra történt hivatkozások hibásak, az Ör. félrevezető a képviselő-testületnek és félrevezető az állampolgároknak. Nem felel meg a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 18. § (2) bekezdésében írt követelménynek, amely szerint az önkormányzati rendeletet is „világosan és közérthetően kell megszövegezni”. Az Ör. azt fejezi ki, hogy a rendeletben helyi szabályok vannak, ezzel szemben az Ör. rendelkezései kevés kivétellel központi jogszabályok átvételei, másolásai. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a központi jogszabályi rendelkezések önkormányzati rendeletbe a feltétlenül szükséges mértékben vehetők át, azokat az önkormányzati rendeletben megfelelő szerkesztéssel, jelöléssel el kell választani a helyi szabályoktól. Magasabb szintű jogszabály szövegének átvétele esetén azonban az átvétel csak szó szerinti, mindenben azonos szövegű lehet. Egy rendelkezésen belül nem lehet vegyes szövegezésű, mert akkor nem állapítható meg, hogy mely szövegrész központi jogszabály, mely szövegrész helyi rendelkezés.

Az Alkotmánybíróságnak nem feladata, hogy az Ör. minden egyes rendelkezését összevesse a törvényi, a kormányrendeleti szabályokkal. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Ör. a fent kifejtett okokból nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság követelményének, ellentétes az Ötv. 16. § (1) bekezdésével, az Alkotmány



44/A. § (2) bekezdésével, ezért az Alkotmánybíróság az Ör.-t egészében megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság határozatának a Magyar Közlönyben való közzététele az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-án alapul.

Budapest, 2009. július 6.

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 5/H/2009. AB határozat

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 96. számában.

## 77/2009. (VII. 10.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság Esztergom Város Önkormányzatának a vásár- és piactartásról szóló 4/2007. (I. 19.) ör. rendeletének 12. § (2)–(3) bekezdése, valamint 13. §-a alkotmányellenes, ezért a jelen határozat kihirdetésének napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Esztergom Város Önkormányzatának a vásár- és piactartásról szóló 4/2007. (I. 19.) ör. rendelet *melléklete* alkotmányellenes, ezért azt 2009. szeptember 30. napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság jelen határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

A közigazgatási hivatal vezetője a helyi önkormányzattokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés *a*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte Esztergom Város Önkormányzatának a vásár- és piactartásról szóló 38/2004. (IX. 30.) ör. rendelete (a továbbiakban: Vör1.) 12. § (2)–(3) bekezdése, 13. §-a, valamint *melléklete* törvényességének és alkotmányosságának vizsgálatát.

A Vör1. 12. § (2)–(3) bekezdése árusok kitiltására hatalmazza fel a piacfelügyelőt. Ez az indítványozó álláspontja szerint ellentétes a vásárokról és a piacokról szóló 35/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: RVkr.) 7. § (1) bekezdésével, az ugyanis nem hatalmazza fel a piacfelügyelőt ilyen hatósági jogkör gyakorlására. Bár a RVkr. korábbi, 2000. szeptember 28-ig hatályos szövege szerint a piacfelügyelő jogosult volt kitiltani a piac, illetve vásár rendjét megszegőt, az indítvány benyújtásakor hatályos RVkr. már nem adott erre hatáskört a piacfelügyelőnek. Az indítványozó hivatkozik arra is, hogy a piacfelügyelő hatósági jogköreit magasabb szintű jogszabályok rendezik, így ebben a körben a képviselő-testület nem rendelkezik szabályozási jogosultsággal. A piacfelügyelő hatósági eszközeit, érvel az indítványozó, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 59. § (1) bekezdése, valamint az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28) Korm. rendelet (a továbbiakban: Szkr.) 79. §-a határozza meg. Az Ötv. 7. § (1) bekezdése alapján az önkormányzat nem rendelkezik szabályozási jogosultsággal államigazgatási eljárási hatáskörök szabályozására, mint amilyen a hatósági ellenőrzés.

A Vör1. 13. §-a pótdíj-fizetési kötelezettséget ír elő, ami az indítványozó szerint az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 10. § (8) bekezdésével, valamint 11. § (2) bekezdésével ellentétes. Az Áht. 10. § (8) bekezdése alapján ugyanis csak törvény, kormányrendelet, vagy – felhatalmazás alapján – miniszteri rendelet állapíthat meg díjat. Bírságfizetési kötelezettséget csak törvény, vagy annak felhatalmazása alapján kormányrendelet állapíthat meg, érvel az indítványozó. Az Áht. 11. § (2) bekezdése, bár lehetővé teszi az önkormányzat számára díjfizetés megállapítását, ám csak az Ötv.-ben meghatározott bevételei esetén a törvényben meghatározott keretek között szabályozhat. Az indítványozó szerint a Vör1. 13. §-a felhatalmazás hiányában rendelkezett pótdíj-fizetési kötelezettségről. Minderre tekintettel az indítványozó kérte a Vör1. 12. § (2) és (3) bekezdésének, valamint 13. §-ának megsemmisítését az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján.

A Vör1. *melléklete* napi, illetve havi helyhasználati díjakról rendelkezik. Ezt azonban olyan helyhasználati szempontok szerint állapította meg, amelyek a piac, mint közterület-használati forma jellegével nincsenek összefüggésben. Ezért az indítványozó szerint a díjak megállapítására önkényesen került sor a piacot, mint közterületet azonos feltételek mellett használók között. Ezért az indítványozó a Vör1. *mellékletének* megsemmisítését kérte az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt jogegyenlőség elvére tekintettel.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az Vör1.-t 2007. január 19. hatállyal hatályon kívül helyezte az Esztergom Város Önkormányzatának vásár- és piactartásról szóló 4/2007. (I. 19.) ör. rendelet (a továbbiakban: Vör2.) 14. § (3) bekezdése. A Vör2. 12. § (2) és (3) bekezdése, 13. §-a, valamint melléklete a Vör1. azonos

számozású rendelkezéseivel megegyező tartalommal szabályoz, így az Alkotmánybíróság eljárását – gyakorlatának megfelelően – a Vör2. 12. § (2) és (3) bekezdésére, 13. §-ára, valamint *mellékletére* folytatta le.

## II.

Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

Az Áht. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„10. § (8) A bírságfizetési kötelezettséget, a fizetésre kötelezettek körét, valamint a mentességeket törvény, a bírság mértékét törvény vagy annak felhatalmazása alapján a Kormány rendeletben állapítja meg.”

„11. § (2) A helyi önkormányzat a helyi önkormányzatokról szóló törvényben meghatározott bevételei esetén a törvényben megállapított keretek között a 10. § (3) bekezdésben említett feltételeket saját hatáskörben szabályozhatja.”

Az Ötv. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„7. § (1) Törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet kivételesen a polgármestert, a főpolgármestert, a megyei közgyűlés elnökét államigazgatási hatósági hatáskörrel ruházhatja fel. Törvény vagy kormányrendelet államigazgatási feladatot, hatósági hatáskört állapíthat meg a jegyzőnek, a főjegyzőnek és kivételesen a képviselő-testület hivatala ügyintézőjének is.”

Az Vör2. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„12. § (2) A piacfelügyelő jogosult a piac területéről azonnali hatállyal kitiltani azt, aki magatartásával zavarja a piac rendjét, vagy a helyhasználati díj kifizetését megtagadja. A kitiltás az árusítás napjára szól.

(3) A piacfelügyelő 3 hónapig terjedő időszakra kitilthatja azt, aki:

- magatartásával a piac rendjét több ízben zavarja;
- helyhasználati díjfizetési kötelezettségének ismételtelen nem tesz eleget;
- ismételten pótdíj fizetésére kellett kötelezni;
- olyan árut vagy terméket forgalmaz, amelyre engedéllyel nem rendelkezik;
- az áruk és termékek forgalmazására vonatkozó jogszabályokat megszegi.”

„13. § Aki e rendelet 8. §, a 10. § (2)–(11) bekezdéseiben foglaltakat megszegi, pótdíjjal sújtható. A pótdíj mértéke 200%, alapja a fizetendő napi helyhasználati díj.”

(...)

„A 4/2007. (I. 19.) esztergomi ör. melléklete

Piaci díjak

Megnevezés Díjtétel

1. Havi helyhasználati díj:

Östermelők 700 Ft/m<sup>2</sup>/hó

Élelmiszer, és virágkereskedés esetén

2 m<sup>2</sup>-ig 1 400 Ft/ m<sup>2</sup>/hó

2–4 m<sup>2</sup>-ig 1 750 Ft/ m<sup>2</sup>/hó

Árusító építménnyel rendelkezők

2 m<sup>2</sup>-ig 1 600 Ft/ m<sup>2</sup>/hó

2–4 m<sup>2</sup>-ig 1 860 Ft/ m<sup>2</sup>/hó

4 m<sup>2</sup> felett 2 130 Ft/ m<sup>2</sup>/hó

Iparcikk esetén

2 m<sup>2</sup>-ig 5 000 Ft/ m<sup>2</sup>/hó

2–4 m<sup>2</sup>-ig 5 200 Ft/ m<sup>2</sup>/hó

Árusító építménnyel rendelkezők

2 m<sup>2</sup>-ig 5 000 Ft/ m<sup>2</sup>/hó

2–4 m<sup>2</sup>-ig 5 200 Ft/ m<sup>2</sup>/hó

4 m<sup>2</sup> felett 5 400 Ft/ m<sup>2</sup>/hó

Népművész, népi iparművész, iparművész, képzőművész, és fotóművész esetén

2 m<sup>2</sup>-ig 2 000 Ft/ m<sup>2</sup>/hó

2–4 m<sup>2</sup>-ig 2 200 Ft/ m<sup>2</sup>/hó

Árusító építménnyel rendelkezők

2 m<sup>2</sup>-ig 2 000 Ft/ m<sup>2</sup>/hó

2–4 m<sup>2</sup>-ig 2 200 Ft/ m<sup>2</sup>/hó

4 m<sup>2</sup> felett 2 400 Ft/ m<sup>2</sup>/hó

2. Napi helyhasználati díj

Élelmiszerkereskedés, östermelők, mezőgazdasági kis-termelők, virágárusítás (termelő, gyűjtő)

– kölcsönasztallal 80 Ft/ m<sup>2</sup>/nap

– kölcsönasztal nélkül 40 Ft/ m<sup>2</sup>/nap

Népművész, népi iparművész, iparművész, képzőművész, és fotóművész

– kölcsönasztallal 300 Ft/ m<sup>2</sup>/nap

– kölcsönasztal nélkül 150 Ft/ m<sup>2</sup>/nap



Kereskedők zöldség-gyümölcs	
– kölcsönasztallal	380 Ft/ m <sup>2</sup> /nap
– kölcsönasztal nélkül	230 Ft/ m <sup>2</sup> /nap

Iparcikk	
– kölcsönasztallal	1 500 Ft/ m <sup>2</sup> /nap
– kölcsönasztal nélkül	1 400 Ft/ m <sup>2</sup> /nap

### 3. Kiemelt termék, termék, állat után

Fizetendő díj	
– fenyő, hosszú	300 Ft/ m <sup>2</sup> /nap
– zsákos áru (50 kg felett)	200 Ft/ m <sup>2</sup> /nap
– kishaszonállat	100 Ft/ m <sup>2</sup> /nap

4. A mozgóárus az árusítás jellege szerinti díjtétellel 1 m<sup>2</sup> után fizet.”

## III.

Az indítvány az alábbiak szerint megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Vör2. 12. § (2)–(3) bekezdésének törvényességi vizsgálatára vonatkozó indítványi kérelmet bírálta el. Az indítványozó szerint a Vör2. olyan hatósági jogkörrel ruházta fel a piacfelügyelőt, amelyre magasabb szintű jogszabályok alapján nem volt jogosultsága, így a Vör2. 12. § (2) és (3) bekezdése az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével ellentétes.

1.1. Az Alkotmánybíróság eljárása során mindenként előtérbe hozta a következőket állapította meg. Az Áe.-t az indítvány benyújtását követően hatályon kívül helyezte a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXLI. törvényt (a továbbiakban: Ket.), amelynek 94. § (1) bekezdése tartalmazza az indítványozó által hivatkozott hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályozást. Ezen kívül a vásár- és piactartás rendjére vonatkozó jogi szabályozás is átalakult, a következőképpen. A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvényt (a továbbiakban: Kertv.) 2008. szeptember 1. hatállyal módosította a 2008. évi XLVII. törvény. Ezzel a Kertv. 9. §-a is módosításra került, s jelenleg a Kertv. egységesen szabályozza a kereskedelmi hatóság hatásköreit. Ezt követően a RVkr.-t – 2009. április 12. napjával – hatályon kívül helyezte a vásárokról és piacokról szóló 55/2009. (III. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vkr.). A Vkr. 4. § (1) bekezdése a jegyzőt jelölte ki kereskedelmi hatóságként a Vkr. alkalmazásában a Kertv. 9. § (1) és (5)–(6) bekezdésében foglalt hatáskörök gyakorlása tekintetében.

1.2. Az Alkotmánybíróság a bekövetkezett jogszabályi változásokra tekintettel a következőket állapította meg.

A – 2009. április 12.-ig hatályos – RVkr. 7. § (1) bekezdése alapján a vásárok és piacok rendjének megtartását a jegyző, a piacfelügyelő és az erre kijelölt más hatóságok ellenőrizték. Mivel a hatósági ellenőrzésre a Ket. szabályai

irányadók, a RVkr. 7. § (1) bekezdésében felsorolt hatóságok csak a Ket. 94. §-ában foglalt intézkedéseket tehettek meg. A Ket. hivatkozott rendelkezése szerint az ellenőrzést gyakorló szerv felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre és felszólítja annak megszüntetésére; hivatalból megindítja a hatáskörébe tartozó eljárást, megkeresi az intézkedésre hatáskörrel rendelkező hatóságot, illetve maga kezdeményez szabálysértési vagy egyéb eljárást.

A Vkr. 4. §-ában foglalt hatásköri kijelölés alapján jelenleg a jegyző rendelkezik felhatalmazással a Kertv. 9. § (1) és (5)–(6) bekezdésében foglalt hatáskörök gyakorlására. A Vkr. 9. § (3) bekezdése emellett felsorolja a Vkr.-ben foglalt feltételek teljesülésének ellenőrzésére felhatalmazott államigazgatási szerveket is.

A Vör2. 12. § (2) és (3) bekezdése arra ad felhatalmazást a piacfelügyelőnek, hogy a piac területéről azonnali hatállyal kitaltsa azt, aki a piac rendjét magatartásával megzavarja, továbbá azt, aki megtagadja a helyhasználati díj megfizetését. Ezen kívül felhatalmazza a piacfelügyelőt arra, hogy három hónapra kitaltsa a piac területéről azt, aki több ízben megzavarja a piac rendjét magatartásával, aki nem tesz eleget helyhasználati díjfizetési kötelezettségének, akit ismételt pótdíj fizetésére köteleznek, aki olyan árut forgalmaz, amelyre nem rendelkezik hatósági engedéllyel, illetve aki megszegi az áruk forgalmazására vonatkozó szabályokat.

A RVkr. 7. § (3) bekezdése, lehetővé tette a piac fenntartója számára, hogy a piac rendjét megszegőt legfeljebb három hónapra kitaltsa a piac területéről. Az RVkr. 7. § (3) bekezdése azonban már 2000. szeptember 29-én hatályát veszítette, ezt követően tehát már nem adott felhatalmazást arra, hogy a helyi önkormányzat a piacfelügyelőnek ilyen hatáskört adjon. A hatályos rendelkezések alapján ugyancsak kizárt, hogy a piacfelügyelőt ilyen hatáskörrel ruházza fel a képviselő-testület.

Esztergom Város Önkormányzatának képviselő-testülete tehát – annak ellenére, hogy a törvényellenességre a közigazgatási hivatal már a Vör.-rel kapcsolatban 2004. decemberében felhívta a figyelmét – 2007-ben a Vör2. megalkotása, majd annak 2007-ben és 2008-ban történt módosítása során sem vette figyelembe, hogy a RVkr. 7. § (3) bekezdése már 2000. szeptemberében hatályát veszítette.

Az Alkotmánybíróság az itt kifejtettek alapján megállapította, hogy a „piac területéről kitalás” hatáskör megállapítására a Vör2. 12. § (2) és (3) bekezdésében a magasabb szintű jogszabályok rendelkezéseivel ellentétesen került sor, emellett a hatályos Kertv. 9. §-ával, valamint a Vkr. 4. § (1) bekezdésével, illetve 9. § (3) bekezdésével is ellentétes. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy a Vör2. 12. § (2) és (3) bekezdése sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, és megsemmisítette azt.

Az Alkotmánybíróság eljárása során figyelembe vette azt is, hogy a Vkr. 10. § (4) bekezdése alapján a vásár- és piacfenntartóknak a Vkr. hatályba lépését követő legkésőbb kilencven napon belül kell eleget tenniük a Vkr. rendelkezéseinek. Ez a kilencven napos határidő 2009. július 10-én jár le. Miután azonban a Vör2. megsemmisített rendelkezése

olyan kérdéskört szabályozott, amelyre a képviselő-testület a Vkr. hatályba lépése előtt sem rendelkezett felhatalmazással, az Alkotmánybíróság a megsemmisítés napjaként a jelen határozat kihirdetésének napját jelölte meg.

2. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy a Vör2. 13. §-a magasabb szintű jogszabállyal ellentétesen állapított-e meg pótdíj-fizetési kötelezettséget.

A Vör2. 13. §-a a Vör2. 8. §-ában, valamint 10. § (2)–(11) bekezdéseiben foglalt magatartási szabályok megszegőivel szemben rendeli el „pótdíj” fizetését, ami a napi helyhasználati díj 200%-ának megfelelő összeg. A Vör2. 8. § és 10. §-a a piacon (vásáron) történő árusítás feltételeit, az árusítás szabályait határozza meg, meghatározva többek között azt, hogy hol, mikor és milyen feltételekkel lehet az árusítást folytatni.

A közterület-használati díj megállapítására az Ötv. 8. §-a alapján jogosult a helyi önkormányzat [ld.: 46/1997. (IX. 30.) AB határozat, ABH 1997, 320.; 38/1998. (IX. 23.) AB határozat, ABH 1998, 454.; 21/2003. (IV. 18.) AB határozat, ABH 2001, 784.]. A közterület-használati díj a közterület használatának ellenértéke. Ezért nem tekinthető a közterület-használati díjnak sem a piac (vásár) helyhasználati díjának megállapítása (arra ugyanis jelenleg a Vkr. vonatkozik), sem a piac (vásár) tartására vonatkozó szabályok megszegése. Így az Ötv. 8. §-a alapján nem volt felhatalmazása a helyi önkormányzatnak a Vör2. 13. §-a szerinti pótdíj megállapítására.

Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy Vör2. 13. §-ában meghatározott „pótdíj” tartalmilag milyen jellegű fizetési kötelezettséget jelent. Az indítványozó által hivatkozott Áht. rendelkezéseiből következően a helyi önkormányzat csak törvény felhatalmazása alapján állapíthat meg fizetési kötelezettséget, díj és bírság megállapítására pedig nem rendelkezik hatáskörrel. A Vör2.-ben meghatározott „pótdíj” azonban – a szabályozás jellegére tekintettel – nem az Áht. szerinti (hatósági eljárás során befolyt) díjnak, illetve bírságnak minősül, az alábbiak szerint.

A Vör2. 13. §-ában szabályozott „pótdíj” megfizetésére az az árusító köteles, aki a fenntartó (önkormányzat) által megállapított piaci, vásári szabályokat megszegi. Így a Vör2. 13. §-ának megfogalmazása alapján a pótdíj a vásári és piaci árusítás helyére, idejére és feltételeire vonatkozó magatartási szabályok megsértőivel szemben megállapított szankció. A szankcionált magatartási szabályok az árusítás és terület-használat módját érintik, és azt hivatottak biztosítani, hogy a piac illetve vásár megrendezése során az árusok a gyalogos- és gépjármű forgalom, valamint a többi árus zavarása nélkül folytassák tevékenységüket. Így a „pótdíj” a vásári és piaci rendszabályainak megsértéséhez fűződik.

Az Alkotmánybíróság – a szabálysértésekre vonatkozó szabályozás alkotmányossági vizsgálata tárgyában hozott – 63/1997. (XII. 11.) AB határozatban úgy foglalt állást, hogy a szabálysértés a közigazgatás-ellenes magatartások, illetőleg az emberi együttélés szabályait sértő magatartás, az ún. kriminális cselekmények szankcionálására hivatott jogintézmény. (ABH 1997, 365, 367–368.) A szabálysértésekről

szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.) alapján „Szabálysértés az a jogellenes, tevékenységben vagy mulasztásban megnyilvánuló cselekmény, melyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet szabálysértésnek nyilvánít, s amelynek elkövetőit az e törvényben meghatározott joghátrány fenyeget” [1. § (1) bekezdés].

A helyi önkormányzat az Sztv. felhatalmazása alapján állapíthat meg szabálysértési tényállást. Az Sztv. 16. § (2) bekezdése azt is meghatározza, hogy az önkormányzati rendeletben megállapított pénzbírság legmagasabb összege harmincezer forint. Így, ha a helyi önkormányzat a rendeletében foglalt kötelezettségek megszegését szabálysértésnek minősíti, csak az Sztv.-ben meghatározott összegű pénzbírságot állapíthatja meg.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Vör2. 13. §-a – bár nem minősíti a megjelölt magatartásokat szabálysértésnek – tartalmilag szabálysértésről rendelkezett. A megállapított „pótdíj” pedig – miután a szabálysértés szankciójaként állapít meg a hivatkozott rendelkezések megsértőivel szemben fizetési kötelezettséget – valójában az Sztv. szerinti pénzbírság. Azonban a Vör2. 13. §-a nem rendelkezett konkrétan a szankcionált magatartások szabálysértéssé minősítéséről, aminek következtében a rendelkezés ellentétes az Sztv. 1. §-ával.

Az Alkotmánybíróság arra is felhívja a figyelmet, hogy az Szkr. 79. §-a alapján szabálysértésnek minősül, ha a vásár és piac fenntartására, jellegére, helyére és idejére vonatkozó szabályokat megszegik, valamint szabálysértést követ el az, aki a vásáron vagy a piacon jogszabály megszegésével árusít vagy szolgáltató tevékenységet végez. Mindkét esetben a közterület-felügyelő jogosult helyszíni bírságot kiszabni, melynek összege hatvanezer, illetve százezer forint. Magasabb szintű jogszabály tehát szabálysértésnek minősíti és szankcionálja azokat a magatartásokat, amelyekkel kapcsolatban a Vör2. 13. §-a „pótdíj-fizetési” kötelezettséget rendelt el. A Vör2. szerinti szabályozási mód további következménye, hogy az Szkr. 79. §-ának és a Vör2. 13. §-ának együttes értelmezése (és alkalmazása) alapján a piacon történő árusítás szabályait megszegőkkel szemben ugyanazon az alapon egyrészt az Szkr. szerinti pénzbírság, másrészt a Vör2. szerinti „pótdíj” is kiszabható, ami a szabálysértők kétszeres „megbírságolását” eredményezi.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy – miután több magasabb szintű jogszabállyal ellentétesen állapított meg pótdíj-fizetési kötelezettséget – a Vör2. 13. §-a sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság – a fent kifejtettek alapján a jelen határozat kihirdetésének napjával – megsemmisítette a Vör2. 13. §-át.

3. Az Alkotmánybíróság végül a Vör2. melléklete alkotmányossági vizsgálatát végezte el, amelyet az indítványozó az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésére tekintettel támadott.

Az indítvány benyújtásakor hatályos RVkr. 6. § (3) bekezdése úgy fogalmazott: „[a] vásár rendezője, illetve a piac fenntartója az árusítást helypénz, a piaci árusító helyisé-



gek (pavilon stb.) rendelkezésre bocsátása esetén bérleti díj fizetéséhez kötheti. Ezek mértékét a rendező (fenntartó) állapítja meg”. A hatályos Vkr. külön nem rendelkezik a helypénz megállapításának lehetőségéről, ez azonban következik a fenntartó jogi helyzetéből, aki ugyanis a helyhasználatot biztosítja a vásáron, piacon értékesítők számára a tulajdonában álló, vagy az általa bérelt, illetve használt területen.

A Vör2. 2. §-a a városi piac fenntartójaként Esztergom Város Önkormányzatát jelölte meg, s a Vör2. *mellékletében* szabályozta a helypénz mértékét.

Az Alkotmánybíróság a közterületen történő mozgóárúsítás, mint közterület-használat, valamint a fizetendő közterület-használati díj mértéke kapcsán a következőkre mutatott rá a 38/1998. (IX. 23.) AB határozatban: „[a] közterület-használati díj a közterület használatának ellenértéke. Ennek megfelelően a közterület-használat díjának alapvetően a közterület-használat értékét befolyásoló tényezőkhoz (a terület nagysága, a településen belüli elhelyezkedése, a használat módja, időtartama stb.) kell igazodnia. A közterület-használok között a közterület-használati díj mértéke tekintetében e tényezők alapján tett megkülönböztetés nem tekinthető alkotmányellenesnek. A közterület-használat díjának olyan szabályozása, amely a közterület-használat értékét meghatározó tényezők azonosságát esetén, a szolgáltatástól független, annak értékét nem befolyásoló szempontok alapján kirívóan magas díjfizetési kötelezettséget ír elő egyes vállalkozókra és ezzel megkülönböztetést tesz a közterületet használó vállalkozók között, önkényes, ezért alkotmányellenes. (...) Ez nem jelenti azt, hogy a helyi önkormányzat a közterület-használati díj megállapítása során ne érvényesíthetne helyi gazdaságpolitikai, városképi, városfejlesztési érdekeket is. Amint azt az Alkotmánybíróság a 20/1998. (V. 22.) AB határozatában (...) kifejtette, nem tekinthető alkotmányellenesnek az a szabályozás, amely a helyi érdekek érvényesítése érdekében díjkedvezményt, mentességet nyújt meghatározott vállalkozói csoportok számára” (ABH 1998, 454, 456–457.). Az Alkotmánybíróság idézett határozata ezen az alapon semmisítette meg azt az önkormányzati rendeletet, amely a mozgóárúsítás közterület-használati díját a többi közterület-használati díjhoz képest kirívóan magas összegben, azok sokszorosában állapította meg.

A piaci, illetve vásári helyhasználat, amennyiben a helyi önkormányzat a fenntartó, bár nem azonos a közterület-használattal, azzal rokonságot mutat. A helyhasználati díj ugyanis az adott piaci (vásári) hely használatának, valamint a fenntartó által ezzel kapcsolatosan nyújtott szolgáltatásoknak az ellenértéke. A hely használatának ellenértékét ennek megfelelően a hely használatát befolyásoló tényezőkhoz kell igazítani. A helyhasználati díj szempontjából a piac (vásár) fenntartója által nyújtott szolgáltatások, vagyis a használt hely nagysága, elhelyezkedése, jellege (például asztal biztosításával vagy anélkül), a használat módja (így például a keletkező kommunális hulladék mennyisége, amelynek elkülönített gyűjtését a fenntartó köteles biztosítani a Vkr. alapján), időtartama, stb. tényezők bírnak jelentőséggel. A helyi önkormányzat, mint a piac (vásár) fenntartója e

szempontokra tekintettel akár differenciáltan, akár kedvezményes díjtételek kialakításával is megállapíthatja a helyhasználati díj mértékét. Azonban a helyhasználat értékét nem befolyásoló szempontok (mint például az árusított árucikkből származó magasabb bevétel) alapján megállapított kirívóan magas helyhasználati díj a piacon (vásáron) árusítók között olyan megkülönböztetést eredményez, amely ellentétes az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével.

A Vör2. *melléklete* havi és napi helyhasználati díjakat állapít meg. A havi helyhasználati díjak között aszerint differenciál, hogy az árus milyen típusú árucikket árusít (élelmiszer, virág, ipari cikk, nép-, képző-, fotóművészeti cikk), illetve azon belül aszerint, hogy rendelkezik-e árusító építménnyel, avagy sem. A helyhasználati díjat az igénybe vett terület tekintetében sávosan szabályozza: vagyis az igénybe vett terület négyzetméterenkénti alapdíja magasabb, ha nagyobb – 2 m<sup>2</sup> feletti – területen történik az árusítás. (Így például egy élelmiszerárus havidíja 1400 Ft/ m<sup>2</sup>, ha 2 m<sup>2</sup> alatti területen árul. Ha azonban 2 m<sup>2</sup>-nél nagyobb területen árul, akkor a havidíj 1750 Ft/ m<sup>2</sup>. Árusító építmény esetén a havidíj 2 m<sup>2</sup>-ig 1600 Ft/ m<sup>2</sup>, 4 m<sup>2</sup> felett a havidíj 2130 Ft/ m<sup>2</sup>.)

A napi helyhasználati díjak között ugyancsak elsősorban az árusított termékek szerint tesz különbséget, valamint aszerint, hogy az árusítás kölcsönasztallal, vagy a nélkül történik. Az egyes árucikkek jellegére tekintettel jelentős mértékben eltérő helyhasználati díjakat állapított meg a Vör2. *melléklete*: míg élelmiszer- és virág árusítása esetén a havi helyhasználati díj alap négyzetméterenkénti díja 1400 Ft/hó, addig a nép-, képző és fotóművészeti árué 2000 Ft/hó, ipari cikk esetén pedig már 5000 Ft/hó. Hasonló arányú eltéréseket állapít meg a Vör2. *melléklete* a napi helyhasználati díjaknál (például kölcsönasztalon történő árusítás esetén: élelmiszer, virág: 80 Ft/ m<sup>2</sup>, nép-, képző- és fotóművészeti áru: 300 Ft/ m<sup>2</sup>, iparcikk 1500 Ft/ m<sup>2</sup>).

A helyhasználati díj meghatározása nem áll összefüggésben az Alkotmánybíróság által kifejtett szempontokkal. A Vör2. *melléklete* szerinti magasabb mértékű helyhasználati díj ugyanis nem az igénybe vett hely jellegét, használatának módját (pl. keletkező hulladék mennyisége) juttatja kifejezésre, hanem ezekkel közvetlen összefüggésben nem álló szempontokat, mint az áru jellege, illetve az igénybe vett terület nagyobb mértéke. A helyhasználati díj mértékének meghatározásában e szabályozási mód alapján nem a nyújtott szolgáltatások bírnak döntő jelentőséggel, hanem az, hogy az áru eladásából milyen bevétele származhat az árusnak.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint önmagában az a körülmény, hogy a Vör2. *melléklete* nem egységesen határozta meg a helyhasználati díjat, hanem differenciált a helyhasználok között, önmagában nem vezet alkotmányellenességre. Azonban a differenciálás elsődleges szempontja, vagyis az, hogy az árus milyen típusú árucikket árusít (élelmiszert, virágot, ipari cikket, nép- vagy képzőművészeti alkotást, stb.), valamint az, hogy a helyhasználati díj mértékének a helyhasználatot befolyásoló tényezőktől független – elsősorban az árus várható bevételeivel arányosan emelkedő, egyes árucikkekre tekintettel sokszoros mérték-

ben történt – megállapítása nem felel meg az Alkotmánybíróság által fent kifejtett követelményeknek.

Utal végül az Alkotmánybíróság arra is, hogy az önkormányzat tulajdonában álló helyiség (jelen esetben: piaci árusító helyiség, pavilon) bérleti díját a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 36. § (2) bekezdése alapján nem szabályozhatja önkormányzati rendeletben. Emellett megjegyzi az Alkotmánybíróság azt is, hogy bár a RVkr. a fenntartót felhatalmazta arra, hogy a helypénz (és piaci árusító helyiség esetén bérleti díj) mértékét megállapítsa, az RVkr. rendelkezéseiből sem következett, hogy a fenntartó önkormányzat önkormányzati rendeletben lett volna köteles ezek mértékéről rendelkezni.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Vör2. melléklete ellentétes az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével, és megsemmisítette azt.

Tekintettel arra, hogy a Vör2. mellékletének azonnali hatályú megsemmisítése a díjtáblázat megszűnését eredményezné, az Alkotmánybíróság a Vör2. mellékletét 2009. szeptember 30. napjával semmisítette meg.

Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a hatályos magasabb szintű jogszabályokból sem következik, hogy a városi, illetve piaci helypénz mértékét önkormányzati rendeletben (vagyis jogszabályban) kellene szabályozni.

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

Budapest, 2009. július 6.

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 452/B/2005.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 96. számában.

## 78/2009. (VII. 10.) 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 megállapítja, hogy a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testülete által plakátok elhelyezésének szabályairól al-

kotott 22/2004. (VII. 5.) számú rendelet 4. § (2) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt a határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testülete által a plakátok elhelyezésének szabályairól alkotott 22/2004. (VII. 5.) számú rendelet 1. § *b)* és *c)* pontja, 2. § és 4. § egésze, valamint az 5. § *a)* pontjának „hirdetés, felirat, szórólap, vetített kép” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testülete által a plakátok elhelyezésének szabályairól alkotott 22/2004. (VII. 5.) számú rendelet 3. §-a és az 5. § *c)* pontjának „épületárkádok alatti járda, alul- és felüljárók stb.” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt, továbbá az egyéb indítványi részeket visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### I n d o k o l á s

#### I.

Az indítványozó a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testülete által a plakátok elhelyezésének szabályairól alkotott 22/2004. (VII. 5.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) 1. § *b)* és *c)* pontja, 2–4. §-a, 5. § *a)* pontjának „hirdetés, felirat, szórólap, vetített kép” szövegrésze, valamint 5. § *c)* pontjának „épületárkádok alatti járda, alul- és felüljárók” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását, és kihirdetésének napjára visszamenő hatályú megsemmisítését kezdeményezte.

Az indítványozó egyrészt azt állította, hogy a kifogásolt szabályozás olyan engedélyezési rendszert tartalmaz, amely ellentétes a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvénnyel (a továbbiakban: Grtv.), valamint a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 12. § (3) bekezdésével. Ezért az indítványozó szerint az engedélyezési rendszer rendeleti szabályozása ellentétes az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével.

Szintén a jogforrási hierarchiára hivatkozva támadta az indítványozó az Ör. 1. § *c)* pontját, a 4. § (2) bekezdését, valamint az 5. § *a)* pontjának „szórólap, vetített kép” szövegrészt. Álláspontja szerint ezek a rendelkezések ellentétesek a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 8. §-ával és az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelettel. Az indítványozó az Ör.-nek a felbujtást szabálysértési szankcióval fenyegető 4. § (2) bekezdését az ártatlanság vélelmére utalva is kifogásolta.



Az indítványozó továbbá a tulajdonhoz való jogra hivatkozva kifogásolta, hogy az egyébként is önkényes engedélyezés a „közterülettel közvetlenül határos falfelületekre” is vonatkozik [Ör. 1. § c) pont].

Mindezek mellett az indítványozó – a konkrét alkotmányjogi összefüggés megindokolása nélkül – hivatkozott a vállalkozás és a gazdasági verseny szabadságára, valamint az „Alkotmány elveire és a belőlük fakadó jogalkotási követelményekre”.

## II.

Az Alkotmány indítvánnyal összefüggő rendelkezései:  
„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

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

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

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

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

Az Ör. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„1. §

Az Önkormányzat illetékességi területén

a) közterületen,

b) közterületen álló építményen és egyéb műtárgyon,

c) közterülettel közvetlenül határos falfelületen és kerítésen

plakátot csak a közterület tulajdonosának és az érintett épület, építmény, kerítés vagy egyéb műtárgy (a továbbiakban együtt: építmény) tulajdonosának az előzetes hozzájárulásával lehet elhelyezni.

2. §

(1) Az Önkormányzat tulajdonában lévő közterületek tekintetében a tulajdonosi hozzájárulás megadására a polgármester jogosult.

(2) A plakát elhelyezésére irányuló kérelemben pontosan meg kell jelölni, hogy

a kérelmező

a) kinek az érdekében,

b) mikor,

c) hol és

d) milyen

plakátokat kíván elhelyezni.

(3) A polgármester az engedélyt csak azt követően adhatja meg, hogy a kérelmező hitelt érdemlően igazolta az építmény tulajdonosának a plakát elhelyezéséhez való hozzájárulását.

3. §

(1) Nem kell engedélyt kérni a plakátok elhelyezésére kijelölt helyen történő plakátelhelyezéshez.

(2) Nincs szükség engedélyre a nemzeti zászló és a hatóság hivatalos hirdetményeinek elhelyezéséhez.

(3) Az (1) bekezdés szerinti helyeket a polgármester jelöli ki.

(4) A választási plakátok elhelyezésére a jelen rendelet előírásai mellett a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

4. §

(1) Aki a plakátot az (1) bekezdésben meghatározott helyen a közterület tulajdonosának és/vagy az építmény tulajdonosának engedélye nélkül vagy az engedélytől eltérően helyezi el szabálysértés miatt harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Felbujtás miatt az (1) bekezdés szerint büntetendő az is akinek érdekében a plakátot elhelyezték kivéve, ha bizonyítja, hogy a plakát jogellenes elhelyezésére nem adott megbízást.

(3) Azt a dolgot, amelyre nézve a jelen §-ban meghatározott szabálysértést elkövették, el kell kobozni.

5. §

Jelen rendelet alkalmazásában

a) plakát: minden falragasz, hirdetés, felirat, szórólap, vetített kép, zászló és embléma a hordozóanyagtól függetlenül,

b) plakát elhelyezése: minden olyan tevékenység, amely a plakátot az 1. §-ban meghatározott helyeken mások számára megismerhetővé teszi,

c) közterület: közhasználatra szolgáló minden olyan földterület, amelyet a rendeltetésének megfelelően bárki használhat, és az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván, valamint az egyéb ingatlanoknak a közhasználat céljára átadott területrészei (épületárkádok alatti járda, alul- és felüljárók stb.).”

## III.

Az indítvány részben megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján először azt vizsgálta meg, hogy a kerületi önkormányzat képviselő-testülete az adott tárgykörben jogosult-e önkormányzati rendeletet alkotni. Az Ör. preambuluma szerint a képviselő-testület a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 16. § (1) bekezdésében és szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Szbvtv.) 1. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján alkotta meg a plakátok elhelyezésének szabályairól szóló rendeletet.

Az Ötv. 16. § (1) bekezdése kimondja: „A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazá-

sa alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.”

Az Szbtv. 1. § (1) bekezdése kimondja: „Szabálysértés az a jogellenes, tevékenységben vagy mulasztásban megnyilvánuló cselekmény, melyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet szabálysértésnek nyilvánít, s amelynek elkövetőit az e törvényben meghatározott joghatárny fenyeget.”

Az Alkotmánybíróság tekintetbe vette továbbá az Ötv. 63/A. § h) pontját, amely szerint a fővárosi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozik – egyebek mellett – a fővárosi „közterülethasználat és a közterület rendjének” rendeleti szabályozása. A 65/A. § (2) bekezdése szerint a fővárosi „közgyűlés feladatkörében alkotott rendelete végrehajtása érdekében felhatalmazást adhat kerületi képviselő-testületnek rendeletalkotásra.”

Az Ötv. rendelkezéseire hivatkozva alkotta meg a fővárosi közgyűlés a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1995. (X. 20.) Föv. Kgy. rendeletet (a továbbiakban: Fkr.), amelynek hatálya a főváros területén található valamennyi közterületre kiterjed [1. § (1) bekezdés]. Az Fkr. 4. § (2) bekezdés b) pontja alapján közterület-használati hozzájárulást kell beszerezni „hirdetőberendezés és reklámhordozó elhelyezéséhez, fennmaradásához, ideértve a választási kampányt szolgáló önálló hirdető-berendezés közterületen történő elhelyezését, fennmaradását is, továbbá a közterületre jogszerűen – különösen hozzájárulás vagy jogszabály rendelkezése alapján – kihelyezett bármilyen építményre vagy tárgyra, különösen pavilonra, nyílt szerkezetű elárúsítópultra vagy építésre, illetve egyéb célt szolgáló állványzatra felszerelt reklám, illetve reklámhordozó berendezés elhelyezéséhez, fennmaradásához; továbbá bármilyen képek, vagy reklámok közterületre történő vitetéséhez, és az erre a célra szolgáló berendezések közterületre történő elhelyezéséhez, fennmaradásához”.

Az Fkr. felhatalmazza a kerületi önkormányzatokat további szabályozásra. A 2. § (1) kimondja: „Felhatalmazást kapnak Budapest főváros kerületi önkormányzatai, hogy e rendelet alapulvételével, annak végrehajtására és keretei között, az e rendeletben meghatározott kérdésekben (...) helyi sajátosságaiuknak megfelelően önkormányzati rendeletben szabályozzák a saját tulajdonukban lévő közterületek használatát és rendjét.” Az Fkr. – 2004. november 11-től hatályban lévő – 4. § (3) bekezdése szerint: „A kerületi önkormányzat rendeletében a közterület-használati hozzájáruláshoz kötött közterület-használat további eseteit is megállapíthatja.”

Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben – az akkor hatályban volt jogszabályok figyelembe vételével – azt állapította meg, hogy „a közterületen való hirdetések szabályozására (...) az önkormányzatok jogosultak” (1017/B/1994. AB határozat, ABH 1997, 804, 807.), illetve a hirdetések elhelyezésének szabályozásával az önkormányzat „törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyt rendezett”. (638/H/1992. AB határozat, ABH 1994, 746, 748.)

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kerületi képviselő-testület jogszabályi felhatalma-

zás alapján, az Alkotmány, az Ötv., az Szbtv., valamint az Fkr. hivatkozott rendelkezéseinek megfelelően fogadta el az Ör.-t. A plakátok elhelyezésével kapcsolatos szabályok megállapítása az Alkotmány 42. §-a szerinti „helyi közügynek” és az Ötv. 16. § (1) bekezdés szerinti „helyi társadalmi viszonynak” minősül. A szabálysértésre vonatkozó helyi önkormányzati rendelkezések megalkotását kifejezetten lehetővé teszi az Szbtv. 1. § (1) bekezdése, a fővárosi szabályozási kompetenciák elosztásáról pedig az Fkr. rendelkezik. A indítványban említett Jat. és a Grtv. helyébe lépő, a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Grtv2.) nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely kizárja a fővárosi kerületi képviselő-testületi szabályozást ebben a tárgy körben.

Ezért az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a kerületi önkormányzat képviselő-testülete az adott tárgy körben jogosult önkormányzati rendeletet alkotni.

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján külön vizsgálta az Ör. 4. § (2) bekezdését, amellyel összefüggésben az indítványozó két kifogást fogalmazott meg. Egyrészt úgy vélte, hogy a szabály ellentétes a szabálysértésekre vonatkozó – hivatkozott – magasabb szintű jogszabályokkal, másrészt amellet érvelt, hogy sérti az ártatlanság vélelmét.

Az Ör. 4. § (1) bekezdése szerint a plakát engedély nélküli vagy engedélytől eltérő elhelyezése szabálysértésnek minősül. A (2) bekezdés alapján felbujtás miatt büntetendő az is „akinek érdekében a plakátot elhelyezték kivéve, ha bizonyítja, hogy a plakát jogellenes elhelyezésére nem adott megbízást”.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem alkotmányellenes önmagában a szabálysértési tényállás megállapítása önkormányzati rendeletben. Erre kifejezett felhatalmazást ad az Szbtv. 1. § (1) bekezdése. Ugyanakkor a szabálysértések önkormányzati rendeleti szabályozása nem kerülhet ellentétbe a magasabb szintű jogszabályokkal. (638/H/1992. AB határozat, ABH 1994, 746, 748–750.)

Az Szbtv. 5. §-a kimondja: „Szabálysértés miatt az vonható felelősségre, akinek a cselekménye szándékos vagy gondatlan, kivéve, ha a szabálysértést meghatározó jogszabály csak a szándékos elkövetést bünteti.” A 6. § így rendelkezik: „A szabálysértést elköveti az is, aki mást a szabálysértés elkövetésére szándékosan rábír (felbujtás), és aki másnak a szabálysértés elkövetéséhez szándékosan segítséget nyújt (bűnségély).”

Az Alkotmánybíróság a 63/1997. (XII. 12.) AB határozatban a következőket állapította meg: „A szabálysértési eljárás rendje inkább közelít az államigazgatási eljárás általános szabályaihoz, de a büntetőeljárás egyes elemeiből is építkezik: így például a felelősségi szabályok terén. Szabálysértés elkövetője csak meghatározott életkort elért és megfelelő felismerési, akaratképző képességgel rendelkező természetes személy lehet, a büntetőjogi értelemben vett felróhatóság alapján. Szabálysértés miatt az elkövető akkor vonható felelősségre, ha cselekménye szándékos vagy gondatlan (...), a bizo-



nyítási teher – a büntetőeljáráshoz hasonlóan – a hatóságokat terheli. A szabálysértési felelősségre vonás pedig a jogsértés természete, az elbírálás rendje és a szankció jellege tekintetében a büntető-igazságszolgáltatáshoz áll közel, azzal rokon.

A szabálysértési felelősség – legyenek bár az elkövetett jogsértések igazgatásellenesek vagy kriminális jellegűek – alapvetően »bűnfelelősség«, azaz természetes személy múltban elkövetett jogsértésére válaszol, s a felróhatóság alapján meghatározott – represszív jellegű – joghátrányt helyez kilátásba.” (ABH 1997, 365, 371.)

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság nem a szabálysértési felelősségi rendszert átalakító szabályozást vizsgált, hanem egy önkormányzati rendeletet, amelynek összhangban kell lennie a magasabb szintű jogszabályokkal, ezért nem térhet el az Szbtv. fogalmi és felelősségi rendszerétől. Az Szbtv. 5. §-a alapján a szabálysértési felelősségre vonás alapja a felróhatóság, a 6. § szerint felbujtó az, aki mást „szabálysértés elkövetésére szándékosan rábír”. Ezzel szemben az Ör. vizsgált rendelkezése alapján felbujtó az is, „akinek érdekében a plakátot elhelyezték”. Az Szbtv. fogalmi rendszere szerint viszont ezt a személyt csak akkor lehet felbujtónak tekinteni, ha ő bírta rá az elkövetőt a szabálysértés elkövetésére, vagyis – gyakorlatilag – ő adott megbízást a plakát elhelyezésére. A megbízó azonban nem mindig azonos azzal, akinek érdekében a plakátot elhelyezték. Továbbá az Ör. vizsgált rendelkezése alapján a „felbujtó” akkor nem vonható felelősségre, ha „bizonyítja, hogy a plakát jogellenes elhelyezésére nem adott megbízást”. Ilyen kimentési szabályt az Szbtv. nem tesz lehetővé.

Ezért az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy az Ör. 4. § (2) bekezdése ellentétes az Szbtv. 6. §-ával, ezért sérti az Alkotmány 44/A. § (2) is, amely szerint a helyi képviselő-testület rendelete nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.

Mivel az Alkotmánybíróság megállapította a támadott rendelkezés alkotmányellenességét az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján, külön nem vizsgálta, hogy az ellentétes-e az ártatlanság vélelmének követelményével, amely az Alkotmány 57. § (2) bekezdéséből következik.

Az Alkotmánybíróság az Ör. 4. § (2) bekezdését a határozat kihirdetésének napjával semmisítette meg, mert az indítvány nem adott indokot az Alkotmánybírósról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. § (4) bekezdése szerinti visszamenőleges hatályú megsemmisítésre.

3. Az indítványozó kifogásolta, hogy az Ör. rendelkezései alapján a polgármester jogállamban elfogadhatatlan, önkényes döntéshozatalra jogosult.

Az Ör. 1. §-a alapján közterületen, közterületen álló építményen és egyéb műtárgyon, valamint közterülettel közvetlenül határos falfelületen és kerítésen csak a közterület tulajdonosának és az érintett építmény tulajdonosának az előzetes hozzájárulásával lehet elhelyezni plakátot. A 2. § (1) bekezdése szerint az önkormányzat tulajdonában lévő közterületek tekintetében a tulajdonosi hozzájárulás

megadására a polgármester jogosult. A (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy nem önkormányzati tulajdon esetén a polgármester „az engedélyt csak azt követően adhatja meg, hogy a kérelmező hitelt érdemlően igazolta az építmény tulajdonosának a plakát elhelyezéséhez való hozzájárulását.” Ugyanakkor az Ör. 3. §-a alapján a plakátok elhelyezésére kijelölt helyen történő plakátelhelyezéshez nem kell engedélyt kérni.

Az Ör. nem határozza meg a polgármester döntésének eljárási és tartalmi feltételeit. Ebből azonban következik, hogy a polgármester az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében elismert jogállamiságot sértő módon, önkényesen gyakorolhatná jogkörét. Az engedélyezési eljárásra – mint önkormányzati hatósági ügyre – irányadók a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezései [12. § (3) bekezdés *b*) pont; 19. § (2) bekezdés], továbbá a polgármester határozatával szemben – a Ket. VII. fejezetében meghatározottak szerint – jogorvoslatok vehetők igénybe.

Az engedélyezésnél irányadó tartalmi szempontokat szintén más jogszabályok határozzák meg. Az Fkr. 7. § (1) bekezdése kimondja: „A közterület-használati hozzájárulási kérelem elbírálása során figyelembe kell venni a Fővárosi Szabályozási Kerettervet [FSZKT, 46/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. rendelet], a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzatot [BVKSZ 47/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. rendelet], az adott területre vonatkozó Kerületi Szabályozási Tervet (KSZT), valamint a Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatot (KVSZ), a városképi, városrendezési, műemlékvédelmi, közlekedési, környezetvédelmi, közegészségügyi és köztisztasági előírásokat, kereskedelmi és turisztikai szempontokat, s érvényesíteni kell a jogszabályok előírásait is.” Továbbá az engedélyezési eljárásban a polgármester a plakátok tartalmával összefüggően csak olyan szempontokat érvényesíthet, amelyeket jogszabályok írnak elő (például a Grtv2.-beli reklámtiltalmak és -korlátozások, a Btk. által tiltott magatartások, stb.), és nem terjeszkehdhet túl azokon.

Következésképpen a polgármester nem dönthet szabad belátása szerint, ezért az Ör. támadott rendelkezései nem ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.

4. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az indítványozónak azt a kifogását, hogy a „közterülettel közvetlenül határos falfelületek” esetében az Ör. alkotmányellenesen korlátozza a tulajdonhoz való jogot [Ör. 1. § *c*) pont].

Az Ör. 1. § *c*) pontja azt írja elő, hogy a közterülettel közvetlenül határos, magántulajdonban lévő falfelületeken történő plakátelhelyezéshez az építmény tulajdonosának előzetes hozzájárulása szükséges. Ez a rendelkezés nem az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében elismert tulajdonhoz való jog korlátozása, hanem a tulajdonjog garanciája, mivel a tulajdonos hozzájárulása hiányában nem teszi lehetővé a plakátok elhelyezését. Mindezt megerősíti az Ör. 2. § (3) bekezdése, amely kimondja: „A polgármester az engedélyt csak azt követően adhatja meg, hogy a kérelmező hitelt ér-

demlően igazolta az építmény tulajdonosának a plakát elhelyezéséhez való hozzájárulását.”

Az Ör. annyiban korlátozza a tulajdonhoz való jogot, hogy a tulajdonos hozzájárulása esetén is megköveteli a közterület tulajdonosának hozzájárulását [1. § c)], ami az önkormányzat esetében a polgármester engedélyét jelenti [2. § (1)]. Tehát a „közterülettel közvetlenül határos falfelületek” esetében (a közterületek álló egyéb építményekhez hasonlóan) a magántulajdonos rendelkezése önmagában nem elegendő, a közterület tulajdonosának rendelkezése is szükséges a plakát kihelyezéséhez. Ezért az Ör. nem jelenti a tulajdon elvonását, nem lehetetleníti el a tulajdonhoz fűződő részjogosultságokat, hanem részlegesen korlátozza a tulajdon feletti szabad rendelkezést.

Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jogot alapvető jognak tekinti [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.]. A későbbi gyakorlatot meghatározó 64/1993. (XII. 22.) AB határozat kimondta, hogy az Alkotmány a tulajdonjogot az egyéni cselekvési autonómia anyagi alapjaként részesíti védelemben. A tulajdonjog közérdekű korlátozásánál azt kell tisztázni, hogy indokolt-e a jogszabályban a közérdekre való hivatkozás, illetve, hogy nincs-e szó a tulajdonjog korlátozásán kívül más alapjog sérelméről is. (ABH 1993, 373, 380–382.) A 42/2006. (X. 5.) AB határozat megállapította: „A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelési jogkörben hagyva annak meghatározását, konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse.” (ABH 2006, 520, 529.) Ez a határozat a tulajdonkorlátozás arányosságával kapcsolatban kimondta: „A vizsgálat másik szempontja itt is – az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése alapján – az arányosság. Az arányosság tekintetében a tulajdonhoz való jog Alkotmányban meghatározott szabályából nem származik sajátos követelmény. Ezért az arányosság általános vizsgálati mércéje alkalmazandó: a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia.” (ABH 2006, 529.)

Jelen ügyben a plakátok elhelyezésére vonatkozó korlátozás nem érinti az építmény, falfelület tulajdonjogának lényegét, mert nem vonja el a tulajdon, és nem zárja ki a használati jogok érvényesülését [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 26; 42/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 528.]. A tulajdonkorlátozás szükségességét megalapozó közérdekű cél megállapítható az Ör. és a felhatalmazó rendelkezések alapján (városképi, építésügyi szempontok stb.). Mivel nem kizárólag a tulajdonos magánautonómiáját érintő kérdékről van szó, hanem helyi közügyről, helyi társadalmi viszonyról, ezért a tulajdon feletti szabad rendelkezést korlátozó hozzájárulási (engedélyezési) eljárás intézményesítése szükséges közérdekű korlátozásnak tekinthető. [Az ingatlan-tulajdon önkormány-

zati rendeletben történő, közérdekű korlátozásának vizsgálatairól: 27/2000. (VII. 6.) AB határozat, ABH 2000, 444, 454.]

A korlátozás arányosságánál az Alkotmánybíróság azt vette tekintetbe, hogy az engedély csak jogi indokkal, megfelelő jogszabályi hivatkozással tagadható meg [Fkr. 7. § (1), Grtv2., stb.]. Ezért a konkrét esetekben a jogorvoslati szervként eljáró bíróság ellenőrizni tudja a tulajdonkorlátozás szükségességét és arányosságát.

Ezért az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való joggal összefüggésben előterjesztett indítványt elutasította.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Ör. 1. § b) és c) pontja, 2. § és 4. § egésze, valamint az 5. § a) pontjának „hirdetés, felirat, szórólap, vetített kép” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

5. Az indítványozó hivatkozott a vállalkozás és a gazdasági verseny szabadságára, valamint az „Alkotmány elveire és a belőlük fakadó jogalkotási követelményekre” is. Azonban indítványában nem jelölte meg, hogy az Ör. mely rendelkezéseit és milyen konkrét alkotmányjogi összefüggés alapján tartja alkotmányellenesnek. Továbbá az indítványból az sem állapítható meg, hogy az indítványozó az Ör. 3. §-át és az 5. § c) pontjának „épületárkádok alatti járda, alul- és felüljárók stb.” szövegrészét milyen okból tartja alkotmányellenesnek.

Az 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 szerint „az indítvány tartalmazza: a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabályok megsértének, valamint az Abtv.-nek és egyéb törvényeknek azokat a rendelkezéseit, amelyekből az indítványozó jogosultsága és az Alkotmánybíróság hatásköre megállapítható.” Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni: az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miatt és mennyiben sérti [654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.]. Az indítványozó – a paragrafusok felsorolásán túl – nem jelölte meg, hogy az Alkotmány hivatkozott rendelkezései konkrétan mely támadott rendelkezésekkel ellentétesek, és milyen indokból tartja alkotmányellenesnek a szabályozást.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság – az Abtv. 22. § (2) bekezdése alapján – az Ör. 3. §-a és az 5. § c) pontjának „épületárkádok alatti járda, alul- és felüljárók stb.” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt, továbbá az egyéb indítványi részeket visszautasította.



Végezetül az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy eljárása során észlelte: az Ör. 4. § (1) bekezdésének az „(1) bekezdésben meghatározott helyen” szövegrésze elírást tartalmaz. A hivatkozás értelemszerűen az Ör. 1. § (1) bekezdésére vonatkozik. Ennek a jogalkotói hibának azonban az alkotmánybírói eljárásban nem volt jelentősége.

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

Budapest, 2009. július 6.

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

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

Alkotmánybírói ügyszám: 866/B/2004.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 96. számában.

## 79/2009. (VII. 10.) 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 Sárospatak Város Képviselő-Testületének a gyermekvédelmi támogatásokról szóló 4/2000. (II. 28.) rendelete 6/A. §-a alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az Észak-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján kezdeményezte Sárospatak Város Képviselő-testületének a gyermekvédelmi támogatásokról szóló 4/2000. (II. 28.) rendeletének (a továbbiakban: Gyr.) – a 16/2008. (V. 30.) számú rendelettel kiegészített – 6/A. §-a alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését, miután tör-

vényességi észrevételét a képviselő-testület nem fogadta el. Az indítványozó álláspontja szerint Gyr. 6/A. §-a az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sérti, mivel a képviselő-testület a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben (a továbbiakban: Gyvt.) kapott felhatalmazáson túlterjeszkedve, illetőleg felhatalmazás nélkül állapította meg a gyermekvédelmi támogatás megvonásának eseteit. A képviselő-testület hatásköre a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás megállapítására terjed ki, ezt az ellátást kiegészítheti, más pénzbeli támogatást állapíthat meg és a támogatást természetbeni ellátás formájában is nyújthatja. A törvényben meghatározott jogosultsági feltételek fennállása esetén a jegyző, illetőleg a képviselő-testület — az indítványozó szerint — köteles a gyermekvédelmi támogatásokat megállapítani és folyósítani további feltételek nélkül a rászoruló gyermek részére. A Gyr. kiegészítésével tehát a képviselő-testület túlterjeszkedett a Gyvt.-ben kapott felhatalmazáson, ami ekként törvénytörő és alkotmányellenes.

Az indítványozó megjegyzte, hogy a rendelkezésére álló iratok tanúsága szerint a képviselő-testület „már a Gyr. elfogadásakor is nyilvánvalóan tisztában volt azzal, hogy jogszabálysértő helyi rendeletet alkot”. Álláspontja szerint „semmilyen körülmények között nem fogadható el (...) azon helyi jogalkotási szemlélet, amely a Gyvt. rendelkezéseitől tudatosan eltérő, azoknak tudatosan ellenszegülő helyi szabályozás létjogosultságát azzal a célkitűzéssel kívánja alátámasztani, (...) hogy ily módon jelezze, a jelenlegi törvényi szabályozás (...) megváltoztatásának szükségességét”. „Az önkormányzatnak (...) úgy kell szabályoznia, hogy azok a rászoruló gyermekek és családjuk, akik az adott élethelyzetben segítségre szorúlnak, ellátatlanul ne maradjanak”. Mindez a sérelmezett szabályozás „csorbítja az Alkotmány 67. §-ában rögzített alapvető gyermek jogokat is”.

##### 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.”

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

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

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

2. A Gyr. érintett rendelkezései:

„6/A. §. Meg kell vonni a gyermekvédelmi támogatásokat azoktól a szülőktől, akik a gyermekeiket nem járatták

iskolába, illetve az iskolai életmódra felkészítő kötelező óvodai foglalkozásra, és ezzel a gyerek nevelését, értelmi, erkölcsi fejlődését veszélyeztetik.”

### III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. §-ának (1) bekezdése előírja, hogy a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.

A Gyvt. a gyermekvédelmi támogatások tekintetében kizárólag arra hatalmazta fel a települési önkormányzatok képviselő-testületeit, hogy rendeletben szabályozzák a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás mértékét [21. § (1) bekezdés], a hatáskörükbe tartozó ellátást kiegészíthetik és más pénzbeli támogatásokat is megállapíthatnak [18. § (2) bekezdés], továbbá megállapítják a hatáskörükbe tartozó ellátásoknál az igazolás és a nyilatkozat tartalmát, a benyújtás részletes szabályait, az elbírálás részletes szempontjait, a jövedelemszámításnál irányadó időszakot [131. § (1) bekezdés]. A többi pénzbeli és természetbeni ellátás (így például a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény, a kiegészítő gyermekvédelmi támogatás és az óvodáztatási támogatás) vonatkozásában a Gyvt. nem tartalmaz felhatalmazást helyi jogalkotásra.

2. A Gyr. támadott rendelkezésében a képviselő-testület a gyermekvédelmi támogatások megvonásának eseteit állapította meg. Az Alkotmánybíróság megállapította: a Gyvt. nem adott felhatalmazást arra, hogy az önkormányzatok a gyermekvédelmi támogatás megvonását, annak feltételeit szabályozzák. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ilyen tartalmú önkormányzati rendeleti szabályozás ellentétes a Gyvt. előírásaival, így a Gyr. érintett 6/A. §-a az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sérti. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányellenesnek nyilvánított Gyr. rendelkezését megsemmisítette [lásd 7/1999. (IV. 28.) AB határozat, ABH 1999, 379.; 56/2002. (XI. 28.) AB határozat, ABH 2002, 648.].

Mivel az Alkotmánybíróság Gyr. 6/A. §-a alkotmányellenességét az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelme miatt megállapította, a további vizsgálatot az eddigi gyakorlatát követve [31/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 133, 136.; 27/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 444, 451.; 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 205.; 4/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 37, 44.; 61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193, 200.; 21/2001. (VI. 21.) AB határozat, ABH 2001, 231, 236.] mellőzte.

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

Budapest, 2009. július 6.

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1173/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 96. számában.

## 80/2009. (VII. 10.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Kerepes Nagyközség Képviselő-testületének a gyermekvédelem helyi rendszeréről szóló 16/2006. (IV. 28.) rendeletének 6. § (6) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság Kerepes Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a pénzbeli, természetbeni és személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások helyi szabályozásáról szóló 15/2006. (IV. 28.) rendelete 7. § (8)–(14) bekezdései alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárását megszünteti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

### I.

1. A Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 99. § (2) bekezdés *a)* pontja alapján – egy beadványban – kezdeményezte Kerepes Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének a gyermekvédelem helyi rendszeréről szóló 16/2006. (IV. 28.) rendeletét (a továbbiakban: Gyr.) módosító 14/2008. (VI. 10.) rendelet, valamint Kerepes Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a pénzbeli, természetbeni és személyes



gondoskodást nyújtó szociális ellátások helyi szabályozásáról szóló 15/2006. (IV. 28.) rendeletét (a továbbiakban: Szm.) módosító 13/2008. (VI. 10.) rendelet 1. §-a alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését, miután törvényességi észrevételét a képviselő-testület nem fogadta el. Az indítványozó kifejtette, hogy mindkét módosítás az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sérti, mivel azokat törvényi felhatalmazás nélkül és a törvényi szabályozással ellentétes tartalommal alkották meg.

1.1. A Gyr. sérelmezett módosítása [Gyr. 6. § (6) bekezdése] a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás megállapíthatósága tekintetében – a helyszíni szemle lefolytatásában való közreműködéssel, illetve a tankötelezettség teljesítésével kapcsolatos – kizáró feltételeket állapított meg. Az indítványozó szerint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) értelmében a képviselő-testület hatásköre a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás megállapítására terjed ki, ezt az ellátást kiegészítheti, más pénzbeli támogatást állapíthat meg és a támogatást természetbeni ellátás formájában is nyújthatja. A törvényben meghatározott jogosultsági feltételek fennállása esetén a képviselő-testület – az indítványozó szerint – köteles a támogatást megállapítani és folyósítani további feltételek nélkül a rászoruló gyermek részére. A Gyr. módosításával tehát a képviselő-testület túlterjeszkedett a Gyvt.-ben kapott felhatalmazáson, ami ekként törvénysértő és alkotmányellenes.

1.2. Az Szm. módosítását [Szm. 7. § (8)–(14) bekezdései] hasonlóképpen alkotmányellenesnek ítélte az indítványozó, mivel abban a képviselő-testület a szociális segély feltételeként önkormányzati közérdekű munka végzését és az esetleges tankötelezettség teljesítését írta elő, valamint meghatározta az önkormányzati közérdekű munka végzésének feltételeit, továbbá az ennek ellenértékéért járó szociális segély mértékét. Álláspontja szerint ezekkel a rendelkezésekkel a képviselő-testület túlterjeszkedett a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben kapott rendeletalkotási felhatalmazáson.

2. Az indítványozó mindkét esetben a módosító rendelkezéseket megállapító rendeletek alkotmányossága utólagos vizsgálatát kezdeményezte. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata, hogy nem a módosító rendelkezéseket hatályba léptető, hanem a módosított rendelkezéseket magába foglaló (inkorporáló) jogszabály rendelkezéseit vizsgálja [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.], ezért az Alkotmánybíróság az indítványok alapján a vizsgálatot a Gyr. és az Szm. vonatkozó rendelkezései tekintetében végezte el.

## 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 Gyr. érintett rendelkezései:  
„6. § (6) Nem állapítható meg rendkívüli gyermekvédelmi támogatás, ha  
a) a kérelmező a helyszíni szemle lefolytatását szándékosan gátolja,  
b) a szülő a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. tv.-ben meghatározott tankötelezettségét megszegi”.

## III.

Az indítvány részben megalapozott.

1. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. §-ának (1) bekezdése előírja, hogy a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot. A Gyvt. azon túl, hogy kötelezően ellátandó feladatként fogalmazza meg a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás biztosítását [18. § (1) bekezdés b) pont, 94. § (2) bekezdés], több kérdésben rendelet alkotására is felhatalmazza az önkormányzatok képviselő-testületeit. Így a települési képviselő-testület rendeletben szabályozza a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás mértékét [21. § (1) bekezdés], a hatáskörébe tartozó ellátást kiegészítheti és más pénzbeli támogatásokat is megállapíthat [18. § (2) bekezdés], továbbá megállapítja a hatáskörébe tartozó ellátásoknál az igazolás és a nyilatkozat tartalmát, benyújtásának részletes szabályait, az elbírálás részletes szempontjait, a jövedelemszámításnál irányadó időszakot [131. § (1) bekezdés].

2. A Gyr. sérelmezett rendelkezéseiben a képviselő-testület a rendkívüli gyermekvédelmi támogatásból kizáró két feltételt állapított meg. Az Alkotmánybíróság megállapította: a Gyvt. nem adott felhatalmazást arra, hogy az önkormányzatok a rendkívüli gyermekvédelmi támogatásra jogosultság feltételeit szabályozzák, különösen arra nem, hogy azt szűkítsék. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ilyen tartalmú önkormányzati rendeleti szabályozás ellentétes a Gyvt. előírásaival, így a Gyr. érintett 6. § (6) bekezdése az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sérti. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányellenesnek nyilvánított Gyr. rendelkezését megsemmisítette [lásd 7/1999. (IV. 28.) AB határozat, ABH 1999, 379.; 56/2002. (XI. 28.) AB határozat, ABH 2002, 648.].

3. Az Alkotmánybíróság az eljárása során megállapította, hogy Kerepes Nagyközség Önkormányzata a 9/2009. (V. 5.) rendeletével 2009. április 1-jei hatállyal módosította az Szm.-t. A hatályos szöveg az indítványozó által kifogásolt szabályozást nem tartalmazza. Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét az Alkotmánybíróságról szóló

1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.], valamint akkor vizsgálja, ha a hatályát veszítő jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben ugyancsak tartalmazza a sérelmezett rendelkezést (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.). Az Alkotmánybíróság ezért az Szt. vonatkozásában tárgyalanná vált indítvány tekintetében az eljárását – 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) pontjára is figyelemmel – megszüntette.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzététele az Abtv. 41. §-án alapul.

Budapest, 2009. július 6.

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1360/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 96. számában.

## 81/2009. (VII. 10.) 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 megállapítja, hogy Abony Város Önkormányzata Képviselő-testületének a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 5/2000. (II. 29.) számú rendelete 10. § (1) bekezdésének „, és a családban élők nem rendelkeznek (az Sztv. 4. §. (1) bekezdés b) pont szerinti) vagyonnal” szövegrésze alkotmányellenes, ezért e rendelkezést a határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

A megsemmisítés folytán a 10. § (1) bekezdése az alábbi szöveggel marad hatályban:

„10. § (1) Az átmeneti segély megállapítására az Sztv. 45. §-a szerinti szabályokat és az R 31. §-ában foglaltakat kell alkalmazni azzal, hogy a támogatásban az részesülhet, akinek családjában az egy főre számított havi családi jöve-

delem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét, egyedül élő esetén annak 150%-t.”

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Abony Város Önkormányzata Képviselő-testületének a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 5/2000. (II. 29.) számú rendelete 12. § (2) bekezdés b) pontjának „a havi rendszeres gyógyító ellátás költsége az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 25%-át meghaladja és”, valamint „és a kérelmezőre tekintettel ápolási díjat állapított meg” szövegrészei alkotmányellenesek, ezért e rendelkezéseket a határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

A megsemmisítés folytán a 12. § (2) bekezdése az alábbi szöveggel marad hatályban:

„12. § (2) Az Önkormányzat természetbeni ellátásként közgyógyellátást biztosít:

a) a Sztv. 50. § (1), (2) bekezdése alapján

b) a Sztv. 50. § (3) bekezdése alapján a szociálisan rászorult személyek számára (méltányos közgyógyellátás) az alábbiak szerint:

Méltányos közgyógyellátásra az a szociálisan rászorult személy jogosult, akinek az egy főre jutó havi nettó családi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150%-át, 75 év felett 160%-át, egyedül élő kérelmező esetén 200%-át, 75 év feletti egyedül élő kérelmező esetén 210%-át.”

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### I n d o k o l á s

#### I.

A Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője (a továbbiakban: hivatalvezető) törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva megállapította, hogy Abony Város Önkormányzata Képviselő-testületének a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 5/2000. (II. 29.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) egyes rendelkezései ellentétesek a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.) rendelkezéseivel, és ezért törvényességi észrevétellel élt Abony Város Önkormányzata Képviselő-testülete (a továbbiakban: Képviselő-testület) felé. A Képviselő-testület a törvényességi észrevételben foglaltakat csak részben fogadta el, de az átmeneti segély és a méltányossági közgyógyellátás, mint szociális ellátási forma vonatkozásában az Ör.-t nem módosította. A hivatalvezető ezért a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál indítványozta az Ör. 10. § (1) bekezdés „és a háztartásban élők nem rendelkeznek (az Sztv. 4. § (1) bekezdés b) pont szerinti) vagyonnal” szövegrésze, valamint a 12. § (2) bekezdés b) pont „akinek a havi rendszeres gyógyító ellátás költsége az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 25%-át meghaladja” és



„és a kérelmezőre tekintettel ápolási díjat állapított meg” szövegrészei alkotmányellenesség miatti megsemmisítését, mert álláspontja szerint e rendelkezések az Sztv. 1. § (1) bekezdése, a 7. §-a, a 45. §-a és az 50. § (3) bekezdése rendelkezéseivel való ellentét miatt sértik a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban Ötv.) 16. § (1) bekezdését és a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 10. §-át, ezáltal az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglaltakat is.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hivatalvezetői indítvány benyújtása óta a Képviselő-testület a 2009. évben két alkalommal is módosította az Ör.-t, s a 3/2009. (II. 27.) számú rendeletének (a továbbiakban: Örm.) 16. §-a az Ör. 10. § (1) bekezdésének támadott rendelkezését is módosította. Ezért az Alkotmánybíróság a vizsgálatát az indítvány erre vonatkozó részében az Ör. 10. § (1) bekezdése hatályos rendelkezésére folytatta le.

## II.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését a következőkre alapozta:

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 Jat. indítvánnyal érintett rendelkezése:  
„10. § A tanács rendeletet ad ki  
a) törvény, törvényerejű rendelet felhatalmazása alapján a helyi, területi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályok megállapítására;  
b) a magasabb szintű jogszabályban nem rendezett társadalmi viszonyok rendezésére.”

3. Az Ötv. indítvánnyal 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.”

4. Az Sztv. indítvánnyal érintett rendelkezései:  
„1. § (1) E törvény célja, hogy a szociális biztonság megteremtése és megőrzése érdekében meghatározza az állam által biztosított egyes szociális ellátások formáit, szervezetét, a szociális ellátásokra való jogosultság feltételeit, valamint érvényesítésének garanciáit.”

„7. § (1) A települési önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulónak átmeneti segélyt, étkeztést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulónak az életét, testi épségét veszélyezteti.”

„32. (3) Ha e törvény másként nem rendelkezik, a települési önkormányzat képviselő-testülete rendeletben szabályozza a hatáskörébe tartozó pénzbeli ellátások megállapí-

tásának, kifizetésének, folyósításának, valamint ellenőrzésének szabályait.”

„45. § (1) A települési önkormányzat képviselő-testülete a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, valamint időszakosan vagy tartósan létfenntartási gonddal küzdő személyek részére a rendeletében meghatározott átmeneti segélyt nyújt. Átmeneti segély pénzügyi tevékenységnek nem minősülő kamatmentes kölcsön formájában is nyújtható.

(2) Az átmeneti segély esetén az ellátás megállapításánál figyelembe vehető egy főre számított havi családi jövedelemhatárt az önkormányzat rendeletében úgy kell szabályozni, hogy az az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegénél, egyedül élő esetén annak 150%-ánál alacsonyabb nem lehet.

(3) Az átmeneti segély adható alkalmanként és havi rendszerességgel. Az alkalmankénti segély gyógyszer-támogatásként, illetve az egészségbiztosítás által nem vagy csak részben támogatott egészségügyi szolgáltatás díjaként is megítélhető. A havi rendszerességgel adott átmeneti segély jövedelemkiegészítő támogatásként, rendszeres nevelési támogatásként, továbbá az önkormányzat rendeletében meghatározott más ellátási formaként is nyújtható.

(4) Elsősorban azokat a személyeket indokolt átmeneti segélyben részesíteni, akik önmaguk, illetve családjuk létfenntartásáról más módon nem tudnak gondoskodni, vagy alkalmanként jelentkező többletkiadások, különösen betegség, elemi kár miatt anyagi segítségre szorulnak.

(5) A fővárosban – ha a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzat másként nem állapodik meg – a hajléktalanok átmeneti segélyezése a fővárosi önkormányzat feladata.”

„50. § (1) Közgyógyellátásra jogosult  
a) az átmeneti gondozott, az átmeneti és tartós nevelésbe vett kiskorú;  
b) a rendszeres szociális segélyben részesülő egészségkárosodott személy;  
c) a pénzellátásban részesülő hadigondozott és a nemzeti gondozott;  
d)  
e) a központi szociális segélyben részesülő;  
f) a rokkantsági járadékos;  
g) az, aki I., II. csoportú rokkantsága alapján részesül nyugellátásban, baleseti nyugellátásban;  
h) az, aki, vagy aki után szülője vagy eltartója magasabb összegű családi pótlékban részesül.

(2) Közgyógyellátásra jogosult az a személy is, akinek esetében a havi rendszeres gyógyító ellátásnak az egészségbiztosítási szerv által elismert térítési díja (a továbbiakban: rendszeres gyógyító ellátás költsége) az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a 10%-át meghaladja, feltéve, hogy a családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem éri el az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét, egyedül élő esetén 150%-át. A rendszeres gyógyító ellátás költségének számításánál az Eb. 23. §-ának b), d) és e) pontja alapján fizetendő térítési díjat nem kell figyelembe venni.

(3) Az (1)–(2) bekezdésben foglaltakon kívül az a szociálisan rászorult személy is jogosult közgyógyellátásra, akinek esetében a települési önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek fennállnak. Az önkormányzat rendeletében

a) az egy főre számított havi családi jövedelemhatárt úgy kell szabályozni, hogy az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150%-ánál, egyedül élő esetén annak 200%-ánál alacsonyabb jövedelmet, továbbá

b) a havi rendszeres gyógyító ellátás költségének mértékéül az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 25%-át meghaladó összeget jogosultsági feltételként nem lehet előírni; a szociális rászorultság további feltételeit az önkormányzat a helyi viszonyoknak megfelelően szabályozza.”

5. Az Ör. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„10. § (1) Az átmeneti segély megállapítására az Sztv. 45. §-a szerinti szabályokat és az R 31. §-ában foglaltakat kell alkalmazni azzal, hogy a támogatásban az részesülhet, akinek háztartásában az egy főre számított havi családi jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét, egyedül élő esetén annak 150%-t, és a háztartásban élők nem rendelkeznek (az Sztv. 4. §. (1) bekezdés b) pont szerinti) vagyonnal.”

„12. § (2) Az Önkormányzat természetbeni ellátásként közgyógyellátást biztosít:

a) a Sztv. 50. §. (1), (2) bekezdése alapján

b) a Sztv. 50. § (3) bekezdése alapján a szociálisan rászorult személyek számára (méltányos közgyógyellátás) az alábbiak szerint:

Méltányos közgyógyellátásra az a szociálisan rászorult személy jogosult, akinek a havi rendszeres gyógyító ellátás költsége az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 25%-át meghaladja és az egy főre jutó havi nettó családi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150%-át, 75 év felett 160%-át, egyedül élő kérelmező esetén 200%-át, 75 év feletti egyedül élő kérelmező esetén 210%-át és a kérelmezőre tekintettel ápolási díjat állapított meg.”

6. Az Ör. hatályos és vizsgált rendelkezései:

„10. § (1) Az átmeneti segély megállapítására az Sztv. 45. §-a szerinti szabályokat és az R 31. §-ában foglaltakat kell alkalmazni azzal, hogy a támogatásban az részesülhet, akinek családjában az egy főre számított havi családi jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét, egyedül élő esetén annak 150%-t, és a családban élők nem rendelkeznek (az Sztv. 4. § (1) bekezdés b) pont szerinti) vagyonnal.”

„12. § (2) Az Önkormányzat természetbeni ellátásként közgyógyellátást biztosít:

a) a Sztv. 50. §. (1), (2) bekezdése alapján

b) a Sztv. 50. § (3) bekezdése alapján a szociálisan rászorult személyek számára (méltányos közgyógyellátás) az alábbiak szerint:

Méltányos közgyógyellátásra az a szociálisan rászorult személy jogosult, akinek a havi rendszeres gyógyító ellá-

tás költsége az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 25%-át meghaladja és az egy főre jutó havi nettó családi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150%-át, 75 év felett 160 %-át, egyedül élő kérelmező esetén 200%-át, 75 év feletti egyedül élő kérelmező esetén 210%-át és a kérelmezőre tekintettel ápolási díjat állapított meg.”

### III.

Az indítvány megalapozott.

1. A helyi önkormányzatok rendeletalkotásának általános kereteit az Alkotmány, a Jat. és az Ötv. rendelkezései határozzák meg. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. A Jat 1. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal, illetve a Jat. 10. §-a alapján az önkormányzat rendeletet ad ki törvény, törvényerejű rendelet felhatalmazása alapján a helyi, területi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályok megállapítására, valamint a magasabb szintű jogszabályban nem rendezett társadalmi viszonyok rendezésére. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.

A Képviselő-testület az Ör. 10. §-ában a pénzügyi szociális ellátások közül az átmeneti segély folyósítására vonatkozó helyi szabályokat állapította meg. A hivatalvezető szerint az Ör. 10. § (1) bekezdésének „és a háztartásban élők nem rendelkeznek (az Sztv. 4. § (1) bekezdés b) pont szerinti) vagyonnal” szövegrésze ellentétes az Sztv. 45. § (1) és (2) bekezdésével és ebből következően az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglaltakkal. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hivatalvezetői indítvány benyújtása óta a Képviselő-testület az Ör. 10. § (1) bekezdését az Örm. 16. §-a 2009. március 5. napjával úgy módosította, hogy a „háztartásban” szövegrészek helyébe a „családban” szövegrészek léptek.

Az Sztv. 32. § (3) bekezdése alapján, ha e törvény másként nem rendelkezik, a települési önkormányzat képviselő-testülete rendeletben szabályozza a hatáskörébe tartozó pénzügyi ellátások megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint ellenőrzésének szabályait. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutatott: „Az Sztv. – preambuluma szerint – a szociális segítségre szorulóknak a helyzetének javítására irányul, e törvény 32. § (3) bekezdése pedig kizárólag arra hatalmazza fel az önkormányzatokat, hogy az Sztv. eltérő rendelkezése hiányában csak az önkormányzati pénzügyi ellátások megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint ellenőrzésének szabályait állapítsák meg. Nem ad azonban felhatalmazást az Sztv. arra, hogy az önkormányzat a szociális ellátások igénylésének törvényi



feltételeit bővítsé, s így ezek körében a szociális jogosultságot előidéző okokat értékelje (...)" [29/2002. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2002, 543, 547–548.]

Az átmeneti segély megállapításakor figyelembe vehető törvényi feltételeket az Sztv. 45. §-a tartalmazza. E szakasz rendelkezései az önkormányzatok számára a törvényben meghatározottakon túli további feltételek megállapítására csak annyiban adnak felhatalmazást, hogy az átmeneti segély átmeneti pénzügyi tevékenységnek nem minősülő kamatmentes kölcsön formájában is nyújtható, illetve az ellátás megállapításánál figyelembe vehető egy főre számított havi családi jövedelemhatár megállapításánál az önkormányzatnak rendeletében úgy kell szabályozni a jövedelemhatárt, hogy az az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegénél, egyedül élő esetén annak 150%-ánál alacsonyabb nem lehet. Az Sztv. 7. § (1) bekezdése pedig előírja, hogy a települési önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulóknak átmeneti segélyt, étkeztést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteti. Az átmeneti segély a krízishelyzet megoldásának eszköze, vagyoni helyzetétől függetlenül kell biztosítani az önkormányzatnak.

A Képviselő-testület azonban az Sztv. 45. §-a által adott felhatalmazáson túlterjeszkedve az átmeneti segély folyósíthatóságának további feltételeként előírta, hogy a családban élők nem rendelkezhetnek az Sztv. 4. § (1) bekezdés *b)* pontjában meghatározott vagyonnal.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 10. § (1) bekezdésének „, és a családban élők nem rendelkeznek [az Sztv. 4. § (1) bekezdés *b)* pont szerinti] vagyonnal” szövegrésze törvényellenes, ellentétes az Sztv. 45. §-ának rendelkezéseivel és így sérti a Jat. 10. §-ának és az Ötv. 16. § (1) bekezdésének rendelkezéseit is, ezáltal az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglaltakat is. Ezért az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség miatt az Ör. 10. § (1) bekezdésének „, és a családban élők nem rendelkeznek [az Sztv. 4. § (1) bekezdés *b)* pont szerinti] vagyonnal” szövegrészt e határozat közzétételének napjával megsemmisítette.

2. Az Sztv. 49–53. §-ai a természetben nyújtott szociális ellátások közül a közgyógyellátás szabályait tartalmazzák. Az Ör. 12. § (2) bekezdés *a)* pontja a szociálisan rászorultaknak a törvény rendelkezése szerinti alanyi jogú, *a b)* pontja pedig a Képviselő-testület által megállapított további szabályok figyelembe vételével méltányossági alapú közgyógyellátás szabályait tartalmazzák.

A hivatkozott Ör. 12. § (2) bekezdés *b)* pontjának „akinek a havi rendszeres gyógyító ellátás költsége az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 25%-át meghaladja” és „és a kérelmezőre tekintettel ápolási díjat állapított meg” szövegrészei törvényellenességét és alkotmányellenességét is állította, mivel azok szerinte ellentétesek az Sztv. 1. § (1) bekezdésével és az 50. § (3) bekezdés *b)* pontjával, és így sértik az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését is.

Az Sztv. 50. § (3) bekezdése a méltányossági alapú közgyógyellátás feltételeinek önkormányzati rendeletben tör-

tendő megállapítása korlátjaként úgy rendelkezik, hogy az önkormányzat rendeletében *a)* az egy főre számított havi családi jövedelemhatárt úgy kell szabályozni, hogy az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150%-ánál, egyedül élő esetén annak 200%-ánál alacsonyabb jövedelmet, továbbá *b)* a havi rendszeres gyógyító ellátás költségének mértékeként az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 25%-át meghaladó összeget jogosultsági feltételként nem lehet előírni; a szociális rászorultság további feltételeit az önkormányzat a helyi viszonyoknak megfelelően szabályozza.

Az Ör. 12. § (2) bekezdés *b)* pontja a törvényi korlátot átlépve, a méltányossági alapú közgyógyellátásra jogosultság egyik feltételét az Szt. 50. § (3) bekezdés *b)* pontjában foglaltakkal ellentétben úgy állapította meg, hogy arra az a szociálisan rászorult személy jogosult, akinek a havi rendszeres gyógyító ellátás költsége az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 25%-át meghaladja. Az Ör. 12. § (2) bekezdés *b)* pont „és a kérelmezőre tekintettel ápolási díjat állapított meg” szövegrésze pedig a méltányossági alapú közgyógyellátás megállapíthatóságának – az Sztv.-ben foglaltakon túli – további feltételét írta elő. Az Sztv. nem ad lehetőséget az önkormányzat számára ilyen jellegű további feltétel megállapítására, így a Képviselő-testület az Sztv. 50. § (3) bekezdésében kapott felhatalmazáson túlterjeszkedve szabályozott.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 12. § (2) bekezdés *b)* pontjának „a havi rendszeres gyógyító ellátás költsége az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 25%-át meghaladja és”, valamint „és a kérelmezőre tekintettel ápolási díjat állapított meg” szövegrészei törvényellenesek, ellentétesek az Sztv. 50. § (3) bekezdésének rendelkezéseivel és így sértik a Jat. 10. §-ának és az Ötv. 16. § (1) bekezdésének rendelkezéseit is, ezáltal az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglaltakat is. Ezért az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség miatt az Ör. 12. § (2) bekezdés *b)* pontjának „a havi rendszeres gyógyító ellátás költsége az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 25%-át meghaladja és”, valamint „és a kérelmezőre tekintettel ápolási díjat állapított meg” szövegrészeit e határozat közzétételének napjával megsemmisítette.

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

Budapest, 2009. július 6.

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1437/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 96. számában.

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI

### 339/B/2002. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 72. § (4) bekezdése, valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek az országgyűlési képviselők választásán történő végrehajtásáról szóló 60/2005. (XII. 21.) BM rendelet 5. számú mellékletének 1. és 2. számú mintája alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó álláspontja szerint a közérdekű adatok nyilvánosságát sértik a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 72. § (4) bekezdése és a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek az országgyűlési képviselők választásán történő végrehajtásáról szóló 9/1998. (II. 20.) BM rendelet (a továbbiakban: R1.) érvénytelen szavazatokra vonatkozó rendelkezései. Az indítványozó az indítványban kifejtette, hogy az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) intézett kérelmében kérte, hogy egy meghatározott statisztikai formában értékelje ki az érvénytelen szavazatokat, amit azonban az OVB elutasított. Az indítványozó OVB elnökéhez intézett leveléből kiderül, hogy az indítványozó a R1. 6. számú mellékletének 1. és 2. számú mintáját kifogásolja, mivel azok szerinte „korlátozó érvénnyel határozzák meg a nyilvánosságra hozható adatok (eredmények) körét” az érvénytelen szavazatok tekintetében.

Mindezek miatt az indítványozó az Alkotmány 61. § (1) és (3) bekezdése alapján kérte az általa támadott jogszabályi rendelkezések megsemmisítését.

II.

1. Az Alkotmány indítványozó által hivatkozott rendelkezései:

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

(...)

(3) A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, valamint a sajtószabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

2. A Ve. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„72. § (4) A szavazatszámoló bizottság ezt követően külön csoportba helyezi és összeszámolja az érvénytelen szavazólapokat. Az érvénytelenség okát a szavazólap hátoldalára rávezeti, és azt a szavazatszámoló bizottság jelen levő tagjai aláírják. Az érvénytelen szavazólapokat külön kötegbe foglalja, és a köteget lezárja úgy, hogy a pecsét megsértése nélkül szavazólapot ne lehessen kivenni, illetőleg betenni. A kötegekre rá kell írni a szavazókör sorszámát és a kötegben levő szavazólapok számát.”

Az országgyűlési képviselők választásán történő végrehajtásáról szóló 60/2005. (XII. 21.) BM rendelet 5. számú mellékletének indítvánnyal érintett mintái:

„5. számú melléklet 1. számú minta

ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐK VÁLASZTÁSA	A
-------------------------------------	---

### EGYÉNI VÁLASZTÓKERÜLETI SZAVAZÓKÖRI JEGYZŐKÖNYV

(...)

#### A VÁLASZTÁS SZAVAZÓKÖRI EREDMÉNYE

(...)

c) Szavazás

Urnában lévő szavazólapok száma	Eltérés a szavazóként megjelentek számától (többlet:+/hiány:-)	Érvénytelen szavazatok száma	Érvényes szavazatok száma
<b>J</b>	<b>K</b>	<b>L</b>	<b>M</b>

Rontott szavazólapok száma: .....

Figyelem!

(...)

c) A J rovatba beírt számnak egyenlőnek kell lennie az L és M rovatba beírt számok összegével. (J rovat = L+M rovat.)

d) A jelöltenkénti érvényes szavazatok számát a jegyzőkönyv C oldalán kell feltüntetni. **A jelöltenkénti szava-**



zatok száma összegének meg kell egyeznie az M rovatba beírt számmal!

(...)

5. számú melléklet 2. számú minta

ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐK VÁLASZTÁSA	A
-------------------------------------	---

### TERÜLETI LISTÁS SZAVAZÓKÖRI JEGYZŐKÖNYV

(...)

c) Szavazás

Urnában lévő szavazólapok száma	Eltérés a szavazóként megjelentek számától (többlet:+/hiány:-)	Érvénytelen szavazatok száma	Érvényes szavazatok száma
J	K	L	M

Rontott szavazólapok száma: .....

Figyelem!

(...)

c) A J rovatba beírt számnak egyenlőnek kell lennie az L és M rovatba beírt számok összegével. (J rovat = L+M rovat.)

d) A listánkénti érvényes szavazatok számát a jegyzőkönyv C oldalán kell feltüntetni. **A listánkénti szavazatok száma összegének meg kell egyeznie az M rovatba beírt számmal!**

(...)

5. számú melléklet 3. számú minta

ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐK VÁLASZTÁSA	A
-------------------------------------	---

### JEGYZŐKÖNYV AZ EGYÉNI VÁLASZTÓKERÜLET VÁLASZTÁSI EREDMÉNYÉRŐL

(...)

#### A VÁLASZTÁS EREDMÉNYE

(...)

c) Szavazás

Urnában lévő szavazólapok száma	Eltérés a szavazóként megjelentek számától (többlet:+/hiány:-)	Érvénytelen szavazatok száma	Érvényes szavazatok száma
J	K	L	M

Figyelem!

(...)

e) A J rovatba beírt számnak egyenlőnek kell lennie az L és M rovatba beírt számok összegével. (J rovat = L+M rovat.)

f) A jelöltenkénti érvényes szavazatok számát a jegyzőkönyv C oldalán kell feltüntetni. **A jelöltenkénti szavazatok száma összegének meg kell egyeznie az M rovatba beírt számmal!**

(...)

5. számú melléklet 4. számú minta

ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐK VÁLASZTÁSA	A
-------------------------------------	---

### I. JEGYZŐKÖNYV A TERÜLETI VÁLASZTÓKERÜLETI SZAVAZATÖSSZESÍTÉSÉRŐL

(...)

#### A VÁLASZTÁS EREDMÉNYE

(...)

c) Szavazás

Urnában lévő szavazólapok száma	Eltérés a szavazóként megjelentek számától (többlet:+/hiány:-)	Érvénytelen szavazatok száma	Érvényes szavazatok száma
J	K	L	M

Figyelem!

(...)

e) A J rovatba beírt számnak egyenlőnek kell lennie az L és M rovatba beírt számok összegével. (J rovat = L+M rovat.)

f) A listánkénti érvényes szavazatok számát a jegyzőkönyv C oldalán kell feltüntetni. **A listánkénti szavazatok száma összegének meg kell egyeznie az M rovatba beírt számmal!**

### III.

Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság eljárása során mindenek előtt azt állapította meg, hogy a R1.-t 2004. október 29. napjával hatályon kívül helyezte a 65/2004. (X. 29.) BM rendelet 19. § (1) bekezdése, majd ezt a rendeletet is hatályon kívül helyezte a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek az országgyűlési képviselők választásán történő végrehajtásáról szóló 60/2005. (XII. 21.) BM rendelet (a továbbiakban: R2.). Az R2. 5. számú melléklete tartalmaz olyan mintákat, amelyeket az indítvány is támadott, ezért az Alkotmánybíróság az eljárását hatályos szabályozás tekintetében folytatta le.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként az indítvánnyal támadott rendelkezéseknek az Alkotmány 61. § (1) bekezdéssel való összhangját vizsgálta.

2.1. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése alapján – az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében – mindenkinek joga van arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje és terjessze. A közérdekű adatokhoz való szabad hozzáférés teszi lehetővé az állam polgárai számára a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás és az igazságszolgáltatás működése jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését. A nyilvánosság a közhatalom demokratikus működésének előfeltétele. A közérdekű információk megismerhetősége garantálja a közügyek intézésének áttekinthetőségét. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt ellenőrzés és befolyás azonban csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat. [32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 183–184.] A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény ennek megfelelően a következőképpen határozza meg a közérdekű adat fogalmát: „(...) *közérdekű adat*: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől”.

A választások eredménye az állam működését és az állampolgárok életét, közügyekben való részvételét alapvetően befolyásoló információ, azt a közérdekű adatokhoz való jog alapján hozzáférhetővé kell tenni. Ezekhez az adatokhoz a hozzáférést indokoltá teszi továbbá a választások tisztaságának követelménye is, aminek részét képezi a választási eredményekre vonatkozó adatok megismerése. A választások eredménye a leadott szavazatok száma, azon belül az érvényes és érvénytelen szavazatok száma, valamint az érvényes szavazatokon belül az egyes jelöltekre leadott szavazatok száma alapján kerül megállapításra, figyelemmel az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény rendelkezéseire. A választás eredményére vonatkozóan kezelésükben lévő adatokat a Ve. 6. §-a, 75. § (2) bekezdése valamint 76. § (2) bekezdése alapján a választási irodák kötelesek nyilvánosságra hozni, illetve hozzáférhetővé tenni.

2.2. A Ve. 72. §-a a szavazatszámoló bizottság egyes feladatait, illetve a szavazatszámolás szabályait rögzíti. A Ve. 72. §-ának indítvánnyal támadott (4) bekezdése ebben a körben rendelkezik az érvénytelen szavazatoknak a szavazatszámolás során irányadó, a választások tisztaságát biztosító kezelési szabályairól. Eszerint az érvénytelen szavazatokat az érvényesektől külön csoportba kell helyezni, majd az érvénytelen szavazólapokat külön kötegbe kell foglalni és lezárni úgy, hogy a köteghez a pecsét megsértése nélkül ne lehessen hozzáférni.

Az R2. támadott rendelkezései az országgyűlési képviselők választásán az egyes (egyéni és területi listás) szavazókörökben a Ve. 74. §-a szerinti, (többek között) a választás eredményét tartalmazó jegyzőkönyv mintáit tartalmazzák.

Az indítvánnyal támadott rendelkezések a szavazatszámolás eljárási szabályait és az eredmény szavazatszámoló bizottság általi rögzítésének konkrét módját tartalmazzák. A választás eredményére vonatkozó adatok nyilvánosságra hozatalát tehát nem a Ve. és az R2. indítvánnyal támadott rendelkezései, hanem a Ve. 2.1. pontban ismertetett szabályai rögzítik.

2.3. Az indítványozó tartalmilag nem a választási irodák kezelésében lévő adatok nyilvánosságra hozatalát rendező szabályok alkotmányellenességét vetette fel, hanem a választási eredmény rögzítésére vonatkozó szabályokat kifogásolta azon az alapon, hogy az érvénytelen szavazatok számát további szempontok szerint nem rögzítik a jegyzőkönyvben (és feltételezhetően az adatlapon is – bár ez utóbbi tekintetében az indítványozó nem terjesztett elő indítványi kérelmet). Vagyis az indítványozó nem valamely állami szerv kezelésében lévő (közérdekű) adat hozzáférhetőségét hiányolta indítványában, hanem a kezelt – közérdekű – adatok meghatározott szempontok szerinti tovább bontását és e bontásban történő kezelését.

A választási irodák által kezelt érvénytelen szavazatokra vonatkozó adatok érvénytelenségi okok szerinti kezelése az Alkotmány 61. § (1) bekezdéséből nem következik. A közérdekű adatokhoz való hozzáférés joga önmagában ugyanis nem foglalja magában az adatkezelő azon kötelezettségét, hogy a kezelt közérdekű adatot különböző szempontok szerint tovább bontva kezelje, és aszerint tegye hozzáférhetővé. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította. Megjegyzi ugyanakkor az Alkotmánybíróság: nem kizárt, hogy a jogalkotó rendelkezzen az érvénytelen szavazatok számának érvénytelenségi okok szerinti kezeléséről és közzétételéről.

3. Az Alkotmány 61. § (3) bekezdése azt a kötelezettséget állítja a törvényhozás elé, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényt, illetve a sajtószabadságról szóló törvényt a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával fogadja el. Az Alkotmány ezen rendelkezése és a támadott jogszabályi rendelkezések között – miután egyik sem az Alkotmány 61. § (3) bekezdésében megjelölt tárgyköröket szabályozza – alkotmányossági összefüggés nem állapítható meg, így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

Budapest, 2009. július 7.

*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. Lévy Miklós* s. k.,  
előadó alkotmánybíró



**22/B/2003. AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány, valamint alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Balogh Elemér, dr. Paczolay Péter és dr. Trócsányi László* alkotmánybírák különvéleményével – meghozta az alábbi

## határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a fegyveres erők hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 289. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a fegyveres erők hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 289. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

## Indokolás

## I.

Az Alkotmánybírósághoz magánszemély felhatalmazott jogi képviselője útján indítványt, majd nem sokkal később – lényegileg azzal egyező tartalommal – alkotmányjogi panaszt nyújtott be a fegyveres erők hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 289. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Egyúttal kérte, hogy a „döntés hatályát az Alkotmánybíróság terjessze ki” az alapeljárásban, illetőleg a perújítás nyomán indult eljárásban egyedi ügyében hozott bírósági döntésekre.

A támadott rendelkezés szerint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja a minősítését bíróság előtt nem támadhatja meg. Az indítványozó úgy véli, hogy ez a rendelkezés sérti az emberi méltósághoz való jogot [Alkotmány 54. § (1) bekezdés], a bírósághoz, illetőleg a jogorvoslathoz való jogot [57. § (1) és (5) bekezdés], a jó hírnévhez való jogot [59. § (1) bekezdés], továbbá a munkához való jogot [70/B. § (1) bekezdés]. Érvelésében előadta, hogy a rendelkezés alkalmas a személyi képességektől történő megfosztásra; nem vezethető le az Alkotmányból a jogorvoslat kizárásának lehetősége; az alkalmatlan minősítés a későbbiekben megalapozatlan értékítéletre vezet; a megalapozatlan minősítés megfosztja attól, hogy végzettsége és képzettsége szerint végezhesen munkát.

Az Alkotmánybíróság főtítkára felhívta az indítványozó figyelmét arra, hogy alkotmányjogi panasz elkésettnek tekinthető, így érdemi eljárás lefolytatására nincs lehető-

ség. Egyúttal jelezte, hogy a jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányuló kérelem érdemi eljárás alapjául szolgálhat.

Az indítványozó jogi képviselője a megkeresésre úgy válaszolt, hogy ügyfele nevében az alkotmányjogi panaszt, míg saját nevében az utólagos normakontroll-kérelmet fenntartja.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

[...]

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

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

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

2. A Hszt. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„289. § (2) A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja minősítését bíróság előtt nem támadhatja meg.”

## III.

Az Alkotmánybíróság előkérdésként vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltételei fennállnak-e.

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 jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetve más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A (2) bekezdés alapján az alkotmányjogi panaszt írásban, a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül kell előterjeszteni az

Alkotmánybíróságnál. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelően az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt törvényi rendelkezéseket (feltételeket) az alkotmányjogi panasz elbírálása során együttesen kell értelmezni, és figyelembe venni. A két rendelkezés egybevetéséből nyilvánvaló, hogy az (1) bekezdés szerinti jogorvoslati lehetőségeken azokat a jogorvoslatokat kell érteni, amelyek az ügy jogerős befejezéséig terjeszthetők elő, vagyis az alkotmányjogi panaszra megállapított határidő számítása szempontjából a rendkívüli jogorvoslatokat figyelmen kívül kell hagyni, a rendkívüli jogorvoslatoknak az alkotmányjogi panasz benyújtására megállapított határidőt meghosszabbító hatálya nincs. [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361, 362.; 41/1998. (X. 2.), ABH 1998, 306, 309–310.]

Az indítványozó a jelen ügyben – elismerve azt, hogy az alapeljárásban hozott határozatokkal szemben már nem teljesíthető az Abtv. 48. § (2) bekezdésében írt feltétel – azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság a perújítási eljárásban hozott végzéseket tekintse irányadónak az alkotmányjogi panasz benyújtására rendelkezésre álló határidő számításakor. Mivel a perújítás rendkívüli jogorvoslat, az Abtv. szerint, illetőleg az Alkotmánybíróság hivatkozott gyakorlata alapján ennek az eljárásnak sincs az alkotmányjogi panasz benyújtására meghatározott határidőt meghosszabbító hatálya. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz elkésett, 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 – visszautasította.

#### IV.

Az alkotmányellenesség utólagos vizsgálatára irányuló indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat keretében mindenekelőtt rámutat: a Hszt. 289. § (2) bekezdésében írt minősítés a közszféra munkajogi szabályozásának olyan eleme, amely általában a törvényben szabályozott pályaelőmenetel, illetőleg pályántartás egyik feltételeként funkcionál. A közszféra munkavállalója ugyanis akkor válik jogosulttá a magasabb besorolásban megnyilvánuló előmenetelre, ha a minősítése legalább „alkalmas” eredményű. Az „alkalmatlan” minősítés pedig maga után vonja vagy vonhatja a pályaelhagyást, vagyis kötelezővé, illetőleg lehetővé teszi azt, hogy a munkáltató egyoldalú jognyilatkozattal megszüntesse az érintett foglalkoztatásra irányuló jogviszonyát. Esetenként előfordulhat, hogy valamely rendkívüli körülmény (áthelyezés, vezetői megbízás, szakmai alkalmatlanság felmerülése) soron kívüli minősítést indukál.

A karrier típusú (zárt) közszférati rendszerben tehát sajátos – az előmenetelt és a jogviszony stabilitását elősegítő – funkciója mellett a minősítés azt is szolgálja, hogy

az alkalmatlanná váló személyeket kiszűrje a rendszerből. Ez utóbbi elem nem azonos a versenyszféra kötetlenebb munkáltatói felmondási megoldásával, de annyiban mégis hasonló, hogy a munkavállaló képességeivel összefüggő jogviszony-megszüntetéshez kapcsolódik.

Magyarországon nem jött létre egységes, a közszféra egészére kiterjedő munkajogi szabályozás, így értelemszerűen a minősítéssel szemben sincs olyan követelmény, hogy az egyes *sui generis* törvények azonos rendelkezéseket tartalmazzanak. Az Alkotmánybíróság már többször rámutatott, hogy a munkajogi szabályozás eltérésében mutatkoznak meg azok a különbségek is, amik az egyes jogviszonyokban végzett munkatevékenységek eltérő jellegéből és közegéből fakadnak. Önmagában a munkával kapcsolatos viszonyok jogi szabályozásának különbsége nem jelent diszkriminációt, nem alkotmányellenes. (44/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 574, 575.)

A fentiekhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság megjegyzi: a közszférában a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésekor az érintett személy a közszférati rendszerre vonatkozó szabályozási tartalom ismeretében dönt arról, hogy a rendszerbe be kíván-e lépni, és ha igen, akkor ezzel együtt a rá irányadó szabályokat is elfogadja.

A jelen ügy szempontjából áttekintve a közszféra foglalkoztatási jogviszonyait szabályozó törvényeket, megállapítható, hogy a minősítésben foglaltak elleni jogorvoslat korlátozott, vagyis csak bizonyos esetkörben lehet bíróság előtt vitatni a munkáltató idevonatkozó megállapításait. Ennek nyilvánvaló ésszerű indoka az, hogy a minősítés a munkáltatói jogkör gyakorlójának, vagy az általa megbízott közvetlen vezetőnek a munkavállalóról, a munkavállaló tevékenységéről szóló értékelése, vagyis olyan szubjektív megnyilvánulás, amely sem önmagában, sem közvetlenül az eredményt megállapító részében nem lehet jogvita tárgya. A jogorvoslat ebből következően a minősítés esetlegesen előforduló bizonyos elemeire szorítkozhat; így az érintett a valótlan, illetőleg a személyiségi jogát sértő megállapításokat vitathatja.

A jelen eljárásban vizsgált rendelkezés – a Hszt. főszabályától (a törvény általános részében meghatározottaktól) eltérően – a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományára vonatkozó speciális szabályok körében nem korlátozza, hanem kizárja a jogorvoslat lehetőségét a minősítés ellen.

2. Az Alkotmánybíróság az 5/1992. (I. 30.) AB határozatában megállapította: „[a]z Alkotmány a jogorvoslat-hoz való jogot az alkotmányos alapjogok között rögzíti. Az, hogy az 57. § (5) bekezdése szerint a jogorvoslati jogot mindenki a törvényekben meghatározottak szerint gyakorolhatja, utalás az eltérő szabályozási lehetőségekre az egyes eljárásokban, arra, hogy a jogorvoslatnak többféle formája lehet. [...] a jogorvoslat-hoz 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 feltétlenül alkotmányellenes a



nem érdemi, nem ügydöntő határozatok esetén.” (ABH 1992, 27, 31.)

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában tehát a jogorvoslati 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.].

A jelen ügyben nem egy hatósági döntés, hanem munkáltatói aktus ellen zárja ki a törvény a bírósági jogorvoslatot, vagyis az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt követelmény megsértése nem merülhet fel. A Hszt. 297. §-a értelmében egyébként a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagját megilleti a panaszjog, amelynek keretében végső soron a miniszterhez panasszal, illetve fellebbezéssel fordulhat.

Az 57. § (1) bekezdés szerinti bírósághoz való fordulás jogával kapcsolatban az Alkotmánybíróság fontos körülményként értékelte, hogy az „alkalmatlan” minősítés önmagában nem szünteti meg a jogviszonyt, hanem egy további munkáltatói aktus (a jogviszony felmentéssel való megszüntetése) meghozatalát vonja maga után. A Hszt. 56. § (2) bekezdése szerint: „[a] hivatásos állományú tagjának a szolgálati viszonyát felmentéssel meg kell szüntetni, ha

a) minősítése, egészségi, pszichikai vagy fizikai állapota alapján, illetve – ha ez feltétel – nemzetbiztonsági szempontból beosztásának ellátására, valamint a 258. § (4) bekezdésben meghatározott okból hivatásos szolgálatra alkalmatlanná vált;” A (8) bekezdés értelmében „[a] munkáltatói jogkört gyakorló eljáró a felmentést köteles megindokolni. Ebből világosan ki kell tűnnie, hogy a felmentés indoka valós és okszerű.”

A Hszt. a bírósági utat a következők szerint nyitja meg az érintettek számára: „196. § (1) A hivatásos állományú tagja a szolgálati viszonyból származó jogvita esetén 30 napon belül keresettel fordulhat a bírósághoz”. Ez értelemszerűen irányadó a felmentésre is, amelynek nyomán a Hszt. 197. § (1) bekezdésének megfelelően „[a] bíróság a szolgálati viszony felmentéssel történő megszüntetéséről hozott határozatot hatályon kívül helyezi, ha az felmentési tilalomba ütközik, vagy egyébként jogellenes.” A felhívott rendelkezésekből kitűnően a Hszt. biztosítja az érdemi döntésekkel szemben a jogorvoslatot (a bírósághoz fordulás lehetőségét). Ez az alkotmányos követelmény ugyanakkor közvetlenül nem vetíthető ki a munkáltató mérlegelési jogkörében hozott döntéseire, így a minősítésre sem.

További fontos körülménynek tekintette az Alkotmánybíróság az eljárásban vizsgált jogviszony sajátos jellegét és tartalmát. A 8/2004. (III. 25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rámutatott: „[a]z Alkotmánybíróság szerint méltányolható nemzetbiztonsági érdek, hogy a szigorú belső konspiráció mellett működő nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységének konkrét tartalma, az eszközök és

a módszerek, az együttműködő személyek csak a legszűkebb körben váljanak ismertté. Minthogy a petíciós jog egyébként sem tekinthető korlátozhatatlan jognak, a Hszt. 297. § (1) bekezdésében szereplő korlátozásnak pedig az Alkotmánybíróság megítélése szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységének jellegére visszavezethető ésszerű okai vannak, az Alkotmánybíróság a Hszt. 297. § (1) bekezdésének megsemmisítésére irányuló indítványt nem találta megalapozottnak, ezért elutasította.” (ABH 2004, 144, 173–174.)] A jelen ügyben is ugyanebben látta a korlátozás indokát az Alkotmánybíróság: a minősítésben foglaltak a lehető legszűkebb körben váljanak ismertté.

Az Alkotmánybíróság a fentiekben kifejtettekre tekintettel megállapította, hogy a Hszt. 289. § (2) bekezdése nem sérti az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdését, ezért az indítványt e tekintetben elutasította.

3. Az indítványozó a Hszt. 289. § (2) bekezdését további alkotmányi rendelkezésekbe ütközőnek is tartotta. Az Alkotmánybíróság – az alább részletezett indokok alapján – az indítványt ezekre nézve is elutasította.

3.1. Az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben az indítványozó a személyi képességektől történő megfosztásra hivatkozott. Az indítványozónak ez a meglátása, miszerint a minősítés elleni jogorvoslat hiánya a személyi képességektől való megfosztást eredményezi, nem hozható összefüggésbe az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában 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.].

3.2. A jó hírnévhez való joggal összefüggésben az indítványozó arra hivatkozott, hogy a minősítés elleni jogorvoslat hiánya következtében azért sérül ez az alapjog, mert bizonyos társadalmi közegben a megalapozatlan értékítélet nyilvános. A támadott szabályozást a felhívott alkotmányi rendelkezéssel összevetve, megállapítható, hogy a jó hírnév egyfajta társadalmi közegben való létét feltételez, de ez a feltétel – éppen a minősítés titkossága miatt – a nemzetbiztonsági szolgálatoknál hiányzik. Ezen túlmenően a minősítéssel szembeni jogorvoslat biztosítása önmagában nem zárhatná ki azt, hogy az érintettre nézve ne legyenek kedvezőtlen megállapítások a minősítésben. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott rendelkezés nem sérti az Alkotmány 59. § (1) bekezdését.

3.3. A munkához való joggal összefüggésben az indítványozó – utalva az Alkotmány 59. §-ával kapcsolatban általa kifejtettekre – azt állította, hogy a megalapozatlan minősítés elzárja az érintettet a végzettsége és képzettsége szerinti munkavégzés lehetőségétől. A Hszt. 289. § (2) bekezdése nem a minősítés szabályait (tartalmát, eljárási rendjét, az eredmény megállapítását), hanem a minősítéssel szembeni jogorvoslat kizárását tartalmazza. Ezért az indítvány nem hozható összefüggésbe az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésével. Az Alkotmánybíróság gyakorla-

tában 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.].

Budapest, 2009. július 7.

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

### **Dr. Balogh Elemér alkotmánybíró különvéleménye**

1. Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 1. pontjával. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania, hogy a Hszt. 289. § (2) bekezdése alkotmányellenes, és azt a határozat kihirdetése napjával meg kellett volna semmisítenie, mert e szabály a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai esetében az Alkotmány 57. § (1) bekezdése által biztosított bírói úthoz való alapjog lényeges tartalmát szükségtelenül korlátozza azzal, hogy a minősítéssel szemben kizárja a bírósághoz fordulás lehetőségét. E megállapításra a minősítés és a felmentés Hszt.-ben foglalt szabályozásának és a rendes bíróság jogértelmezésének elemzése, valamint az Alkotmánybíróság – megítélésem szerint a jelen ügyben irányadónak tekintendő – határozatainak a megállapításai alapján jutottam, az alábbiak szerint.

1.1. A Hszt. szerint a minősítés célja a hivatásos állomány tagja szolgálati teljesítményének megítélése, a teljesítményt befolyásoló ismeretek, képességek, személyiségjegyek értékelése, továbbá az előmenetel elősegítése. A törvény szerint a minősítésben csak kellően alátámasztott, tényeken alapuló megállapítások szerepelhetnek, a minősített alkalmasságának megítélését indokolni kell. Azt, hogy a minősítés megfelel-e a törvényben rögzített követelményeknek, az általános szabály szerint a hivatásos állomány tagja szolgálati panasz benyújtása útján vitathatja, panasz elutasítása esetén pedig a törvény biztosítja a bírósági út lehetőségét. A bíróság az eljárásban a minősítés valótlan vagy személyiségi jogot sértő megállapításait vizsgálhatja felül.

1.2. A minősítés munkajogi jogintézmény, a közszférában dolgozók munkavégzésének különböző, az egyes jogviszony-típusokban kifejtett tevékenységekhez igazodó szempontok szerinti értékelését, a minősített személy szakmai alkalmasságának a megítélését jelenti. A minősítési eljárás lefolytatását a közszféra munkajogi szabályozása kötelezővé teszi az adott pályáútnak a jogviszonyok tartalmának lényeges változásával járó állomásain, illetve ettől függetlenül is – a megfelelő minőségű munkavégzésért motiválandó és az alkalmatlanság kiszűrésére –, meghatározott időközönként. Így van ez a Hszt.-nek a közszféra speciális jogviszonyaiban foglalkoztatottakra vonatkozó szabályozásában is.

A minősítés a munkáltató egyoldalú aktusa. Tartalma, végeredménye lényegesen kihat a minősített pályáújtára: előmenetelére és a jogviszony további fenntartására is. A többségi határozat is rögzíti, hogy a jogintézmény a közszféra munkajogi szabályozásának olyan eleme, amely a törvényben szabályozott pálya-előmenetel és a pályán tartás egyik feltétele. A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai közül a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál szolgálatot teljesítőknek azonban – a többségi álláspont szerint alkotmányos szabály alapján – nincs joguk arra, hogy a pálya-előmenetelüket hátráltató és – közvetve bár, a Hszt. alább bemutatásra kerülő felmentési szabályozásával összefüggésben – a pályájuk elhagyására kényszerítő munkáltatói aktus ellen bírósághoz forduljanak.

Kiemelendőnek tartom, hogy az alkalmatlan minősítés a Hszt. szabályozásában súlyos következménnyel jár: a munkáltató *köteles* a jogviszonyt felmentéssel megszüntetni. A minősítés alapján hivatásos szolgálatra alkalmatlanná válás a Hszt. 56. § (2) bekezdés *a)* pontja alapján önálló felmentési jogcímet jelent, a felmentés jogszerűségének alátámasztására a bíróság előtt a minősítés szolgál. Az alkalmatlan minősítésen alapuló felmentés tárgyában indított peres eljárásban azonban a bíróság – ahogyan azt az indítványozó által csatolt, saját ügyében hozott, a Legfelsőbb Bíróság TMfv.II.1/2000/5. szám alatti ítéletének indokolása rögzíti – a Hszt. 289. § (2) bekezdésében foglalt szabályra tekintettel csak azt vizsgálja, hogy a felmentéskor létezett-e olyan tartalmú minősítés, amely a Hszt. 56. § (2) bekezdésének *a)* pontjában meghatározott felmentési okot megalapozza. Mivel a bíróság a minősítést sem tartalmi, sem eljárási szempontból nem vizsgálhatja, a munkaügyi bíróság tévedett, amikor a minősítésre alapított felmentés jogszerűségével kapcsolatban a minősítési eljárásra vonatkozó rendelkezések megtartását vizsgálta.

A fentiek alapján számomra egyértelmű, hogy az alkalmatlan minősítésre alapított felmentés jogellenességének megállapítása iránti perben *nem érdemi* a felülvizsgálat: a jelen eljárásban vizsgált szabály alapján az alkalmatlan minősítésre alapított felmentésnek sem az indoka (valóban alkalmatlan-e a hivatásos szolgálat ellátására a felmentett személy), sem pedig az azt megelőző eljárás bíróság előtt vitássá nem tehető. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknak nem kell számot adniuk a bíróság előtt arról, hogy a jogviszony – a törvény más rendelkezésein alapuló – lényeges elemeinek alakulására kihatással lévő és a jogvi-



szony egyoldalú felbontására irányuló döntés háttérében álló minősítés nem a minősítő téves ítéletén alapul-e, ténymegállapításai megfelelnek-e a valóságnak, nem sértik-e a minősített személyhez fűződő jogait. Meg kell jegyezni, hogy az alkalmatlan minősítés miatti felmentés további hátrányos következményeket von maga után: az e címen felmentett személyt csak 30 nap felmentési idő illeti meg (szemben az általános szabályban meghatározott, a jogviszonyban töltött idő hosszától függő 2 és 8 hónap közötti felmentési idővel), egyáltalán nem jár végkielégítés, nem kerülhet sor a szolgálat érdekében az állományba való visszavételre; a megszűnéskor kiadandó igazoláson is szerepel a megszűntetés jogcíme.

Mindezek alapján úgy gondolom, hogy a minősítés, mint a fegyveres szervek és a velük hivatásos szolgálati viszonyt létesítők közötti jogviszony alakulására és egyáltalán annak létre lényeges hatással járó munkáltatói döntés olyan érdemi döntésnek minősül, amely ellen az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében biztosított bírói úthoz való jog lehetőségét indokolt biztosítani. Ezen alapvető jog a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál hivatásos állományú tagjai esetében is csak akkor korlátozható, ha a korlátozás megfelel az Alkotmánybíróság által kimunkált szükségesség/arányosság kritériumainak.

1.3. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének értelmezése során több határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmány e rendelkezése az eljárási garanciákon túl a bírósághoz fordulás alapjogát foglalja magában. Ezen alapjog tartalmát az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 67.; 59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 335.; 1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 35. AB határozatok]. Az Alkotmánybíróság az 59/1993. (XI. 29.) AB határozatában (ABH 1993, 353.) megállapította, hogy ez az alkotmányi rendelkezés mindenkinek alanyi jogosultságot biztosít ahhoz, hogy jogát független és pártatlan bíróság előtt érvényesítse. Az alapvető jogból következően az államra az a kötelezettség hárul, hogy – egyebek között – a polgári jogok és kötelezettségek (a polgári joginak tekintett jogviták) elbírálására bírói utat biztosítson. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a bírósághoz fordulás alapvető joga nem csak a beadványok előterjesztésének jogára szorítkozik, hanem a bírósági eljárásban a fél pozícióját biztosítja a személyeknek. A feleknek az Alkotmányban biztosított joguk van arra, hogy a bíróság az eljárásba vitt jogaikat és kötelezettségeiket elbírálja. A bírósághoz fordulás alapjoga – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére figyelemmel – nem jelent korlátozhatatlan alanyi jogot a perindításra. Törvény azonban az alapjog lényeges tartalmát nem korlátozhatja és a korlátozásnak elkerülhetetlenül szükségesnek és az elérni kívánt célhoz képest arányosnak kell lennie.” (930/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 502, 505.)

Az Alkotmánybíróság a bírósághoz fordulás alapjoga immanens tartalmaként definiálta azt is, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket érdemben elbírálhassa. [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263,

272.] Utóbbi követelményt a testület a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatával kapcsolatos érdemi követelményként írta elő, ám generálisan megállapítható, hogy a bíróság csak formalizált eljárás eredményeként meghozott érdemi döntéshozatal lehetősége esetén tölti be az Alkotmány 45. § (1) bekezdésében és az 50. § (2) bekezdésében megfogalmazott közhatalmi szerepét. Hasonló megállapítást tett az Emberi Jogok Európai Bírósága a Benthem v. Hollandia ügyben (1985. október 23., 8848/80), illetve az érdemi bírói felülvizsgálat kapcsán a Kudla v. Lengyelország (2000. október 26., 30210/96.) esetben. Mivel az érdemi döntési kompetencia része a bíróság fogalmának, ezért annak hiánya esetén a bírósághoz fordulás joga kiüresedik.

Az Alkotmánybíróság a minősítéshez több tekintetben hasonló munkajogi jogintézmény, a szolgálati viszonyból származó vétkes kötelezettségszegések miatt hátrányos következmények alkalmazásával járó fegyelmi felelősség szabályozása kapcsán az 51/1998. (XI. 27.) AB határozatában (ABH 1998, 478.) olyan szabályozás alkotmányellenességét állapította meg, amely a fegyveres erők hivatásos állományába tartozó személyek (a büntetés végrehajtási testület tagjainak) fegyelmi ügyeiben kellő súlyú alkotmányos indok nélkül zárta ki a bírói út igénybevételének lehetőségét. Az Alkotmánybíróság e határozatában rögzítette, hogy „[a] munkaügyi jogviták a polgári jogi jogvitákkal rokon jellegűek”, amelyekben – mint az egyenlő helyzetben lévő felek közötti jogvitákban – bírói utat kell biztosítani. A bírósághoz fordulás joga az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében más alapjogokhoz hasonlóan korlátozható. „A magyar jogrendszerben – az ún. versenyszféra, a közszolgálat, s egyéb területek sajátosságai miatt – a munkavégzésre irányuló jogviszonyokat több törvény eltérő jelleggel szabályozza, valamennyire jellemző azonban, hogy a munkaügyi jogviták tekintetében a bírói út igénybevételének lehetőségét biztosítják. Így van ez a munkaviszonyt, a közszolgálati és közalkalmazotti jogviszonyt, stb. szabályozó törvények esetében (ld. 3/1994. (I. 21.) AB határozat).” Az Alkotmánybíróság szerint a vizsgált esetben semmi nem indokolta azt, hogy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai szolgálati jogviszonya tekintetében a bírói út igénybevételére ne nyíljk lehetőség, a korlátozás a bírósághoz fordulás alapvető jogának lényeges tartalmát érintette, ezért nem felelt meg az alkotmányos követelményeknek.

Az Alkotmánybíróság a 8/2004. (III. 25.) AB határozatában (ABH 2004, 144.) szintén fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyával kapcsolatos ügyben döntött: a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai elleni fegyelmi és kártérítési felelősség megállapítására irányuló eljárás során az ügyvédi képviselést korlátozó rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát végezte el. E határozatban az igazságos bírói eljáráshoz, valamint a védelemhez való jog [Alkotmány 57. § (1) és (3) bekezdése] sérelmét állapította meg amiatt, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt, a vádról való döntéssel szemben megfogalmazott követelmények nem

érvényesülnek olyan eljárásokban, amelyek kimenetele az eljárás alá vont személy számára a büntetőjogi elmarasztaláshoz sok tekintetben hasonló, esetenként súlyosabb következményekkel járhat hivatása továbbfolytatásának lehetőségeit tekintve és a közösség tagjai által személyével kapcsolatban kialakított értékítélet alakulását illetően is. Az Alkotmánybíróság a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjainak fegyelmi és kártérítési felelőssége vizsgálata során – mellőzve az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe ütközés megállapítását – döntő jelentőségként értékelte azt, hogy az érintettek ezekben az ügyekben a bíróság előtt nincsenek megfosztva az ügyvédi képviselőlet lehetőségétől, valamint hogy nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely az ügyekben eljáró bíróságok hatáskörét korlátozná: a bíróságok előtt felvethetők mindazok a kérdések, kifogások vagy ellenérvek, amelyek az érintett személy fegyelmi vagy kártérítési felelőssége szempontjából lényegesek, és lefolytatható mindaz a bizonyítás, melyet a bíróság akár az érdekeltek indítványára, akár hivatalból szükségesnek tart elrendelni. Az Alkotmánybíróság ugyanezen határozatában megállapította azt is: „Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában kifejezésre juttatta azt az álláspontját, hogy a fegyveres szervek megfelelő működése aligha valósítható meg az annak megakadályozására irányuló jogi szabályozás nélkül, hogy a fegyveres szervek tagjai aláássák vagy bomlasszák a testület fegyelmét, ezért a szolgálati rend megtartásához fűződő érdek a fegyveres szerv sajátos függelmi viszonyai között indokoltá tehet csak az e szerveknél érvényesülő tilalmakat. Mindamellettt azonban az alkotmányos alapjogokat a fegyveres szerveknél szolgálati jogviszonyban állók tekintetében korlátozó törvénynek is meg kell felelnie az alkotmányos követelményeknek: a törvényhozó csak akkor korlátozhat alapjogot, ha másik alapjog, illetve egyéb alkotmányos érték védelme másképpen nem érhető el. Az e célból alkalmazott korlátozásnak továbbá arányban kell állnia az elérni kívánt céllal [22/1992. (IV. 10.) AB határozat, ABH 1992, 122, 123.; 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]. Ítélezési gyakorlatában az Emberi Jogok Európai Bírósága is hasonló elveket érvényesít (pl. Engel és társai kontra Hollandia ügy, 1976. június 8-i ítélet, valamint a Vereinigung Demokratischen Soldaten Österreichs és Gubi kontra Ausztria ügy, 1994. december 19-i ítélet).”

2. Az Alkotmánybíróságnak a fenti gyakorlata alapján – az alapjog korlátozásra irányadó szükségesség/arányosság teszt alkalmazásával – elsőként egyértelmű választ kellett volna adnia arra a kérdésre, milyen másik alapjog, alkotmányos érték vagy cél megvalósítása érdekében válik elkerülhetetlenül szükségessé annak kizárása, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál hivatásos szolgálatot teljesítő személyek a pálya-előmenetelüket és pályán maradásukat lényegesen befolyásoló döntés ellen bírósághoz fordulhassanak. Ezt követően pedig az arányosság követelményének érvényesülését (az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem

súlya megfelelő arányban áll egymással), kellett volna bizonyítani.

A jelen ügy elbírálása során figyelemmel kell lenni arra, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatokra jellemző a titkos és konspiratív jellegű feladat-meghatározás és teljesítés. Az Alkotmánybíróság a 13/2001. (V. 14.) AB határozatban (ABH 2001, 177.) már kifejtette és későbbi határozataiban [44/2004. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2004, 618.; 231/B/2003. AB határozat, ABH 2008. 1949, 1950.] is megerősítette, hogy „a nemzetbiztonsági érdekek védelme alkotmányos cél és állami kötelezettség. Az ország szuverenitása és az alkotmányos rendje a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapértékek. Az ország szuverenitásának érvényre juttatása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása, a szuverenitást, illetőleg az alkotmányos rendet sértő vagy veszélyeztető tevékenységek felderítése és elhárítása az államnak az Alkotmányból közvetlenül levezethető kötelezettsége [Alkotmány 2. § (2)–(3) bekezdés, 5. §, 35. § (1) bekezdés i) pont, 40/A. §, 48. §, 51. §].”

A jelen ügyben nem látom megállapíthatónak, hogy a minősítés bírói útra „terelése” veszélyeztetné a nemzetbiztonsági szolgálatok működését, az azokhoz kapcsolódó alkotmányos célok, értékek érvényesülését, kötelezettségek teljesítését. E célok megvalósíthatók a közsfera egyéb munkajogi jogviszonyaira jellemző módon, az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt alapjog korlátozása nélkül is. Figyelembe vettem azt is, hogy a minősítésben szereplő tényállítások valós voltának bíróság előtti bizonyítása megkívánná az azok alátámasztására szolgáló konkrét ügyeknek, eljárásoknak és a minősített által ezekben kifejtett tevékenységnek az ismertetését. A bíróságnak azonban a Polgári perrendtartásról szóló 1957. évi III. törvény 5. § (2) bekezdése alapján módjában áll az államtitok, szolgálati titok vagy külön törvényben meghatározott titok nyilvánosságra kerülését megakadályozandó, zárt tárgyalás elrendelésére, az e körbe tartozó információk védelmére garanciális rendelkezéseket tartalmaz továbbá az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXXV. törvény is. Ismételtén utalok az Alkotmánybíróság 8/2004. (III. 25.) határozatára, amely – a tisztességes eljáráshoz és a védelemhez való jog sérelme kapcsán – állapította meg: nemzetbiztonsági érdek sem indokolhatja a titoktartási kötelezettséggel eljáró ügyvédi képviselőlet tilalmát a nemzetbiztonsági szolgálatok tagjai ellen folytatott belső fegyelmi és kártérítési eljárásban (a bírósági eljárásban nem érvényesült ilyen tilalom). Döntő jelentőséget tulajdonított az Alkotmánybíróság a titokvédelmi szabályozásnak, amikor az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe ütközőnek ítélte azt, hogy az érintett, akinek jogairól és kötelezettségeiről döntenek, ne ismerhesse meg az ügyében hozott határozat részletes indokait, a minősített irat kezelésére előírt szabályok megtartása mellett.

A támadott szabály megítélésem szerint ebben az esetben is szükségtelenül korlátozza a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjainak az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében biztosított alapvető joga lé-



nyeges tartalmát azáltal, hogy kizárja a bírói út igénybevételenek lehetőségét a szolgálati viszonyt jelentős mértékben befolyásoló munkáltatói döntés ellen. Ezért a Hszt. 289. § (2) bekezdését az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie.

Budapest, 2009. július 7.

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

A különvéleményhez csatlakozom:

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

## 657/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 102. § (12) bekezdés *b)* pontja alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 102. § (12) bekezdés *a)* pontja, *c)–e)* pontjai, (13) bekezdése, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 47/A. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Közokt. tv.) 102. § (11) és (12) bekezdései felülvizsgálatát és megsemmisítését kérte. A vitatott rendelkezések az indítványozó szerint a helyi önkormányzatok alapvető jogait sértik, mivel a helyi önkormányzat mint fenntartó nem tud önállóan dönteni költségvetése megalkotása tárgyában a kisebbségi közoktatási intézmények költségvetése rész-kérdésében. A Közokt. tv. 102. § (11) bekezdése ugyanis számos kérdésben – ezek között az intézményi költségvetés kérdésében – a kisebbségi önkormányzat egyetértésétől teszi függővé az önkormányzati költség-

vetés megalkotását. Az egyetértés hiánya esetén a Közokt. tv. 102. § (12) bekezdése intézményesít ugyan egy eljárást a hiányzó egyetértés pótlására, azonban az indítványozó álláspontja szerint ez sem alkotmányos, mivel a bizottság összetétele olyan, ami nem garantálja a helyi önkormányzat – mint jogalkotási hatalommal felruházott közjogi intézmény – döntési hatáskörét, hiszen a bizottságban a kisebbségi képviselők túlsúlyban vannak. Érvei szerint az önkormányzat a bizottsági döntés ellen nem élhet jogorvoslattal, jogszerű hatáskör-gyakorlása körében elesik a bírósági védelmétől. Mindezek miatt az Alkotmány 8. § (2) bekezdése, a 43. § (2) bekezdése, 44/A. § (1) bekezdés *a)* pontja, az 57. § (5) bekezdése és a 70/A. § (3) bekezdése tekintetében kéri a sérelmezett szabályok megsemmisítését.

Az indítványozó a fent részletezett érvek alapján kéri megállapítani a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) 47/A. §-ának alkotmányellenességét is. A támadott szabály a Közokt. tv. 102. § (12) bekezdéséhez hasonlóan rendelkezik az egyetértési jog hiánya esetén követendő eljárásról.

2. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a támadott rendelkezések számozását a 2008. évi XXXI. törvény 12. § (2) bekezdése az indítvány benyújtását követően módosította, így az eredetileg (11) bekezdés számozását (12)-re, a (12) bekezdést számozását (13)-ra módosította. A változtatás a törvény sérelmezett szövegét nem érintette.

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatát a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag, valamint a szabályozás szintje tekintetében is a korábbival azonos (1066/B/1995. AB végzés, ABH 1999, 867, 868.; 1314/B/1997. AB végzés, ABH 2001, 1605, 1606.). Jelen esetben a jogi szabályozás gyakorlatilag változatlan, mindössze új bekezdésbe került a támadott rendelkezés, így az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlata szerint – a hatályos jogszabályi rendelkezéseket vizsgálta.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései szerint:

„8. § (...)

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

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. (...)

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

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

57. §

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

68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.

(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.

(3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit biztosítják.

(4) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

(5) A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. (...)

70/A. § (...)

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

2. A Közokt. tv. elbírálás idején hatályos rendelkezései szerint:

„102. § (12) A fenntartó helyi önkormányzat, az alapító okirata szerint nemzeti, etnikai kisebbségi óvodai nevelésben, iskolai nevelésben és oktatásban, kollégiumi nevelésben közreműködő nevelési-oktatási intézmény, továbbá az érintett gyermekek, tanulók ellátásában közreműködő pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézmény

a) létesítéséhez, megszüntetéséhez, tevékenységi körének módosításához, nevének megállapításához,

b) költségvetésének meghatározásához és módosításához,

c) az intézményben folyó szakmai munka értékeléséhez,

d) a szervezeti és működési szabályzat jóváhagyásához,

e) nevelési programjának, pedagógiai programjának, pedagógiai-művelődési programjának, intézményi minőségirányítási programjának jóváhagyásához és végrehajtásának értékeléséhez beszerzi fenntartótól függően az érintett települési, vagy területi kisebbségi önkormányzat, térségi és országos feladatot ellátó közoktatási intézmény esetén az országos kisebbségi önkormányzat egyetértését. Kisebbségi nevelési-oktatási intézményben [121. § (6) bek.] – az előzőekben meghatározott munkamegosztás

szerint – be kell szerezni a kisebbségi önkormányzat egyetértését a vezető megbízása és megbízásának megszüntetése előtt is.

(13) A (12) bekezdésben meghatározott ügyekben – a fenntartó megkeresésétől számított – harminc napon belül kell nyilatkozni. A határidőt egy alkalommal további harminc nappal meg lehet hosszabbítani. A meghosszabbított határidő elmulasztása jogvesztő. Ha a kisebbségi önkormányzat az egyetértését nem adta meg, és további tizenöt napon belül az érdekelték közötti egyeztetés nem vezetett eredményre, kilenc tagból álló bizottságot kell létrehozni. A bizottságba három-három tagot delegál a kisebbségi önkormányzat, az, akinek az egyetértési jog megadásához érdeke fűződik, továbbá az e törvény 98. §-ának (1) bekezdésében szabályozott Országos Kisebbségi Bizottság. Az Országos Kisebbségi Bizottság az Országos szakértői névjegyzékben szereplő szakértők közül választhatja ki a jelöltek (a továbbiakban: jelölt tagok). A bizottság maga határozza meg működésének rendjét, azzal a megkötéssel, hogy döntését egyszerű szótöbbséggel hozza. A döntés az egyetértést pótolja. A bizottság működési költsége azt terheli, akinek az egyetértés megszerzéséhez érdeke fűződik. A jelölt tagokat – az Országos szakértői névjegyzékben szereplő szakértőkre vonatkozó rendelkezések szerint – díjazás illeti meg, melynek összegét az Országos Kisebbségi Bizottság határozza meg, és az fizeti, akinek az egyetértés megszerzéséhez érdeke fűződik.”

3. A Nektv. 47/A. §-a szerint:

„47/A. § Ha jogszabály a kisebbségi önkormányzat részére valamely döntés meghozatalánál a közoktatással kapcsolatos ügyben véleményezési vagy egyetértési jogot biztosít, a nyilatkozat megtételére – jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában – harminc nap áll rendelkezésre. A határidőt – az érdekelt kérelmére – egy alkalommal további harminc nappal meg kell hosszabbítani. E határidő jogvesztő. Ha a kisebbségi önkormányzat az egyetértését nem adta meg, és további tizenöt napon belül az érdekelték közötti egyeztetés nem vezetett eredményre, kilenc tagból álló bizottságot kell létrehozni. A bizottságba három-három tagot delegál a kisebbségi önkormányzat, az, akinek az egyetértési jog megadásához érdeke fűződik, továbbá a közoktatásról szóló törvény 98. §-ának (1) bekezdésében szabályozott Országos Kisebbségi Bizottság. Az Országos Kisebbségi Bizottság az Országos szakértői névjegyzékben szereplő szakértők közül választhatja ki a jelöltek (a továbbiakban: jelölt tagok). A bizottság maga határozza meg működésének rendjét, azzal a megkötéssel, hogy döntését egyszerű szótöbbséggel hozza. A döntés az egyetértést pótolja. A bizottság működési költsége azt terheli, akinek az egyetértés megszerzéséhez érdeke fűződik. A jelölt tagokat – Országos szakértői névjegyzékben szereplő szakértőkre vonatkozó rendelkezések szerint – díjazás illeti meg, melynek összegét az Országos Kisebbségi Bizottság határozza meg, és az fizeti, akinek az egyetértés megszerzéséhez érdeke fűződik.”



## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság a 792/B/1998. AB határozatában (a továbbiakban: ABh1.) már vizsgálta a Közokt. tv. 102. § (11) bekezdésének *b)* pontja alkotmányellenességét, ami a jelenlegi számozása szerint a (12) bekezdésnek megfelelő szöveggel azonos. E határozatában az Alkotmánybíróság úgy találta, hogy „[a]z egyetértési jog kétségtelenül erős korlátot jelent a döntéshozatali folyamatban, és a költségvetési rendelet elfogadása során együttműködésre készíti a helyi és a kisebbségi önkormányzatot. Szükség esetén többszöri egyeztetéssel, a különböző érdekek kölcsönös figyelembevételével egyetértésre kell jutniuk ahhoz, hogy a költségvetésről szóló rendelet megalkotható legyen. Az egyetértési jog gyakorlása adott esetben a kisebbségi érdekeket sértő döntések meghozatalának megakadályozására is alkalmas eszköz lehet. (...) Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a költségvetés elfogadásához, illetve módosításához kapcsolódó egyetértési jog nem korlátozza olyan mértékben a helyi önkormányzat önálló döntéshez fűződő alapjogát, hogy az végső soron annak kiüresedéséhez, és ezen keresztül az önkormányzat működés-képtelenségéhez vezetne. Arra az esetre ugyanis, ha a kisebbségi önkormányzat valamely döntéshez nem adja meg az egyetértését, a Közokt. tv. 102. §-ába illesztett (12) bekezdésében egy olyan egyeztető fórum felállítását írja elő és olyan garanciális jellegű eljárási szabályokat ad, amelyek mind azt a célt szolgálják, hogy a mindkét fél számára elfogadható döntés belátható időn belül megszülessen. Ezzel az új rendelkezéssel gyakorlatilag minimálisra csökken annak a veszélye, hogy a költségvetésről szóló döntés meghozatalának hiánya az önkormányzatok működésében zavarokat okozzon.” (Abh1., ABH 2004, 1255, 1261.) Az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság a 44/A. § (1) bekezdés *a)* pontja és 44/C. §-a tekintetében vizsgálódott és többek közt azért utasította el az indítványt, mert az önkormányzat működés-képtelensége veszélyét – az indítványozó állításával szemben – nem látta megállapíthatónak.

Jelen ügyben más alkotmányi hivatkozások mellett az indítványozó felhívta az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *a)* pontját is, érvelésének alapja azonban csak részben azonos az Abh1.-ben vizsgált érveléssel. Jelen ügyben ugyanis azt kell vizsgálni, hogy a szabályozási önállóság sérelme jelenti-e az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *a)* pontjának sérelmét. 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) 31. § *c)* pontja alapján az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha „az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysér-

tést megállapítani (»ítélt dolog«)”. Mivel jelen ügyben részben más alkotmányos érveléssel kérte az indítványozó a támadott rendelkezések megsemmisítését, ezért az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálta a Közokt. tv. támadott rendelkezéseit.

2. A jogalkotási eljárásban gyakorolt egyetértési jog kapcsán az Alkotmánybíróság legutóbb a 124/2008. (X. 14.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) vizsgálódott. Az Abh2.-ben az Országos Érdekegyeztető Tanács (a továbbiakban: OÉT) jogkörei, különösen a jogalkotásban gyakorolt egyetértési joga tekintetében kifejtette az Alkotmánybíróság: „...az egyetértési jog nem önálló, de mégis döntéshozatali jogot jelent, és mindenképpen alkalmas arra, hogy a döntéshozatali jog jogosultjának döntését megakadályozza. Megállapítható az is, hogy a jogszabály kiadásához (megalkotásához) fűződő egyetértési jog gyakorlása – mint a jogalkotási hatáskör egy részének gyakorlása osztja a jogalkotó hatáskör megítélését és – közhatalmi jogkör gyakorlásának minősül. Az, hogy a jogalkotásban való közreműködés egyes formáin belül a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett egyetértési jogkör közhatalminak és a jogalkotó számára megkerülhetetlennek minősül, az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján egyértelmű. [30/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 202, 206.; megerősítette: a 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 129.; 1098/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 2088, 2106.]” (Abh2., ABH 2008, 988, 996–997.) A jogalkotás, mint közhatalmi hatáskör tekintetében pedig hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy „a közhatalmi hatásköröket nem általánosságban kellett vizsgálnia, hanem egy meghatározott hatáskör típus, a jogalkotáshoz fűződő egyetértési jog alkotmányos megengedtségéről kellett állást foglalnia. Más szóval azt kellett elbírálnia, hogy az Alkotmánynak a jogalkotásra vonatkozó vagy más szabályai (pl. az említett 36. §) lehetővé teszik-e, hogy az Alkotmányban nem szereplő szervek egyetértési joguk útján részesüljenek a jogalkotó (közhatalmi) hatáskörből. [...] A jogalkotás (...) közvetlenül az Alkotmányon alapuló és törvénnyel nem korlátozható közhatalmi hatáskör, az Alkotmány maga határozza meg, hogy mely állami szerv és milyen formában bocsáthat ki jogszabályt. [...] Az előzőekben részletesen ismertetett alkotmányi rendelkezésekből és ezek alkotmánybírói értelmezéséből egyértelműen következik, hogy jogalkotó hatáskörrel csak az Alkotmány ruházhat fel egy szervet. Az Alkotmányban nevesített jogalkotó szervek között az OÉT és az OÉT-ben részt vevő országos szakszervezeti szövetségek nem szerepelnek. Az Alkotmány alapján tehát sem az OÉT, sem az abban részt vevő országos érdekképviselők nem jogalkotó szervek, ezért jogszabály-alkotásra a jogszabály kibocsátásához kapcsolódó egyetértési joguk alapján való törvényi felhatalmazásuk ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, a hatalommegosztás elvével és az Alkotmánynak a Kormány, illetve a miniszterek jogalkotását szabályozó rendelkezéseivel.” (Abh2., ABH 2008, 988, 999–1000.) Az Alkotmánybíróság állást foglalt abban a kérdésben is, hogy ha a jogalkotásban egyetértési jogával közre-

működni jogosult szerv kellő demokratikus legitimációval rendelkezik, alkotmányos-e a jogalkotásban való közreműködése: „(...) az OÉT és a szakszervezeti szövetségek még kellő demokratikus legitimáció mellett sem hatalmazhatók fel törvénnyel a jogalkotásban való egyetértési jog útján történő részvételre, azaz jogalkotásra.” (Abh2., ABH 2008, 988, 1002.)

A jogalkotási eljárásban alkalmazott egyetértési jog tekintetében tehát az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint annak van jelentősége, hogy az egyetértési joggal felruházott szervezet az Alkotmányból származó jogalkotási felhatalmazással rendelkezik-e. Amennyiben az adott szervezetnek nincsen közvetlenül az Alkotmányból fakadó jogalkotási felhatalmazása, úgy a jogalkotásban mint közhatalmi tevékenységben való részvétele nem áll összhangban az Alkotmánnyal. Jelen ügyben azt vizsgálta tehát az Alkotmánybíróság, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatoknak a kisebbségi közoktatási intézmények költségvetése tekintetében gyakorolt egyetértési joga a jogalkotásban való részvételnek minősül-e, s ha igen, van-e erre alkotmányi felhatalmazása a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatoknak.

3. A szóban lévő egyetértési joggal összefüggő szabályokat tartalmaz az Áht. Az Áht. 65. § (1) bekezdése kimondja, hogy a helyi önkormányzat a költségvetését önállóan, rendeletben (költségvetési rendelet) állapítja meg. Ezzel szemben a (2) bekezdés szerint „a helyi kisebbségi önkormányzat költségvetését önállóan, költségvetési határozatban állapítja meg.” A (3) bekezdés úgy szól, hogy „a helyi önkormányzat költségvetési rendeletébe a helyi kisebbségi önkormányzat költségvetése a helyi kisebbségi önkormányzat költségvetési határozata alapján elkülönítetten épül be. A helyi önkormányzat képviselőtestülete a helyi kisebbségi önkormányzat költségvetésére vonatkozóan nem rendelkezik döntési jogosultsággal.”

A kisebbségi önkormányzatoknak nincs rendeletalkotási joga, költségvetésüket nem rendeletben, hanem határozatként fogadják el, bár igaz, hogy az ezután „beépül” a települési önkormányzat költségvetésébe. Ez a beépítés teljesen formális aktus, hiszen arról a települési önkormányzat képviselő-testülete nem nyithat vitát, azt nem módosíthatja, nem dönthet úgy, hogy nem fogadja el – a következőképpen ennek az eljárásnak az, hogy a kisebbségi önkormányzat költségvetése a rendelettel történő kihirdetéssel kötelező nyilvánosságot kap.

Az Áht. 68/A. §-a szerint a helyi önkormányzat helyi kisebbségi önkormányzatok költségvetését is tartalmazó költségvetési rendelete, illetve a helyi kisebbségi önkormányzatok költségvetési határozata a költségvetésen belül a működési és felhalmozási célú bevételi és kiadási előirányzatokat egymástól elkülönítetten tartalmazza. Látható, hogy a helyi kisebbségi önkormányzatot illetően az Áht. a fentiek szerint korlátozza a helyi önkormányzat rendeletalkotási jogkörét.

A 69. § (1) bekezdése szerint „a helyi önkormányzat költségvetési rendeletének tartalmaznia kell a működési és fel-

halmozási célú bevételeket és kiadásokat, ezen belül a személyi jellegű kiadásokat, a munkaadókat terhelő járulékokat, a dologi jellegű kiadásokat, az ellátottak pénzbeli juttatásait, a speciális célú támogatásokat, a költségvetési létszám-előirányzatokat, illetve a helyi önkormányzat által kijelölt felhalmozások (beruházások, felújítások és az egyéb felhalmozási célú kiadások, támogatások) előirányzatait. A költségvetési rendeletnek a helyi önkormányzat, valamint a helyi kisebbségi önkormányzat önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerveinek mindezen bevételeit és kiadásait, létszám-előirányzatait, valamint az önállóan működő költségvetési szerveinek kiemelt előirányzati csoportosítású költségvetési kereteit, létszámkereteit elkülönítetten és önkormányzati szinten összesítve is tartalmaznia kell.

A (2) bekezdés szerint „a helyi kisebbségi önkormányzat költségvetési határozatának az (1) bekezdésben meghatározott szerkezet szerint kell tartalmaznia az előirányzatokat.”

Mindezekből azonban nem következik feltétlenül, hogy a helyi önkormányzat által fenntartott, kisebbségi oktatási célú közoktatási intézmény költségvetése is külön nevesítetten része lenne a helyi önkormányzat költségvetési rendeletének. Az Áht. szerint a rendeletnek – és a helyi kisebbségi önkormányzat költségvetési határozatának – csupán az „önállóan működő és gazdálkodó” költségvetési szervek bevételeit és kiadásait, létszám-előirányzatait, valamint kiemelt előirányzati csoportosítású költségvetési kereteit, létszámkereteit kell tartalmaznia. Valamely nevelési-oktatási, továbbá pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézmény költségvetése akkor kell, hogy része legyen önállóan a költségvetési rendeletnek, ha az intézmény önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szervnek minősül.

4. Mind az Áht, mind az Alkotmánybíróság gyakorlata különbséget tesz költségvetés és a költségvetést kihirdető jogszabály között.

Költségvetés és a költségvetési törvény viszonyát elemezte az 58/2007. (X. 17.) AB határozat (ABH 2007. 676, 683.). A határozat értelmében a jogtudomány szempontjából a költségvetés: törvény. A költségvetés tervezete még nem költségvetés. A költségvetés megalkotásának különféle létszakszakai vannak. Mindaddig, amíg a kormány a költségvetési törvényjavaslat tervezetét el nem fogadja, nem lehet szó még költségvetési törvényjavaslatról sem. Költségvetésről pedig csak akkor beszélhetünk – a szó közgazdasági és jogi értelmében egyaránt –, ha a költségvetési törvényjavaslatot az Országgyűlés elfogadta, vagyis törvénnyé emelte.

Hasonlóan ehhez, a helyi önkormányzatok esetében is a költségvetés és költségvetésről szóló rendelet sem azonos fogalmak. A támadott normaszöveg értelmében a „nemzeti, etnikai kisebbségi nevelési-oktatási intézmény” „költségvetésének meghatározásához és módosításához” kell beszerezni a „kisebbségi önkormányzat egyetértését”. Ez a rendelkezése a közoktatás szervezése és irányítása, ezen belül a fenntartói irányításra vonatkozó egyéb rendelkezések – létesítés, megszüntetés, szakmai munka értékelése, szervezeti és működési szabályzat jóváhagyása, nevelési program jóváhagyása – között helyezkedik el. A Közokt.



tv. 102. § (12) bekezdése szerinti nevelési-oktatási, továbbá pedagógiai szakszolgálatot ellátó egyes intézmények külön megállapított költségvetését, előirányzatait nem minden esetben kell az önkormányzat rendeletének külön tartalmaznia. Ez akkor is így van, ha más előirányzatok magukban foglalják azt az összeget is, amelynek az egyes intézmények közötti felosztásával az adott konkrét költségvetési szerv költségvetését a rendelet elfogadását követően majd megállapítják.

Költségvetési döntések vizsgálatánál az Alkotmánybíróság mindig figyelembe vette a költségvetési döntést magában foglaló jogszabály sajátosságait. Az egyedi döntések, nem normatív tartalmú intézkedések felülvizsgálatára ugyanis, megjelenésük jogszabályi szintjére vagy formájára tekintet nélkül, az Alkotmánybíróságnak nincsen hatásköre. [Regionális Oktatási Központok alapító okiratának módosításáról és közzétételéről szóló 4/1993.(III. 2.) MKM rendeletre lásd 50/1993. (IX. 14.) AB végzés, ABH 1993, 410.; az EXPO '96 Budapest Világkiállítás megrendezésének felülvizsgálatáról szóló 1071/1994. (VIII. 3.) Korm. határozatra lásd 828/B/1994. AB végzés, ABH 1995, 1057.; a Lágymányosi Dunahíddal kapcsolatban a 24/1992. (V. 26.) OGY határozatra, valamint a Világkiállítás megvalósításával összefüggésben az 1991. évi LXXV. törvény 3. §-ára lásd 52/1993. (X. 7.) AB határozat, ABH 1993, 407.].

A Közoktv. vizsgált szabálya nem a rendelet megalkotásához, mint normatív döntéshez, hanem meghatározott intézmények költségvetésének meghatározásához, mint egyedi döntéshez ír elő egyetértést. Az Abh2.-ben vizsgáltaktól eltér a jelen esetben vizsgált egyetértési jog, mert az nem a rendelet egészére mint jogszabályra vonatkozik, hanem csak az adott szerv(ek) költségvetését érinti.

5. Az Abh2. „az Alkotmányban nem szereplő szervek” egyetértési jogáról szól.

Az Országos Érdekegyeztető Tanáccsal szemben az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőihez való joga, továbbá helyi és országos önkormányzatok létrehozásához való joga magából az Alkotmányból ered. [Alkotmány 68. § (3)–(4) bekezdés].

Az Alkotmány 68. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők. A (2) bekezdés szerint 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.

A Közoktv. vizsgált rendelkezése akkor, amikor a saját kisebbségi kultúra ápolására, a kisebbségi anyanyelv használatára, az anyanyelvű oktatásra irányuló kisebbségi nevelési-oktatási, továbbá pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézmény költségvetésének meghatározásához a kisebbségi önkormányzat egyetértését írja elő, az Alkotmány idézett szabályaival összhangban rendelkezik.

Az Alkotmánybíróság emlékeztet rá: a 45/2005. (XII. 14.) AB határozat (ABH 2005, 569.) rendelkező része szerint „3. A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó személyek közéletben való kollektív részvételének a jogát az Alkotmány 68. §-ának (2) bekezdése biztosítja. 4. A nemzeti és etnikai kisebbségek közéletben való kollektív részvételének egyik formája az Alkotmány 68. §-a (4) bekezdésében meghatározott nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzat. 5. A nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok létrehozásáról, hatásköréről szóló rendelkezéseket az Alkotmány nem határozza meg, ezeket a szabályokat az Országgyűlés az Alkotmány 68. §-ának (5) bekezdésében foglaltak szerint a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának támogató szavazatával alkotja meg. 6. A nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó szabályok megalkotásánál a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik; ennek a döntési szabadságnak a korlátait az Alkotmány rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg.”

Az Országgyűlés az Alkotmány 68. §-ának (5) bekezdésében foglaltak szerint a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának támogató szavazatával alkotta meg a Nektv-t.

A Nektv. több helyen tartalmaz egyetértési jogot, ezek között van olyan, amely önkormányzati rendeletre, és van olyan is, amely más jogszabályra is vonatkozik. A Nektv. 28. § (1) bekezdése előírja, hogy a helyi sajtó, a helyi hagyományápolás és kultúra, valamint a kollektív nyelvhasználat kérdéskörében a kisebbségi lakosságot e minőségében érintő helyi önkormányzati rendeletet a képviselő-testület csak az e lakosságot képviselő települési kisebbségi önkormányzat egyetértésével alkothatja meg. A 38. § (2) bekezdése kimondja, hogy a kisebbség történelmi hagyományokkal rendelkező településeinek és építészeti emlékeinek megőrzésével és ápolásával kapcsolatos jogszabály (ide nem értve a helyi önkormányzat rendeletét) és a közoktatási törvény végrehajtásáról szóló kormányrendeletek megalkotásakor – a kisebbséghez tartozók óvodai nevelését, iskolai nevelését és oktatását érintő kérdésekben – az országos önkormányzatok egyetértése szükséges.

A Közoktv. vizsgált szabályában szereplő, oktatási-nevelési célú kisebbségi intézmények költségvetése mindenképpen érinti „a helyi hagyományápolás és kultúra, valamint a kollektív nyelvhasználat kérdéskörében a kisebbségi lakosságot.”

6. Az Abh2. olyan egyetértési jogról szól, amely „a Kormánnyal együttesen meghatározandó tartalmú jogszabály (miniszteri rendelet) megalkotására”, a döntéshozóval egyenlő hatású döntéshozatalra jogosított az Alkotmányban nem szereplő szerveket (az országos szakszervezeti szövetségeket). Az Abh2. kormány-, illetve miniszteri rendelettel – s nem önkormányzati rendelettel – kapcsolatban született.

A helyi képviselőtestület Alkotmányban biztosított jogköreit, ezen belül az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdése a) pontját a 4/1993. (II. 12.) AB határozat (ABH 1993, 48,

70–71.) vizsgálta. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „Alkotmány 44/A. §-ában meghatározott alapjogok valójában azok a hatáskör-csoportok, amelyek az önkormányzatok – elsősorban a kormánnyal szembeni – önállóságához elengedhetetlenek.” A határozat utal arra, hogy az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés szerint az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal; az önkormányzati alapjogok felsorolásánál az Alkotmány több alapjognál kifejezetten előírja, hogy azt törvény keretei között gyakorolja a helyi képviselő-testület. [44/A. § (1) bekezdés *d*) és *e*) pont.] A határozat szerint „törvényben meghatározott feladatokhoz van kötve a *c*) pont szerinti alapjog a saját bevételre és az állami támogatásra. Az *a*) pont szerinti önálló szabályozás és igazgatás keretében hozott döntés kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül, azaz ez a jog is csak a törvény keretei között gyakorolható.”

Ilyen törvényi keretnek minősül – az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését (a helyi képviselőtestület rendeltetési jogkörét) és a 44/A. § (1) bekezdés *a*) pontját (az önálló szabályozás alapjogát) illetően – a Közokt. tv. 102. § (12) bekezdés *b*) pontja. A 4/1993. (II. 12.) AB határozat értelmében az Alkotmánybíróság az egyes ügyek sajátosságai szerint dönti el, hogy az illető önkormányzati alapjog szenved-e koncepcionális sérelmet a különféle törvények tényleges korlátozó hatása miatt (ABH 1993, 48, 71.).

A jelen ügyben vizsgált törvényi keretnek lényeges jellemzője, hogy a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogának alapjogi gyökere van. A Közokt. tv. 102. § (12) bekezdése a kisebbségek Alkotmányban előírt védelméhez kapcsolódik, az önkormányzatok kormánnyal szembeni önállóságát nem érinti. A törvény munkamegosztást határoz meg a fenntartó helyi önkormányzat és a kisebbségi önkormányzat között, a kisebbségek közéletben való kollektív részvétele Alkotmányban biztosított alapvető joga alapján. Ennek az egyetértési jognak a gyakorlása során a helyi önkormányzatot és a kisebbségi önkormányzatot mint alkotmányos szerveket együttműködési kötelezettség terheli. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a „jogállamiság elvéből [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] is következik az Alkotmányban szabályozott szerveknek az a kötelessége, hogy alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve, együttműködve gyakorolják”. [8/1992. (I. 30.) AB határozat ABH 1992, 51, 54.]

A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Közokt. tv. 102. § (12) bekezdés *b*) pontja nem ellentétes az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *a*) pontjával, az önálló szabályozás önkormányzati alapjoga nem szenved koncepcionális sérelmet a vizsgált szabály hatása miatt.

7. A továbbiakban az Alkotmánybíróság a Közokt. tv. 102. § (12) bekezdésének további rendelkezéseire, a (13) bekezdésre, valamint a Nektv. 47/A. §-ára vonatkozó indítványt vizsgálta. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó kizárólag a kisebbségi közok-

tatási intézmény költségvetése és a helyi önkormányzat költségvetése megalkotására való autonómiája tekintetében indokolta alkotmányossági érvekkel indítványát.

Az Alkotmánybíróság visszautasítja az indítványt, ha az indítványozó nem támasztja alá összefüggően, érdemi vizsgálatra alkalmas érvekkel a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezések és az Alkotmány megjelölt rendelkezései között fennálló alkotmányjogilag értékelhető összefüggéseket, illetve nem jelöli meg, hogy az alkotmányellenesség milyen indokok alapján áll fenn. (477/B/2001. AB végzés, ABH 2005, 1596.) Mivel az indítványozó a költségvetési rendelet megalkotásán túl nem terjesztett elő érdemi, alkotmányossági szempontból releváns indokolást a Közokt. tv. 102. § (12) bekezdés *a*), *c*)–*e*) pontjai, valamint ezekhez kapcsolódóan a (13) bekezdés és a Nektv. 47/A. §-ára vonatkozóan, az Alkotmánybíróság az indítvány e részében – mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant – visszautasította.

Budapest, 2009. július 7.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
előadó alkotmánybíró

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

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

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

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

## 539/B/2006. AB határozat

### MAGYAR A KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

#### h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről szóló 2008. évi CII. törvény 30. § (1) bekezdés *i*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről szóló 2008. évi CII. törvény 30. § (1) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenességének



megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

## I n d o k o l á s

### I.

Az indítványozó a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről szóló 2005. évi CLIII. törvény (a továbbiakban: Kvtl.) 30. § *b)* és *h)* pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mivel álláspontja szerint e rendelkezés sérti az Alkotmány a 70/A. § (3) bekezdése, a 70/F. § (1), (2) bekezdése, és a 70/G. § (1) bekezdése rendelkezéseit. A Kvtl. 30. § (1) bekezdésének támadott rendelkezése a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Közokt.tv.) 3. § (2) bekezdésével és 118. § (1) bekezdésével is ellentétes.

A Kvtl. 30. § (1) bekezdés *b)* pontjának rendelkezése alapján a közoktatási feladatokat ellátó intézményt fenntartó gazdasági társaságot, valamint a nevelésbe-oktatásba a 2003/2004. tanévtől kezdődően belépett gyermekek, tanulók, illetve előbbieknél a teljes gyermek-, tanuló létszámhoz viszonyított arányban számított, ténylegesen foglalkoztatott pedagóguslétszám után az e bekezdésben meghatározott egyéni vállalkozót az *a)* pont szerinti normatíva 30%-ának megfelelő hozzájárulás és támogatás, míg a többi közoktatási feladatot ellátó nem állami szervet a normatíva 100%-ának megfelelő hozzájárulás illeti meg. A Kvtl. 30. § (1) bekezdés *h)* pont szerint a személyes gondoskodást nyújtó szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi közfeladatot ellátó intézményt fenntartó gazdasági társaságot és az e bekezdésben meghatározott egyéni vállalkozót a *g)* pont szerinti normatíva 30%-ának megfelelő hozzájárulás illeti meg.

Az indítványozó, mint gazdálkodó szervezeteket és egyéni vállalkozókat is tömörítő egyesület, a támogatás csökkentett összegét a diszkrimináció tilalmát, a művelődéshez való jogot és a tanszabadságot sértőnek tartja.

### II.

#### 1. Az Alkotmány 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.

(3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőségek 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, to-

vábbá 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 Kvtl. 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;”

„*h)* A személyes gondoskodást nyújtó szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi közfeladatot ellátó intézményt fenntartó gazdasági társaságot és az e bekezdésben meghatározott egyéni vállalkozót a *g)* pont szerinti normatíva 30%-ának megfelelő hozzájárulás illeti meg.”

#### 3. A Kvtl. hatályos rendelkezései:

*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.”

„*i)* A személyes gondoskodást nyújtó szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi közfeladatot ellátó intézményt fenntartó gazdasági társaságot – ide nem értve a nonprofit gazdasági társaságot – , és az e bekezdésben meghatározott egyéni vállalkozót a *h)* pont szerinti normatíva 30%-ának megfelelő hozzájárulás illeti meg.

### III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az indítványban hivatkozott, Kvtl. rendelkezései 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 és személyes gondoskodást nyújtó szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi közfeladatot 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)* és *i)* 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.

2. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy a Kvt2. 30. § (1) bekezdés *b)* pontját érintő indítvány nem minősül-e „ítélt dolognak.”

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) 31. § *c)* pontja értelmében „ítélt dolog” címén az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ra, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértés megállapítását. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor *res iudicata*, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő. (1620/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.) Ha az új indítványt más okra, más alkotmányossági összefüggésre alapítják, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik. [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.; 17/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 131, 133.; 5/2002. (II. 22.) AB határozat ABH 2002, 78, 81.; 37/2004. (X. 15.) AB határozat, ABH 2004, 908, 911.]

Az Alkotmánybíróság a Kvt2. 30. § (1) bekezdés *b)* pontjának alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdése, a 70/F. § (1) és (2) bekezdése, valamint a 70/G. § (1) bekezdése tekintetében már elvégezte, és az 566/B/2003. AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) megállapította: a Kvt2. támadott rendelkezései az Alkotmány felhívott bekezdéseit nem sértik, ezért az indítványt elutasította. (ABK 2009. június)

Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben is követett módszertana szerint az indítvánnyal támadott, a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről szóló 2002. évi LXII. törvény 28. § *b)* pontja alkotmányellenességének vizsgálatakor – figyelemmel a költségvetési év lejártával, annak teljesedésére –, a támadott rendelkezéseket azonos tartalommal magába foglaló Kvt2. alkotmányossági vizsgálatát folytatta le, és hozta meg a hivatkozott elutasító döntését.

Következésképpen jelen ügyben az indítvány már érdemben elbírált jogszabályi rendelkezéssel azonos jogszabályi rendelkezésre irányul, így a jelen határozat III/1. pontjában kifejtettekre is tekintettel „ítélt dolog” áll fenn, ezért az Alkotmánybíróság e tekintetben az eljárást megszüntette.

3. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban a Kvt2. 30. § (1) bekezdés *i)* pontjának alkotmányellenességét vizsgálta, az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdése, a 70/F. § (1) és (2) bekezdése, valamint a 70/G. § (1) bekezdése tekintetében. Az indítványozó a támadott rendelkezést azért tartja alkotmányellenesnek, mert az a finanszírozás szempontjából hátrányosan különbözteti meg a személyes gondoskodást nyújtó szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi közfeladatot ellátó intézményt fenntartó gazdasági társaságot és az egyéni vállalkozót.

Az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdése tiltja a hátrányos megkülönböztetést.

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.].

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 ellátók mellett) a személyes gondoskodást nyújtó szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi közfeladatot ellátó, nem állami szervezetek között eltérő szabályt határoznak meg a gazdasági társaságokra és egyéni vállalkozókra, mint az üzletszerűen gazdasági tevékenységet nem folytató szervezetekre. A Kvt2. 30. § (1) bekezdés *i)* pontja szerint a személyes gondoskodást nyújtó szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi közfeladatot ellátó, intézményt fenntartó gazdasági társaságot – ide nem értve a nonprofit gazdasági társaságot –, valamint az egyéni vállalkozót – a *h)* pont szerinti – normatíva 30%-ának megfelelő hozzájárulás és támogatás illeti meg. Ennek, az indítványozó által is hivatkozott indoka, hogy miután a szociális, gyermekjóléti és



gyermekvédelmi feladatot ellátó gazdasági társaságok és egyéni vállalkozók profitorientált szervezetekként működnek, ezért a humán szolgáltatások normatívájának 30%-ra jogosultak.

Az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlatát összefoglalva – rámutatott arra, hogy a törvényalkotó a szociális gondoskodási feladatának különböző jogintézmények és intézkedések útján tehet eleget, de az Alkotmánynak ez a szabálya senki számára nem teremt közvetlenül jogot konkrét támogatási formák, meghatározott jogintézmények létrehozásának, szabályok tartalma meghatározásának követelésére (652/G/1994. AB határozat, ABH 1998, 574, 578.). Hasonlóképpen az Alkotmánybíróság korábbi megállapítása szerint „a gyermekekről való gondoskodás komplex feladat, amely magában foglalja többek között a gyermekjóléti alapellátások biztosítását, a megfelelő oktatási és egészségügyi alrendszerek működtetését éppúgy, mint a gyermekek családban történő nevelkedésének elősegítését. Ebben a rendszerben az egyes kötelezettek feladatainak nagyságrendje és eszközei között szükségképpen súlypontbeli eltolódások vannak.” (1091/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1081, 1085.)

A Magyar Alapítványi, Egyesületi és Magánoktatási Intézmények Egyesülete szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi közfeladatot ellátó – nem nonprofit gazdasági társaságként működő – tagintézményei tekintetében az Alkotmányból nem vezethető le olyan alapvető jog, amely az üzletszerű gazdasági tevékenységet nem folytató szervezeteivel 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.

4. 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 szociális, gyermekjóléti és

gyermekvédelmi feladatokat ellátó gazdasági társaság és az egyéni vállalkozó 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.; 225/B/2000 AB határozat, ABH 2007, 1241, 1245.]

A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kvt2. 30. § (1) bekezdés *i*) pontjának az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdésén alapuló alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

5. Az indítványozó álláspontja szerint a szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi közfeladatot 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.]

6. „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 eszközökkel a felsőoktatás keretében. A tanítás szabadsága meg-

nyilvánulhat 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 szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi közfeladatokat ellátó intézményfenntartók 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. pontban már hivatkozott – állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányos összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi, ezért az Alkotmánybíróság a Kvt2. 30. § (1) bekezdés *i*) pontjának az Alkotmány 70/F. § (1), (2) bekezdésén és a 70/G. § (1) bekezdésén alapuló alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2009. július 7.

*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. Lenkóvics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró     alkotmánybíró

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

## 1372/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 a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 39. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 8. §-ának, 54. §-ának és 70/A. § (3) bekezdésének sérelmére alapított – indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 39. § (2) bekezdése – az Alkotmány 17. §-a, 70/A. § (1) bekezdése, 70/E. §-a és 70/I. §-a tekintetében fennálló – alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

3. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 39. § (4)–(6) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése tárgyában az indítványt visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 20. § (6) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az indítványozó módosított indítványában a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 39. § (2), valamint (4)–(6) bekezdése, továbbá az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 20. § (6) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló kérelmet terjesztett elő, ténylegesen azonban csak a Tbj. 39. § (2) bekezdésével kapcsolatosan fogalmazott meg alkotmányossági kifogásokat.

Álláspontja szerint sérül az Alkotmány 70/I. §-a, mert a köztehernek minősülő egészségügyi szolgáltatási járulék (a továbbiakban: járulék) fizetési kötelezettséget a vagyonnal és jövedelemmel nem rendelkező személyek terhére állapítja meg, így az nem áll arányban teherviselő képességükkel, és nincs közvetlen kapcsolat a járulék és kötelezettek jövedelme között.

Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 10. § (1) bekezdésével való ellentéte okából az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonság követelményébe is ütközik, mert az Áht. szerint a bevétellel, jövedelemmel vagy vagyonnal rendelkező magánszemély kötelezhető az államháztartás alrendszerébe történő befizetésre.

Kifejtette továbbá, hogy a Tbj. 39. § (2) bekezdése az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése által tilalmazott, hátrányos megkülönböztetést valósít meg a vagyonnal, jövedelemmel nem rendelkező személyekkel szemben azért, hogy a nem biztosítottakat, illetőleg egészségügyi szolgáltatásra sem jogosultakat havonta azonos mértékű járulék fizetésére kötelezi. Ugyanakkor a vagyontalan, jövedelem



nélküli személyek – köztük az eltartott hozzátartozók – számára az Alkotmány esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését tartalmazó rendelkezésével ellentétben nem biztosítja a járulékfizetés alóli a mentesülést, mert jelentős részben nem felelnek meg a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) 54. §-ában támasztott feltételeknek, így nem vonhatók a Tbj. 16. § (1) bekezdés mentességet biztosító *o)* pontja alá. Ezért a járulékfizetési kötelezettségre vonatkozó szabály az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe és 8. §-ába is ütközik.

A vagyonnal, jövedelemmel nem rendelkezők járulékfizetési kötelezettsége – az indítványban foglaltak szerint – „a megélhetési minimum elvonását” jelenti, szankcióként funkcionál, ezért sérti az Alkotmány 70/E. §-át, 54. § (1) bekezdését, és ellentétes a jogállamiság elvével, valamint az Alkotmány 17. §-ában meghatározott céllal.

A Tbj. 39. § (4)–(6) bekezdésének és az Art. 20. § (6) bekezdésének „megsemmisítése azért indokolt, mert alkalmazásuk szoros kapcsolatban áll a Tbj. 39. § (2) bekezdésével.”

## II.

### 1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései:

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

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

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

„17. § A Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik.”

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

„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.

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

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

### 2. A Tbj. vizsgált rendelkezése:

„39. § (2) Az a belföldi személy, aki nem biztosított és egészségügyi szolgáltatásra a 16. § (1) bekezdésének *a)–p)* és *s)–t)* pontja, valamint a 13. § szerint sem jogosult, köteles a 19. § (4) bekezdésében meghatározott egészségügyi szolgáltatási járulékot fizetni.

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta a Tbj. 39. § (2) bekezdésének alkotmányosságát, ezért az Alkotmánybíróság elsőként abban a kérdésben foglalt állást, hogy az indítvány tárgya nem minősül-e „ítélt dolognak”. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzetételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: 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 dolog”).

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor *res iudicata*, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő, mint egy korábban elbírált ügyben. (1620/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.) Ha az újabb indítványt más okra, más alkotmányossági összefüggésre alapítják, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik. [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.; 17/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 131, 133.; 5/2002. (II. 22.) AB határozat, ABH 2002, 78, 81.]

Az 1371/B/1997. AB határozatában (ABH 1998, 831.; a továbbiakban: Abh1.) az Alkotmánybíróság a Tbj. 39. § (2) bekezdése kapcsán megállapította, hogy a személyi igazolvánnyal rendelkező, biztosítottak nem tekinthető személyt az egészségügyi szolgáltatás igénybevételenek ellentételezéseként terhelő járulékfizetés összhangban áll az Alkotmány 70/E. §-ával. Azt is rögzítette, hogy a közterhekre vonatkozó arányos közteherviselés és az egészségbiztosítási járulékfizetési kötelezettség között érdemi kapcsolat nincs. (ABH 1998, 831, 833, 834.)

Az 1085/B/1998. AB határozatban (ABH 2004, 1288.; a továbbiakban: Abh2.) az Alkotmánybíróság elutasította a Tbj. támadott – előzővel azonos szövegű – rendelkezését a jogállamiság, illetőleg a 70/A. § (3) bekezdése alapján támadó indítványt. Megállapította, hogy a jogforrási szintű, az általános és különös viszonyában álló törvények, nevezetesen az Áht. 10. §-ának a járulékfizetési kötelezettség előírásának szabályozására vonatkozó rendelkezései és a Tbj. indítvánnyal érintett rendelkezése között nem lehet fel olyan ellentét, amely alkotmányellenesség megállapításához vezethetne. Az egységes járulék előírása pedig nem sérti az esélyegyenlőségek kiküszöbölésére irányuló állami intézkedési kötelezettséget. (ABH 2004, 1288, 1291–1292.)

A 197/B/2002. (ABH 2007, 1389.; a továbbiakban: Abh3.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az Alkotmány 17. §-a, 70/A. § (1) bekezdése, 70/E. §-a és 70/I. §-a szempontjából bírálta el, és alaptalannak találta azt az indítványt, amely a minimális vagyonnal rendelkező, de jövedelem nélküli személyeknek a járulék fizetésére kötelezettségét, valamint köztük a mentesítéssel összefüggő különbségtételt tartotta alkotmányellenesnek. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az a szabály, amely a nem biztosított, valamint a járulékfizetés alól mentesülők körébe sem tartozó személyek esetében a járulékfizetés mértékét a tényleges jövedelemtől függetlenül határozza meg, „önmagában véve nem tekinthető alkotmányellenesnek, mivel a társadalombiztosítás – s így az ennek részét képező egészségbiztosítás is – a közös társadalmi kockázatviselésre épül, ezért ennek érdekében szükségszerű, hogy az egészségügyi szolgáltatás igénybevételére jogosító járulék fizetése ne az egyén szabad belátásán alapuljon, ne önkéntes legyen, hanem azt jogszabály kötelezően írja elő.” Megállapította, hogy a járulék olyan közteher, amelyet az állam által adott szolgáltatás rendelkezésre állásáért kell fizetni, és nagyobb teher hárul a nagyobb jövedelemmel rendelkezőkre, mint a jövedelemmel nem rendelkezőkre. A jogalkotó annak érdekében, hogy a kis jövedelemmel rendelkező, összehasonlítható vagyoni helyzetben lévő egyének között elkerülje az alkotmányellenes megkülönböztetést, a járulékfizetési kötelezettség alóli mentességek meghatározásakor visszautal az Szt. 54. §-a által szabályozott jogintézményre, amely lehetővé teszi a szociális rászorultság megállapítását meghatározott jövedelmi és vagyoni viszonyok esetén. Mivel a szabályozás kellően differenciál az eltérő jövedelemmel és vagyonnal rendelkezők szempontjából, valamint a csak minimális jövedelemmel, vagy jövedelemmel egyáltalán nem rendelkezők esetében a járulékfizetési kötelezettség alól széles körű mentességet enged, az nem tekinthető az Alkotmány 70/A. §-ába ütközőnek. Az állam szociális gondoskodása pedig nem vonatkozik az e körbe tartozó minimumon túlmutató szociális intézkedések minőségére. A kötelező biztosítás alapján válik teljessé az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének garantálása. (ABH 2007, 1389, 1393, 1395–96.)

A jelenlegivel azonos szövegű rendelkezést az 1061/B/2007. AB határozat (a továbbiakban: Abh4.) vizsgálta, és nem találta az Alkotmány 70/I. §-ába ütközőnek, hogy a biztosítottal fennálló hozzátartozói kapcsolat nem jogosít egészségügyi szolgáltatás igénybe vételére, illetőleg nem jelent többszöri fizetési kötelezettséget, ha az eltartó fizeti meg a járulékot a hozzátartozó helyett. (ABK 2009. január, 76, 78.)

Az indítvány a fenti döntésekben elbírált alkotmányossági problémákat veti fel, a korábbi indítványokban foglaltakkal lényegében azonos érvek alapján. Mivel az Abh1.–Abh2. meghozatala idején a Tbj. 39. § (2) bekezdése jelentősen eltérő szöveggel volt hatályban, illetőleg az Abh4. más indokok alapján vizsgálta a rendelkezést, az újabb indítvány tárgya ebben a vonatkozásban nem minősül „ítélt dolognak”.

Ugyanakkor az Abh3. meghozatala idején hatályos normaszöveg a jelenlegitől csak annyiban tért el, hogy maga határozta meg a járulék mértékét, szemben az utaló szabállyal. Mivel az indítványok sem a korábbi, sem a jelenlegi ügyben a járulék összecszerúségét nem érintették, a különbség a felvetett alkotmányossági probléma szempontjából közömbös. Az Abh3. által elbírált alkotmányossági kérdések tekintetében így „ítélt dolog” esete áll fenn, ezért az Alkotmánybíróság az eljárást a Tbj. 39. § (2) bekezdésének az Alkotmány 17. §-ára, 70/A. § (1) bekezdésére, 70/E. §-ára és 70/I. §-ára alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában Ügyrend 31. § c) pontja alapján megszüntette.

2. Az indítványt az Alkotmány egyéb rendelkezéseivel összefüggésben az Alkotmánybíróság érdemben bírálta el. Ennek során 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.)

Az indítványozó azon kifogásával összefüggésben, mely szerint a rendelkezés alkotmányellenesen nem részesíti az egészségügyi szolgáltatásra nem jogosultak közül a vagyonnal, jövedelemmel egyáltalán nem rendelkező személyeket eltérő elbánásban, az Alkotmánybíróság utal az Abh2.-ben foglaltakra, amely az egységes járulék előírása kapcsán kimondta, hogy az nem sérti az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdését. Ezért ebben a vonatkozásban az indítványt elutasította.

A járulékfizetési kötelezettség és az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt élethez, emberi méltósághoz való jog között érdemi összefüggés nem áll fenn. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 32/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2002, 215, 220.; 19/2004. AB határozat, ABH 2004, 312, 343.] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság ezt az indítványt elutasította.



Az indítványozó az Alkotmány 8. §-a és a jogállamiság sérelmét annak kapcsán állította, hogy a jövedelem nélküli személyek egy része – a jogszabályi feltételeknek való megfelelés hiányában – nem mentesül a járulékfizetés alól. A mentesülés eseteit azonban a Tbj. 16. §-a tartalmazza, így a vitatott szabály a fenti alkotmányi rendelkezéssel nem áll összefüggésben. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e részben elutasította.

A jogbiztonság sérelmére hivatkozott az indítványozó a rendelkezésnek az Áht.-vel való összevetése alapján. Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben állást foglalt ebben a kérdésben, és megállapította, hogy a Tbj. támadott rendelkezése és az Áht. között nem áll fenn ellentét. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásban is elutasította.

#### IV.

Az indítványozó a Tbj. 39. § (4)–(6) bekezdése és az Art. 20. § (6) bekezdése alkotmányellenességét csak a „szoros összefüggéssel” indokolta.

Az indítvány e tekintetben nem felel meg az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése által támasztott tartalmi követelményeknek, amely szerint annak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti. (472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.)

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e tartalmi követelmény hiányában az indítvány ebben a vonatkozásban érdemben nem bírálható el, ezért azt az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2009. július 7.

*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.,*  
alkotmánybíró

## 1418/B/2008. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 35. § (1) bekezdése és 36. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az indítványozó az Alkotmánybíróságtól a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Ctv.) 35. §-a és 36. § (1) bekezdése alkotmányellenességének utólagos megállapítását és megsemmisítését kérte, amely törvényi rendelkezéseket az Alkotmány 9. § (2) bekezdése és a 70/B. § (1) bekezdése – vélt – sérelme miatt támadta. Az indítványozó az egyik támadott törvényi rendelkezésként a Ctv. 35. §-át jelölte meg, de az indítvány tartalmából egyértelműen megállapítható, hogy a 35. § (1) bekezdésének rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kéri. Az indítványozó a Ctv. támadott rendelkezéseit azért sérelmezte, mert azok előírják, hogy a cégbejegyzés (változásbejegyzés) iránti kérelmet a cégbíróság részére elektronikus formában kell benyújtani. Álláspontja szerint e rendelkezések sértik a munkához, a munka szabad megválasztásához való jogot, valamint a vállalkozáshoz való jogot, ugyanis nem adnak választási lehetőséget arra, hogy a jogi képviselők választhassanak a hagyományos (papír alapú) és az elektronikus ügyintézés között.

##### II.

1. Az Alkotmány indítványozó által hivatkozott rendelkezései:

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

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

2. A Ctv. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„35. § (1) A cégbejegyzésre (változásbejegyzésre) irányuló kérelmet a cég székhelye szerint illetékes cégbíróság részére a cégformának megfelelő, a jogi képviselő által

aláírt elektronikus nyomtatványon kell – e törvényben meghatározott módon és a mellékletekkel együtt – előterjeszteni.”

„36. § (1) A cég bejegyzése (változásbejegyzése) iránti kérelmet elektronikus úton kell benyújtani. A cégbírósághoz elektronikus úton benyújtott kérelmek érkezéséről az e törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén a cégbíróság elektronikus tanúsítványt, illetve változásbejegyzési kérelem esetében igazolást küld a jogi képviselőnek.”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság korábban már több határozatában foglalkozott a vállalkozáshoz való jog, illetve a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog tartalmával. 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 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.” (ABH 1993, 340, 341–342.) A 65/1997. (XII. 18.) AB határozat – az 54/1993. (X. 13.) AB határozat idézett megállapítására visszautalva – kifejtette: Ezen alapjog az állam által megteremtett közgazdasági feltételrendszerbe történő bekapcsolódás lehetőségét jelenti, amely adott esetben – akár ugyanazon tevékenységi körre vonatkozóan – többféle, egymástól eltérő feltételek, korlátozások lehetőségét is magában foglalhatja. A vállalkozás jogától különböző kérdés az, hogy a vállalkozó milyen közgazdasági feltételrendszerbe lép be. E feltételrendszerrel kapcsolatosan különösen az az alkotmányossági követelmény, hogy az (...) megfeleljen a piacgazdaság Alkotmányban rögzített feltételének, valamint, hogy ne legyen diszkriminatív.” (ABH 1997, 391, 393.)

Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy „a vállalkozás joga mint a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog nem tartalmazza egy meghatározott vállalkozási formában folytatott tevékenységhez

való jogot. Amennyiben az érintettek működésükre, gazdasági eredményességükre vagy bármely egyéb okra tekintettel nem tartják megfelelőnek valamely vállalkozási formát, úgy módjukban áll egy másik, számukra kielégítő formát választani. A vállalkozási forma megválasztásával ugyanakkor az abban résztvevők egyben elfogadják az adott vállalkozási formára vonatkozó szabályokat is.” (506/B/1995. AB határozat ABH 1999, 722, 723.)

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Ctv. 35. § (1) bekezdése és 36. § (1) bekezdése vonatkozásában az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének és a 70/B. § (1) bekezdésének sérelme nem állapítható meg. Az indítványozó által kifogásolt előírások a vállalkozás jogát, a munka, foglalkozás szabad megválasztását csak abban a tekintetben korlátozzák a Ctv. preambulumban meghatározott célok (a gazdasági forgalom biztonsága, hitelezői érdekek és más közérdek védelme) elérése érdekében, hogy a Ctv. hatálya alá tartozók esetében a cégbejegyzés (változásbejegyzés) benyújtását a cégbírósághoz elektronikus úton írják elő.

Az elektronikus úton történő cégbejegyzési (változásbejegyzési) kötelezettség ténylegesen nem is az adott vállalkozási formát választó személyeket érinti, hanem a választott üzletszerű gazdasági tevékenység folytatása céljából létrejövő cég létesítő okiratát (társasági szerződését) vagy annak módosítását elkészítő és ellenjegyző jogi képviselőt terheli.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Ctv. 35. § (1) bekezdése és 36. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2009. július 7.

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

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

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

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

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



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK HATÁROZATAI

### 1077/B/2001. AB határozat

#### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

#### h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a Budapest Főváros Közgyűlése által a Fővárosi Szabályozási Keretterről szóló 46/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. számú rendelet módosításáról szóló 39/2001. (VI. 27.) Főv. Kgy. számú rendelet 10. számú és 21. számú melléklete alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt benyújtott indítványt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az indítványozók a Budapest Főváros Közgyűlése által a Fővárosi Szabályozási Keretterről szóló 46/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. számú rendelet módosításáról szóló 39/2001. (VI. 27.) Főv. Kgy. számú rendelet (a továbbiakban: Kgyr.) 10. számú és 21. számú melléklete alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezik. Álláspontjuk szerint a R. vitatott mellékletei úgy módosították a Fővárosi Szabályozási Kerettermet, hogy az olyan területhasználatot tesz lehetővé, amely nagy zöldterületek környezetszennyezéssel járó létesítményekkel való beépítésére ad módot, s így veszélyezteti a környezet állapotát, az érintett lakosság egészségét.

Az indítványozók az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatára hivatkozással – mivel az övezeti besorolás módosítása a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjének olyan jelentős csökkentését eredményezi, amit semmilyen más alapjog, vagy alkotmányos érték nem indokol – kérik, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a Kgyr. vitatott mellékletei sértik az Alkotmány 18. §-át, 70/D. § (1) bekezdését, illetőleg 70/B. § (4) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megkereste Budapest Főváros főpolgármesterét.

##### II.

Az Alkotmánybíróság a következő jogszabályok alapján hozta meg határozatát:

1) Az Alkotmánynak az indítványozó által hivatkozott szabályai:

„18. § A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

„70/B. § (4) Mindenkinek joga van a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz.”

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

(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszerzésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.”

2) A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénynek (a továbbiakban: Ötv.) a fővárosi településrendezésre vonatkozó előírásai:

„63/C. § (1) A közgyűlés a főváros egységes településpolitikájának biztosítása érdekében – a Kormány és a kerületi képviselő-testületek véleményének kikérésével – meghatározza a főváros általános rendezési tervét, a főváros városfejlesztési és városrehabilitációs programját. A főváros általános rendezési tervében kijelölhető a főváros több kerületének ellátását biztosító közszolgáltatás területe, létesítmény helyszíne, nyomvonalai. Az ilyen kijelölt területeken, nyomvonalakon, illetve a közszolgáltatást nyújtó létesítmények tekintetében a jegyzői hatáskört a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve gyakorolja.

(2) A kerületi képviselő-testület – a főváros általános rendezési terve szerint, annak keretei között – a kerület egészére meghatározza a kerület részletes fejlesztési programját, a kerületi alaptervet, a kerület részletes rendezési tervét és azok szabályozási előírásait.

(3) A közgyűlés rendeletében szabályozza a főváros általános rendezési terve, a kerületi alaptervek és a részletes rendezési tervek összhangjához szükséges követelményeket. Ebben meghatározza, hogy a tervezési folyamatban a kerületi és a fővárosi önkormányzatot mely esetekben illeti meg véleményezési, egyetértési jog, és mely esetekben kötelező a kölcsönös tájékoztatási, illetve tervezési együttműködés.”

3) Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvénynek (a továbbiakban: Étv.) a fővárosi településrendezésre vonatkozó rendelkezései:

„14. § (1) A fővárosban a helyi építési szabályzatra és a településrendezési tervek vonatkozó rendelkezéseket az e §-ban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

(2) A Fővárosi Önkormányzat a főváros területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek, valamint a környezeti elemek védelmével kapcsolatos általános követelményeket fővárosi építési keretszabályzatban állapítja meg.

(3) A fővárosi kerületi önkormányzatnak – a fővárosi építési keretszabályzat keretein belül – a kerület egészére vonatkozóan kerületi építési szabályzatot kell megállapítania. A fővárosi és a kerületi önkormányzat megállapódása esetén kisebb területegységre is megállapítható kerületi építési szabályzat.

(4) A fővárosi településrendezési tervek:

a) a fővárosi önkormányzat által jóváhagyott fővárosi településszerkezeti terv,

b) a fővárosi önkormányzat által jóváhagyott fővárosi szabályozási keretterv, valamint

c) a fővárosi kerületi önkormányzat által jóváhagyott kerületi szabályozási terv.

(5) A főváros szabályozási kerettervében kell meghatározni a főváros egészét vagy több kerületét érintő, a fővárosi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó szabályozási elemeket, különösen

a) a bel- és külterületek lehatárolását (belterületi határvonal),

b) a beépítésre szánt és a beépítésre nem szánt területek, illetőleg az azokon belüli egyes területrészek lehatárolását,

c) a főváros működéséhez szükséges közterületek és az egyéb területek elkülönítését,

d) a fővárosi önkormányzat tulajdonában lévő közterületeken belül a különböző célokat szolgáló területeket (közút, köztér, közpark stb.),

e) a védett és a védelemre tervezett, valamint a védő területeket, továbbá építményeket,

f) az infrastruktúra-hálózatok és építmények szabályozást igénylő elemeit,

g) a sajátos jogintézmények alkalmazásával érintett területek lehatárolását.

(6) A kerületi szabályozási tervbe a kerületet érintő, a főváros szabályozási kerettervében szereplő szabályozási elemeket be kell építeni, eltérés szükségessége esetén a főváros szabályozási kerettervét előzetesen módosítani kell.

(7) A (2)–(4) bekezdések szerinti fővárosi településrendezési eszközök összehangolt nyilvántartásának szabályait a fővárosi önkormányzat rendeletben állapítja meg.”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

A főváros kétszintű önkormányzati rendszerére tekintettel a településrendezési eszközök elfogadásával kapcsolatos hatásköröket az Ötv. 63/C. §-a, illetőleg az Étv. 14. §-a megosztja a fővárosi és kerületi önkormányzatok között. E szabályok szerint a fővárosi önkormányzat hatáskörébe tartozik a fővárosi keretszabályzat és a fővárosi szabályozási keretterv megalkotása, amelyeket a közgyűlés rendelettel fogad el. E felhatalmazások alapján alkotta meg a közgyűlés a főváros szabályozási kerettervéről szóló 46/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. rendeletét (a továbbiakban: FSZKT) és a 47/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. rendeletét a

Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzatról (a továbbiakban: BVKSZ).

A kerületi önkormányzatok hatáskörébe tartozik a kerületi városrendezési és építési szabályzat, valamint a kerületi szabályozási terv rendeletben történő megállapítása, amelyek összhangban kell, hogy álljanak a BVKSZ és az FSZKT előírásaival. Az Ötv. 63/C. § (3) bekezdése alapján a fővárosi és a kerületi településrendezési eszközök összhangjának megteremtéséhez szükséges követelményeket a fővárosi közgyűlés rendeletben szabályozza.

E felhatalmazás alapján fogadta el a közgyűlés a Budapesti Településszerkezeti Terve, a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzat (BVKSZ), valamint a Fővárosi Szabályozási Keretterv (FSZKT), illetve a Kerületi Szabályozási Tervek (KSZT), Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatok (KVSZ) összhangjához szükséges követelményekről szóló 48/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. rendeletét. E rendelet 5. §-a lehetőséget ad arra, hogy a kerületi önkormányzat képviselő-testülete, amennyiben a kerületi szabályozási terv készítése során indokolt igény merül fel az FSZKT-től való eltérésre, a rendeletben szabályozott hatástanulmány benyújtása mellett kezdeményezze az FSZKT módosítását.

Ilyen kerületi önkormányzati kezdeményezésre került sor a Kgyr. vitatott 10. és 21. számú mellékletének elfogadására.

A 10. számú melléklet a XVII. kerületi Önkormányzat képviselő-testületének kezdeményezésére módosította az FSZKT-t. A módosítással érintett terület mezőgazdasági terület keretövezeti besorolású, jelentős zöldfelületű munkahelyi terület számára kijelölt távlati fejlesztési tartalékterület volt. A kerületi önkormányzat a terület besorolását a keretövezet megtartása mellett infrastruktúra-feltételhez kötött fejlesztési területre javasolta módosítani és kérte, hogy a munkahelyi terület helyett nagyterületű kereskedelmi és szolgáltatási területek elhelyezésének lehetőségét is biztosítsa az FSZKT. Ezen túlmenően a fejlesztésre kijelölt terület – a terület nagyságát megtartva – a lakóterület irányába javasolta közelíteni, azzal, hogy az érintett véderdő besorolású terület csökkentése, a tervezett M0 autópálya felőli oldalon visszapótlásra került volna.

A fővárosi közgyűlés a kerületi önkormányzat által kezdeményezett módosításokból jóváhagyta a területnek távlati fejlesztési tartalékterületből infrastruktúra-feltételhez kötött fejlesztési területbe történő átsorolását, részben hagyta jóvá a nagyterületű kereskedelmi és szolgáltatási célú terület-felhasználást, ezzel a jelentős munkahelyi terület is megmaradt, mint választási lehetőség a majdani keretövezeti besorolás és a belterületbe vonás idejére, és nem hagyta jóvá a véderdő szélességének csökkentését.

A 21. számú mellékletbe foglalt módosítást a XXII. kerületi önkormányzat kezdeményezte. A kezdeményezés arra irányult, hogy a kerület alacsony ellátási szintjének javítása érdekében a tervezett M0 autópálya és a 6-os út csomópontjának egyik oldalán váljék lehetővé egy nagyterületű keres-



kedelmi és szolgáltatási terület kialakítása. Ezt a területet a javaslat közvetlenül az M0 autópálya mellett tervezte elhelyezni a véderdő számára kijelölt terület elhagyásával, azonban a zöldfelület pótlására egy magasabb terület-felhasználási színvonalat lehetővé tevő közparkterület kijelölését is kezdeményezte. A fővárosi közgyűlés a tervet lehetővé tevő FSZKT módosítást jóváhagyta.

Az indítványozók álláspontja szerint az egyéb övezetek átminősítése zöldterületté – miután az általában meglévő zöldterületek állapotának fenntartását jelenti – nem ellentételezheti a zöldterületek átminősítését építési övezetté. Kiegészítő indítványukban azzal érvelnek, hogy a vitatott szabályok alapján átminősített zöldfelületek tartalék fejlesztési területként – jelentős zöldfelületű intézményterületek, illetőleg jelentős zöldfelületű munkahelyi területek céljára – voltak kijelölve. A kerületi önkormányzatok azonban ahelyett, hogy kivárnák azt az időt, amíg ide illő befektetői igények jelentkeznek, vagy saját forrásból lehetőség nyílna ilyen kategóriájú létesítmények megvalósítására, azt szorgalmazták, hogy a fővárosi közgyűlés nagy területű kereskedelmi és szolgáltató központ célú beruházások céljára jelölje ki ezeket a területeket, amely övezetben a kialakítandó zöldfelület töredéke a területek korábbi rendeltetésének.

Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való alkotmányos jogot a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) értelmezte. A határozat rendelkező része kimondta: „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány 18. §-ában megállapított, az egészséges környezethez való jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” (ABH 1994, 134.) Az Abh. indoklásában az Alkotmánybíróság – többek között – rámutatott: „A természetvédelemben a védettség szükségességének objektív – bizonyos körben nemzetközi normákban kötelezően megállapított – ismérvei vannak. A természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. Emiatt a környezetvédelemhez való jog érvényesülésében nem lehet a gazdasági és társadalmi körülményektől függő olyan minőségi és mennyiségi hullámzást megengedni, mint a szociális és kulturális jogokban, ahol a körülmények megkívánva megszorítások később orvosolhatók. E sajátosságok miatt a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való

jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.” (ABH 1994, 134, 140–141.)

Az Alkotmánybíróság későbbi döntései rámutattak arra, hogy az Abh.-ban a természet védelmével összefüggő – az Alkotmány 18. § és 70/D. §-ából folyó – követelmények a környezetvédelem minden szakterületére irányadók. [14/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 126, 130.; 30/2000. (X. 11.) AB határozatot, ABH 2000, 202, 205.; 106/2007. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2007, 900, 903–904.], illetve a környezetvédelmen belül irányadó az épített környezetre is. [27/1995. (V. 15.) AB határozat, ABH1995, 129, 133.]

Az Alkotmánybíróság határozataiban kifejtett alkotmányos követelmény nem értelmezhető a beépítetlen területek feltétlen megőrzésének követelményeként. A védettnek nem minősülő területek fejlesztése során az Abh.-ban megfogalmazott alkotmányossági követelmények a területfejlesztési célok és környezetvédelmi célok összehangolásának a követelményeként jelennek meg. Az Alkotmánybíróság a 14/1998. (V. 8.) AB határozatában a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 3. § (3) bekezdés b) pontjának alkotmányossági vizsgálata során alkotmányos követelményként fogalmazta meg, hogy „a területrendezés körében egyfelől a környezetvédelmi célok, másfelől a fejlesztési célok a döntéshozatalnál azonos súllyal kerüljenek mérlegelésre”. (ABH 1998, 126.)

Az FSZKT vitatott módosítása önmagában lehetőséget, de nem jogosultságot biztosít a bennük foglalt fejlesztési célok megvalósításához, ahhoz további közhatalmi eljárások lefolytatása szükséges.

Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján azt kellett vizsgálnia, hogy a jogi szabályozás alapján biztosított-e ezen közhatalmi eljárások során a fejlesztési célok és a környezetvédelmi érdekek összehangolása.

A vitatott szabályozással érintett területre további településrendezési tervet, KSZT-t kell készíteni, a KVSZ-ben építési előírásokat kell megállapítani, dönteni kell az érintett területek belterületbe vonásáról és a beruházások megvalósításához hatósági engedélyezési (építési engedélyezési, esetenként környezetvédelmi engedélyezési) eljárások lefolytatása szükséges, amely eljárások során az FSZKT-n kívül figyelemmel kell lenni többek között az Étv., a Budapest Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló 2005. évi LXIV. törvény, a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény, az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK), az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormr1.), a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005.

(XII. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormr2.), valamint a BVKSZ előírásaira is.

Az indítványozó által vitatott az FSZKT által megállapított K-BK2 jelű nagyterületű kereskedelmi és szolgáltatási területekre jogszabályok kötelező zöldterületi követelményeket állapítanak meg. A BVKSZ a K-BK2. besorolású területekre külön zöldfelületi mutatót nem állapít meg, így azokra az OTÉK 25. § (1) bekezdése által a különleges területekre meghatározott zöldfelület biztosítása szüksége, amelynek legkisebb mértéke – ellentétben az indítványozó azon állításával, mely szerint csak a telekhatáron 10 m-es zöldsáv biztosítása a kötelező előírás – építési telekre vonatkoztatva 40%.

Az Étv. 7–8. §-ai a településrendezéssel összefüggésben követelményként határozzák meg a fejlesztési célok és a környezetvédelmi érdekek összehangolását. A Kormr1. a településrendezési tervezéssel összefüggésben, a Kormr2. a beruházások hatósági engedélyezéssel kapcsolatosan meghatározzák a környezetvédelmi követelmények érvényesítésének módját. A BVKSZ 49. § (4) bekezdése a különleges rendeltetésű területek keretövezetre, amely magában foglalja a K-BK2. jelű területeket is, általános szabályként írja elő, hogy a keretövezet területén építési telket, építési területet kialakítani és azokon új építményt elhelyezni csak környezeti hatástanulmány alapján, KSZT szerint lehet.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Budapest Főváros Közgyűlése által a Fővárosi Szabályozási Kereterről szóló 46/1998. (X. 15.) Föv. Kgy. számú rendelet módosításáról szóló 39/2001. (VI. 27.) Föv. Kgy. számú rendelet 10. számú és 21. számú mellékletének elfogadásával a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított szintje nem csökkent, így az indítványozók által vitatott szabályozás nem sérti az Alkotmány 18. és 70/D. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéseket.

Indítvány utal arra is, hogy a vitatott szabályozás ellentétes az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdésében szabályozott pihenéshez való joggal. Ezen álláspontjukat az indítványozók azonban önállóan nem, csak a környezetvédelmi érdekek sérelmével összefüggésben indokolták. Így a vitatott szabályozásnak a pihenéshez való joggal való további összefüggését nem vizsgálta. Az indítványból kitűnően indítványozók alapvetően a vitatott szabályozásban kifejeződő fejlesztési célokat vitatják, az Alkotmánybíróságnak a városfejlesztési célok célszerűségének megítélésére nincs hatásköre.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2009. július 6.

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

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

## 197/E/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 312/2006. (XII. 23.) Korm. rendelettel összefüggésben a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 61/1999. (IV. 21.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

Indokolás

I.

Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett, amelyek a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 61/1999. (IV. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: RKEhi.r.) egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását kérték.

1. Az egyik indítványozó szerint a RKEhi.r. – valamint annak mögöttes szabályaként a központi, a társadalombiztosítási és a köztisztviselői költségvetési szervek kormányzati, felügyeleti, valamint belső költségvetési ellenőrzéséről szóló 15/1999. (II. 5.) Korm. rendelet – nem rendelkezik arról, hogy a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: KEHI) által folytatott ellenőrzésnek mi a határideje, mennyi a vizsgálat időtartama. Ez az indítványozó szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság sérelmét eredményezi, mivel az ellenőrzést végző számára lehetőséget ad az ellenőrzés határidő nélküli folytatására. Az indítványozó utalt arra, hogy ezt a problémát azal összefüggésben tartja különösen súlyosnak, hogy a KEHI ellenőrzése az állami tulajdonban álló gazdálkodó szervezetek teljes gazdálkodási tevékenységére kiterjed.

2. A másik indítványozó szerint a RKEhi.r. 2. § (1) bekezdése ellentétes az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 121/B. § (2) bekezdésével, valamint az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: ÁSZtv.) 2. § (6) bekezdésével. Az Áht. 121/B. § (2) bekezdését azért sérti a támadott rendelkezés, mert az kiterjeszti a KEHI vizsgálatát az állami tulajdonban álló gazdálkodó szervezetek teljes gazdálkodási tevékenységére, holott az Áht. hivatkozott rendelkezése alapján csak az államháztartás al-





**1161/B/2004. AB határozat**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

Az Alkotmánybíróság Barnag Község Önkormányzata Képviselő-testületének az állattartás helyi szabályairól szóló 5/2003. (VI. 2.) Kt. számú rendelete 9. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó Barnag Község Önkormányzata Képviselő-testületének az állattartás helyi szabályairól szóló 5/2003. (VI. 2.) Kt. számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) 9. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. A kifogásolt rendelkezések szerint a település belterületén valamennyi haszonállat tartható, az állatszám azonban korlátozott, a hagyományosan már kialakult tartási helyeken maximum 2 nagyállat, 5 kisállat, 2 eb, 4 macska, valamint ezek szaporulatai maximum 3 hónapos korukig, illetőleg az anyától való elválasztásukig. Zárt technológiájú, korszerű tartási módon 6 nagyállat és 20 kisállat tartható. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a rendelet alapján fel kell számolnia a belterületen lévő állattartó telepet, amelyen 42 szarvasmarhát tartott. Véleménye szerint az Ör. lehetetlenné teszi a vállalkozóvá válást, ezért sérti az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében foglaltakat. Mivel az állattartó telepet 1988 óta működtette, folyamatosan fejlesztette, ezért az Ör. rendelkezése hatályba lépése előtt létrejött jogviszonyt lehetetlenül el, megsérti ezáltal az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság elvét. Az indítványozó hivatkozott arra, hogy a korábbi rendelet nem korlátozta az állattartást, valamint arra, hogy a község lakóinak többsége nem kifogásolta az állattartást.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:  
„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

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

2. Az Ör. kifogásolt rendelkezései:

„9. § (1) A település belterületén valamennyi haszonállat tartható. A tartható állatszám hagyományosan már kialakult tartási helyeken maximum 2 nagyállat és 2 kisállat,

2 eb, 4 macska valamint ezek szaporulatai maximum 3 hónapos korukig, illetőleg az anyától való elválasztásukig.

(2) Zárt technológiájú, korszerű tartási módon 6 nagyállat és 20 db. kisállat tartható.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az Ör. rendelkezése, azáltal, hogy korlátozza a belterületen belül tartható állatszámot, sérti-e az Alkotmány – vállalkozás jogát biztosító – 9. § (2) bekezdésének rendelkezését.

A vállalkozás jogát az Alkotmánybíróság olyan alapjognak tekinti, amely a foglalkozás szabad megválasztásához való jog egyik aspektusa. „A vállalkozás joga azt jelenti, hogy bárkinek Alkotmány biztosította joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. (...) A vállalkozás joga (...) egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtetett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolútizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási-jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. A vállalkozás jogától különböző kérdés, hogy a vállalkozó milyen közgazdasági feltételrendszerbe lép be.” [54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.] „A vállalkozáshoz való jogból senkinek sem származik joga arra, hogy tevékenységét meghatározott területen (...) gyakorolja.” (1051/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1483, 1485.) Az Alkotmánybíróság több határozatában is utalt arra, hogy a vállalkozáshoz való jogból senkinek nem származik alanyi joga arra, hogy adott foglalkozással kapcsolatos vállalkozást egy meghatározott helyen folytasson. (pl. 685/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1363, 1375.; 403/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 2566. 2572.)

Az Ör. 1. §-ából megállapítható a rendeleti szabályozás célja, többek között az, hogy az állattartás mások nyugalomát, biztonságát és testi épségét ne veszélyeztesse. Az indítványozó által kifogásolt rendelkezések e célok érdekében szabályozzák a belterületi állattartást, és korlátozzák a belterületen tartható állatok számát. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a kifogásolt rendelkezések nem sértik az Alkotmányban biztosított vállalkozáshoz való jogot. Az Ör. nem teszi általában lehetetlenné a nagyobb létszámú haszonállattartást a község területén. Az Ör. 10. §-a kifejezetten rendelkezik arról, hogy külterületen valamennyi haszonállat tartható. A kifogásolt rendelkezések nem általában a vállalkozáshoz való jogától fosztják meg az állattartót, hanem azt tiltják meg, hogy adott helyen (a település



belterületén) a rendelkezésben meghatározottnál több állatot tartson.

Fentieket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy Ör. kifogásolt rendelkezéseinek alkotmányellenessége a vállalkozáshoz való jog sérelme alapján nem áll fenn, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt e tekintetben elutasította.

2. Az indítványozó szerint az Ör. – állattartást korlátozó – 9. § (1) és (2) bekezdésének rendelkezései az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonság elvét is sértik, mert hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyt lehetetlenítenek el.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság követelménye a jogalkotó kötelezettségévé teszi annak biztosítását, hogy a jogszabályok világosak, egyértelműek és a működésüket tekintve kiszámíthatóak legyenek a jogszabályok címzettjei számára. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.] A jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat magatartást jogellenessé. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324.] A folyamatos (le nem zárt) jogviszonyok esetében akkor állapítható meg a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megsértése, ha a támadott rendelkezést a hatálybalépése előtti jogi helyzetre alkalmazzák, vagyis a jogszabály hatálybalépését megelőző időben bekövetkezett események jogi megítélését változtatja meg. (403/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 2566, 2574.)

Az Alkotmánybíróság áttekintve az Ör.-t megállapította, hogy az Ör. hatálybaléptetése nem visszamenőlegesen történt. Az Ör. 20. § (1) bekezdése szerint a rendelet a kihirdetésével egyidejűleg lépett hatályba. A körjegyző tájékoztatása szerint a kihirdetés 2003. június 2-án történt meg, az Ör. rendelkezéseit ettől az időponttól kell alkalmazni. Az Ör.-ből az is megállapítható, hogy a képviselő-testület átmeneti szabályokat is alkotott a már létrejött jogviszonyok sorsáról, vagyis a korábban megkezdett állattartással kapcsolatosan. Az Ör. 20. § (2) bekezdése alapján: „Az állattartó az állattartást – ha azt e rendelet szerinti tiltott helyen vagy meg nem engedett mértékben folytatja – köteles e rendelet hatályba lépésétől számított 1 éven belül megszüntetni illetve az előírt mértékre csökkenteni. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Ör. nem tartalmaz a kihirdetését megelőző időre nézve kötelezettséget, a kifogásolt rendelkezéseket az Ör. kihirdetésétől kezdődő időre, – a jövőre nézve – rendeli alkalmazni. A már megkezdett korábbi állattartások rendezésére, a megváltozott

jogszabályi környezethez való alkalmazkodásra az Ör. átmeneti rendelkezése kellő időt, egy évet biztosított az állattartók számára. Mindezek következtében az Ör. 9. § (1) és (2) bekezdése az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében biztosított jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvét sem sérti, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben is elutasította.

Budapest, 2009. július 6.

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

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

## 1348/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 Pécs Megyei Jogú Város Közgyűlésének a távhőszolgáltatásról szóló 49/2005. (12. 20.) sz. rendelete 32. § (2) bekezdése *a)* pontja első mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja, egyebekben visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó jogi képviselője által benyújtott indítványban Pécs Megyei Jogú Város Közgyűlésének a távhőszolgáltatásról szóló 49/2005. (12. 20.) sz. rendelete (a továbbiakban: Ör.) 32. § (2) bekezdése *a)* pontja – az indítvány tartalma szerint – első mondata alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az indítványozó lakásszövetkezet állítása szerint az elvégzett homlokzat-felújítás és fűtés korszerűsítés eredményeként – a korszerűsítés előtti időszakhoz képest – mintegy ötven százalékkal csökkent a lakásszövetkezeti épületek fűtési teljesítmény-igénye. Az indítványozó a távhőszolgáltatótól kérte a hőfelhasználás és az éves alapdíj arányos csökkentését, ám az csupán harminc százalékkal csökkentette a hőteljesítményt. A távhőszolgáltató szerint a további csökkentést akadályozza a vitatott rendelkezés, mivel a felhasználó a fűtési célú hőszolgáltatás legelső igénybevételekor megállapított, lekötött csúcs-hőigény legalább hetven százaléka után köteles éves alapdíjat fizetni, még akkor is, ha a tényleges fűtésteljesítmény igénye ennél alacsonyabb.

Az indítványozó szerint az Ör. szabálya ellentétes magasabb szintű jogszabállyal: a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 387. §-ával, amely a felhasználó igénye szerinti szolgáltatásra kötelezi a közüzemi szolgáltatót. Ezen túlmenően a kifogásolt szabályozás nem egyeztethető össze a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény (a továbbiakban: Tszt.) „megalkotásának azon elvével sem, hogy a monopolhelyzetet élvező szolgáltatóval szemben a felhasználót megvédje e helyzetből fakadó hátrányoktól”. Az indítványozó véleménye szerint az ellentét miatt a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 1. § (2) bekezdése szerinti jogforrási rangsor elvével, így sérül az – az indítvány tartalma alapján – az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése.

Az Alkotmánybíróság eljárása során beszerezte Pécs Megyei Jogú Város Közgyűlésének véleményét.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:  
„44/A. § (2) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

(...)

2. A Jat indítványban hivatkozott szabálya:  
„1. § (2) E rangsornak megfelelően az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

3. Ptk. indítványban felhívott rendelkezése:  
„387. § Közüzemi szerződés alapján a szolgáltató köteles meghatározott időponttól a felhasználó számára folyamatosan és biztonságosan – így különösen gázt, villamos energiát és vizet – nyújtani, a felhasználó pedig köteles időszakonként díjat fizetni.”

4. Az Ör. támadott szabálya:  
„32. § (2) Hőenergia- és fűtési célú hőszolgáltatás esetén:  
a) A felhasználó a szerződésben leköötött és általa a szerződéses feltételek szerint igénybe vehető legnagyobb hőtéljesítmény – amely nem lehet kevesebb, mint az érintett felhasználási helyen a hőenergia szolgáltatás, illetve fűtési célú hőszolgáltatás legelső igénybevételekor megállapított, leköötött csúcshőigény 70%-a – után éves alapidíjat fizet.”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján először arra kellett választ adnia, ellentétes-e az Ör. támadott szabálya a Ptk. 387. §-ával, így az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével.

A helyi önkormányzat rendeletalkotási hatáskörét egyrészt az Alkotmány, másrészt a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) állapítja meg. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében meghatározott alkotmányos korlát szerint a helyi önkormányzat feladatkörében rendeletet alkothat, amely azonban nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése pedig 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 Ötv. 8. § (1) bekezdése a helyi közszolgáltatások körében a települési önkormányzat feladataként nevesíti a helyi energiaszolgáltatásban való közreműködést.

2.1. A Tszt. 6. § (2) bekezdése *a)* és *b)* pontjai, továbbá a 60. § (3) bekezdése szerint az önkormányzat képviselő-testülete rendeletben határozza meg a távhőszolgáltató és a felhasználó közötti jogviszony részletes szabályait. A képviselő-testület ellátja a törvény által hatáskörébe utalt ármegállapítói feladatokat, valamint rendeletben határozza meg az áralkalmazási és díjfizetési feltételeket. Ami a díjmegállapító hatáskört illeti, a Tszt. 57. § (1) bekezdése és az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Ártv.) 7. § (5) bekezdése, valamint ugyanezen törvény melléklete II. Legmagasabb ár pontjának „B) Szolgáltatások” fejezete a települési önkormányzat – a fővárosban a Fővárosi Önkormányzat – képviselő-testületének hatáskörébe utalja a távhőszolgáltatás díjának rendeleti meghatározását. Mindezek alapján megállapítható, hogy a távhőszolgáltatási díjak meghatározása a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozik, de ezen jogkörüket az Ártv.-ben és a Tszt.-ben előírt korlátok között gyakorolhatják.

Az Ör. alapján a távhő árát kéttényezős képlet alapján állapítja meg: ezek a teljesítmény-független alapidíj és a fogyasztásfüggő hődíj. Az indítványozó a – fogyasztástól független – alapidíj legfeljebb harminc százalékos csökkentését lehetővé tevő szabály alkotmányosságát vitatta.

Az alapidíj a távhőszolgáltatás állandó költségeinek fedezésére szolgál, annak tisztán fogyasztárányos tarifává tétele a szolgáltatók stabilitását veszélyeztetné, hiszen a termelő-berendezéseket, az elosztó- és hőközpontokat a fogyasztás átmeneti vagy tartós csökkenése hiányában is fenn kell tartani. Figyelemmel a Tszt. 57. § (2) bekezdésére az Alkotmánybíróság az 1/2009. (I. 9.) AB határozatában hangsúlyozta, hogy „a fogyasztó által fizetendő távhődíj nem más, mint egy szolgáltatás ellenértéke, amelynek meghatározása során a Tszt. és az Ártv. értelmében számtalan tényezőt kell figyelembe venni (pl. a legalacsonyabb árat úgy kell kikalkulálni, hogy az legalább a hatékonyan működő vállalkozó ráfordításaira fedezetet biztosítson; a megállapított árnak ösztönözni kell a biztonságos és legkisebb költségű távhő termelésre és szolgáltatásra, a kapacitások hatékony igénybevitelére, valamint a távhővel való takarékosagra; figyelembe kell venni a folyamatos termelés és a biztonságos szolgáltatás indokolt költségeit, be-



leértve a szükséges tartalékkapacitáshoz kapcsolódó költségeket, valamint a hőt termelő létesítmény bezárásával, elbontásával kapcsolatos környezetvédelmi kötelezettségek teljesítésének indokolt költségeit is; figyelembe kell venni továbbá a kapcsolt és a megújuló energiaforrással történő energiatermelés kimutatható környezetvédelmi és gazdasági előnyeit). A fogyasztástól független alapidj (...) csak egy tényezője a távhőszolgáltatás árának.” (ABK 2009. január, 12., 14.) Az Alkotmánybíróság szerint a fenti megállapítások a teljes körű teljesítmény-lekötés alapján történő alapidj-fizetésre is alkalmazhatók.

Az Alkotmánybíróság számára rendelkezésre álló adatok alapján nincs ok megkérdőjelezni azt a közgyűlési álláspontot, miszerint „ha minden felhasználó jelentős teljesítménycsökkenést alkalmazna, a rendszer működési költségei nem csökkennének a jelenlegi költségek 70%-a alá”. Ez utóbbi egyébként is olyan komplex rendszer korszerűsítést igényelne, amelyre a fogyasztónak nem lehet hatása, mivel – a nyílászárókkal és a fűtőtestekkel szemben – a hőközpontok a szolgáltató, és nem a fogyasztó tulajdonában vannak.

2.2. A Ptk. 387. §-a szerint közüzemi szerződés alapján a szolgáltató köteles meghatározott időponttól a felhasználó számára folyamatosan és biztonságosan a felhasználó igénye szerint meghatározott közüzemi szolgáltatást – így különösen gázt, villamos energiát és vizet – nyújtani, a felhasználó pedig köteles időszakonként díjat fizetni. A szolgáltatás nyújtása alapvetően a polgári jogi mellérendeltség által meghatározott szerződéses viszonyok között történik, de az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítvány elbírálásánál jelentősége van annak a körülménynek is, hogy a közüzemi szerződések körében egyre nagyobb jelentősége van a rendelkezésre állásnak, továbbá a távhő folyamatos és biztonságos szolgáltatásának. Emiatt a felhasználó igénye szerint történő közüzemi szolgáltatás biztosítása nem jelenthet matematikai értelemben vett arányosságot: a távhődíj mértékének (a fogyasztástól független alapidj) meghatározása során figyelemmel kell lenni a Tszt. 57. § (2) bekezdésében meghatározott, a III. 2.1. pontban részletezett szempontokra is.

A fentiek alapján az a támadott Ör.-beli szabály, amely csak harminc százalékot elérő (alapidj-)költségsökkentést tesz lehetővé, nem ellentétes a Ptk. 387. §-ában megfogalmazott felhasználó igénye szerinti szolgáltatásbiztosítás követelményével és a Tszt. 57. § (2) bekezdése egymásra vonatkoztatott értelmezésével. Ezért az Alkotmánybíróság a Ptk. 387. §-ával összefüggésben előterjesztett indítványt elutasította.

3. Az indítványozó szerint az Ör. 32. § (2) bekezdése a) pontjának első mondata nem egyeztethető össze a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény (a továbbiakban: Tszt.) „megalkotásának azon elvével sem, hogy a monopolhelyzetet élvező szolgáltatóval szemben a felhasználót megvédje e helyzetből fakadó hátrányoktól”.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése, továbbá 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.) 21. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, és meg kell jelölnie a kérelem alapjául szolgáló okot (472/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.).

Az indítványozó nem jelölte meg, mely Tszt.-beli szabállyal, milyen okból ellentétes a vitatott Ör.-beli rendelkezés, csupán a Tszt. megalkotásának „szabályozási elvével” való ellentétre hivatkozott az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése sérelmének indokolásakor. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e tartalmi követelmény hiányában az indítvány ebben a vonatkozásban nem bírálható el érdemben, ezért azt az Alkotmánybíróság Ügyrendje 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2009. július 6.

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

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

## 278/B/2008. 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 légszennyezettségi határértékekről, a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 14/2001. (V. 9.) KöM–EüM–FVM együttes rendelet 5. § a) pontjának „eljárás-specifikus” szövegrésze, valamint a 6. számú melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a légszennyezettségi határértékekről, a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 14/2001. (V. 9.) KöM–EüM–FVM együttes rendelettel összefüggésben előterjesztett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.

## I n d o k o l á s

### I.

Az indítványozó a légszennyezettségi határértékekről, a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 14/2001. (V. 9.) KöM–EüM–FVM együttes rendelet (a továbbiakban: R.) 5. § a) pontjának „eljárás-specifikus” szövegrésze, valamint az R. 6. számú melléklete alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint az R. egészével összefüggésben mulasztás megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól.

Előadta, hogy az R. a különböző gyártási technológiák vonatkozásában különböző határértékeket (ún. eljárás-specifikus technológiai kibocsátási határértékeket) állapít meg bizonyos szennyező anyagok tekintetében, melyet az R. 6. melléklete konkretizál. Az indítványozó szerint indokolatlan a különböző gyártási technológiák között a határértékek szempontjából különbséget tenni. Ez véleménye szerint a környezethasználók közötti különbségtételt eredményez. Álláspontja szerint technológia-semleges kibocsátási határértékeket kellene a jogszabálynak előírnia, mely egyes eljárásokat gazdaságilag nehezebb helyzetbe hozna, de jobban szolgálná az egészséges környezethez való jog érvényesülését. Ezért a támadott rendelkezések az indítványozó szerint az Alkotmány 18. §-ába, a 70/A. §-ába, valamint a 70/D. §-ába ütköznek. Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy az R. a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvénnyel (a továbbiakban: Kt.) is ellentétes, mivel a Kt. leszögezi, hogy a legjobb elérhető technika megfogalmazásánál a „technológia minden elemét külön-külön kell vizsgálni”. Ezzel összefüggésben azonban nem jelölte meg sem a Kt., sem az R. támadott rendelkezését, valamint az Alkotmány sérülni vélt rendelkezését sem. Végül az indítványozó az R. egészével összefüggésben ezért kérte mulasztás megállapítását, mert véleménye szerint „az R. minden tételét felül kellene vizsgálni” abból a szempontból, hogy „az adott technológiát ténylegesen indokolt-e az eljárás-specifikus határértékek csoportjába besorolni” valamint, hogy a határértékek „ténylegesen kifejezik-e a területen tapasztalható technikai fejlődést”.

Az Alkotmánybíróság beszerezte a környezetvédelmi és vízügyi miniszter véleményét.

### II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„18. § A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

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

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

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

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

(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.”

2. Az R.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezései:

„5. § A helyhez kötött légszennyező pontforrásokra  
a) technológiai (általános, eljárás-specifikus) kibocsátási határértéket,

(...)

kell alkalmazni, illetve megállapítani.”

„6. számú melléklet a 14/2001. (V. 9.) KöM–EüM–FVM együttes rendelethez

*Eljárás-specifikus technológiai kibocsátási határértékek és egyéb előírások  
(...)”*

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt áttekintette a légszennyező forrásokra és a kibocsátási határértékekre vonatkozó jogszabályi hátteret.

1.1. A Kt. egyik kiemelt célja a környezet egészségének, valamint elemeinek és folyamatainak magas szintű, összehangolt védelme [1. § (1) bekezdés], emellett a törvény elősegíti a környezet igénybevétele, terhelésének és szennyezésének csökkentését, károsodásának megelőzését [1. § (2) bekezdés a) pontja] is. A környezethasználat úgy kell megszervezni és végezni, hogy a legkisebb mértékű környezetterhelést és igénybevételt idézze elő [6. § (1) bekezdés a) pontja]. A törvény kimondja emellett azt is, hogy a megelőzés érdekében a környezethasználat során a leghatékonyabb megoldást, továbbá a külön jogszabályban meghatározott tevékenységek esetén az elérhető legjobb technikát kell alkalmazni [6. § (3) bekezdés].

Az általános szabályokon túlmenően a levegő védelmével összefüggésben a Kt. úgy rendelkezik, hogy a tevé-



kenységek, létesítmények tervezésénél, megvalósításánál, folytatásánál, valamint a termékek előállításánál és használatánál törekedni kell arra, hogy a légszennyező anyagok kibocsátása a lehető legkisebb mértékű legyen [22. § (3) bekezdés]. A határértékeket igénybevételi, illetőleg kibocsátási és szennyezettségi határértékként kell meghatározni [87. § (1) bekezdés]. Kibocsátási határérték megállapítható valamely termékre, technológiára, vagy szennyezőanyagra jellemző kibocsátás mennyiségére, illetve adott területen a szennyezőforrás által kibocsátható szennyezőanyag vagy energia mennyiségére, végül meghatározott területre vagy termelési ágra, szennyezőforrás csoportra vonatkozó össz mennyiségben [88. § (2) bekezdés a)–d) pontok].

A kibocsátási határértékek megállapításánál a szennyezettségi határérték mellett figyelembe kell venni a környezet, illetve adott eleme pillanatnyi és célállapotát, valamint a leghatékonyabb megoldást, továbbá a külön jogszabályban meghatározott tevékenységek esetén az elérhető legjobb technikát [89. § (1) bekezdés]. A határértéket a miniszter – az érdekelt miniszterekkel együttesen kiadott – rendeletben, vagy rendeletben meghatározott esetekben a környezetvédelmi hatóság állapítja meg [89. § (3) bekezdés].

1.2. A Kt. 36. §-ában kapott felhatalmazás – a környezetet veszélyeztető hatások elleni védelemre vonatkozó, törvényi szabályozást nem igénylő részletes szabályokat a Kormány rendeletben állapítja meg – alapján született meg a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormr.).

A Kormr. 8. § (1) bekezdése kimondja, hogy a légszennyező források üzemeltetését az elérhető legjobb technika alkalmazásával kell végezni. A helyhez kötött légszennyező források üzemeltetése során a jogszabályban vagy a környezetvédelmi hatóság határozatában megállapított kibocsátási határértékek nem léphetők túl [Kormr. 8. § (2) bekezdés].

Levegőterhelést okozó, helyhez kötött légszennyező pontforrás létesítéséhez, meglévő bővítéséhez, rekonstrukciójához, felújításához, korszerűsítéséhez, az alkalmazott technológia váltásához, működésének megkezdéséhez, működtetéséhez más engedélyező hatóság hiányában a környezetvédelmi hatóság engedélye szükséges [Kormr. 9. § (1) bekezdés].

A Kormr. 4.2. számú melléklete értelmében a környezetvédelmi hatósági engedélynek – többek között – tartalmaznia kell az elérhető legjobb technika alapján meghatározott kibocsátási határértékeket a külön jogszabályi előírások szerint, a betartandó műszaki előírásokat, levegővédelmi követelményeket és az üzemeltetés egyéb feltételeit, amelyeket az elérhető legjobb technika alapján kell meghatározni, valamint azokat a betartandó feltételeket, előírásokat, amelyek a levegőterhelés minimalizálásához, illetve a légszennyezés megelőzéséhez, továbbá a kibocsátási határértékek és levegővédelmi követelmények, a légszennyezettségi határértékek betartásához szükségesek.

1.3. A Kt. korábban idézett 89. § (3) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján megalkotott R. az 5. számú

mellékletében a helyhez kötött légszennyező pontforrásokra vonatkozó általános technológiai kibocsátási határértékeket, míg a 6. számú mellékletében az egyes technológiákra vonatkozó eljárás-specifikus technológiai kibocsátási határértékeket és egyéb előírásokat számszerűen tartalmazza.

Mindhárom fent hivatkozott jogszabály közös jellemzője és kiemelt célja, hogy biztosítsa a légszennyező anyagok keletkezésének megelőzését, illetve azok kibocsátásának a lehető legkisebb mértékűre történő csökkentését. Ennek megvalósítása érdekében a kibocsátási határértékek meghatározásánál az *elérhető legjobb technika* alkalmazását követelik meg.

2. A jogszabályi környezet áttekintését követően az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az indítványozó által hivatkozott okokból a támadott jogszabályi rendelkezések a felhívott alkotmányos szabályokkal ellentétesek-e.

2.1. Az indítványozó szerint az R. 5. § a) pontja, valamint a 6. számú melléklete a különböző gyártási technológiák között a határértékek szempontjából indokolatlan különbséget tesz, ami az Alkotmány 70/A. §-át sértő, hátrányos megkülönböztetést valósít meg.

Az Alkotmánybíróság már több határozatban értelmezte az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt tilalom alkotmányos tartalmát, az emberi méltósághoz való joggal [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] összefüggésben. Rámutatott arra, hogy nem mindenfajta megkülönböztetés tilos, hanem a tilalom arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.].

Az Alkotmánybíróság határozataiban kifejtette, hogy bár az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szövegszerűen az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az alkotmányos alapjogok tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.].

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható jogosultak vagy kötelezettek között vehető fel” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 65.]. „A diszkrimináció vizsgálatánál központi elem annak meghatározása, hogy kiket kell egy csoportba tartozóknak tekinteni. [...] A diszkrimináció alkotmányos tilalma csak a szabályozás szempontjából egy csoportba tartozókra vonatkozik. A diszkrimináció vizsgálatának ennek megfelelően csak az egy csoportba tartozók közötti különbségtétel vizsgálata a

tárgya.” (1009/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 479, 479–480.)

Az Alkotmánybíróság megállapítja: A vizsgált szabályozásnál a törvényalkotó nem személyek, hanem a különböző *gyártási technológiák* között tett különbséget, és az egymástól eltérő munkafolyamatok során keletkező és kibocsátható káros anyagok mennyiségét szabályozta eltérően (eljárás-specifikusan). Emiatt jelen esetben a technológiai különbségeken alapuló szabályozás nincs alkotmányjogilag értékelhető tartalmi összefüggésben a hátrányos megkülönböztetés tilalmával. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi, [985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 32/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2000, 215, 220.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.], ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

2.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy az eljárás-specifikus technológiai határértékek sértik-e az egészséges környezethez való jogot [Alkotmány 18. §, 70/D. §].

A 996/G/1990. AB határozat a jogalkotónak a környezetvédelemmel kapcsolatos kötelezettségeire mutatott rá. Eszerint „az Alkotmány 18. § és 70/D. § (2) bekezdése alapján az állam kétségtelenül köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. (...) Az is megállapítható, hogy az állam kötelezettségeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére, a környezettel kapcsolatos információhoz jutás és az érintetteknek a döntések előkészítésében való részvétele biztosítására. Annak meghatározása azonban, hogy ezen állami kötelezettségekből milyen konkrét jogalkotási és kormányzati teendők származnak, már csak törvényhozási úton történhet” (ABH 1993, 533, 535.).

Ezen túlmenően az Alkotmány 18. §-ában szabályozott, az egészséges környezethez való jognak – az Alkotmánybíróság gyakorlatában irányadó – alkotmányjogi sajátosságait az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban (ABH 1994, 134.) munkálta ki.

E határozatában megállapította, hogy „a környezetvédelemhez való jog (...) elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Az egészséges környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelezései teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.” (ABH 1994, 138.) Rámutatott arra is, hogy a környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami köteleiséget jelenti. „[A] jogalkotás garanciális szerepe nem egyszerűen csupán fontosabb a környezetvédelemben, mint az olyan al-

kotmányos jogoknál, ahol a bíróság (Alkotmánybíróság) közvetlen alapjogvédelmet adhat vagy alanyi jogi igényeket ismerhet el, hanem – a dogmatikai lehetőségek határai közt – mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít.” (ABH 1994, 139–140.) „Ezért a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. A védelem szintjét a környezethez való jog fenti dogmatikai sajátosságain kívül döntően befolyásolja a környezetvédelem tárgya is: az élet természeti alapjainak véges volta és a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlansága, s végül az a tény, hogy mindezek az emberi élet fennmaradásának feltételei. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. Mindez a környezethez való jog jogalkotással való védelmének különös, más jogokéhoz képest fokozottan szigorú voltát követeli meg.” (ABH 1994, 140.) Határozatában az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy „az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje”. (...) A természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg” (ABH 1994, 140–141.).

Az egészséges környezethez való jognak ezt az értelmezését figyelembe véve az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján azt kellett megvizsgálnia, hogy a jogalkotó az R. megalkotása során eleget tett-e az egészséges környezethez való jogból eredő szabályozási kötelezettségének.

Mint az már fentebb említésre került, az R. 5. számú melléklete általános technológiai kibocsátási határértékeket, míg a 6. számú melléklete az egyes technológiákra vonatkozó eljárás-specifikus technológiai kibocsátási határértékeket tartalmaz.

Az R. 6. számú támadott mellékletében felsorolt technológiák esetében sajátosak az egyes gyártási folyamatok. Emiatt az adott technológiánál alkalmazható elérhető legjobb technika kizárólag az általános kibocsátási határértékektől eltérő (eljárás-specifikus technológiai) kibocsátási határértékekkel üzemeltethető.

A Kormr. 3. § i) pontja meghatározza az elérhető legjobb technika fogalmát is, e szerint: a korszerű technikai színvonalnak megfelelő módszer, üzemeltetési eljárás, berendezés, amelyet a kibocsátások megelőzése és – amennyiben az nem valósítható meg – a kibocsátások csökkentése, valamint a környezet egészére gyakorolt hatás mérséklése érdekében alkalmaznak, és amely a kibocsátási határértékek megállapításának alapjául szolgál. A jogszabály tehát – figyelembe véve a környezetvédelmi és egészségügyi szempontok mellett a piaci szereplők teherbíró képességét is – olyan védelmi szintet követel meg, ami a környezet magas szintű védelmének biztosítása érdekében az adott gazdasági, műszaki feltételek mellett a leghatékonyabb és egyben a legszigorúbb is.

Az eljárás-specifikus technológiai határértékek tehát az adott technológia és az azokhoz kapcsolódó elérhető legjobb technika szintjének figyelembevételével kerültek meg-



állapításra. Ez indokolja azt, hogy ugyanarra a szennyező anyagra az egyes tevékenységek (technológiák) esetében eltérő határértékek kerültek megállapításra. Pontosán az indítványozó által hivatkozott egységes kibocsátási határértékek előírása eredményezné az egyes technológiák sajátosságainak figyelmen kívül hagyását, és adott esetben indokolatlanul enyhe határértékek megállapítását, végső soron a levegőtisztasági követelmények ok nélküli lazítását.

A Kormr. 7. § (1) bekezdése értelmében a légszennyezettségi (imissziós) határértékeket a környezet-egészségügyi és környezetvédelmi, valamint az egyéb szakterületeken folyó tudományos kutatások legújabb adatai és a mérés-technika területén elért eredmények figyelembevételével kell megállapítani és legalább három évente felül kell vizsgálni. Az R. 2. § *aa*) pontja értelmében a légszennyezettség egészségügyi határértéke: a légszennyezettségnek a tudomány mindenkori szintje alapján megállapított azon mértéke, amely tartós egészségkárosodást nem okoz, és amelyet az emberi egészség védelme érdekében e jogszabályban meghatározott módon és időn belül be kell tartani.

A kibocsátási határértékek megállapítására minden esetben úgy kerül sor, hogy azok teljesítése esetén az imissziós határértékek túllépése ne következhesen be. Mindaddig tehát, amíg a légszennyező forrás üzemeltetése során betartják az eljárás-specifikus technológiai határértékeket, nem következhet be tartós egészségkárosodást okozó légszennyezettség sem.

Ebben a körben utal az Alkotmánybíróság a 70/D. §-ával összefüggésben kialakult töretlen gyakorlatára, miszerint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogszabályként 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. Az Alkotmánybíróság elvontan, általános ismervekkkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. A szélső eseteken túl azonban az Alkotmány 70/D. §-ának nincs alkotmányos mércéje. A lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdésében foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg. [56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173, 186, 198.; 1316/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 735, 737.; 261/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 689, 692.]

Az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezések vizsgálatát – illetve a kapcsolódó jogszabályi környezet áttekintését – követően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hatályos szabályozás elsődlegesen környezetvédelmi és egészségügyi szempontokat vesz figyelembe azáltal, hogy az általános technológiai kibocsátási határértékek mellett az egyes technológiákra vonatkozó eljárás-specifikus technológiai kibocsátási határértékeket is meghatároz. E határértékek pedig egyetlen esetben sem haladhatják meg a légszennyezettség egészségügyi határértékét. Ez biztosítja a légszennyezés minimalizálását, ezáltal az egészséges környezethez való jog védelmét. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a hatályos szabályozás tekintetében nem állapította meg az egészséges környezethez való alkotmányos jog sérelmét, így az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

3. Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy az R. elmentés a Kt.-vel, azonban nem jelölte meg sem a Kt., sem az R. támadott rendelkezését, valamint az Alkotmány sérlni vélt rendelkezését sem.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság határozott kérelem alapján jár el, mely kérelemben három feltételnek kell együttesen fennállnia: egyrészt a kérelemnek tartalmaznia kell a sérelmezett jogszabályi rendelkezést, továbbá az Alkotmány érintett szakaszát, valamint azt az indokot, amely alapján az indítványozó az alkotmány sértést fennállónak véli. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alkotmány sérlni vélt rendelkezése, illetve a támadott jogszabályi rendelkezés pontos 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 indítvány ezen része érdemben nem bírálható el, 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. § *d*) pontja alapján visszautasította.

4. Az Alkotmánybíróság végül az indítványozó mulasztás megállapítása iránti kérelmét vizsgálta meg. Az indítványozó szerint az R.-t azért kellene felülvizsgálni, hogy kiderüljön: az adott technológiát ténylegesen indokolt-e az eljárás-specifikus határértékek csoportjába besorolni, illetve mert az R. a kihirdetésekor fennálló állapotot tükrözi, felülvizsgálata nem történt meg.

Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörét az Abtv. 49. §-a szabályozza, mely szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvénye-

süléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 231.]. A szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmányértő mulasztás megállapítása esetében 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.].

A Kormr. korábban idézett 7. § (1) bekezdése értelmében a légszennyezettségi (imissziós) határértékeket legalább három évente felül kell vizsgálni. A határértékek felülvizsgálatának jogszabályi előírása azonban nem jelent jogalkotási kötelezettséget, nem kényszeríti a jogalkotót arra, hogy a határértékeket három évenként minden esetben módosítsa. E rendelkezés arra készíti a jogalkotót, hogy az újabb és újabb kutatási eredmények, valamint igazolt tények alapján rendszeresen tekintse át a hatályos szabályozást és – amennyiben szükséges – megfelelően módosítsa azt. Tekintettel arra, hogy e jogszabályi rendelkezésből a jogalkotónak közvetlenül jogalkotási kötelezettsége nem keletkezik, azért e tekintetben jogalkotói mulasztás megállapítására eredményesen hivatkozni nem lehet. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítvány ezen részét is elutasította.

Budapest, 2009. július 6.

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

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

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

## 1141/B/2008. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránt benyújtott indítványok alapján meghozta következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a nemzetgazdaságilag kiemelt építési beruházások megvalósításának elősegítése érdekében egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 207/2008. (VIII. 27.) Korm. rendelet 16. § (1) bekezdése, a

Nemzeti Hírközlési Hatóság eljárásában közreműködő szakhatóságok kijelöléséről, valamint egyes szakhatósági közreműködések megszüntetéséről és módosításáról szóló 362/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet 43. § (2) bekezdése első fordulata, valamint a Nemzeti Hírközlési Hatóság eljárásában közreműködő szakhatóságok kijelöléséről, valamint egyes szakhatósági közreműködések megszüntetéséről és módosításáról szóló 362/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet módosításáról rendelkező 21/2009. (II. 4.) Korm. rendelet 5. § harmadik fordulata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárás megszünteti.

### I n d o k o l á s

#### I.

Az Alkotmánybírósághoz két indítványt nyújtottak be, amelyben az indítványozók az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 4. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérik.

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

Az indítványozók álláspontja szerint az a rendelkezés, amely kogens szabályként írja elő a helyi önkormányzatok számára, hogy az elsőfokú építésügyi hatóságnál legalább két fő teljes munkaidőben foglalkoztatott köztisztviselőt kell foglalkoztatni, az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *a)* és *e)* pontjában szabályozott önkormányzati alapjogokat sérti.

Az Alkotmány e rendelkezései alapján nincs arra mód, hogy a Kormány akár normatív, akár egyedi döntésével a helyi önkormányzatok igazgatási és szervezetalkotási szabadságát korlátozza.

Az egyik indítványozó az R. 4. § (1) bekezdés – álláspontja szerint az Alkotmánnyal összhangban álló – eredeti szövegének helyreállítása érdekében az e rendelkezést módosító szabályok, a nemzetgazdaságilag kiemelt építési beruházások megvalósításának elősegítése érdekében egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 207/2008. (VIII. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Módr.1.) 16. § (1) bekezdése, a Nemzeti Hírközlési Hatóság eljárásában közreműködő szakhatóságok kijelöléséről, valamint egyes szakhatósági közreműködések megszüntetéséről és módosításáról szóló 362/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Módr.2.) 43. § (2) bekezdése első fordulata, valamint a Nemzeti Hírközlési Hatóság eljárásában közreműködő szakhatóságok kijelöléséről, valamint egyes szakhatósági közreműködések megszüntetéséről és módosításáról szóló



362/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet módosításáról rendelkező 21/2009. (II. 4.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Módr.3.) 5. § harmadik fordulata alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte.

## II.

Az Alkotmánybíróság az indítványok elbírálása során az alábbi jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

1) Az Alkotmánynak az indítványozók által felhívott rendelkezései:

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

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

(...)

e) törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezetét és működési rendjét,”

„44/B. § (3) Törvény vagy kormányrendelet államigazgatási feladatot, hatósági hatáskört állapíthat meg a jegyzőnek, és kivételesen a képviselőtestület hivatala ügyintézőjének is.”

2) A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) hivatkozott rendelkezései:

„95. § A Kormány:

(...)

c) rendeletben határozza meg a helyi közszolgálat képesítési előírásait;

d) irányítja az államigazgatási feladatok ellátását és gondoskodik végrehajtásuk feltételeiről;”

3) A Korm.r. 4. § (1) bekezdésének eredeti szövege:

„4. § (1) Az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóság köztisztviselői létszámát úgy kell meghatározni, hogy a hatósági tevékenység folyamatos végzése biztosított legyen.”

A Korm.r. 4. § (1) bekezdésének a Módr.1.-el megállapított szövege:

„4. § (1) Az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóság köztisztviselői létszámát úgy kell meghatározni, hogy a hatósági tevékenység folyamatos végzése biztosított legyen, de az elsőfokú építésügyi hatóságnak legalább 2 fő – a (2) bekezdésben meghatározott foglalkoztatási feltételekkel rendelkező – köztisztviselőt kell foglalkoztatnia.”

A Korm.r. 4. § (1) bekezdésének a Módr.2. és a Módr.3. által módosított, hatályos szövege:

„4. § (1) Az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóság köztisztviselői létszámát úgy kell meghatározni, hogy a hatósági tevékenység folyamatos végzése biztosított legyen, de az elsőfokú építésügyi hatóságnak legalább 2 fő – a (2) bekezdésben meghatározott foglalkoztatási feltételekkel rendelkező – teljes munkaidőben foglalkoztatott köztisztviselőt kell foglalkoztatnia.”

## III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmány 42. §-a a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak kollektív alapjogaként szabályozza a helyi önkormányzashoz 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. 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. Az Alkotmány IX. fejezete a helyi önkormányzás körébe tartozó feladatok ellátása tekintetében nagyfokú önállóságot biztosít a helyi önkormányzatok számára, a 44/A. § (1) bekezdésében az önkormányzati alapjogok, a képviselő-testületet megillető hatáskörök szabályozásával ezt az autonómiát alkotmányi védelemben részesíti.

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.]

Az Alkotmány a 44/B. § (2)–(3) bekezdésében felhatalmazást ad arra, hogy törvény vagy kormányrendelet államigazgatási feladat- és hatáskörök gyakorlására jogosítsa fel a helyi önkormányzatok szerveit. Államigazgatási feladat- és hatáskört állapíthat meg törvény vagy törvényi felhatalmazás alapján kormányrendelet a polgármesternek, valamint törvény vagy kormányrendelet a jegyzőnek, illetőleg a polgármesteri hivatal ügyintézőjének. Az Alkotmány e felhatalmazása alapján a helyi önkormányzatok tisztségviselőire, illetőleg köztisztviselőire telepített államigazgatási feladat- és hatáskörök gyakorlása nem tartozik a helyi önkormányzás körébe. Az államigazgatási hatósági jogköreik gyakorlása során a helyi önkormányzat szervei az állam központi szervei által alkotott jogszabályok érvényesítését szolgáló hatósági jogalkalmazó tevékenységet végeznek. E hatáskörükben eljárva nincsenek alárendelve a képviselő-testületnek. A képviselő-testület – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 19. § (4) bekezdése alapján – az államigazgatási hatósági jogkörrel felruházott tisztségviselőjétől, köztisztviselőjétől a hatáskört nem vonhatja el, e hatáskörök gyakorlására utasítást nem adhat, nem jogosult hatósági határozataik felülvizsgálatára. Az államigazgatási feladatok ellátásáért, az

államigazgatási hatósági jogkörök gyakorlásáért a Kormány felelősséggel tartozik akkor is, ha azokat önkormányzati szervekre ruházta. Ezért rendelkezik úgy az Ötv. 95. § *d)* pontja, hogy az államigazgatási feladat- és hatáskörök gyakorlása a Kormány irányítása alatt áll. Ennek megfelelően az önkormányzati szervek által gyakorolt államigazgatási hatósági jogkörök tekintetében a Ket. alapján a felügyeleti szervet megillető jogosítványokat a Kormány alá rendelt államigazgatási szerv – a Ket. 107. § (2) bekezdése alapján – általános szabályként a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve, a regionális államigazgatási hivatal gyakorolja. Az államigazgatási hatósági tevékenység során a jogalkalmazó nem települési érdekek, településpolitikai mérlegelés, hanem jogszabályok, jogszabályban meghatározott szakmai szempontok alapján dönt. A jogalkalmazás szakszerűségének és a jogalkalmazási gyakorlat egységességének biztosítása megkívánja, hogy jogszabályok a hatósági tevékenység gyakorlásának személyi és szakmai követelményeket is előírjanak. Az Ötv. 95. § *c)* pontja a Kormányt hatalmazza fel arra, hogy rendeletben meghatározza a helyi közszolgálat képesítési előírásait, a 97. § *a)* pontja pedig a miniszter hatásköröként szabályozza, hogy rendeletben határozza meg a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, a főjegyző államigazgatási feladatai ellátásának szakmai szabályait, és ellenőrizze azok érvényesülését.

Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy államigazgatási ügyekben a Kormány szabályozási jogköre az Alkotmány és az Ötv. rendelkezésein alapul.

Az Alkotmánynak 44/B. § (3) bekezdésébe foglalt felhatalmazással élve alkotta meg a Kormány az R.-t, és jogosította fel az építésügyi hatósági jogkörök gyakorlására a rendelet mellékleteiben meghatározott települési önkormányzatok jegyzőit.

Az R. 1/A. melléklete határozza meg azokat a települési önkormányzatokat, amelyek jegyzői I. fokú építésügyi hatósági jogkörrel rendelkeznek és meghatározza, hogy a jegyzők illetékességi területe, mely településekre terjed ki. Az 1/B. mellékletben felsorolt települési önkormányzatok jegyzői addig jogosultak az építésügyi hatósági jogkör gyakorlására, amíg a hatáskör-telepítésnek R.-ben szabályozott feltételei fennállnak, e feltételek megszűnése esetén az építésügyi hatáskörük az R. erejénél fogva megszűnik és a megszűnés időpontjától a hatásköröket az 1/A. mellékletben meghatározott települési önkormányzatok jegyzői gyakorolják.

Tehát ebben az esetben nem arról van szó, hogy a Kormány kötelezően államigazgatási feladat ellátását írta elő úgy, hogy annak ellátását az önkormányzatok számára teljesíthetetlen személyi feltételek biztosításához kötötte, hanem az államigazgatási hatósági jogkörök biztonságos és szakszerű gyakorlásának biztosítása érdekében úgy jelölte ki az építésügyi hatóságokat, hogy amennyiben a települési önkormányzat a hatósági jogkör gyakorlásához előírt személyi feltételek teljesítésére nem képes, e hatásköröket

olyan építési hatóságok vegyék át, ahol a hatáskörök gyakorlásának feltételei biztosítottak.

Az Alkotmány 44/B. § (2)–(3) bekezdése alapján nem vitatható el a Kormány joga arra, hogy a hatáskör telepítés feltételeként meghatározza azokat a személyi, szakmai követelményeket, amelyek az államigazgatási feladatok biztonságos és szakszerű ellátását hivatottak biztosítani.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. 4. § (1) bekezdése nem alkotmányellenes, ezért az indítványokat elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság megszüntette a Módr.1., Módr. 2. és a Módr. 3. R. 4. § (1) bekezdését módosító rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást. Az R. 4. § (1) bekezdésének a Módr.1. 16. § (1) bekezdése által megállapított szövegét módosította a Módr.2. 43. § (2) bekezdése, valamint a Módr.3. 5. §-a.

A Módr.2. 2009. március 1-jén lépett hatályba, vitatott szabályát 2009. április 3-i hatállyal hatályon kívül helyezte a Módr. 2. 45. § (4) bekezdése. A Módr. 3. támadott rendelkezését 2009. március 2-i hatállyal hatályon kívül helyezte ugyanezen rendelet 7. § (3) bekezdése.

Így ezek a szabályok nem tekinthetők hatályos szabálynak, ezért az Alkotmánybíróság a felülvizsgálatukra irányuló 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. július 6.

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

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

## 1307/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 autópályák, autóutak és főutak használatának díjáról szóló 36/2007. (III. 26.) GKM rendelet 1. §-a, 3. § (1) bekezdésének *b)* pontja, valamint a 7/A. § (1)–(3) bekezdései alkotmányellenességének



megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

## I n d o k o l á s

### I.

Az indítványozók az autópályák, autóutak és főutak használatának díjáról szóló 36/2007. (III. 26.) GKM rendelet (a továbbiakban: R.) 1. §-a, 3. § (1) bekezdésének b) pontja, valamint a 7/A. § (1)–(3) bekezdései alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól utólagos normakontroll keretében. Véleményük szerint az R. támadott rendelkezései azt eredményezik, hogy az autópályáról történő lehajtás véletlen elmulasztása miatt is sor kerül bírság kiszabására, valamint hogy e szabályok nem tesznek különbséget a szándékosan, illetve gondatlanságból szabályt szegők között. Mindez álláspontjuk szerint az emberi méltósághoz való joggal (Alkotmány 54. §) ellentétes.

### II.

#### 1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

„54. § (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyekről 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.”

#### 2. Az R.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezései:

„1. § (1) A díjfizetés ellenében használható utakról szóló jogszabály szerinti

a) gyorsforgalmi út, valamint

b) országos főút (a továbbiakban együtt: díjköteles útszakasz)

e rendelet szerinti díjkategóriába tartozó gépjárművel történő használatáért a Kkt. 33/A. §-ának (1) bekezdése szerinti használati díjat (a továbbiakban: díjat), továbbá a díjfizetés elmulasztása esetében pótdíjat kell fizetni.

(2) A díjat az Állami Autópálya Kezelő Zrt. (a továbbiakban: ÁAK Zrt.) szedi be.

(3) A járművezető távollétében lefolytatott ellenőrzés eredményeként a pótdíjfizetési kötelezettség megállapítása céljából a kötelezett adatait a járműnyilvántartás adatai alapján a Nemzeti Közlekedési Hatóság állapítja meg. A pótdíjat az ÁAK Zrt. szedi be. A megállítást útján történő ellenőrzés helyszínén nem készpénzben megfizetett pótdíjat az ÁAK Zrt. a Nemzeti Közlekedési Hatóság által biztosított készpénzkímélő rendszer igénybevételeivel szedi be.”

„3. § (1) A díjat előre, az a)–e) pontok szerinti érvényességi időtartamok valamelyikére kell megfizetni. A díj megfizetésének ténye úthasználati jogosultságot (a továbbiakban: jogosultság) keletkeztet. A jogosultság gépjár-

műhöz kötött adatait (forgalmi rendszám, a gépjármű és a vontatmány megengedett legnagyobb össztömegének értékét) a forgalmi engedélyben szereplő hatósági bejegyzésnek megfelelően kell megadni. A jogosultság a megadott időtartamon belül minden díjköteles útszakaszra érvényes. Az egyes jogosultságok a következő érvényességi időtartamokra vásárolhatók:

(...)

b) 4 napos jogosultság: a vásárló által megjelölt kezdő napra és további 3 napra (összesen 4 egymást követő nap-tári napra) kizárólag a – 6. § (1) bekezdés a) pontja szerinti – D1 díjkategóriába tartozó járművekre,

„7/A. § (1) Ha a gépjármű az ellenőrzéskor nem rendelkezik érvényes jogosultsággal, jogosulatlan úthasználat miatt a gépjármű kategóriájának megfelelő pótdíjat kell fizetni.

(2) Ha a gépjármű az ellenőrzéskor a gépjárműre egyébként irányadó díjkategóriához képest alacsonyabb díjkategóriába tartozó, érvényes jogosultsággal rendelkezik, akkor az alacsonyabb és az egyébként irányadó díjkategóriához rendelt pótdíjak különbözetét kell megfizetni. Ha a járműre a 6. § (2) bekezdése szerinti jogosultságot vásárolták, de a jármű a forgalmi engedélye alapján nem motorkerékpár, akkor a jármű kategóriájának megfelelő teljes pótdíjat kell megfizetni.

(3) A pótdíj mértéke:

D1 díjkategória	D2 díjkategória	D3 díjkategória	D4 díjkategória	Fizetési határidő
15 300	39 600	61 200	79 200	15 napon belül
63 750	165 000	255 000	330 000	15 napon túl

”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság a 617/B/2005. AB határozatában már vizsgálta az R. 7/A. § (1)–(3) bekezdéseit (ABH 2008, 2277.), ezért először azt kellett eldönteni, hogy a jelen indítvány tekinthető-e ítélt dolognak. E határozatában az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezések alkotmányosságát állapította meg. 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. § c) pontja alapján ugyanis az Alkotmánybíróság megszünteti az eljárást, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani (ítélt dolog).

Az Alkotmánybíróság – a 617/B/2005. AB határozatában foglalt indokolást fenntartva – megállapítja, hogy a korábbi határozat alapjául szolgáló indítványok az emberi méltósághoz való jog sérelmére nem hivatkoztak, hanem az Alkotmány más rendelkezéseinek sérelmét állították, ezért ítélt do-

log megállapításának nincs helye, így az Alkotmánybíróság jelen indítványt az alábbiak szerint bírálta el.

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

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

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az emberi méltósághoz való jog kifejtett tartalma, illetve az R.-nek a használati díj- és pótdíjfizetést előíró, valamint a pótdíjak mértékéről rendelkező szabályai között nem áll fenn alkotmányos összefüggés. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523–524.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.]. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2009. július 6.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,  
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,  
alkotmánybíró

## 1378/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 utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló

15/2000. (XI. 16.) KöViM rendelet 2. § (1) bekezdés a) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

### I n d o k o l á s

#### I.

Az indítványozó kérte az Alkotmánybíróságtól az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló 15/2000. (XI. 16.) KöViM rendelet (a továbbiakban: R.) 2. § (1) bekezdés a) pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Ez a rendelkezés az indítványozó szerint ellentétes az Alkotmány 13. §-ának a tulajdon védelméről szóló rendelkezésével, de indítványa jogi indokolást nem tartalmazott, és nem jelölte meg a kérelem alapjául szolgáló okot, jellemzően a földutak karbantartási kötelezettségével kapcsolatos fennálló viszonyokat sérelmezte. Az Alkotmánybíróság ezért hiánypótlásra felhívta az indítványozót, mivel az indítványban nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, hanem az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti.

Az indítványozó a felhívást követően indítványát két alkalommal egészítette ki. Az első alkalommal az alkotmányellenesség okaként megjelölte az Alkotmány 9. §-ának sérelmét, mivel szerinte az R. támadott rendelkezése nem tesz eleget a jogegyenlőség kívánalmának sem, mert „a kötelező digitális állományú térképi (EOV-GPS) adatszolgáltatás (1997. évi CXLI. tv. 21. § (2) bek.) korában mindenkor a károsultnál áll fenn fölös bizonyítási kényszer” és ez felesleges pereket eredményez. A tulajdonhoz való jogra és a tulajdoni formák egyenlősége elvére tekintettel sérelmezte, hogy a pontos telekhatár kijelölése, a földút nyomvonalának bemérési költségei, bejárhatósági körülményeinek és a saját kár közötti okozta összefüggés bizonyítása mind az ingatlan tulajdonosait terheli. A második alkalommal ismételt a fennálló viszonyokat sérelmezte, s nem tért ki arra, hogy az Alkotmány felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti.

#### II.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését a következőkre alapozta:

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:  
„9. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.”

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

2. Az R. indítvánnyal támadott rendelkezése:



„2. § (1) E rendelet alkalmazása szempontjából

*a) földút:* jármű közlekedésére szabadon tartott, a közlekedésre az időjárástól függően alkalmas, az ingatlan-nyilvántartásba útként bejegyzett, eredeti termett talajú, vagy földmunkával, szabályos keresztmetszettel, vízelvezetéssel kialakított, pályaszerkezet nélküli út, amelynek járhatósága a talajtól függő anyaggal (pl. zúzottkő, kavics, pernye, kohósalak) javítható, és amely szilárd burkolatú úthoz csatlakozás vagy vasúti átjáró előtt legfeljebb ötven méter hosszban rendelkezik szilárd burkolattal. A földutak esetében a burkolattal ellátott utakra vonatkozó előírásokat kell értelemszerűen alkalmazni;”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az R. 2. § (1) bekezdés *a)* pontja az R. alkalmazása szempontjából a földút fogalmát határozza meg. E rendelkezés közvetlenül nem érinti az indítványozó által hivatkozott, az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében és 13. § (1) be-

kezdésében meghatározott alkotmányos jogokat, az indítvánnyal támadott és hivatkozott alkotmányi rendelkezések között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523–524.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.; 72/2006. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2006, 819, 847.; 86/D/2007. AB határozat, ABH 2008, 2657, 2663.], ezért az Alkotmánybíróság az R. 2. § (1) bekezdés *a)* pontja megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmány 9. § (1) bekezdése és 13. § (1) bekezdése vonatkozásában elutasította.

Budapest, 2009. július 6.

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

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

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

# KÖZLÖNY

## §

**AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK VÉGZÉSE****638/B/2007. AB végzés**

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 15. § (2) bekezdése és 172. § e) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó kérte az Alkotmánybíróságtól a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 15. § (2) bekezdése és 172. § e) pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó szerint e rendelkezések nem felelnek meg a normavilágosság, az egyértelműség és kiszámíthatóság követelményének, kiszámíthatatlanná válik az ügyféli jogállás, és ezért sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdését is.

Az indítvány benyújtását követően a törvényalkotó megalkotta a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvényt, amely 2009. október 1-jével a támadott rendelkezések közül a 15. § (2) bekezdését hatályon kívül helyezi, illetve a 172. § e) pontját módosítja. Az Alkotmánybíróság ezért – határidő tűzésével – felhívta az indítványozót, hogy nyilatkozzon arra vonat-

kozóan, hogy az új jogi szabályozásra kiterjesztve fenntartja-e az indítványát és jelölje meg, hogy az új jogszabályi rendelkezéseket az Alkotmány mely rendelkezéseivel és milyen indokok alapján tartja ellentétesnek. Az indítványozó az indítványát visszavonta.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009, január, 3.) 31. § d) pontja értelmében az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítványozó az indítványát visszavonta. E rendelkezés alkalmazásával, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a alapján, mely szerint az Alkotmánybíróság az erre jogosult indítványa alapján jár el, az Alkotmánybíróság a Ket. 15. § (2) bekezdése és 172. § e) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszüntette.

Budapest, 2009. július 7.

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

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

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

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

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



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK VÉGZÉSEI

### 277/B/2005. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Kisbér Város Önkormányzatának Képviselő-testülete által Kisbér Város Helyi Építési Szabályzatáról alkotott 24/2000. (IX. 22.) számú önkormányzati rendelet 7. § (1) bekezdése, 18. § (12) és (14) bekezdése, 31. § (1)–(4) bekezdése, valamint 35. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt benyújtott indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

Az indítványozó elsőként benyújtott indítványában azt kifogásolta, hogy az építési hatóság megtagadta telekalakítási kérelme teljesítését, arra hivatkozással, hogy 1115 m<sup>2</sup> nagyságú telke a helyi építési szabályzat rendelkezései alapján nem osztható meg. Az indítványozó álláspontja szerint a jegyző eljárása diszkriminatív volt, mert Kisbéren több olyan építkezés folyt olyan méretű telken, mint amilyen nagyságú telkek kialakításának engedélyezését kérte.

Az Alkotmánybíróság Főtitkára 277/J/2005. számú ügyiratában tájékoztatta az indítványozót, hogy az indítvány nem felel meg az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) által az indítvánnyal szemben támasztott követelményeknek. A hiánypótlásra való felhívás felhívta az indítványozó figyelmét arra, hogy az indítványnak tartalmaznia kell, hogy a támadott jogszabály mely rendelkezését tartja alkotmányellenesnek, meg kell jelölni az Alkotmány azon §-át, amelyet a megjelölt jogszabályi rendelkezés sért, és a sérelmes rendelkezés megsemmisítésére vonatkozó határozott kérelmet kell tartalmaznia.

A felhívás alapján az indítványozó indítványt nyújtott be a Kisbér Város Önkormányzatának Képviselő-testülete által Kisbér Város Helyi Építési Szabályzatáról alkotott 24/2000. (IX. 22.) számú önkormányzati rendelet (a továbbiakban: HÉSZ.) 7. § (1) bekezdése, 18. § (12) és (14) bekezdése, 31. § (1)–(4) bekezdése, valamint 35. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt. Azonban indítványában nem jelölte meg az alkotmányellenesség indokait, azt, hogy álláspontja szerint a vitatott szabályok mely alkotmányi rendelkezésekbe ütköznek.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése alapján az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Mivel az indítványozó az

alkotmányellenesség megállapítására irányuló kérelem alapjául szolgáló okot nem jelölte meg, az indítvány érdemi elbírálásra nem alkalmas.

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. § *d*) pontja alapján – visszautasítja az indítványt, ha az indítványozó a neki hiánypótlás végett visszaküldött indítványt újból hiányosan nyújtotta be, és az indítvány emiatt érdemi elbírálásra alkalmatlan. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Abtv. 1. § *b*) pontja alapján csak a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, az egyedi ügyben folytatott eljárás alkotmányosságának megítélésére az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.

Budapest, 2009. július 6.

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

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

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

### 1000/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 katonák illetményéről és illetményjellegű juttatásairól, valamint a közalkalmazottak jutalmazásáról szóló 3/2002. (I. 25.) HM rendelet és a képzési támogatás visszatérítéséről szóló 6/2002. (I. 25.) HM rendelet módosításáról szóló 47/2002. (XI. 9.) HM rendelet 17. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó kérte az Alkotmánybíróságtól a katonák illetményéről és illetményjellegű juttatásairól, valamint a közalkalmazottak jutalmazásáról szóló 3/2002. (I. 25.) HM rendelet és a képzési támogatás visszatérítéséről szóló 6/2002. (I. 25.) HM rendelet módosításáról szóló 47/2002. (XI. 9.) HM rendelet (a továbbiakban: Mr1.)

17. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, de kizárólag az Mr1. 14. §-ára vonatkozó alkalmazása tekintetében. Az indítványozó előadta, hogy a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény (a továbbiakban: Hjt.) 110. §-a úgy rendelkezik, hogy az állománynak a középírányító szervnél (parancsnokságnál) szolgálatot teljesítő tagja – amennyiben felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkezik – a beosztási illetmény 35%-át kitevő illetménykiegészítésre jogosult. A Hjt. 2002-ben hatályos 287. § (2) bekezdésének *e*) pontjában foglalt felhatalmazás alapján – többek között az illetménykiegészítésre jogosultság részletes szabályozására – kiadott, a katonák illetményéről és illetményjellegű juttatásairól, valamint a közalkalmazottak jutalmazásáról szóló 3/2002. (I. 25.) HM rendelet (a továbbiakban: Mr2.) 1. sz. melléklete *b*) pontja felsorolta azokat a szerveket, parancsnokságokat, amelyek felsőfokú iskolai végzettségű állományosa 35%-os illetménykiegészítésre jogosult. Indítványozó állítása szerint ebből a felsorolásból a Hjt.-t sértő módon kimaradt a NATO katonai parancsnokságainál szolgálatot teljesítők csoportjának felsőfokú iskolai végzettségű állományosa. Az Mr2. 2002. február 2-án lépett hatályba, a rendelkezéseit azonban (a 8. § kivételével) a 112. § (1) bekezdése értelmében 2002. január 1-jétől kellett alkalmazni. Az indítványozó szerint az általa állított szabályozási hiányosságot az Mr1. rendezte, annak 14. §-a új 11. ponttal egészítette ki az Mr2. 1. sz. mellékletnek *b*) pontját „a NATO beosztásban szolgálatot teljesítők csoportjának felsőfokú iskolai végzettségű állományosa” szöveggel. Az Mr1. 2002. november 12-én lépett hatályba, rendelkezéseit az Mr1. megtámadott 17. § (1) bekezdése értelmében 2002. szeptember 1-jétől kellett alkalmazni. Azzal, hogy 2002. január 1. és augusztus 31. között a NATO beosztásban szolgálatot teljesítők csoportjának felsőfokú iskolai végzettségű állományosa a Hjt. szerinti 35%-os mérték helyett csak a beosztási illetmény 20%-át kitevő illetménykiegészítésben részesült, az indítványozó szerint azért alkotmányosértő, mert „a megjelölt jogszabályhely szembenálló egy magasabb jogforrással, így alkalmazása során a jogbiztonság, az érintett állampolgárok alkotmányos jogai sérülnek”. Ezért az indítványozó – a sértett alkotmányi rendelkezés(ek) konkrét megjelölése nélkül – kérte az Mr1. hatálybaléptető rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, de csak az Mr1. 14. §-ára történő alkalmazása tekintetében.

Az indítványozó ügyvéd előadta továbbá, hogy egy érintett személyt az illetménykiegészítésének megfizetése iránt indított munkaügyi perben képviselt, melynek során a másodfokú bíróság jogerősen elutasította a keresetet, azt követően a Legfelsőbb Bíróság elutasította a felülvizsgálati kérelmet is.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az Mr1.-t az egyes kormány- és miniszteri rendeleti szintű jogszabályok és jogszabályi rendelkezések technikai dere-

gulációjáról szóló 118/2008. (V. 8.) Korm. rendelet 13. § 91. pontja 2008. május 16-i hatállyal hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.; 335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.], továbbá akkor vizsgálja, ha a hatályát veszített jogszabály helyébe lépő jogszabály tartalmilag a korábbival azonos és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma. (137/B/1991. AB végzés, ABH 1992, 456, 457.) A jelen ügyben előterjesztett indítvány nem bírói kezdeményezés és nem alkotmányjogi panasz, továbbá az indítvánnyal támadott rendelkezések helyébe lépő és az elbírálás időpontjában hatályos jogszabályok a sérelmezett rendelkezést nem tartalmazzák. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az a körülmény, hogy az indítványozó „a felperes hozzájárulásával” bírósági határozatok másolatait csatolta, önmagában véve nem minősíti az indítványt alkotmányjogi panasznak.

Minderre tekintettel, mivel az utólagos normakontrollra irányuló indítvány annak elbírálásakor hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult, az Alkotmánybíróság ennek tárgyában 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. §-ának *a*) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2009. július 6.

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

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

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

## 892/B/2006. 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 könyviteli szolgáltatást végzők nyilvántartásba vételéről szóló 93/2002. (V. 5.) Korm. rendelet 3. § (3)–(9) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.



2. Az Alkotmánybíróság a pénzügyminiszter ágazatába tartozó szakképesítések szakmai követelményeiről szóló 2/1995. (II. 22.) PM rendelet 11. számú melléklete IV. rész 4. pontja „ha jogi végzettségüknek megfelelő munkakört látnak el” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

#### Indokolás

1. Az indítványozó elsőként a pénzügyminiszter ágazatába tartozó szakképesítések szakmai követelményeiről szóló 2/1995. (II. 22.) PM rendelet (a továbbiakban: PM r.) 11. számú melléklete IV. rész 4. pontja „ha jogi végzettségüknek megfelelő munkakört látnak el” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

A PM r. 11. számú melléklete IV. „A szakképesítés vizsgáztatási követelményei” című rész 4. pontja a mérlegképes könyvelői szakmai vizsga egyes részei alóli felmentés feltételeit határozza meg. Az indítványozó által sérelmezett rendelkezés szerint az állam- és jogtudományi felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező jelöltek mentesülnek a jogi ismeretek vizsga alól, ha jogi végzettségüknek megfelelő munkakört látnak el. Az indítványozó szerint ez az előírás megkülönböztető, indokolatlan és aránytalan, mivel a mérlegképes könyvelői képzésben a jogi ismeretek tárgy kötelező óraszama csak 40 óra, a jogi egyetemi képzés pedig 5 év. Ez a rendelkezés véleménye szerint az Alkotmány 70/A. §-ának rendelkezéseit, valamint az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény rendelkezéseit is sérti.

Az indítványozó indítványában a könyviteli szolgáltatást végzők nyilvántartásba vételéről szóló 93/2002. (V. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r. 1.) 3. § (3)–(9) bekezdései alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését is kérte. Álláspontja szerint ezek a rendelkezések is sértik az Alkotmány 70/A. § előírásait, mert a mérlegképes könyvelőként nyilvántartásba vételnél az alapképzés keretében szerzett oklevél előírása figyelmen kívül hagyja a diplomák egyenértékűségét, és nem a végzettségek mögötti tényleges teljesítményt veszi alapul.

2. Az Alkotmánybíróság az eljárás során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően a pénzügyminiszter hatáskörébe tartozó szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeiről szóló 23/2008. (VIII. 8.) PM rendelet 6. § (1) bekezdése a PM r.-t 2009. január 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte, és a tárgykörben új rendeletet alkotott.

Az új rendelet 8. számú mellékletének V. „Vizsgáztatási követelmények” című rész 4. pontja szerint a jogi ismeretek alkalmazása vizsgarész alóli felmentés feltétele az állam- és jogtudományi doktori végzettség.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az új rendelkezés már nem követeli meg a jogi ismeretek vizsga alóli felmentésnél a jogi végzettségnek megfelelő munkakör ellátását, ezért az indítványban kifogásolt alkotmá-

nyossági probléma már nem áll fenn. Az indítvány e tekintetben 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 továbbiakban: Ügyrend)) 31. § a) pontja alapján megszüntette.

3. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a Korm. r. 1.-t a könyviteli szolgáltatást végzők nyilvántartásba vételéről szóló 93/2002. (V. 5.) Korm. rendelet módosításáról szóló 329/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r. 2.) jelentősen módosította.

A módosítás érintette a Korm. r. 1. 3. §-ának rendelkezéseit, és megváltoztatta a kifogásolt rendelkezések rendelkezési környezetét. A Korm. r. 2. 13. § (2) bekezdése pedig arról is rendelkezett, hogy a Korm. r. 1. 3. § (3)–(11) bekezdései, valamint a 2. számú melléklete 2013. január 1-jén hatályát veszti, azzal, hogy az ezen rendelkezések alapján már nyilvántartásba vett személyek továbbra is jogosultak a könyviteli szolgáltatási tevékenység végzésére, amennyiben a számviteli törvényben és a rendeletben foglalt feltételeknek megfelelnek.

Az Alkotmánybíróság felhívta az indítványozót, hogy nyilatkozzon: a változásokra tekintettel fenntartja-e indítványát. Az indítványozó a szabályszerűen kézbesített felhívásra nem válaszolt.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mivel a kifogásolt jogszabályi rendelkezések rendelkezési környezet megváltozott, és az indítványozó az Alkotmánybíróság felhívására nem válaszolt, az új helyzetre tekintettel indítványát nem terjesztette ki, ezért az Alkotmánybíróság az eljárást az Ügyrend 31. § e) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2009. július 6.

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

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

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

### 549/B/2007. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság Budafok-Tétény Budapest XXII. Kerület Önkormányzata Képviselő-testületének az állattartás rendjéről szóló 36/2000. (X. 27.) Ör. számú rendelete 2. § (3) bekezdése alkotmányellenességének

megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

### I n d o k o l á s

1. Az indítványozó Budafok-Tétény Budapest XXII. Kerület Önkormányzata Képviselő-testületének az állattartás rendjéről szóló 36/2000. (X. 27.) Ör. számú rendelete (a továbbiakban: Ör. 1.) 2. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. A kifogásolt rendelkezés a polgármesternek általános felhatalmazást ad az állattartás szabályai megszegése esetén az állattartás megszüntetésére. Az indítványozó véleménye szerint ez a rendelkezés magasabb jogszabállyal ellentétes, mivel a jegyzőnek az állatok védelmével és kíméletével, valamint az állatok nyilvántartásával kapcsolatos egyes feladat- és hatásköreiről szóló 245/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése alapján az állatvédelemre, valamint az állattartásra vonatkozó szabályok megsértése esetén a jegyző korlátozhatja, illetve tilthatja meg az állattartást. Az indítványozó a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 7. §-ával és 16. §-ával is ellentétesnek tartotta az Ör. 1. rendelkezését. Kifogásolta azt is, hogy az Ör. 1. nem rendelkezett a korábban megkezdett állattartással kapcsolatban, ezért véleménye szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének rendelkezése is sérül.

2. Az Alkotmánybíróság az eljárás során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően Budafok-Tétény Budapest XXII. Kerület Önkormányzatának Képviselő-testülete az Ör. 1-t az állattartás rendjéről szóló 24/2007. (X. 1.) Ör. számú rendelete (a továbbiakban: Ör. 2.) 17. § (2) bekezdésével hatályon kívül helyezte, és e tárgykörben új rendeletet alkotott. Az Ör. 2. már nem ad általános felhatalmazást az állattartás korlátozására a polgármesternek. Az Ör. 2. 15. § (2) bekezdése kifejezetten arról rendelkezik, hogy „nem tartoznak a polgármester hatáskörébe az állatvédelmi jogszabályokban meghatározott állatvédelemre, valamint állattartásra vonatkozó szabályok megsértéséből, valamint a szomszédjogból következő tiltó és korlátozó intézkedések”. Az Ör. 2. 17. § (2) és (3) bekezdése már tartalmazza az indítványozó által hiányolt átmeneti rendelkezéseket is a korábban megkezdett állattartással kapcsolatosan.

Az Alkotmánybíróság tájékoztatta az indítványozót, hogy a változásokra tekintettel nyilatkozzon arról, indítványát fenntartja-e. Az indítványozó az Alkotmánybíróság felhívására nem válaszolt.

3. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy utólagos normakontroll keretében a hatályos jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja, hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatát az Alkotmánybíróság akkor végzi el, ha annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés. (335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261, 262.) Az új rendelkezés vonatkozá-

sában az Alkotmánybíróság kizárólag akkor folytatja az eljárást, ha az indítványban megjelölt jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben, azonos módon szabályozza a tárgyaúl szolgáló életviszonyokat. (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 545.; 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.)

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásolt rendelkezés nem hatályos. Az Ör. 2. nem azonos módon szabályoz, az indítvány tárgytalanná vált. Az indítványozó az új rendelkezésekre indítványát nem terjesztette ki, 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.) 31. § a) pontja alapján – megszüntette.

Budapest, 2009. július 6.

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

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

## 1091/E/2007. AB végzés

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványok tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

1. Az Alkotmánybíróság a közúti járművek forgalomba helyezésének és forgalomban tartásának műszaki feltételeiről szóló 6/1990. (IV. 12.) KöHÉM rendelet 84. § (2) bekezdésével kapcsolatban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet 48. § (9) bekezdésével kapcsolatban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

1.1. Az indítványozó egyik indítványában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte a közúti járművek forgalomba helyezésének és forgalomban tartásának műszaki feltételeiről szóló 6/1990. (IV. 12.) KöHÉM rendelettel (a továbbiakban: R1.) összefüggésben amiatt, hogy az R1. „nem határoz meg a vezető és utasterébe történő belátásra vonatkozó követel-



ményeket”. Véleménye szerint ez a mulasztás ellentétes az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt bírósághoz való joggal.

Az Alkotmánybíróság főttkára hiánypótlási felhívást adott ki, amelyben tájékoztatta az indítványozót arról, hogy nem jelölte meg a jogalkotásra kötelező felhatalmazást, az R1. konkrét rendelkezését, továbbá arra is felhívta a figyelmet, hogy nem állapítható meg a kérelem tartalma sem.

Az indítvány-kiegészítés pontosítása szerint a mulasztás az R1. 84. § (2) bekezdésével függ össze, mert ez a rendelkezés csak a szélvédő és a vezetőtéri ablak átláthatóságát és torzításmentességét írja elő, ugyanakkor nem tartalmaz szabályozást a bukósisakra. Ennek következtében a motoros elkövető nem látható, és így nem is azonosítható. Mindez azt eredményezi, hogy sérül a törvényisztelő állampolgároknak az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott alapjoga.

1.2. Az indítványozó egy másik indítványában, illetőleg indítvány-kiegészítésében tartalmilag az 1.1. pont alatt kifejtetteket kifogásolja, csak egy másik jogszabállyal, nevezetesen a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet (a továbbiakban: R2.) 48. § (9) bekezdésével kapcsolatban. A kifogásolt rendelkezés szerint a zárt utastérrel (vezetőtérrel) nem rendelkező motorkerékpárral és segédmotoros kerékpárral csak abban az esetben szabad közlekedni, ha a vezető és az utas becsatolt motorkerékpár-bukósisakot visel. Az indítványozó itt is azt hiányolja, hogy az átláthatóságot a bukósisakra nézve a jogalkotó nem írta elő követelményként.

1.3. Az Alkotmánybíróság az előterjesztett indítványokat azok tárgyi azonosságára 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 azokat egy eljárásban bírálta el.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványok nem felelnek meg az elbíráláshoz szükséges törvényi feltételeknek.

2.1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése által támasztott tartalmi követelmények 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 nem csak a jogszabályt, hanem a jogszabálynak azt a konkrét rendelkezését, amelyet az Alkotmánynak ugyancsak valamely konkrét rendelkezésébe ütközönek tart (440/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 910.; 346/D/1998. AB határozat, ABH 2003, 1054, 1058.; 6/D/2000. AB végzés, ABH 2005, 1583, 1584.). Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miatt és mennyiben sérti (472/B/2000.

AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.).

2.2. A jelen ügyben előterjesztett – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló – indítványok az Alkotmány 57. § (1) bekezdésére hivatkoznak. Az Alkotmány ezen rendelkezése szerint egyrészt a Magyar Köztársaságban mindenki egyenlő a bíróság előtt, másrészt mindenkinek joga van ahhoz, hogy az elne emelt bármely vádat a bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. Az indítványozó nem fejt ki, hogy a törvényisztelő állampolgárok alkotmányos jogait miben és mennyiben sérti a bukósisak átláthatóságának hiánya.

Az Alkotmánybíróság ezért az R1. 84. § (2) bekezdésével, illetőleg az R2. 48. § (9) bekezdésével kapcsolatban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványokat, mint érdemi elbírálásra alkalmatlanokat, az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2009. július 6.

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

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

## 26/H/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 Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának a XII. kerület egyes területrészeire és ingatlanaira vonatkozó változtatási tilalom elrendeléséről alkotott 7/2007. (II. 21.) rendelete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

### I n d o k o l á s

A Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője (a továbbiakban: hivatalvezető) törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva megvizsgálta a Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának a XII. kerület egyes területrészeire és ingatlanaira vonatkozó változtatási tilalom elrendeléséről szóló 7/2007. (II. 21.) rendeletét (a továbbiakban: Ör1.), a Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának a Budapest XII. kerület Diósárok – 10148/2 hrsz-ú ingatlan – 10148/3 hrsz-ú ingatlan – 10148/4 hrsz-ú ingatlan – 10149/2 hrsz-ú ingatlan

– Józsa Béla köz – Alsó Svábhegyi út – Kútvölgyi lejtő – Szilágyi Erzsébet fasor – Városmajor utca által határolt területre vonatkozó változtatási tilalom elrendeléséről szóló 20/2007. (V. 17.) rendeletét (a továbbiakban: Ör2.) és a Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának a Budapest XII. kerület egyes közterületeire, erdőterületére, valamint területrészére vonatkozó változtatási tilalom elrendeléséről szóló 16/2007. (IV. 21.) rendeletét (a továbbiakban: Ör3.). A hivatalvezető mind a három önkormányzati rendelet vonatkozásában megállapította, hogy a Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának Képviselő-testülete (a továbbiakban: Képviselő-testület) kizárólagosan állami és fővárosi önkormányzati tulajdonú egészségügyi intézmények területére kiterjedő változtatási tilalmat rendelt el, és ezért törvényességi észrevétellel élt Képviselő-testülethez. A hivatalvezető – miután az Ör1., Ör2. és Ör3. szabályozása tárgyában tett törvényességi észrevételét a Képviselő-testület nem fogadta el – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján fordult az Alkotmánybírósághoz.

Az Alkotmánybírósághoz az indítványban foglalt három önkormányzati rendeletre vonatkozó indítványi részeket – a beérkezést követően – elkülönítette, hogy azokat önkormányzati rendeletenként külön-külön bírálja el. [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) 28. §.]

A Képviselő-testület az Ör1.-gyel változtatási tilalmat rendelt el az Ör1. mellékletében meghatározott területekre a Dél Hegyvidék Kerületi Szabályozási Terv, az Észak Hegyvidék Kerületi Szabályozási Terv és a Kelet Hegyvidék Kerületi Szabályozási Terv módosításáról szóló önkormányzati rendeletek hatálybalépésének napjáig, de legkésőbb az Ör1. hatályba lépését követő három évig. A hivatalvezető álláspontja szerint az Ör1. a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdése, valamint az Alkotmány 13. § (1) bekezdése, a 44/A. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése rendelkezéseit sérti, ezért kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál az Ör1. alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

A Képviselő-testület a Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának a Budapest Hegyvidék XII. kerület Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló 14/2005. (VIII. 10.) Budapest Hegyvidék XII. kerületi Önkormányzat rendeletének módosításáról és a Budapest XII. kerület Hegyvidék Kerületi Szabályozási Tervének megállapításáról szóló 34/2008. (XII. 20.) rendelet 59. § (3) bekezdés g) pontjával az Ör1.-et 2009. január 1-jével hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a értelmében – főszabályként – csak hatályban levő jogszabály, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányosságát vizsgálja. Ez alól kivétel lehet, ha az eljárás az Abtv. 38. §-a alapján bírói kezdeményezés vagy az

Abtv. 48. §-a alapján alkotmányjogi panasz tárgyában folyik. Tekintettel arra, hogy az indítvány nem tartozik ezek körébe, valamint az indítvánnyal támadott Ör1. már nincs hatályban, ezért az Alkotmánybíróság az Ör1. alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárását az Ügyrend 31. § a) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2009. július 6.

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

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

## 590/H/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 Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának a Budapest XII. kerület Diósárok – 10148/2 hrsz-ú ingatlan – 10148/3 hrsz-ú ingatlan – 10148/4 hrsz-ú ingatlan – 10149/2 hrsz-ú ingatlan – Józsa Béla köz – Alsó Svábhegyi út – Kútvölgyi lejtő – Szilágyi Erzsébet fasor – Városmajor utca által határolt területre vonatkozó változtatási tilalom elrendeléséről szóló 20/2007. (V. 17.) rendelete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

A Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője (a továbbiakban: hivatalvezető) törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva megvizsgálta a Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának a Budapest XII. kerület Diósárok – 10148/2 hrsz-ú ingatlan – 10148/3 hrsz-ú ingatlan – 10148/4 hrsz-ú ingatlan – 10149/2 hrsz-ú ingatlan – Józsa Béla köz – Alsó Svábhegyi út – Kútvölgyi lejtő – Szilágyi Erzsébet fasor – Városmajor utca által határolt területre vonatkozó változtatási tilalom elrendeléséről szóló 20/2007. (V. 17.) rendeletét (a továbbiakban: Ör1.), a Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának a Budapest XII. kerület egyes területrészeire és ingatlanaira vonatkozó változtatási tilalom elrendeléséről szóló 7/2007. (II. 21.) rendeletét (a továbbiakban: Ör2.) és a Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának a Budapest XII. kerület egyes közterületeire, erdőterületére, valamint területrészére vonatkozó változtatási tilalom elrendeléséről szóló 16/2007. (IV. 21.) rendeletét (a továbbiakban:



Ör3.). A hivatalvezető mind a három önkormányzati rendelet vonatkozásában megállapította, hogy a Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának Képviselő-testülete (a továbbiakban: Képviselő-testület) kizárólagosan állami és fővárosi önkormányzati tulajdonú egészségügyi intézmények területére kiterjedő változtatási tilalmat rendelt el, és ezért törvényességi észrevétellel élt Képviselő-testülethez. A hivatalvezető – miután az Ör1., Ör2. és Ör3. szabályozása tárgyában tett törvényességi észrevételét a Képviselő-testület nem fogadta el – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés *a*) pontja alapján fordult az Alkotmánybírósághoz.

Az Alkotmánybírósághoz az indítványban foglalt három önkormányzati rendeletre vonatkozó indítványi részeket – a beérkezést követően – elkülönítette, hogy azokat önkormányzati rendeletenként külön-külön bírálja el. [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) 28. §.]

A Képviselő-testület az Ör1.-gyel változtatási tilalmat rendelt el a Budapest XII. kerület Diósárok – 10148/2 hrsz-ú ingatlan – 10148/3 hrsz-ú ingatlan – 10148/4 hrsz-ú ingatlan – 10149/2 hrsz-ú ingatlan – Józsa Béla köz – Alsó Svábhegyi út – Kútvölgyi lejtő – Szilágyi Erzsébet fasor – Városmajor utca által határolt területre az Észak Hegyvidék Kerületi Szabályozási Terv módosításáról szóló önkormányzati rendelet hatálybalépésének napjáig, de legkésőbb az Ör1. hatályba lépését követő három évig. A hivatalvezető álláspontja szerint az Ör1. a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdése, valamint az Alkotmány 13. § (1) bekezdése, a 44/A. § (1) bekezdés *a*) pontja és (2) bekezdése rendelkezéseit sérti, ezért kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál az Ör1. alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

A Képviselő-testület a Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának a Budapest Hegyvidék XII. kerület Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló 14/2005. (VIII. 10.) Budapest Hegyvidék XII. kerületi Önkormányzat rendeletének módosításáról és a Budapest XII. kerület Hegyvidék Kerületi Szabályozási Tervének megállapításáról szóló 34/2008. (XII. 20.) rendelete 59. § (3) bekezdés *i*) pontjával az Ör1.-et 2009. január 1-jével hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a értelmében – főszabályként – csak hatályban levő jogszabály, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányosságát vizsgálja. Ez alól kivétel lehet, ha az eljárás az Abtv. 38. §-a alapján bírói kezdeményezés vagy az Abtv. 48. §-a alapján alkotmányjogi panasz tárgyában folyik. Tekintettel arra, hogy az indítvány nem tartozik ezek körébe, valamint az indítvánnyal támadott Ör1. már nincs hatályban, ezért az Alkotmánybíróság az Ör1. alkotmány-

ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárását az Ügyrend 31. § *a*) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2009. július 6.

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

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

## 591/H/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 Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának a Budapest XII. kerület egyes közterületeire, erdőterületére, valamint területrészeire vonatkozó változtatási tilalom elrendeléséről szóló 16/2007. (IV. 21.) rendelet 1. § *e*) és *g*) pontja, valamint 5. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

### I n d o k o l á s

A Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője (a továbbiakban: hivatalvezető) törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva megvizsgálta a Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának a Budapest XII. kerület egyes közterületeire, erdőterületére, valamint területrészeire vonatkozó változtatási tilalom elrendeléséről szóló 16/2007. (IV. 21.) rendeletét (a továbbiakban: Ör1.), a Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának a Budapest XII. kerület Diósárok – 10148/2 hrsz-ú ingatlan – 10148/3 hrsz-ú ingatlan – 10148/4 hrsz-ú ingatlan – 10149/2 hrsz-ú ingatlan – Józsa Béla köz – Alsó Svábhegyi út – Kútvölgyi lejtő – Szilágyi Erzsébet fasor – Városmajor utca által határolt területre vonatkozó változtatási tilalom elrendeléséről szóló 20/2007. (V. 17.) rendeletét (a továbbiakban: Ör2.) és a Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának a XII. kerület egyes területrészeire és ingatlanaira vonatkozó változtatási tilalom elrendeléséről szóló 7/2007. (II. 21.) rendeletét (a továbbiakban: Ör3.). A hivatalvezető mind a három önkormányzati rendelet vonatkozásában megállapította, hogy a Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának Képviselő-testülete (a továbbiakban: Képviselő-testület) kizárólagosan állami és fővárosi önkormányzati tulajdonú egészségügyi intézmények területére kiterjedő változtatási tilalmat rendelt el, és ezért törvényességi észrevétellel élt Kép-

viselő-testülethez. A hivatalvezető – miután az Ör1., Ör2. és Ör3. szabályozása tárgyában tett törvényességi észrevételét a Képviselő-testület nem fogadta el – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés *a*) pontja alapján fordult az Alkotmánybírósághoz.

Az Alkotmánybírósághoz az indítványban foglalt három önkormányzati rendeletre vonatkozó indítványi részeket – a beérkezést követően – elkülönítette, hogy azokat önkormányzati rendeletenként külön-külön bírálja el. [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) 28. §.]

A Képviselő-testület az Ör1.-gyel változtatási tilalmat rendelt el az Ör1. 1. §-ában meghatározott területekre a Dél Hegyvidék Kerületi Szabályozási Terv, az Észak Hegyvidék Kerületi Szabályozási Terv és a Kelet Hegyvidék Kerületi Szabályozási Terv módosításáról szóló önkormányzati rendeletek hatálybalépésének napjáig, de legkésőbb az Ör1. hatályba lépését követő három évig. A hivatalvezető álláspontja szerint az Ör1. 5. §-a a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdése és az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése, valamint az Ör1. 1. § *e*) és *g*) pontja az Alkotmány 13. § (1) bekezdése, a 44/A. § (1) bekezdés *a*) pontja és (2) bekezdése rendelkezéseit sérti, ezért kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál az Ör1. támadott rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

A Képviselő-testület a Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának a Budapest Hegyvidék XII. kerület Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló 14/2005. (VIII. 10.) Budapest Hegyvidék XII. kerületi Önkormányzat rendeletének módosításáról és a Budapest XII. kerület Hegyvidék Kerületi Szabályozási Tervének megállapításáról szóló 34/2008. (XII. 20.) rendelete 59. § (3) bekezdés *h*) pontjával az Ör1.-et 2009. január 1-jével hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a értelmében – főszabályként – csak hatályban levő jogszabály, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányosságát vizsgálja. Ez alól kivétel lehet, ha az eljárás az Abtv. 38. §-a alapján bírói kezdeményezés vagy az Abtv. 48. §-a alapján alkotmányjogi panasz tárgyában folyik. Tekintettel arra, hogy az indítvány nem tartozik ezek körébe, valamint az indítvánnyal támadott Ör1. már nincs hatályban, ezért az Alkotmánybíróság az Ör1. 1. § *e*) és *g*) pontja, valamint 5. §-a alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárását az Ügyrend 31. § *a*) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2009. július 6.

Dr. Holló András s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,  
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.  
alkotmánybíró

## 1001/H/2008. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság Ivád Község Önkormányzatának a szociális igazgatás és a szociális ellátások helyi szabályozásáról szóló 5/1993. (IX. 8.) rendelete 2008. június 10-étől 2009. január 1-jéig hatályban volt 7. §-ának a (3) bekezdés *e*)–*f*) pontja, a (6)–(9) bekezdései, a (10) bekezdése, a (11) bekezdés *d*) pontja és a (12) bekezdés *c*) pontja alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárását megszünteti.

### Indokolás

1. Az Észak-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 99. § (2) bekezdés *a*) pontja alapján kezdeményezte Ivád Község Önkormányzatának a 4/2008. (VI. 10.) rendelettel módosított, a szociális igazgatás és a szociális ellátások helyi szabályozásáról szóló 5/1993. (IX. 8.) rendelete (a továbbiakban: R.) 7. §-ának a (3) bekezdés *e*)–*f*) pontja, a (6)–(9) bekezdései, a (10) bekezdése, a (11) bekezdés *d*) pontja és a (12) bekezdés *c*) pontja alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését, miután törvényességi észrevételét a képviselő-testület nem fogadta el.

Az indítványozó kifejtette, hogy a támadott rendelkezésekben a képviselő-testület a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvénybe (a továbbiakban: Sztv.) ütköző módon a község érdekében történő munkavégzéshez [R. 7. § (3) bekezdés *e*) pont, 7. § (6)–(10) bekezdései, 7. § (12) bekezdés *c*) pontja] kötötte a rendszeres szociális segély folyósítását, továbbá az együttműködési kötelezettség körében az Sztv.-ben kapott felhatalmazás kereteit túllépve alkotott szabályokat, közöttük bővítette a szociális ellátás igénylésének feltételeit [R. 7. § (3) bekezdés *f*) pont, (11) bekezdés *d*) pontja].

2. Az Alkotmánybíróság az eljárása során megállapította, hogy Ivád Község Önkormányzata a 3/2009. (III. 31.) rendeletével 2009. január 1-jei hatállyal módosította az R-t. A hatályos szöveg az indítványozó által kifogásolt szabályozást nem tartalmazza. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992.



(II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.], valamint akkor vizsgálja, ha a hatályát veszítő jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.).

Az Alkotmánybíróság ezért a tárgytalanná vált indítvány tekintetében az eljárását – 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) pontjára is figyelemmel – megszüntette.

Budapest, 2009. július 6.

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

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

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK VÉGZÉSE

### 540/I/2009. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke alkotmányjogi panasz és jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó alkotmányjogi panasz, másodsorban utólagos normakontroll keretében az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 2007. évi 5. számú szabályzatának, valamint a bírósági fogalmazók joggyakorlatáról és képzéséről szóló 11/1999. (X. 6.) IM rendelet (a továbbiakban: IM rendelet) 1/B. § (4) bekezdésének megsemmisítését kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. Az indítványozó véleménye szerint alkotmányellenes, hogy a fogalmazói felvételi vizsga írásbeli részének esszéfeladatával kapcsolatban nem lehet kifogással élni, valamint sérti a gondolatszabadsághoz való jogot az, hogy az esszé a vizsgázó véleménynyilvánítására vonatkozik.

Indítványában felsorolta az Alkotmány azon rendelkezéseit, amelyet álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezések sértenek [54. §, 57. § (5) bekezdés, 60. § (1) és (2) bekezdései, 70/B. §]. Az indítványozó azonban csak az Alkotmány 60. § (1) és (2) bekezdései sérelmének megállapítására irányuló kérelmet terjesztett elő, további indoklási kötelezettségének az Alkotmánybíróság főtitkárának hiánypótlási felhívását követően sem tett eleget.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a szerint az Alkotmánybíróság a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek az alkotmányellenességét vizsgálja. Az 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 2/2009. (I. 12.) 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 sértenek. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem elegendő az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti. (654/H/1999. AB végzés, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.)

Az Alkotmány és a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény rendelkezései alapján az Országos Igazságszolgáltatási Tanács szabályzata az alkotmányossági vizsgálat szempontjából nem minősül jogszabálynak, sem az állami irányítás egyéb jogi eszközének, ezért annak vizsgálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

Az Alkotmány 60. § (1) és (2) bekezdése biztosítja a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jogot, amely magában foglalja többek között a vallás vagy más lelkiismereti meggyőződés szabad megválasztását, kinyilvánítását, illetve a kinyilvánítás mellőzését. Az Alkotmány 60. § (1) és (2) bekezdése, valamint az IM

rendelet indítványozó által kifogásolt rendelkezése között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem állapítható meg. Az alkotmányjogilag értékelhető összefüggés hiányában az indítványozó által kezdeményezett alkotmányértés sem állapítható meg.

Az indítványozó a hiánypótlásra történő felhívás ellenére sem tett eleget a fenti indoklási kötelezettségének az Alkotmány 54. § és 70/B. § tekintetében, azaz nem fejtette ki és nem támasztotta alá, hogy az IM rendelet 1/B. § (4) bekezdése miért és mennyiben sérti az Alkotmány említett szakaszait.

A fentiekre tekintettel az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 2007. évi 5. számú szabályzata, valamint a 11/1999. (X. 6.) IM rendelet 1/B. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2009. augusztus 27.

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



KÖZLÖNY

§



## KÖNYVISMERTETŐ

Dr. Holló András és dr. Balogh Zsolt 1994-ben határozták el először, hogy az Alkotmány tételeihez rendszeresen közreadják az alkotmánybírói gyakorlat – főként elvi tételeket tartalmazó – vázlatát:

### Az értelmezett Alkotmány

című könyvet. Az ötéves ítélkezési gyakorlat összefoglalásáról megjelent kötet pozitív szakmai visszhangja bátorította a szerkesztőket, hogy újabb öt év elteltével megjelentették a második kötetet. Ezt a munkát sokan forgatták mindazok, akiknek az alkotmányjogi ismeretek folyamatos frissítése megkerülhetetlen, de azok is, akik csupán érdeklődtek az Alkotmánybírói tevékenységéről, jogfejlesztő ítélkezéséről.

Ismét eltelt öt év. A szerkesztők úgy döntöttek, hogy – immár hagyományként – elkészítik a tizenöt éves gyakorlat összefoglalását. E harmadik kötet megfelelő kiindulópontot jelent annak megismerésében, hogy az Alkotmány egyes rendelkezései miként hatályosultak a gyakorlatban, az Alkotmány szabályaiból milyen elvi következtetések adódnak az államszervezet, a jogrendszer működését illetően. A tizenöt éves gyakorlat összefoglalása pedig ebben szilárd háttérrel jelent.

Ajánljuk e könyvet a jogalkotás szakembereinek, a jogalkalmazóknak, elsősorban a bírácoknak, ügyészeknek, az önkormányzatoknál dolgozó jogászoknak, ügyvédeknek, valamint az egyetemi oktatóknak és hallgatóknak egyaránt. A jelölt szakmai kör mindennapi munkáját elősegítő könyv olyan „kivonat”, amely az alkotmánybírói gyakorlat ismertetésén keresztül – a szerkesztők reményei szerint – az alkotmányos jogállam működéséhez elengedhetetlen értékrenddel is megismertet.

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).

### MEGRENDELŐLAP

Megrendeljük **Az értelmezett Alkotmány** című kiadványt (ára: **8832 Ft** áfával) ..... példányban, és kérjük juttassák el az alábbi címre:

A megrendelő (cég) neve: .....

Címe (város, irányítószám): .....

Utca, házszám: .....

Ügyintéző neve, telefonszáma: .....

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma: .....

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára átutaljuk.

Keltezés: .....

.....  
cégszerű aláírás

A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó  
megjelentette

R. C. van Caenegem

## Bevezetés a nyugati alkotmányjogba

című kötetét

Caenegem professzor művének lefordítása mellett számos érv szól. Nemcsak az, hogy az európai jogtörténész-társadalom egybehangzó véleménye szerint a legjobb, a legszellemesebb feldolgozása a témának; olyan munka, amely a nyugati gondolkodásnak az államfejlődés, az alkotmány és a jog viszonyrendszeréről az egyik legteljesebb szintézise. Ugyanis az 5. századtól – terminus a quo – további 15 századon át – terminus ad quem – a jelenkorig terjedő európai világ nagy összehasonlító foglalatja a kötet.

A „három Európa kísérletből” ebben a terjedelmes idődimenzióban kettő részletes analízissel szerepel. Az Első Európa (5–9. század) a 9. században bomlott fel, majd a politikai megszakítottságból 1100 körül újjáéledt. A Fürstenstaat, a familiaritáson alapuló „nemzetállamokhoz”, majd a monarchia az abszolút és a felvilágosult változataival a modern állam formációihoz vezetett. Ennek gyümölcset pedig a 19. századi liberális, alkotmányos, parlamentáris állam tovább nemesítette. S ez a szuverén nemzetállam – Második Európa – mindmáig a legfontosabb nagy társadalmi egységgé debütált.

A Harmadik Európa kísérlet, a jelenkori Európai Unió sajátosan szerepel a műben. Részben példák sokaságával illusztrálja a szerző az alkotmányos, jogi értékek kötelező továbbélési igényét, részben pedig ezek meghaladásaként a szupranacionális intézmények létrehozásának szükségességét hangsúlyozza. Ám itt is a bölcsesség, a tudósi kétely, a mértéktartás jellemzi. Egyes történeti párhuzamai apropójára a jellemző kutatási habitussal, viszontkérdésekkel él. Így például mit is kezdhetünk az Európai Közösséggel? Hiszen „az EK éppen olyan meghökkentő dolgokkal tud szolgálni nekünk, mint a német ancien régime Puffendorfnek”. Avagy másutt D. Lasok és Bridge értékelésére hivatkozik, miszerint az „EU alkotmányos struktúrája még mindig a spekuláció szférájába tartozik”. Az új Harmadik Európa kísérlet igazi dilemmája a jóléti állam és a gondoskodó állam közötti választási alternatíva. A Rechtsstaat-Verfassungsstaat milyen formációvá történő alakítása a jelenkor nagy államelméleti projektje. Az új európai intézményrendszer létrehozásakor arra kell törekedni, hogy az EU mint sui generis intézmény az emberi jogokat valóban realizáló, azokat egyenlően kiterjesztő, emberibb társadalomként funkcionáljon.

Az új generáció kihívása éppen ennek a kérdésnek a megoldása. A „Bologna típusú”, kétfokozatú képzés ugyan a feladat-végrehajtó értelmiségi típust favorizálja, de a mesterfokozatú képzésben lehetőséget teremt a problémamegoldó készség fejlesztésére is. E monográfia magyar nyelvű változata a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának mesterszakos hallgatói részére született egyik tananyag.

A kötet 448 oldal terjedelmű, ára **3990 forint** áfával.

Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Könyvesháza (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 a

#### Bevezetés a nyugati alkotmányjogba

című, 448 oldal terjedelmű kiadványt (ára: **3990 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

*Kondorosi Ferenc–Uttó György–Visegrády Antal*

**A bírói etika és a tisztességes eljárás**

című könyvét

A könyvhöz előszót dr. Lomnici Zoltán, a Legfelsőbb Bíróság, illetve az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke írt, melyben a következő szavakkal ajánlja a kötetet:

„Az olvasó kezébe olyan könyv (tankönyv, szakmai háttéranyag) kerül, amely tudományos igényességgel és a gyakorlati alkalmazhatóság szándékával mutatja be a bírói etika szakmai-morális alapjait. A kötet jelentős nemzetközi kitekin-tést nyújt, amikor más országok gyakorlatának, szabályozásának feltárását is vállalja.

A tapasztalt és a tárgykör nemzetközi összefüggéseit is jól ismerő szerzők – helyeselhető módon – abból indultak ki, hogy a bírák etikus magatartása és eljárása az eljárások résztvevői – a peres felek, a vádló, a védő, a jogi képviselő, a büntetőügyekben a vádlott – számára garanciális jelentőségű, mert megteremti/megadja az eljárás minőségét is.

A szerzők a bírói etika érvényesülését is vizsgálták a peres eljárás másik minőségi követelményének, a fair eljárás igényének megvalósulásával összefüggésben.

A tisztességes eljárás napjainkban nemzetközi jogi, alkotmányos és morális követelményt is jelent, amelynek tartalma az Emberi Jogok Európai Bírósága és – egyre inkább – az Európai Bíróság esetjogából ismerhető meg. A kötet számos jögeset bemutatásával szolgálja a hazai jogi kultúra színvonalának emelését, a tiszta, demokratikus közállapotok, a bírák és a bíróságok tekintélye megóvását.

A könyv fontos tananyag a bírák, ügyészek, ügyvédek számára, de különös haszonnal forgathatják gyakorló politikusok, a tudományos élet képviselői, a média munkatársai és mindenki, aki felelősséget érez a hazai jogállam, a jogrend minőségéért.”

A kötet 184 oldal terjedelmű, ára **3381 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](mailto:megrendeles@mhk.hu)).

**MEGRENDELÉS**

Megrendelem

*Kondorosi Ferenc–Uttó György–Visegrády Antal*

**A bírói etika és a tisztességes eljárás**

című, 184 oldal terjedelmű kiadványt (ára: **3381 forint** 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

**Elek Balázs**

**A VADÁSZSZENVEDÉLY BŰNCSELEKMÉNYEI**

című kötetét

A könyv szerzője, Dr. Elek Balázs PhD nem csupán sportvadász – vadászösök leszármazottja –, hanem egyúttal a Debreceni Ítéltábla gyakorló büntetőbírája is, aki a könyvben nem csupán jogászok számára gyűjtötte össze közérthető stílusban mindazon jogi előírásokat, amelyek a vadászat gyakorlása során büntetőjogi következményt vonhatnak maguk után. A szerző művét könnyen érthetővé teszi, amikor büntetőbírói tudását és tapasztalatát felhasználva konkrét esetekkel példázza az általa leírtakat. A kötetben a szerző a vadászokkal kapcsolatos magatartástól kezdődően, a vadászbaesetek értékelésén keresztül, a kóbor állatok elpusztításáig bezárólag szinte minden olyan eseményt feldolgoz, amelyekkel a gyakorlatban mind a hivatásos, mind a sportvadászok kapcsolatba kerülhetnek.

A kötet 178 oldal terjedelmű, ára **3213 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

**Elek Balázs**

**A VADÁSZSZENVEDÉLY BŰNCSELEKMÉNYEI**

című, 178 oldal terjedelmű kiadványt (ára: **3213 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**  
gondozásában megjelent a

**BŰNÜGYI SZEMLE**

– a jogalkalmazók folyóirata

Az utóbbi időben megnövekedett az igény a büntető jogalkalmazási kérdések – nyomozati eljárások, bírósági döntések – korrekt, szakszerű és időszerű közvetítésére, esetleg kritikájára, új jogintézmények bemutatására, a gyakorlat során felmerülő problémái megoldására.

A negyedévente megjelenő szakfolyóirat elsősorban a büntető jogalkalmazás aktuális kérdéseivel foglalkozik, így egyaránt érinti az anyagi büntetőjogot, a büntető eljárásjogot, a büntetés-végrehajtási jogot, valamint az igazságügyi szakértői tevékenységet is. Feltárja a mindennapi jogalkalmazás szempontjából jelentőséggel bíró problémákat aktuális események, bírósági döntések közlésével. Ezen túlmenően a hazai jogalkalmazás szempontjából releváns nemzetközi és európai jogi aktusok elemzésének is megjelenést kíván biztosítani. A folyóiratban helyet kapnak a bűnügyi tudományokkal foglalkozó elméleti tanulmányok is.

Egy példány ára: **3255 Ft** áfával.

A 2009. évi éves előfizetés díja: **12 600 Ft** 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 a BŰNÜGYI SZEMLE című szakfolyóirat 2009. évi számait ..... példányban.

Az előfizetési díj: 12 600 Ft/év áfával.

A megrendelő (cég) neve: .....

Címe (város/község, irányítószám): .....

Utca, házszám: .....

Az ügyintéző neve, telefonszáma: .....

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma: .....

Keltezés: .....

.....  
cégszerű aláírás

Szerkesztésért felel: dr. Pálffy Ilona főtítkár

Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., www.mhk.hu

Felelős kiadó: dr. Kodala László elnök-vezérigazgató.

Előfizetésben terjeszti a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó a Magyar Posta Zrt. közreműködésével.  
Telefon: 235-4554, 266-9290/240, 241 mellék.

Előfizetésben megrendelhető a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó ügyfélszolgálatán (1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6., 1394 Budapest 62. Pf. 357, fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

Terjesztés: tel.: 317-9999, 266-9290/245 mellék.

Példányonként megvásárolható a Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6. szám alatti Közlönyboltban (tel.: 318-8411).

2009. évi éves előfizetési díj: 27 972 Ft áfával, féléves előfizetési díj: 13 986 Ft áfával. Egy példány ára: 2625 Ft áfával.

**HU ISSN 1215-9530**

09.2491 Nyomja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Lajosmizsei Nyomdája.  
Felelős vezető: Burján Norbert igazgató.

