XVII. ÉVFOLYAM, 3. SZÁM ÁRA: 2100 Ft 2008. március

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

Szám	Tárgy	Oldal
17/2008. (III. 12.) AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról a tekintetben, hogy a jogalkotó nem határozta meg a magántulajdonú ingatlanok (helyiségek) életvédelmi létesítményként (óvóhelyként) való kijelölésének szabályait és kritériumait	261
18/2008. (III. 12.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 166/2007. (VII. 18.) OVB határozatának helybenhagyásáról	267
19/2008. (III. 12.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 315/2007. (VIII. 23.) OVB határozatának helybenhagyásáról	278
20/2008. (III. 12.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 442/2007. (X. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról	281
21/2008. (III. 12.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 453/2007. (X. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról	285
22/2008. (III. 12.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 454/2007. (X. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról	289
23/2008. (III. 12.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 455/2007. (X. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról	293
24/2008. (III. 12.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 456/2007. (X. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról	295
25/2008. (III. 12.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 439/2007. (X. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról	298
26/2008. (III. 12.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 461/2007. (X. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról	300
27/2008. (III. 12.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 435/2007. (X. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról	302
28/2008. (III.12.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 436/2007. (X. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról	306
29/2008. (III. 12.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 437/2007. (X. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról	310
30/2008. (III. 12.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 438/2007. (X. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról	313

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Szám	Tárgy	Oldal
32/2008. (III. 12.) AB határozat	Az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló, az Országgyűlés 2007. június 11-i ülésnapján elfogadott törvény 3. §-ában foglalt Megállapodás 3. cikkének (2) bekezdése, 3. cikkének (3) bekezdése, és a törvény 4. §-a a Megállapodás 3. cikk (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapításáról	319
33/2008. (III. 20.) AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról a tekintetben, hogy az Országgyűlés nem szabályozta a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényben a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei helyesbítésének módját, továbbá a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség tartós vagy ideiglenes külföldi szolgálatot teljesítő, valamint külföldi tanulmányokat folytató tagjai ellátásáról szóló 28/2004. (XI. 8.) HM rendelet 2. számú mellékletének az alapdeviza-ellátmány pénznemét USD-ban meghatározó rendelkezése alkotmányellenességének vizsgálatáról	336
31/2008. (III. 12.) AB határozat	Nagyberény Község Önkormányzata Képviselő-testületének a temetőkről és a temetkezésről szóló 3/2001. (IV. 3.) sz. rendelete 9. § (2) bekezdésének „erős zaj okozása” kitétele alkotmányellenességéről	344
34/2008. (IV. 3.) AB határozat	Budapest Főváros Terézváros Önkormányzati Képviselő-testületének a zaj- és rezgésvédelem helyi szabályozásáról szóló 8/2005. (VI. 30.) számú rendelete 4. § (1), (2) és (3) bekezdései, az 5. § (1), (3) bekezdése és a 7. § (5) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	347
35/2008. (IV. 3.) AB határozat	A Kulturális Örökségvédelmi Hivatalról szóló 308/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § (5) bekezdés második mondata alkotmányellenességéről	352
36/2008. (IV. 3.) AB határozat	A telekalakításról szóló 85/2000. (XI. 8.) FVM rendelet 2000. november 16-ától 2007. december 31-éig hatályos 9. § (1) bekezdése alkotmányellenességéről	355
631/E/1999. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 3. § (2) bekezdésének *h)* pontjában és a 10. § (1) bekezdése tekintetében valamint a büntetés-végrehajtási szervezet Szolgálati Szabályzatáról szóló 21/1997. (VII. 8.) IM rendelet vonatkozásában, továbbá a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a büntetés-végrehajtás szerveinél történő végrehajtásáról szóló 7/1993. (III. 9.) IM rendelet 8. § (1) bekezdése és annak melléklete alkotmányellenességének utólagos vizsgálatáról	357
651/B/2000. AB határozat	A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 15. § (5) bekezdésének „a kilépését vagy kizárását követő hat hónap elteltével” szövegrésze alkotmányellenessége vizsgálatáról	361
782/B/2000. AB határozat	A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 62. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	365
277/B/2001. AB határozat	A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 6. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	370
924/E/2001. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 37. § (1) bekezdésével összefüggésben	374
612/B/2003. AB határozat	A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 45. § (6) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	376

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Szám	Tárgy	Oldal
934/B/2003. AB határozat	A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 94. § (3) bekezdésének *l)* pontja, valamint az 1. számú melléklet Harmadik részének II. 18. pontja, továbbá a közalkalmazottakról szóló 1992. évi XXXIII. törvény végrehajtásáról a közoktatási intézményekben tárgyú 138/1992. (X. 8.) Korm. rendelet 11/A. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	378
255/D/2004. AB határozat	A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 112. §-a, továbbá a belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai illetményének és egyéb juttatásainak megállapításáról, valamint a folyósítás szabályairól szóló 20/1997. (III. 19.) BM rendelet 7/A. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról	382
653/B/2004. AB határozat	A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 49/I. § (2) és (3) bekezdése, valamint (5) bekezdésének *b)* pontja, továbbá a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2003. évi XLV. törvény 127. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	386
320/B/2005. AB határozat	A közösségi vámjog végrehajtásáról szóló 2003. évi CXXVI. törvény 11. § (1) bekezdés *a)* pontjának „térítés nélkül” szövegrésze továbbá a közösségi vámjog végrehajtásának részletes szabályairól szóló 15/2004. (IV. 5.) PM rendelet 57. § (14) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	390
641/E/2006. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 73. § (2) bekezdésében foglalt, a tanulmányok értékelésével kapcsolatos jogorvoslati lehetőség szabályozásával összefüggésben.....	394
905/B/2006. AB határozat	Az állattenyésztésről szóló 1993. évi CXIV. törvény 6. §-ának „az elismert tenyésztő egyesületek (szövetségek) által létrehozott szövetség hozzájárulásával” szövegrésze, valamint 45. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	398
1146/B/2006. AB határozat	Az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény egésze alkotmányellenességének vizsgálatáról	401
451/B/2003. AB határozat	A közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetésről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet 18. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	404
458/B/2003. AB határozat	Siófok Város Önkormányzata Képviselő-testületének a parkolás szabályozásáról és a várakozás rendjéről szóló 11/1999. (IV. 23.) számú rendelete 3. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról	406
489/D/2005. AB határozat	A távközlési építmények engedélyezéséről és ellenőrzéséről szóló 29/1999. (X. 6.) KHVM rendelet 2000. május 1-jétől 2003. március 31-ig hatályban volt 12. § (1) bekezdésének *m)* pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról	407
882/B/2005. AB határozat	Budapest Főváros XVII. kerület Önkormányzatának az Önkormányzat által megvalósuló út- és közműépítési beruházásokhoz történő lakossági hozzájárulásról szóló 33/2000. (V. 29.) számú rendelete 1. § (2) bekezdése és az 5. § (5) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	409
643/B/2007. AB határozat	A vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény végrehajtásának szabályairól szóló 79/2004. (V. 4.) FVM rendelet 12. § (3) és (4) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	413

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Szám	Tárgy	Oldal
1166/B/2001. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	415
73/B/2002. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	416
279/B/2002. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	416
539/B/2004. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	417
848/B/2004. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	418
726/D/2005. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	419
887/D/2005. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	420
245/B/2007. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	422
207/B/2000. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	423
61/B/2002. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	423
70/B/2003. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	424
327/B/2005. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	425
453/B/2005. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	425
579/B/2006. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	426
1005/H/2006. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	427
577/B/2007. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	428
1158/B/2007. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	428

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

17/2008. (III. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása tárgyában hivatalból eljárva, valamint jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában – *dr. Balogh Elemér, dr. Bihari Mihály, dr. Bragyova András* és *dr. Paczolay Péter* alkotmánybírák különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja: az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, 13. §-ába, valamint 57. § (1) bekezdésébe ütköző alkotmányellenes helyzet áll fenn amiatt, hogy a jogalkotó nem határozta meg a magántulajdonú ingatlanok (helyiségek) életvédelmi létesítményként (óvóhelyként) való kijelölésének szabályait és kritériumait.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2008. december 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság az életvédelmi létesítmények létesítéséről, fenntartásáról és békeidőszaki hasznosításáról szóló 22/1992. (XII. 29.) KTM rendelet egésze, valamint 4., 5., 6. és 7. §-ai alkotmányellenességének megállapítására és 1996. július 31. napjára visszamenőleges hatályú megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság egyebekben az indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz három indítvány érkezett, melyek az életvédelmi létesítmények létesítéséről, fenntartásáról és békeidőszaki hasznosításáról szóló 22/1992. (XII. 29.) KTM rendelet (a továbbiakban: R.) alkotmányossági vizsgálatát kérték a testülettől. Az indítványok tárgyának azonosságára tekintettel az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján azokat egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

2. A R. egészének alkotmányellenességét illetően az indítványozók arra hivatkoznak, hogy a megalkotására felhatalmazást adó, a polgári védelemről szóló 15/1992. (I. 27.) Korm. rendeletet az Alkotmánybíróság 2/1996. (II. 9.) AB számú határozatában (ABH 1996, 35.) 1996. július 31. napjával megsemmisítette. Az indítványozók érvelése szerint az alkotmányellenesnek talált és megsemmisített jogszabály felhatalmazása alapján alkotott alacsonyabb szintű jogszabályt is hatályon kívül kell helyezni, annak alkalmazhatósága a jogalkotás rendjének, illetve a jogbiztonság követelményének sérelme folytán sérti a jogállamiságnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített elvét.

3. Az indítványozók álláspontja szerint a R. 4., 5., 6. és 7. §-ainak szabályai a tulajdonhoz való jog, mint alapjog rendeleti szintű korlátozását jelentik, és ezáltal sértik az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében és 8. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéseket.

4. Egyik indítványozó – alkotmányi hivatkozás nélkül – kéri a R., „különös tekintettel annak 4. §-ára és mellékletére” felülvizsgáltatását „azzal a céllal, hogy az óvóhelyek javítási, karbantartási, felújítási költségei ne a tulajdonosokat terheljék, hanem önkormányzati feladatok legyenek”, továbbá „az illetékes szakminisztériummal olyan módszertant kidolgoztatni, melynek kritériumai alapján egyértelműen megállapítható, hogy milyen (állapotú) helyiségeket lehet egyáltalán óvóhelynek nevezni.”

II.

Az Alkotmánynak az indítványokkal érintett rendelkezései:

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

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

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

A R.-nek az indítványok által hivatkozott rendelkezései:

„4. § (1) Az óvóhely és berendezései, felszerelései fenntartásáról, bármikor történő rendeltetésszerű használhatóságáról, megfelelő és folyamatos karbantartásáról, valamint felújításáról, korszerűsítéséről, esetleges bővítéséről

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

(a továbbiakban: felújítás) a Polgári Törvénykönyv és a nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletéről szóló jogszabályok előírásainak megfelelően a tulajdonos (bérlő) köteles gondoskodni.

(2) A felújítást az óvóhely állapota által megkívánt időszakban, vagy az óvóhelyet magában foglaló épületrész felújításakor kell elvégezni.

(3) Ha az óvóhelyet magában foglaló épület felújítása szakaszosan történik, úgy az óvóhely felújítását az épületrész főszerkezetei 2/3-ad részének felújítása időszakában kell elvégezni.

(4) Szakaszos felújításra kerülő főszerkezet óvóhelyet érintő részeit az óvóhelyi előírások szerint kell felújítani.

(5) Új óvóhely építését és a meglévő felújítását az óvóhelyekre vonatkozó hatályos műszaki előírások (tervezési, méretezési szabályok, szabványok stb.) és a polgári védelmi előírások szerint kell végezni.

(6) Az óvóhelyek karbantartására vonatkozó részletes előírásokat a rendelet melléklete tartalmazza.

5. § (1) Az óvóhely rendeltetésétől eltérő célra csak ideiglenes jelleggel és csak az e rendeletben meghatározott feltételek szerint hasznosítható (használható, adható bérbe) azzal a további feltétellel, hogy szükség esetén 24 órán belül helyreállítható legyen az óvóhely rendeltetésének megfelelő használat, továbbá az ideiglenes hasznosítás ne rongálja vagy veszélyeztesse az óvóhely védőképességét és állagát.

(2) Az óvóhely hasznosításához (bérbe-, albérletbe adásához) és cseréjéhez, valamint a hasznosítási cél megváltoztatásához a területileg illetékes körzeti (fővárosi, kerületi) polgári védelmi parancsnokság (a továbbiakban: polgári védelmi parancsnokság) előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

(3) A hasznosítási megállapodásnak, bérleti szerződésnek (a továbbiakban: megállapodás) tartalmaznia kell a polgári védelmi parancsnokság (2) bekezdés szerinti hozzájárulásában előírt eseti feltételeit, továbbá az alábbi rendelkezést:

»A használó (bérlő) tudomásul veszi, hogy az óvóhely rendeltetésszerű használatának szükségessége esetén – erre vonatkozó felhívás, közlemény vagy felmondás alapján – köteles az óvóhelyet 24 órán belül kártalanítás nélkül óvóhelyi használatra alkalmas állapotban a tulajdonosnak (bérbeadónak) átadni. Ellenkező esetben az óvóhely a használó (bérlő) költségére és veszélyére kiüríthető.«

(4) A megállapodást írásba kell foglalni. Ezen megállapodás 1 példányát és mellékleteit a polgári védelmi parancsnokság részére meg kell küldeni. A megállapodás megkötésekor, illetve az óvóhely használatra való átadásakor és ezen jogviszony megszűnésekor jegyzőkönyvben rögzíteni szükséges az óvóhely és annak berendezései, felszerelései megnevezését, mennyiségét, állapotát, használhatóságát. A jegyzőkönyv, valamint az (5) bekezdésben és a rendelet mellékletében foglaltak a megállapodás mellékletét képezik.

(5) A használatba adás feltétele, hogy az óvóhelyen

a) tűz- és robbanásveszéllyel, nagyfokú páraképződéssel vagy nedvesedéssel, továbbá az óvóhely szerkezeti elemeire maradandó káros hatással járó és szennyeződést okozó tevékenység nem folytatható;

b) csak csomagolt és darabos áru helyezhető el, ömlesztett áru nem tárolható;

c) a bejáratot, továbbá a vészkijáratot és a gépészeti berendezésekhez vezető utat szabadon kell hagyni;

d) a használó (bérlő) gondoskodni köteles a rendszeres, szakszerű és szükséges – e rendelet mellékletében részletezett – karbantartásról, továbbá adatainak (név, lakcím/telephely, telefon stb.) az óvóhely bejáratánál (kívül) való feltüntetéséről.

(6) Az óvóhelyen a hasznosítási cél érdekében kizárólag olyan átalakítás, építés, szerelés stb. végezhető, melyhez a megyei, fővárosi polgári védelmi parancsnokság hozzájárul.

6. § A megállapodás kártalanítás nélkül felmondható, ha az óvóhelyet a használó (bérlő) nem a szerződésben vagy a mellékleteiben foglalt feltételeknek megfelelően használja, illetve azokat felhívásra sem teljesíti.

7. § Önkormányzati tulajdonban lévő óvóhely(ek) hasznosításából származó bevétel elsődlegesen az önkormányzati tulajdonú óvóhelyállomány fenntartásának fedezetét szolgálja."

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a R. megalkotására felhatalmazást adó kormányrendelet alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése alkotmányellenessé teszi-e a támadott R.-t, sérül-e ezáltal a jogállamiság részét képező jogbiztonság és a jogalkotás rendje.

Jelen eljárása során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány által hivatkozott 2/1996. (II. 9.) AB határozat által megsemmisített, a R. megalkotására felhatalmazást adó, a polgári védelemről szóló 15/1992. (I. 27.) Korm. rendelet alkotmányellenességét a 18/1995. (III. 28.) AB határozat (ABH 1995, 93.) állapította meg. Az alkotmányellenességet az Alkotmánybíróság nem tartalmi, hanem jogforrástani okból állapította meg, nevezetesen amiatt, hogy a Kormány a honvédelemről szóló – akkor hatályos – 1993. évi CX. törvény rendelkezéseivel ellentétben a honvédelmi miniszteri felügyelet helyett a belügyminiszter felügyelete alá helyezte a polgári védelmet. [A megsemmisítést egyébként azért csak a 2/1996. (II. 9.) AB határozat mondta ki, mivel az alkotmányellenesség megszüntethetősége érdekében az alkotmányellenes rendelkezések megsemmisítésére irányuló eljárást az Alkotmánybíróság 1995. december 31-ig felfüggesztette.] A R. megalkotására felhatalmazást adó kormányrendeletet tehát az Alkotmánybíróság nem tartalmi alkotmányellenesség miatt semmisítette meg. Megállapította ugyanakkor a hivatkozott határozat azt is, hogy a polgári védelmi kötelezettség is a honvédelmi kötelezettség fogalmi

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

körébe tartozik, és ebből következőleg a polgári védelmi kötelezettségre vonatkozó szabályok megalkotása az Országgyűlés hatáskörébe, törvényhozási útra tartozik. (ABH 1995, 95.)

Az Alkotmánybíróság 507/B/1995. AB határozatában az alábbiakat állapította meg: „Önmagában az, hogy kormányrendelet meghozatalára felhatalmazást adó törvényszakaszt a törvényhozó hatályon kívül helyezte, a kormányrendeletet nem teszi alkotmányellenessé. Ahhoz ugyanis, hogy a jogszabály felhatalmazás alapján alkotmányosan nyerjen meghozatalt, elegendő, ha meghozatalakor arra vonatkozólag a jogalkotó felhatalmazással rendelkezett. A felhatalmazást adó jogi norma megszűnte a már alkotmányosan megalkotott végrehajtó szabályt nem teszi alkotmányellenessé." (ABH 1996, 527, 528.)

Az Alkotmánybíróság – az óvóhelyek létéhez és használhatóságához fűződő alkotmányos indokokkal szemben – nem látott okot arra, hogy korábbi gyakorlatától e vonatkozásban eltérjen, ezért a R. egészének az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközése miatti alkotmányellenesség megállapítására, és a R. egészének megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

2. Az Alkotmány 13. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot, (2) bekezdése pedig a kisajátítás feltételeinek meghatározása mellett lehetőséget teremt annak elvonására is. Az Alkotmány maga nem szól a tulajdonhoz való jog korlátozhatóságáról, ennek dogmatikáját az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában (ABH 1993, 373.), majd ezt követően a 42/2006. (X. 5.) AB határozatban (ABH 2006, 520.) dolgozta ki.

Ez utóbbi határozat a tulajdonhoz való jog korlátozhatóságára vonatkozóan az alábbiakat tartalmazza:

„Az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése határozza meg az alapvető jogok korlátozásáról szóló általános szabályt. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a 8. § (2) bekezdése alapján alapvető jog korlátozása akkor tekinthető alkotmányosnak, ha a korlátozást törvény mondja ki, a korlátozás szükséges és az elérendő célhoz viszonyítva arányos [20/1990. (X. 4.) AB határozat ABH 1990, 69, 70–71.]. A korlátozás elbírálásának részletesebben meghatározott alapelve: alapjog korlátozására akkor kerülhet sor, ha másik alapjog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése más módon nem érhető el, feltéve, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog sérelmének súlya megfelelő arányban áll egymással [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.].

A tulajdonjog korlátozása tekintetében is az Alkotmánynak az alapvető jogok korlátozására meghatározott szabályát és az ennek alapján kialakult alkotmánybírósági gyakorlatot kell alkalmazni. Ennek során figyelembe kell azonban venni az Alkotmánynak a tulajdonjogról szóló 13. §-ából származó sajátosságokat is. Ilyen sajátosság az, hogy a 13. § (2) bekezdése a tulajdonjog teljes elvonásánál a közérdeket jelöli meg egyik feltételként. Erre tekintettel a tulajdonjog korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükségesség.

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.

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, 528–529.)

A R. indítványok által támadott rendelkezéseit illetően – a fenti határozatban rögzítetteket is szem előtt tartva – az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

A R. 1. § (1) bekezdése szerint a rendelet hatálya kiterjed a polgári védelem céljára szolgáló és a polgári védelem által a 32/1977. (XII. 31.) ÉVM rendelet szerint nyilvántartott minden életvédelmi létesítményre (a továbbiakban: óvóhely). A hivatkozott ÉVM rendeletet az életvédelmi létesítmények egységes nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló 37/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormr.1.) 9. § (1) bekezdése hatályon kívül helyezte, saját hatályát pedig az alábbiakban határozta meg:

„1. § E rendelet hatálya kiterjed

a) a tulajdoni jogviszonytól, a befogadóképességtől, a védőképesség minősítésétől függetlenül a lakosság, a munkahelyen dolgozók, az anyagi javak és a kulturális értékek védelmére kijelölt létesítményekre;

b) a metró védelmi szakaszaira;

c) az élet, az anyagi javak és a kulturális értékek védelme érdekében legalább romteher viselésére alkalmas, illetve alkalmassá tehető mélyépítésű vagy térszintközeli pincékre, terekre, föld alatti tárolóterekre;

d) azon létesítményekre, amelyet a védelmi célok elérése, a lakosság, a nemzeti értékek megmentése érdekében a polgármester – a polgári védelmi, valamint az illetékes szakhatóságokkal egyetértésben – e célra kijelöl;

e) az I. fokú építésügyi hatóságnál bejelentett, újonnan létesített védőlétesítményre."

Az óvóhelyi védelem, az egyéni védőeszköz-ellátás, a lakosság riasztása, valamint a kitelepítés és befogadás általános szabályairól szóló 60/1997. (IV. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormr.2.) 6. § (1) bekezdése értelmében a polgármester az óvóhelyi védelmi feladatokra történő felkészülés során

a) a település polgári védelmi besorolásának megfelelően határozatban kijelöli az életvédelmi létesítményeket;

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

b) gondoskodik az önkormányzati tulajdonban lévő életvédelmi létesítmények fenntartásáról;

c) ellenőrzi – a (2) bekezdésben foglaltak szerint kijelölt létesítmények kivételével – az életvédelmi létesítmények fenntartására és használatára vonatkozó szabályok betartását.

A (2) szerint a megyei (fővárosi) önkormányzat tulajdonában lévő ingatlanban és az általa fenntartott intézményben életvédelmi létesítményt a megyei közgyűlés elnöke, a fővárosban a főpolgármester (a továbbiakban együtt: a megyei közgyűlés elnöke) jelöl ki, és tart fenn.

A R. 2. §-a szerint építendő új vagy már meglévő építményeknél óvóhelyet – tekintet nélkül annak épület alatti vagy beépítetlen szabad területen lévő elhelyezésére – tervezni és kivitelezni akkor kell, ha az óvóhely megépítését

a) a megyei (fővárosi) polgári védelmi parancsnokság javaslata alapján a megyei közgyűlés elnöke, fővárosban a főpolgármester elrendeli, vagy

b) az építtető önként vállalja.

A Kormr.1., a Kormr.2. és a R. idézett rendelkezései alapján tehát a R.-nek az indítványok által támadott szabályai olyan ingatlanokra vonatkoznak, amelyeket – főszabályként – a polgármester határozatában életvédelmi létesítményként (óvóhelyként) kijelölt [Kormr.2. 6. § (1) bekezdés *a)* pont]. A határozat a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 109. § (1) bekezdése alapján bíróság előtt megtámadható.

A R. támadott rendelkezéseinek alkotmányossága csakis az érintett helyiségek életvédelmi létesítménnyé minősítésével összefüggésben vizsgálható. A R. 4. §-ának rendelkezései általános karbantartási és a felújításra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek jelentős része külön előírás nélkül is hozzátartozik egy ingatlan rendeltetésszerű, tulajdonosi állagmegóvásához (szellőztetés, meszelés, mázolás, nyílászárók karbantartása stb.). Kötelezettségként való előírásuk pusztán abból a körülményből fakad, hogy az adott helyiség óvóhelynek minősül. [Tartalmilag hasonló, és általános kötelezettséget egyébként az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény is tartalmaz, amennyiben az 54. § (2) bekezdése szerint a tulajdonos köteles az építmény állapotát, állékonyságát a jogszabályokban meghatározott esetekben és módon időszakonként felülvizsgáltatni, és a jó műszaki állapothoz szükséges munkálatokat elvégeztetni.] A R. 5. és 6. §-ában foglalt előírások az óvóhellyé minősített helyiségek ezen jellegétől eltérő hasznosítására vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak (a polgári védelmi parancsnokság előzetes hozzájárulása a hasznosításhoz, a hasznosítási megállapodás kötelező tartalma, a hasznosítás feltételei, a megállapodás felmondása stb.). Mindezen előírások oka és indoka az a körülmény, hogy az adott ingatlanrészt a korábbiakban már életvédelmi létesítménnyé (óvóhellyé) nyilvánították, már részei az „óvóhely-állomány”-nak.

A R. 7. §-a az önkormányzati tulajdonban lévő óvóhelyek hasznosításából származó bevételek felhasználásáról rendelkezik, amennyiben kimondja, hogy ez elsősorban az önkormányzati óvóhelyállomány fenntartásának fedezetét szolgálja. Ez az előírás megintcsak ahhoz a tényhez kapcsolódik, hogy az önkormányzat tulajdonában álló helyiséget korábban már óvóhellyé nyilvánították.

Mindezekből következően az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a tulajdonhoz való jog speciális szabályozását, ennek szükségességét és lehetőségét az óvóhellyé nyilvánítás ténye teremti meg.

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény (a továbbiakban: Htv.) a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség szabályozása körében kimondja, hogy ha a honvédelem érdeke más módon nem vagy nem megfelelő időben, illetve csak aránytalanul nagy ráfordítással elégíthető ki, szolgáltatás igénybevételével kell biztosítani többek között a polgári védelmi feladatok ellátását. A felsorolt feladatok teljesítése érdekében már a honvédelmi felkészülés békeidőszakában elrendelhető a szolgálatra kötelezettek részére a honvédelmi célból igénybevételre kijelölt ingatlanok adataiban történt változások bejelentése, valamint igénybevételre alkalmas állapotban való tartása. (Htv. 35. §) A Htv. 37. §-a sorolja fel az igénybevételt elrendelő hatóságokat, valamint 40. §-a rendelkezik a kártalanításról is. Eszerint a szolgáltatás teljesítése miatt felmerült vagyoni hátrányért – a törvényben meghatározott esetek kivételével – kártalanítás jár. Nem jár azonban kártalanítás abban az esetben, ha az igénybevétel nem akadályozta a szolgáltatás tárgyának rendeltetésszerű használatát. [40. § (1) bekezdés és (3) bekezdés *a)* pontja.]

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az óvóhelykénti kijelöléssel együtt járó tulajdoni korlátozás alapját a Htv. hivatkozott rendelkezései, tehát törvényi szabályozás teremti meg. A szabályozás rendeleti szintjét illetően utal az Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban megfogalmazott álláspontjára. Eszerint nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is. Ha nem így lenne, mindent törvényben kellene szabályozni. (ABH 1991, 297, 300.) A fentiek szerint az alapjogi korlátozás rendeleti szintű szabályozása miatti alkotmányellenességre hivatkozó indítványt a rendelkező rész szerint elutasította.

Az indítványok által támadott rendelkezések az életvédelmi létesítményként (óvóhely) történt kijelölés konzekvenciáit, részletszabályait tartalmazzák. A tulajdonosi állagmegóvás körébe tartozó egyes tevékenységek kötelezettségként való előírása kétségtelenül a tulajdonosi jogállás korlátozását jelenti. Ez a korlátozás azonban egyrészt az óvóhelyként kijelölt helyiségek bármikori használhatóságához fűződő közérdekből fakad, másrészt pedig az állam életvédelmi kötelezettségének (a rendkívüli, háborús helyzethez kapcsolódó) megvalósítását szolgálja (szükségesség). A rendes gazdálkodás körébe tartozó tu-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lajdonosi magatartás kötelezettségként történő meghatározása pedig az elérni kíván célhoz (feladathoz) képest aránytalan korlátozásnak semmiképp sem tekinthető. Ebben az összefüggésben és önmagukban tehát a támadott rendelkezések nem jelentik a tulajdonhoz való jog alkotmányellenes sérelmét, ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat a R. 4–7. §-ai vonatkozásában elutasította.

3. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a R. támadott szabályai alkotmányellenességének megállapítását amiatt utasította el, hogy a speciális szabályozás igényét az óvóhelyként történő kijelölés eredményezi, a szoros összefüggés okán – gyakorlatának megfelelően – vizsgálatát kiterjesztette ennek jogszabályi hátterére is. [3/1992. (I. 23.) AB határozat, ABH 1992, 329, 330.; 26/1995. (V. 15.) AB határozat, ABH 1995, 123, 124.; 2/1998. (II. 4.) AB határozat, ABH 1998, 41, 46.; 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 153.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 77.]

A vonatkozó szabályozást áttekintve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az óvóhelyként történő kijelölésre pusztán a Kormr.1. és a Kormr.2. valamint a R. – a jelen határozat 2. pontjában már hivatkozott – szabályai tartalmaznak rendelkezéseket. Ezek szerint az életvédelmi létesítmények egységes nyilvántartási és adatszolgáltatási rendje kiterjed többek között az élet, az anyagi javak és a kulturális értékek védelme érdekében legalább romteher viselésére alkalmas, illetve alkalmassá tehető mélyépítésű vagy térszintközeli pincékre, terekre, föld alatti tárolóterekre, továbbá azon létesítményekre, amelyet a védelmi célok elérése, a lakosság, a nemzeti értékek megmentése érdekében a polgármester – a polgári védelmi, valamint az illetékes szakhatóságokkal egyetértésben – e célra kijelöl [Kormr.1. 1. § *c)* és *d)* pontja]. A Korm.r.2. a polgármester feladatává teszi, hogy az óvóhelyi védelmi feladatokra történő felkészülés során a település polgári védelmi besorolásának megfelelően határozatban jelölje ki az életvédelmi létesítményeket [6. § (1) bekezdés *a)* pontja]. Végezetül a R. 2. §-a szerint építendő új vagy már meglévő építményeknél óvóhelyet tervezni és kivitelezni akkor kell, ha az óvóhely megépítését a megyei (fővárosi) polgári védelmi parancsnokság javaslata alapján a megyei közgyűlés elnöke, fővárosban a főpolgármester elrendeli, vagy az építtető önként vállalja.

4. A Htv. már hivatkozott 35. § (2) bekezdés *a)* pontja is „honvédelmi célból igénybevételre kijelölt ingatlanok”-ról beszél, vagyis a kijelölést, a „kijelöltséget” adottnak, megtörténtnek tekinti. A Kormr.1. hivatkozott szabályában meghatározott kritériumok csak a nyilvántartásra és bejelentésre vonatkoznak, tehát a rendelet hatálya alá tartozó ingatlanok tekintetében pusztán egy kataszter felállításáról rendelkezik. A Kormr.1. 1. § *a)* és *d)* pontjai is a védelemre „kijelölt” létesítményekről szólnak, vagyis – a Htv. hivatkozott rendelkezéséhez hasonlóan – a kijelöltséget már jogerős határozattal elrendelt tényként kezelik. A Kormr.1. szabályai a nyilvántartás és a bejelentés hatálya alá tartozó létesítmények körét határozzák meg, amely körön belül csak egy szűkebb csoportot képeznek a védelemre már kijelölt létesítmények. A Kormr.2. pedig pusztán annyit mond, hogy az életvédelmi létesítményeket a polgármester jelöli ki. A szóbajöhető rendelkezések nem tartalmaznak egyértelmű, az alkotmányossági követelményeket kielégítő szabályozást arra vonatkozóan, hogy az óvóhelykénti kijelölés milyen szempontok, milyen kritériumok alapján történik.

Az óvóhelykénti kijelölés kritériumainak hiánya több vonatkozásban is alkotmányellenes helyzetet teremt. Hiányoznak egyrészt azok a jogszabályi keretek, amelyekre alapítva a polgármester kijelölő határozatát meghozza, és ezen keretek hiánya mindenek előtt a jogbiztonság hiányát eredményezi. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság részét képező jogbiztonság alkotmányi követelményének egyes tartalmi elemeit több korábbi határozatában vizsgálta. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság alapvető ismérve a jogbiztonság, amely nemcsak „az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is” (ABH 1992, 59, 65.). A jogintézmények kiszámítható működésének a jogbiztonságból fakadó jogállami követelményét az Alkotmánybíróság más határozataiban is megerősítette [47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 535.; 33/2005. (IX. 29.) AB határozat, ABH 2005, 352, 358.]. Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy: „a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket” [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 61.]. Az egyes ingatlanok, vagy ingatlanrészek óvóhelykénti kijelölésére vonatkozó feltételek jogszabályi meghatározásának hiánya tehát az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság részét képező jogbiztonság sérelmét előidéző helyzetet eredményez.

A polgármester kijelölő határozata a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálya alá tartozik, így az a törvény 109–111. §-ai alapján – jogszabálysértésre hivatkozva – bíróság előtt megtámadható. Az Alkotmánybíróság 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában megállapította, hogy a közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja. (ABH 1997, 263.) A polgármesteri határozat alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezések hiányában azonban a határozat jogszabálysértő voltára való hivatkozás értelmez-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hetetlen, így ennek következtében az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott bírósághoz fordulás jogának sérelmét eredményező helyzet áll elő.

Jelen határozat 2. pontjában az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezések alkotmányosságát az adott helyiségek óvóhellyé nyilvánításának függvényében vizsgálta, és megállapította, hogy a már óvóhellyé nyilvánított helyiségek tekintetében azok nem eredményezik a tulajdonhoz való jog alkotmányellenes korlátozását. Az óvóhellyé nyilvánítás ténye azonban kétségtelenül érinti a tulajdonhoz való jogot mindazon kötelezettségek tekintetében, amelyek az óvóhellyé nyilvánítás következtében a tulajdonost terhelik. Maga az óvóhellyé nyilvánítás az, ami mindenképp korlátozza a tulajdonjogot (mégha ennek szükségessége elsősorban az állam életvédelmi kötelezettségéből fakadóan aligha vitatható). A jogszabályi feltételek hiányában azonban ennek alkotmányossági vizsgálatára nincsen lehetőség, következésképp a szabályozás hiányossága a tulajdonhoz való jog sérelmét is előidéző helyzetet eredményez.

Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-a szabályozza. Az Abtv. 49. §-a alapján mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból eredő jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az említett törvényi rendelkezés alkalmazása során a két feltételnek – a mulasztásnak és az ennek folytán előidézett alkotmányellenes helyzetnek – együttesen kell fennállni [1395/E/1996. AB határozat, ABH 1998, 667, 669.].

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségét konkrét jogszabályi felhatalmazás hiányában is köteles teljesíteni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak következtében állt elő, hogy az állam jogszabályi úton beavatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének a lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.].

Az Alkotmánybíróság akkor is mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha az alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 231.].

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 205.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.].

A szabályozás hiányos tartalmából eredő alkotmánysértő mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán kell, hogy alapuljon [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 57.].

Mindezek alapján – korábbi, idézett gyakorlatának megfelelően – az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotó alkotmányellenes helyzetet teremtett azáltal, hogy nem határozta meg valamely ingatlanrész (helyiség) óvóhelyként való kijelölésének kritériumait. A jogalkotói mulasztás folytán előállt helyzet sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményét, a 13. §-ben szabályozott tulajdonhoz való jogot, valamint az 57. § (1) bekezdésében írt bírósághoz fordulás jogát.

5. Egyik indítványozó alkotmányi hivatkozás nélkül a R., felülvizsgálatát kéri „különös tekintettel annak 4. §-ára és mellékletére azzal a céllal, hogy az óvóhelyek javítási, karbantartási, felújítási költségei ne a tulajdonosokat terheljék, hanem önkormányzati feladatok legyenek”.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítvány ezen része e követelményeknek nem felelt meg, így az Ügyrend 29. § *d)* pontja alapján az Alkotmánybíróság az indítványnak ezt a részét, mint érdemi elbírálásra alkalmatlant visszautasította.

Ugyanezen indítványozó kéri továbbá „az illetékes szakminisztériummal olyan módszertant kidolgoztatni, melynek kritériumai alapján egyértelműen megállapítható, hogy milyen (állapotú) helyiségeket lehet egyáltalán óvóhelynek nevezni.”

Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. §-a határozza meg. Az indítványozó kérelmének teljesítése nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, ezért az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. §-ának *b)* pontja alapján az indítványt ezen részében visszautasította.

Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására tekintettel rendelte el.

Budapest, 2008. március 10.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Dr. Balogh Elemér alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával és annak indokolásával. A határozat szerint alkotmányellenes helyzetet teremtett, hogy a jogalkotó nem határozta meg valamely ingatlanrész óvóhelyként való kijelölésének szabályait.

Álláspontom szerint az R.-rel összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség nem állapítható meg, ezért ennek hivatalból történő kimondását mellőzném.

Az óvóhely kijelölésének lényeges jogszabályi alapja különböző jogszabályokban biztosított.

Az óvóhely fogalmát a Kormr.2. 1. § *c)* pontja mint céljának megfelelően kiépített vagy átalakítható műszaki létesítményt határozza meg, amely határoló szerkezete, berendezése, felszerelése és műtárgyai révén meghatározott szintű védelmet nyújt a támadófegyverek és katasztrófák hatásai ellen.

A tűzvédelem és a polgári védelem műszaki követelményeinek megállapításáról szóló 2/2002. (I. 23.) BM rendelet „Polgári védelmi műszaki követelmények óvóhelyi berendezések" című 6. számú mellékletének I-IX. fejezete foglalja össze az óvóhelyekkel szemben támasztott műszaki követelményeket.

Az óvóhelykénti kijelölés alapját a Hvt. teremti meg. A Hvt. 35. § (1) *d)* pontja tartalmazza, hogy ha a honvédelem érdeke más módon nem elégíthető ki, szolgáltatás igénybevételével kell biztosítani a polgári védelmi feladatok ellátását. Ennek keretében a Hvt. 37. § (5) bekezdés *a)* pontja szerint illetékességi területén a megyei közgyűlés elnöke, a fővárosban a főpolgármester, valamint a polgármester elrendelheti a közigazgatás működéséhez és a lakosság polgári védelméhez, ellátásához szükséges szolgáltatások teljesítését. A Hvt.-hez fűzött indokolás kiemeli, hogy a polgári védelemre vonatkozó jogszabályok rendelkezései szerint a polgári védelem a honvédelem körébe tartozik, annak szerves része.

A polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény 4. § *e)* pontja polgári védelmi feladatként határozza meg az óvóhelyi védelmet. A 9. § (1) bekezdés *b)* pontja a megyei közgyűlés elnökének, Budapesten a főpolgármester hatáskörébe utalja – illetékességi területén – a lakosság óvóhelyi védelmének szervezését és irányítását. A 10. § (1) bekezdés *a)* pont szerint a polgármester szervezi és irányítja az óvóhelyi védelmet.

Az igénybevétel eljárási szabályait a Htv. 37. § (2) bekezdés *a)* pontjában foglalt felhatalmazás alapján a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 71/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Hvhr.) tartalmazza. Az 56. § (2) bekezdés *f)* pontja szerint a megyei, fővárosi védelmi bizottság meghatározza a honvédelmi célból igénybevételre kijelölt ingatlanok átadásának előkészítésére vonatkozó követelményeket.

A Kormr.2. 2. § (1) bekezdés *b)* pontjában a Belügyminisztérium Polgári Védelmi Országos Parancsnokságát, a 3. § (1) bekezdés *a)* pontjában a megyei (fővárosi) polgári védelmi parancsnokságot jogosítja fel az óvóhelyi védelem tervezésére, szervezésére. A 6. § (1) bekezdés *a)* pontja értelmében a polgármester a település polgári védelmi besorolásának megfelelően határozatban kijelöli az életvédelmi létesítményeket, míg a megyei (fővárosi) önkormányzat tulajdonában lévő ingatlanban és az általa fenntartott intézményben életvédelmi létesítményt a megyei közgyűlés elnöke jelöli ki. A javaslatot az életvédelmi létesítmények létesítésére azonban a 3. § (1) bekezdés *c)* pontja értelmében a megyei (fővárosi) védelmi parancsnoksága teszi meg, és a rendelkezés nem szűkíti le a parancsnokság jogkörét az új óvóhelyek létrehozásával kapcsolatos javaslattételre. Ez áll összhangban a Hvhr. 3. § (2) bekezdésében foglaltakkal, amely felsorolja, hogy a Honvédség mely vezetője jogosult a szolgáltatás igénylésére.

A magántulajdonban lévő ingatlanrész életvédelmi létesítményként való kijelölését az említett jogszabályok értelmében tehát az alapozza meg, hogy a helyiség életvédelmi célra alkalmas legyen, vagy azzá tehető. Azt a kérdést, hogy műszaki szempontból egyaránt alkalmas helyiségek közül melyiket jelöljék ki, nem szükséges és nem is lehetséges jogszabályban meghatározni.

Mindebből következően az ingatlanrész óvóhelyként való kijelölésének szabályai kellően rendezettek, nem állapítható meg olyan részletszabály hiánya, amely alkotmányos jogsérelmet okozna.

Budapest, 2008. március 10.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 781/B/2001.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 40. számában

18/2008. (III. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján – *dr. Balogh Elemér, dr. Bihari Mihály, dr. Bragyova András, dr. Kovács Péter* és *dr. Paczolay Péter* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 166/2007. (VII. 18.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A kifogás benyújtója első ízben 2007. március 27-én kezdeményezett országos népszavazást az alábbi kérdésben:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országos Egészségbiztosítási Pénztárt gazdasági társasággá történő átalakítását követően ne lehessen privatizálni, hanem maradjon állami tulajdonban?”

Az Országos Választási Bizottság az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát a 116/2007. (IV. 18.) OVB határozatával hitelesítette.

Az Országos Választási Bizottság hitelesítő határozata ellen kifogásokat nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság a 116/2007. (IV. 18.) OVB határozattal szemben benyújtott kifogásokat a 43/2007. (VI. 27.) AB határozatával elutasította, és az Országos Választási Bizottság határozatát helybenhagyta. Az aláírásgyűjtő ívet az Országos Választási Iroda vezetője a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 118. § (1) bekezdése alapján 2007. június 27-én ellátta hitelesítési záradékkal. A 166/2007. (VII. 18.) OVB határozat indokolásából kitűnően a hitelesített aláírásgyűjtő ívet a kezdeményezők nem vették át, közölték, hogy beadványukat, amiről döntés született visszavonják. Majd ezt követően ismételten hitelesítési eljárást kezdeményeztek ugyanazon kérdésben. A kérdés hitelesítését az OVB a 166/2007. (VII. 18.) OVB határozatában – az országos népszavazásról szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 12. § *c)* pontjára hivatkozással – megtagadta. Ez ellen a határozat ellen a hitelesítési eljárás kezdeményezője nyújtott be kifogást. Kifogásában arra hivatkozik, hogy a kezdeményezést a hitelesítési eljárást követően tett nyilatkozatukban visszavonták. Az Nsztv. a kezdeményezés visszavonásáról nem rendelkezik, ezért nem vitatható el a kezdeményezők joga arra, hogy kérdés visszavonása után a kérdésben új eljárást kezdeményezzenek. Így az OVB-nek a kérdés hitelesítését megtagadó határozata törvénysértő. A kezdeményezés visszavonását az tette szükségessé, hogy az általuk eredetileg hitelesítésre benyújtott három kérdés akkor éri el a célját, ha azokra egyszerre lehet aláírást gyűjteni, mert „külön-külön a kezdeményezés szándéka kijátszható, illetve az állampolgárok nagy része külön-külön feltéve nem értené azt meg.”

II.

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

1) Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései:

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

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

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

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

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

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

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

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

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

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

d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,

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

[Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Nsztv. 10. § *d)* pontját a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, valamint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény módosításáról szóló 2007. évi CLXXII. törvény (a továbbiakban: Nsztvm.) 11. §-a iktatta be, egyúttal az eredeti *d)* pont megjelölése *e)* pontra változott.]

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

a) a népszavazás megtartásáig, vagy

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

b) a kezdeményezés elutasításáig, illetőleg

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

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

„116. § Az I–X. fejezet, valamint a 89. § (1)–(7) bekezdése, a 99/O. § rendelkezéseit az országos népszavazáson a jelen fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni."

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

a) a választás tisztaságának megóvása, a választási csalás megakadályozása,

b) önkéntes részvétel a jelölésben, a választási kampányban, a szavazásban,

c) esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között,

d) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás,

e) jogorvoslat lehetősége és pártatlan elbírálása,

f) a választás eredményének gyors és hiteles megállapítása."

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

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

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

(...)

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

III.

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

1. Az Alkotmánybíróság alkotmányos rendeltetésére is tekintettel a hitelesítés megtagadása törvényességének elbírálása során nem tekinthet el a hitelesítési eljárás körülményeitől.

A hitelesítési eljárást kezdeményező választópolgár az egészségbiztosítás tárgykörében több kérdést is benyújtott az OVB-hez hitelesítésre.

Első ízben házastársával együtt 2007. március 27-én nyújtott be kérelmet országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére az alábbi kérdésekben:

1. Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon ne vezessék be a mindenki által kötelezően választandó üzleti alapon működő több biztosítós egészségbiztosítást?

2. Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon megmaradjon a szolidaritás elvű, egybiztosítós egészségbiztosítási rendszer?

3. Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országos Egészségbiztosítási Pénztárt gazdasági társasággá történő átalakítását követően ne lehessen privatizálni, hanem maradjon állami tulajdonban?

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát az 1. sz. kérdést 114/2007. (IV. 18.) OVB határozatával, a 3. sz. kérdést 116/2007. (IV. 18.) OVB határozatával hitelesítette. A 2. kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését az OVB a kérdés nem egyértelmű voltára hivatkozva 115/2007. (IV. 18.) OVB határozatában megtagadta.

A kezdeményezők a 2. sz. kérdésben 2007. május 3-án újabb aláírásgyűjtő ívet nyújtottak be hitelesítésre, a kérdést az alábbiak szerint pontosítva:

Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon megmaradjon a szolidaritás elvű egybiztosítós kötelező egészségbiztosítási rendszer a népszavazást követő évtől számított 10 éven át?

Az OVB – a pontosítást figyelembe véve – az aláírásgyűjtő ívet a 146/2007. (V. 31.) OVB határozatával hitelesítette.

Az OVB mindhárom hitelesítő határozata ellen kifogásokat nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság a 116/2007. (IV. 18.) OVB határozattal szemben benyújtott kifogásokat a 43/2007. (VI. 27.) AB határozatával elutasította, és az Országos Választási Bizottság határozatát helybenhagyta. Az aláírásgyűjtő ívet az Országos Választási Iroda vezetője a Ve. 118. § (1) bekezdése alapján 2007. június 27-én ellátta hitelesítési záradékkal. A 166/2007. (VII. 18.) OVB határozatból kitűnően a hitelesített aláírásgyűjtő ívet a kezdeményezők nem vették át, közölték, hogy beadványukat, amiről döntés született visszavonják. Majd ezt követően ismételten hitelesítési eljárást kezdeményeztek ugyanazon kérdésben. A kérdés hitelesítését az OVB 166/2007. (VII. 18.) OVB határozatában – az Nsztv. 12. § *c)* pontjára hivatkozással – meg-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tagadta. Ez ellen a határozat ellen a hitelesítési eljárás kezdeményezője nyújtott be kifogást.

A fenti előzmények után ugyanazon kezdeményező 2007. július 2-án újabb kérdésben indított aláírásgyűjtő ív hitelesítése iránti eljárást:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon a jelenlegi egybiztosítós szolidaritás elvű kötelező egészségbiztosítási rendszerben az üzleti biztosítók semmilyen formában ne kapjanak szerepet a népszavazást követő évtől számított 5 éven át?”

Az aláírásgyűjtő ívet és a kérdést az OVB 167/2007. (VII. 18.) OVB határozatában hitelesítette. Az OVB határozata ellen a biztosítók egyesülete nyújtott be kifogást.

A beadványozó 2007. július 27-én újabb az egészségbiztosítási rendszert érintő kérdést nyújtottak be hitelesítésre:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon maradjon meg a szolidaritás elvű egybiztosítós kötelező egészségbiztosítási rendszer és abban sem az üzleti biztosítók, sem pedig bármely más típusú pénzügyi, vállalkozói, vagy magántőke ne kaphasson szerepet a népszavazást követő évtől számított 5 éven át?”

Az OVB a kérdés hitelesítését az egyértelműség hiánya miatt 274/2007. (VIII. 23.) OVB határozatában megtagadta. Az OVB határozata ellen határidőn belül nem érkezett kifogás.

Az Alkotmánybíróság a jogorvoslati eljárásban a 146/2007. (V. 31.) OVB határozatot a 8/2008. (I. 24.) AB határozatában, a 167/2007. (VII. 18.) OVB határozatot 10/2008. (I. 31.) AB határozatában felülvizsgálta és tekintettel az Nsztv. időközben bekövetkezett módosítására megsemmisítette azokat és új eljárásra utasította az OVB-t.

Ezen ügyben benyújtott kifogásában a kezdeményező utalva arra, hogy az OVB 167/2007. (VII. 18.) OVB határozatában összegyűjtötte az általa benyújtott kérdéseket, kifejtette, hogy az újabb és újabb kezdeményezésre az egészségbiztosítás reformjával kapcsolatos politikai tárgyalások során nyilvánosságot kapott és többször módosult megoldási javaslatok adtak okot. Véleménye szerint szándékaikat már az első két kérdés is egyértelműen tükrözte és azok alapján „eldönthető lett volna a rendszer további sorsa”, a „politika manőverezése” miatt volt szükség arra, hogy a népszavazási kezdeményezésük által elérni kívánt cél érdekében további kérdések hitelesítését kezdeményezze. Maga a kezdeményező elismeri, hogy az általa benyújtott kérdések egy része a megváltozott politikai helyzet miatt már nem alkalmas a népszavazási céljaik elérésére.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróságnak – alkotmányvédelmi funkciójával összhangban – mindenek előtt vizsgálnia kellett azt is, hogy összeegyeztethető-e az országos népszavazás Alkotmányban szabályozott rendeltetésével az eljárást kezdeményezőinek joggyakorlása.

2. Az országos népszavazás rendeltetését, az állam életében betöltött szerepét, gyakorlásának alapvető szabályait is maga az Alkotmány határozza meg. Az Alkotmány 2. §-ában foglalt rendelkezések szerint a Magyar Köztársaság olyan „független, demokratikus jogállam”, amelyben „minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja”. Az Alkotmány 28/B. §-a alapján országos népszavazás tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A 2/1993. (I. 22.) AB határozatának rendelkező részében az Alkotmánybíróság az Alkotmány e rendelkezésének értelmezése során megállapította, hogy „[a] Magyar Köztársaság alkotmányos rendjében a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselet. Népszavazás csak az Alkotmány és az alkotmányosan hozott törvények keretei között dönthet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben.” E határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a népszavazás a parlamentáris rendszerben kivételes, a hatalom képviseleti gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolására irányul, tehát komplementer jellegű. (ABH 1993, 33, 37.)

Az országos népszavazás intézményében megnyilvánuló közvetlen hatalomgyakorlás tehát – 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.

Az országos népszavazás különböző formái között kiemelkedő szerepe van a választópolgárok kezdeményezésére kötelezően elrendelt népszavazásnak. Az Alkotmánybíróság 52/1997. (X. 14.) AB határozatának (a továbbiakban: Abh.) rendelkező részében megállapította: „az Alkotmány 2. §-ának (2) bekezdésében a népszuverenitás egyik gyakorlási formájaként megjelölt közvetlen hatalomgyakorlást a maga teljességében a 28/C. § (2) bekezdése szerinti – kötelezően elrendelendő – népszavazás valósítja meg. A közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll.” (ABH 1997, 331.)

A népszavazás ezen esetében a népszavazás eredménye az Alkotmány 28/C. § (3) bekezdése alapján kötelező az Országgyűlésre. Eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés köteles a népszavazásra feltett kérdésnek megfelelő döntést hozni. A választópolgárok által kezdeményezett eredményes ügydöntő népszavazás tehát a törvényhozó hatalom helyébe lépő, azt kiváltó (korlátozó) hatalomgyakorlási forma. A népszavazás tárgyát képező ügyben „az Országgyűlés végrehajtói szerepbe kerül”. (ABH 1997, 331, 341.) A választópolgárok által kezdeményezett ügydöntő népszavazás e rendeltetésére tekintettel egyáltalán nem közömbös, hogy arra milyen kérdésben, illetőleg milyen célból kerül sor. Az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés meghatározza a népszavazási eljárás egész további menetét, csak a hitelesített aláírásgyűjtő íven lehet aláírásokat gyűjteni [Nsztv. 3. § (1) bekezdés], sikeres aláírásgyűjtés esetén az Országgyűlés az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdésben köteles elrendelni a népszavazást [Nsztv. 13. § (2) bekezdés] és eredményes nép-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

szavazás esetén az a kérdés lesz az, amelyben az Országgyűlés köteles lesz döntést hozni [Alkotmány 28/C. § (3) bekezdés]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abh. rendelkező részének II/2–3. pontjában alkotmányos követelményként fogalmazta meg:

„2. Az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében megjelölt jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság megköveteli, hogy a törvény létesítsen megfelelő jogintézményt a népszavazási kezdeményezés alapjául szánt kérdések előzetes alkotmányossági vizsgálatára.3. A választópolgároknak a népszavazással kapcsolatos joga az Alkotmányban biztosított politikai alapjog, ezért a népszavazás tárgyában hozott döntés ellen biztosítani kell az Alkotmánybírósághoz irányuló alkotmányossági panasz lehetőségét." (ABH 1997, 332.)

A határozat indokolásában rámutatott arra, hogy az előzetes alkotmányossági vizsgálat funkciója az, hogy már az aláírásgyűjtés megkezdése előtt feltárja és eldöntse azokat a jogvitákat, amelyek a kérdés népszavazásra bocsáthatósága, illetőleg a kérdés megfogalmazása kapcsán felmerülnek. „Nem szabad ugyanis – sem helyi, sem országos népszavazás keretében – kitenni a választópolgárokat annak, hogy csak utólag, az aláírásgyűjtés befejezése után derüljön ki: azt a kérdést, amelynek népszavazásra bocsátását támogatták, nem a törvény által megkövetelt módon fogalmazták meg, illetőleg a tárgykör valamely okból nem képezheti népszavazás tárgyát." (ABH 1997, 343.)

Az Abh. nyomán az Országgyűlés újraalkotta a népszavazásra és a népszavazási eljárásra vonatkozó törvényi szabályokat. A hatályos jogban az országos népszavazásra irányuló eljárásra – beleértve a népszavazási eljárás kezdeményezését is – az Nsztv. és a Ve. rendelkezései az irányadók. E jogszabályok funkciója az Alkotmány 2. § (2) bekezdésén alapuló népszavazáshoz való jog érvényesüléséhez szükséges jogi feltételek biztosítása, az alapjog intézményi garanciáinak megteremtése. Az Alkotmány 28/C. § (2) bekezdésében szabályozott kötelező népszavazás egyik fontos intézményi garanciája az Nsztv. és a Ve. rendszerében a népszavazás kezdeményezésének alapjául szolgáló aláírásgyűjtő ív és az azon szereplő, népszavazásra bocsátani kívánt kérdés hitelesítése. Az Abh.-ban alkotmányos követelményként megfogalmazott funkciójának megfelelően, a hitelesítési eljárás az aláírásgyűjtés megkezdése előtt nyújt garanciát arra, hogy az aláírásgyűjtés kezdeményezői, illetőleg a kérdés népszavazásra bocsátását aláírásukkal támogató választópolgárok népszavazáshoz való joga ne sérüljön, a megfogalmazott kérdés eredményes aláírásgyűjtés esetén népszavazásra bocsátható és eredményes népszavazás esetén országgyűlési döntéshozatalra alkalmas legyen, valamint arra, hogy az aláírásgyűjtő ív technikailag biztosítsa a választópolgári akarat egyértelmű kifejezésének lehetőségét, az aláírások hitelességének ellenőrzését. Az Nsztv. és a Ve. a hitelesítési eljárásnak ezt a garanciális szerepét oly módon biztosítja, hogy meghatározza azokat az eljárási, tartalmi és formai követelményeket, amelyeket az OVB-nek a hitelesítési eljárás és az Alkotmánybíróságnak a jogorvoslat során érvényesítenie kell. Az Nsztv. és a Ve. hitelesítési eljárásra vonatkozó rendelkezéseivel összefüggésben az Alkotmánybíróság a 32/2001. (VII. 11.) AB határozatban rámutatott arra, hogy „[a] jogalkotó célja a hitelesítési eljárás megteremtésével egyértelműen az volt, hogy az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésére tekintettel konkrét jogi garanciákkal stabilizálja az alkotmányos demokráciát.

Az Nsztv. 10. § *d)* pontjának meghatározásakor a törvényalkotó nem a Ve. konkrétan meghatározott rendelkezésére utal, hanem kifejezésre juttatja, hogy a Ve. egészének rendszerében – a Ve. 3. §-ában foglalt általános alapelvekre is figyelemmel – ítélendő meg a hitelesítésre szánt aláírásgyűjtő ív." (ABH 2001, 287, 294.)

Erre tekintettel az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívek hitelesítése során az Nsztv. 10. § *e)* pontja [Az Nsztv. 10. §-ának fent hivatkozott *d)* pontjának megjelölése az Nsztvm. 11. § alapján *e)* pontra változott.] alapján vizsgálandó az is, hogy a népszavazási eljárás kezdeményezése megfelel-e a Ve. 3. §-ában szabályozott eljárási alapelveknek, ezek között a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének.

A választási eljárási alapelvekben megfogalmazott követelmények, így a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének érvényesítése a népszavazási eljárás kezdeményezése során következik magából az Alkotmányból is.

Ez az alapelv szoros összefüggésben van a választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak az alkotmányos rendszerben betöltött kiemelkedő szerepével, alkotmányos rendeltetésével és a hitelesítési eljárásnak a népszavazási eljárásban betöltött szerepével. Amint arra az Alkotmánybíróság a fentiekben rámutatott a választópolgárok által kezdeményezett ügydöntő országos népszavazás a közvetlen hatalomgyakorlás intézménye, azzal az alkotmányos céllal, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb, s egyben az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben a nép, mint a hatalom birtokosa közvetlenül hozzon döntést. A hitelesítési eljárás során kiemelten fontos annak vizsgálata, hogy a benyújtott kezdeményezés a népszavazás alkotmányos rendeltetésével összhangban van-e. Ezt az Alkotmánybíróság is megfogalmazta 26/2007. (IV. 25.) AB határozatában: „(...) csak olyan népszavazási kérdés tekinthető alkotmányosan megengedhetőnek, amely nem áll ellentétben a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepével. (ABK 2007. április, 332, 334.)

A választási alapelvek, köztük a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének érvényesítése következik az állam intézményvédelmi funkciójából is. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kifejtette, hogy az államot az Alkotmány 2. § (2) bekezdésén és 70. § (1) bekezdésén alapuló, a népszavazás kezdeményezéséhez és támogatásához fűződő jog megfelelő érvényesülése érdekében intézményvédelmi kötelezettség terheli. „Az intézményvéde-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lem alkotmányos követelménye (mércéje) nem a szükségesség és az arányosság, hanem a mindenkori intézmény alkotmányos feladatai megvalósításához igazodik." (Abh. ABH 1997, 331, 344.). Mivel a választópolgárok kezdeményezésére indult ügydöntő népszavazás kezdeményezése 200 ezer választópolgár joga, valójában kollektív jog, az aláírásgyűjtő ív és a kérdés hitelesítése során biztosítani kell, hogy a kérdést támogató választópolgárok jogai ne csorbuljanak. Az intézményvédelmi kötelezettség mellett a választási eljárási alapelvek érvényesítése az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból folyó jogbiztonság érvényesülését is szolgálja. Az Alkotmánybíróság a 32/2001. (VII. 11.) AB határozatában a jogbiztonság garanciájaként értelmezte a választási alapelveket. (ABH 2001, 287, 295.)

A választási alapelvek közül a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének érvényesítését különösen indokolttá teszi az, hogy az OVB és az Alkotmánybíróság napjainkban új helyzettel szembesült az országos népszavazási kezdeményezésekkel kapcsolatosan. Az elmúlt időszakban népszavazásra irányuló kérdések soha nem látott tömegét nyújtották be hitelesítésre az OVB-hez. [Az OVB 2006. októbere és 2008. január 30-a között 465 határozatot hozott aláírásgyűjtő ív, illetőleg kérdés hitelesítése tárgyában. Ebből 148 határozatot támadtak meg az Alkotmánybíróság előtt 285 kifogással. A benyújtott kérelmek közül az OVB 61 kérelmet talált teljesíthetőnek. A hitelesített aláírásgyűjtő ívek közül 3 ügyben került sor a népszavazás elrendelésére és egy ügyben indult meg az aláírásgyűjtés. A megelőző években a népszavazási kezdeményezések száma – bár fokozatosan növekvő tendenciát mutatott (2001-ben 11, 2002-ben 18, 2003-ban 33, 2004-ben 21, 2005-ben 45 OVB határozat született aláírásgyűjtő ívek hitelesítése tárgyában) – meg sem közelítette az elmúlt időszakban indult eljárások számát.] A kezdeményezések nagy száma mellett új jelenség az is, hogy a kezdeményezők egy időben vagy rövid időközön belül azonos tárgykörben azonos, hasonló vagy éppen ellentétes tartalmú kérdésekben nyújtottak be aláírásgyűjtő íveket hitelesítésre, ezáltal zavaró befolyást gyakorolva más kezdeményezések alapján indult eljárásokra. Számos esetben az aláírásgyűjtés – tehát a népszavazás kezdeményezésének – valódi szándéka nélkül kezdeményeztek hitelesítési eljárást. A benyújtott aláírásgyűjtő íveken több „komolytalan", a népszavazás alkotmányos céljával és rendeltetésével ellentétes kérdés került megfogalmazásra. Ez a helyzet felkészületlenül érte mind a jogalkotást, mind a jogalkalmazást. Az Alkotmánybíróság több alkalommal állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet az Nsztv.-nek a hitelesítési eljárást szabályozó rendelkezéseivel szemben [27/2007. (V. 17.) AB határozat, ABK 2007. május, 387.; 100/2007. (XII. 6.) AB határozat, ABK 2007. december, 1216.]. A jogalkotástól azonban nem elvárható, hogy minden új helyzetben felmerülő visszaélésszerű eset megítélésére alkalmas tételes szabályokat alkosson, a jogalkalmazó feladata, hogy adott esetben a jogszabályok értelmezésével, a törvényben alapelvként szabályozott követelmények érvényesítésével döntsön a konkrét ügyekben benyújtott aláírásgyűjtő ív és az azon szereplő kérdés hitelesíthetőségéről.

3. A rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét a jogtudomány és jogalkalmazói gyakorlat alapvetően a polgári jogban a joggal való visszaélés tilalmának alapelvével összefüggésben munkálta ki. Ezekből a polgári jogi alapokból kiindulva vált a jogrendszer egészét átható általános alapelvvé, amelynek lényege, hogy a jogosultságok gyakorlása nem irányulhat a jog rendeltetésével össze nem egyeztethető célra, az alanyi jogok gyakorlása akkor számíthat törvényi védelemre és elismerésre, ha az a jogosultság rendeltetésének, céljának megfelelően történik. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 2. § (2) bekezdése kimondja, hogy „[a] törvény biztosítja a személyeknek az őket megillető jogok szabad gyakorlását, e jogok társadalmi rendeltetésének megfelelően".

Az 5. § (1)–(2) bekezdése pedig a következőképpen rendelkezik:

„(1) A törvény tiltja a joggal való visszaélést.

(2) Joggal való visszaélésnek minősül a jog gyakorlása, ha az a jog társadalmi rendeltetésével össze nem férő célra irányul, különösen ha a nemzetgazdaság megkárosítására, a személyek zaklatására, jogaik és törvényes érdekeik csorbítására vagy illetéktelen előnyök szerzésére vezetne."

A polgári jog e szabályai tehát a joggal való visszaélés tilalmával összefüggésben, keret jelleggel rendelkeznek a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményéről, a bírói gyakorlatra bízva az alanyi jogok gyakorlásának esetről-esetre történő rendeltetésellenessé minősítését. Hasonló értelemben használják a joggal való visszaélés tilalmát más törvények is [pl.: a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 5. § (3) bekezdése, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 30. § (3) bekezdése].

A joggal való visszaélés tilalmának elvével kapcsolatosan a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét közjogi összefüggésben alkalmazta utólagos normakontrollra irányuló eljárásaiban az Alkotmánybíróság is.

Az Alkotmánybíróság 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a demokratikus jogállamokban – így hazánkban is – a joggal való visszaélés tilalma nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom az egész jogrendszerben érvényre jut, az egész jogrendszerre kiterjedő általános érvénye közvetlenül az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdéséből vezethető le. Így érvényesül a közjogban is, ahol e tilalom egyaránt irányadó a jogalkotó szervek, a jogalkalmazó szervek, illetőleg az ügyfelek magatartására. E határozatában a jogalkotói hatalommal való visszaélés kapcsán kimondta azt is, hogy „mivel a joggal való visszaélés tilalmának forrása az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel". (ABH 1998, 240, 245–246.)

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a joggal való visszaélés tilalmának közjogi alkalmazása során valamely jogintézmény nem rendeltetésszerű alkalmazását tekintette a tilalom megsértésének. [pl.:31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 240.; 29/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 316.; 5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABK 2007. február, 88, 91.]

Más törvények nem a joggal való visszaélés tényállási elemeként fogalmazzák meg, hanem közvetlenül a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét határozzák meg alapelvként. Így az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 2. § (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„2. § (1) Az adójogviszonyokban a jogokat rendeltetésszerűen kell gyakorolni. Az adótörvények alkalmazásában nem minősül rendeltetésszerű joggyakorlásnak az olyan szerződés vagy más jogügylet, amelynek célja az adótörvényben foglalt rendelkezések megkerülése."

A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 4. §-a kimondja:

„4. § (1) Az e törvényben meghatározott jogokat és kötelezettségeket rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni, illetőleg teljesíteni.

(2) A jog gyakorlása különösen akkor nem rendeltetésszerű, ha az mások jogos érdekének csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségének korlátozására, zaklatására, vélemény-nyilvánításának elfojtására irányul, vagy erre vezet.

(3) A rendeltetésellenes joggyakorlás hátrányos következményeit megfelelően orvosolni kell."

A rendeltetésszerű joggyakorlásnak ez a követelménye érvényesül minden foglalkoztatási jogviszonyban vagy úgy, hogy a foglalkoztatási jogviszonyt szabályozó törvény alkalmazni rendeli az Mt. e szabályát (ld.: a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény), vagy úgy, hogy a foglalkoztatási jogviszonyt szabályozó törvény az Mt. 4. §-ához hasonlóan szabályozza a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét (ld.: a fegyveres erők hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 5. §-a, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény).

Megfogalmazza a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 11. § (7) bekezdése is:

„(7) Az e törvényben meghatározott jogokat és kötelezettségeket rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni, illetőleg teljesíteni. A jogok rendeltetésszerű gyakorlása során kiemelt figyelmet kell fordítani a gyermeki és tanulói jogok érvényesítésére. A jog gyakorlása akkor nem tekinthető rendeltetésszerűnek, ha az az e törvényben és a szakképzésről szóló törvényben, illetve az e törvények végrehajtására kiadott jogszabályokban biztosított jogok csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségek korlátozására, a véleménynyilvánítás elfojtására, a tájékozódási jog korlátozására irányul, vagy erre vezet. A rendeltetésellenes joggyakorlást haladéktalanul meg kell szüntetni, és hátrányos következményeit – az e törvényben, illetve a szakképzésről szóló törvényben szabályozott eljárás keretében – orvosolni kell. Az eljárásban a gyermek, tanuló javára kell dönteni, ha a tényállás nem tisztázható megnyugtatóan."

Az idézett törvényi rendelkezések, azok példaszerű utalásai alapján megállapítható, hogy a jogalkotó nem határoz meg részletes kritériumokat a rendeltetésellenes joggyakorlás, a joggal való visszaélés megállapításához, a jogalkalmazóra bízza annak megítélését, hogy a konkrét esetben rendeltetésének megfelelően gyakorolta-e jogát a jogosult. A rendeltetésellenességnek, illetőleg a joggal való visszaélésnek példálózóan meghatározott esetei arra utalnak, hogy a rendeltetésellenes joggyakorlás megállapítására akkor kerüljön sor, ha annak valamilyen hátrányos következménye van. [pl.: mások jogainak korlátozása, csorbítása stb.]

A rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét alapelvként meghatározó törvények sorába illeszkedik a Ve. is, amikor úgy rendelkezik, hogy a választási eljárás szabályainak alkalmazása során a választásban érintett résztvevőknek érvényre kell juttatniuk a 3. §-ban szabályozott alapelveket, köztük a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét. A rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye a Ve. rendszerében a választási eljárás alapelve. Tekintettel arra, hogy a Ve. hatálya a 2. §-ban foglaltaknak megfelelően kiterjed az országos népszavazási eljárásra is, a választási eljárás alapelvei az országos népszavazásra irányuló eljárásban is alkalmazandóak. A választási eljárás alapelvei, köztük a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye kiterjed a választási eljárások minden szakaszára és az eljárások minden résztvevőjére. Így irányadó az országos népszavazási eljárás minden szakaszára az aláírásgyűjtő ív hitelesítésre való benyújtásától a népszavazás eredményének megállapításáig, és az eljárás minden résztvevőjének az eljárására. Az eljárás kezdeményezői, a népszavazási kezdeményezést aláírásukkal támogatók, a népszavazási eljárásban jogorvoslattal élők, a népszavazásban résztvevő választópolgárok, a választási szervek és a jogorvoslatok elbírálására jogosult más szervek egyaránt a jogban meghatározott rendeltetésüknek megfelelő célból jogosultak jogaik gyakorlására.

4. Az Alkotmánybíróságnak az Abh.-ban kifejtett álláspontja szerint az Alkotmány 70. § (1) bekezdése alapján a népszavazáshoz való jog olyan politikai alapjog, amely kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre. (ABH 1997, 331, 343–344.) Az Alkotmánybíróság értelmezése alapján tehát népszavazási eljárás, az aláírásgyűjtés kezdeményezése a népszavazáshoz való jog gyakorlásának részjogosítványa, amely önmagában is alanyi jog. A választópolgárok által kezdeményezett népszavazási eljárás az aláírásgyűjtő ív hitelesítésre való benyújtásával indul. A népszavazási eljárás kezdeményezése, az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés – amint arra az Alkotmánybíróság a fentiekben rámutatott – a választópolgárok által kezdeményezett népszavazási eljá-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

rásnak döntő eleme. A választópolgárokat a hitelesítési eljárás, az aláírásgyűjtés kezdeményezése tekintetében megillető alanyi jogosultság célja, rendeltetése a népszavazási eljárás elindítása. E jog gyakorlása akkor tekinthető rendeltetésszerűnek, ha a kezdeményezés összhangban áll az országos népszavazás intézményének az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében meghatározott rendeltetésével. A rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye a hitelesítési eljárás kezdeményezése során azt jelenti, hogy az aláírásgyűjtés kezdeményezőjének az országos népszavazás alkotmányos rendeltetésére, a közvetlen hatalomgyakorlás kivételességére, az állam életében betöltött szerepére és súlyára tekintettel kell eljárnia. Felelősségteljesen, annak tudatában kell benyújtania kezdeményezését, hogy az általa „útjára indított" népszavazási eljárás állásfoglalásra készteti az ország valamennyi választópolgárát, és annak eredményeként az Országgyűlést kötelező döntés születik, amely országgyűlési döntéssé, törvénnyé válva hosszabb távon meghatározza a polgárok jogait, kötelezettségeit, befolyásolja a társadalom életét.

A kezdeményezés rendeltetésszerűségét, mindenek előtt az Alkotmánynak a népszavazási tárgykörökre vonatkozó rendelkezései, illetőleg a hitelesítési eljárás jogszabályban rögzített szabályai hivatottak biztosítani. Az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése, 28/C. § (5) bekezdése, az Nsztv. 10., 12–13. §-ai és a Ve. 118. §-a tételesen meghatározza az aláírásgyűjtő ívvel és a kérdéssel szemben támasztott azon követelményeket, amelyek a népszavazási eljárás kezdeményezésére irányuló jogosultság gyakorlásának korlátait meghatározzák. A népszavazási eljárás kezdeményezéséhez való jogosultság gyakorlása, ha a népszavazási eljárás szándékával benyújtott aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra bocsátani kívánt kérdés megfelel az Alkotmány és a vonatkozó törvényi előírásoknak, általában jogszerűnek és egyben rendeltetésszerűnek tekinthető. Azonban a jog formális előírásainak megfelelő kezdeményezés is jogellenessé válik akkor, ha az OVB a konkrét tényállások vizsgálata során [pl.: a benyújtott kezdeményezés (kezdeményezések) elemzése, a kezdeményező eljárása, nyilatkozatai, a kérdés megfogalmazása alapján] olyan körülményeket tár fel, amelyek azt bizonyítják, hogy a hitelesítési eljárás kezdeményezője nem a népszavazás alkotmányos rendeltetésének megfelelően élt jogával.

A Ve. – ellentétben a fent idézett törvényi rendelkezésekkel – nem tartalmaz szabályozást arra nézve, hogy mely esetekben sérül a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye, nem ad még példálózó eligazítást sem a tekintetben, hogy a jognak a rendeltetésével ellentétes célra irányuló gyakorlása mikor valósít meg joggal való visszaélést, illetőleg mely esetekben tekinthető rendeltetésellenes joggyakorlásnak. A Ve. a jogalkalmazóra bízza ennek megítélését.

A rendeltetésellenes joggyakorlás kritériumai minden esetre általánosan alkalmazható jelleggel nem meghatározhatók.

Az OVB, illetőleg a jogorvoslati fórumként eljáró Alkotmánybíróság esetről-esetre, a konkrét ügy összes körülményeinek vizsgálata alapján állapíthatja meg azokat a választópolgári magatartásokat, amelyek a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményével ellentétesek. A joggyakorlás rendeltetésszerűségének vizsgálata nem idegen az OVB gyakorlatától. Az OVB választási eljárási ügyekben több olyan állásfoglalást adott ki, amelyben alapelvek, többek között a rendeltetésszerű joggyakorlás elvének sérelmére alapította konkrét ügyekben felmerült, meghatározott magatartások jogszerűtlenségének megállapítását [12/2002. (IX. 2.) OVB állásfoglalás, 19/2002. (IV. 18.) OVB állásfoglalás, 2/2004. (III. 24.) OVB állásfoglalás, 9/2006. (III. 30.) OVB állásfoglalás, 10/2006. (III. 30.) OVB állásfoglalás, 13/2006. (IV. 13.) OVB állásfoglalás].

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában is volt arra példa, hogy OVB határozat felülvizsgálata során a választási eljárás alapelveinek, köztük a rendeltetésszerű joggyakorlás sérelmére is alapítottan hozta meg döntését. [32/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 287, 295.] A rendeltetészerű joggyakorlás vizsgálatának szükségességére utaltak az Alkotmánybíróság népszavazási ügyekben hozott határozataihoz fűzött párhuzamos indokolások is. [26/2007. (IV. 25. AB határozat, ABK 2007. április, 332, 335.; 99/2007. (XII. 6.) AB határozat, ABK 2007. december, 1212, 1214.]

5. A jelen eljárás tárgyát képező ügyben a kifogásban foglaltak, valamint a hitelesítési eljárás körülményeinek ismeretében az Alkotmánybíróság indokoltnak ítélte annak vizsgálatát, hogy az eljárás kezdeményezőjének magatartása – a fentiekben kifejtettek alapján – megfelel-e a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének.

Az országos népszavazás az Országgyűlés hatáskörébe tartozó döntések tartalmának meghatározását, befolyásolását szolgáló jogintézmény. Annak a választópolgárnak, aki úgy dönt, hogy országos népszavazás kezdeményezése érdekében aláírásgyűjtési eljárást indít el a népszavazás rendeltetésének megfelelően, az elérni kívánt országgyűlési döntést szem előtt tartva kell kérdését megfogalmaznia. Közjogi értelemben ezért nem tekinthető rendeltetésszerű joggyakorlásnak az olyan kezdeményezői magatartás, amely ugyanabban a tárgykörben egymást rövid időszakon belül követő újabb és újabb népszavazásra bocsátandó kérdések hitelesítésére irányul. A népszavazási eljárás törvényben szabályozott rendje szerint hosszabb időt igénylő eljárás. Az ilyen kezdeményezések nem illeszthetők be a népszavazási eljárás jogi rendjébe. Kifogásában maga az eljárás kezdeményezője utal arra, hogy a népszavazási eljárás kezdeményezésének e módja következtében az általuk megfogalmazott népszavazásra bocsátandó kérdések egy része már nem alkalmas népszavazási céljaik elérésére.

Az aláírásgyűjtő ívnek az OVB-hez hitelesítésre való benyújtása az aláírásgyűjtéshez való jog gyakorlásának első lépése. A hitelesítési eljárás kezdeményezése a kezdeményezőnek azt a szándékát fejezi ki, hogy az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdésben népszavazást tart szükségesnek és ennek érdekében össze kívánja gyűjteni a népszavazás kezdeményezéséhez szükséges aláírásokat.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A népszavazási eljárás kezdeményezéséhez való jog rendeltetésével nem összeegyeztethető az a kezdeményezői magatartás, amely – az aláírásgyűjtésre nyitva álló határidőn belül – az OVB által hitelesített aláírásgyűjtő ívet visszavonja, és a visszavonással egy időben ismételten újabb eljárást kezdeményez ugyanazon kérdésben az aláírásgyűjtő ív hitelesítésére.

Ebben a kérdésben az aláírásgyűjtő ívek hitelesítése megtörtént. Ezzel a népszavazási eljárás kezdeményezői jogot szereztek arra, hogy megkezdjék az aláírásgyűjtést. A kezdeményezők döntésétől függ, hogy élnek-e ezzel a jogukkal és a hitelesített aláírásgyűjtő íveken gyűjtenek-e aláírásokat vagy sem. Az aláírásgyűjtő ív hitelesítési záradékkal történő ellátása után az aláírásgyűjtés kezdeményezője úgy tudja kifejezésre juttatni azt, hogy az általa megfogalmazott kérdésben nem kíván népszavazást, illetőleg időelőttinek tartja az aláírásgyűjtést, hogy az Nsztv. 12. §-ában előírt határidőn belül nem gyűjt aláírásokat. Arra az Nsztv. nem ad lehetőséget, hogy az aláírásgyűjtés megkezdése helyett, ugyanazon kérdésben az Alkotmány 28/E. §-ában szabályozott, az aláírásgyűjtésre nyitva álló határidőn belül ismételten hitelesítési eljárást kezdeményezzenek.

Az indítványozó által benyújtott kérdéssorozat, az aláírásgyűjtő ív visszavonása, ezzel egy időben a kérdés ismételt benyújtása, valamint a kifogásban foglaltak alapján megállapítható, hogy az eljárás kezdeményezője nem rendeltetésének megfelelően élt a népszavazási eljárás kezdeményezése tekintetében őt megillető jogosultsággal.

A kezdeményezők nem rendeltetésszerű joggyakorlásának megállapítására tekintettel az e határozatban kifejtett indokok alapján az Alkotmánybíróság az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó 166/2007. (VII. 18.) OVB határozatot helyben hagyta.

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

Budapest, 2008. március 10.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró párhuzamos indokolása

1. A rendelkező részben foglalt döntéssel, az OVB 166/2007. (VII. 18.) OVB határozatának a helybenhagyásával egyetértek, ám a többségi határozat indokolásában kifejtettektől eltérő indokokkal. Álláspontom szerint az OVB kifogással támadott határozatát annak érdemben helyes indokai alapján kellett volna az Alkotmánybíróságnak helyben hagyni, és nem a többségi határozat indokolásában foglalt érvelés alapján.

2. A többségi határozat indokolása a Ve. 3. § *d)* pontja alapján a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe ütközés miatt tekinti megalapozottnak az OVB határozatában foglalt – a kezdeményezésben szereplő kérdés hitelesítését megtagadó – döntést. Álláspontom szerint a vizsgált ügyben az Nsztv. 12. § *c)* pontjában foglalt törvényi rendelkezés sérelme képezte az akadályát a kérdés hitelesítésének, így az OVB kifogásokkal támadott határozata, amely erre alapítottan mondta ki a hitelesítés akadályát, érdemben megalapozott. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata eddig az volt, hogy kizárólag akkor állapított meg eltérő indokokat az OVB határozati indokolásától, ha az OVB érdemben helyes döntésének az indokait nem találta megalapozottnak. Véleményem szerint a vizsgált ügyben ez nem állapítható meg, ebből következően az Alkotmánybíróságnak nem a Ve. 3. § *d)* pontjára alapítva kellett volna helyben hagynia az OVB érdemben helyes döntését.

3. A többségi határozat indokolása a Ve. 3. § *d)* pontjából egy újabb tilalmi tárgykört olvaszt ki, kimondva, hogy az országos ügydöntő népszavazásra irányuló kezdeményezésben szereplő kérdés hitelesítésének akadályát képezi az, ha a kezdeményező magatartása a Ve. 3. § *d)* pontjában foglalt rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe ütközik. Egyetértek a többségi határozat indokolásának azon megállapításával, hogy a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye a Ve. rendszerében a választási eljárás alapelve. Ezt támasztja többek között alá az is, hogy a többségi határozat indokolásában megjelölt OVB határozatok a Ve. 3. § *d)* pontjában foglalt alapelvet kivétel nélkül a választási eljárásban alkalmazták. Azt sem vitatom, hogy a Ve. 2. § *e)* pontja értelmében a Ve. hatálya – ezen keresztül az említett alapelvi rendelkezés – kiterjed az országos népszavazási eljárásra is.

Fontosnak érzem ugyanakkor, hogy a Ve. elsősorban a választási eljárásra tartalmaz szabályozást, az országos népszavazásra vonatkozó rendelkezéseket elsődlegesen az Alkotmány, másodsorban pedig az Nsztv. tartalmazza, ebből következően a Ve. szabályozása az Alkotmány és az Nsztv. országos népszavazásra vonatkozó rendelkezéseihez képest csak szubszidiárius jellegű.

Nem vitatva, hogy az alkotmányos jogok – így a népszavazáshoz való politikai alapjog – gyakorlása esetén is

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

alkotmányos követelmény, hogy arra a jog alkotmányos rendeltetésével összhangban, annak megfelelően kerüljön sor, úgy vélem azonban, hogy ennek a feltételeit a törvényalkotónak kell biztosítania az Nsztv. törvényi szabályozásán keresztül.

A Ve. szubszidiárius szabályozása, az ennek részét képező, a Ve. 3. § *d)* pontjában foglalt alapelvi szintű rendelkezés – amelynek pontos tartalmát a Ve. nem határozza meg – álláspontom szerint nem képezheti objektív alapját egy olyan alkotmánybírósági mércének (rendeltetésszerű joggyakorlás mércéje), amely további, nem jogszabályi szinten megjelenő korlátját képezi a népszavazási kérdések hitelesítésének.

Megítélésem szerint annak eldöntése, hogy mikor rendeltetésszerű és mikor nem a népszavazáshoz való alkotmányos jog gyakorlása, nem tartozhat sem az OVB, sem az Alkotmánybíróság eseti, a vizsgált ügy konkrét körülményeit figyelembe vevő mérlegelésére.

Azt, hogy a népszavazáshoz való politikai alapjog tekintetében melyek a jog rendeltetésszerű gyakorlásának a kritériumai, és melyek azok az esetek, amikor megállapítható az ezzel ellentétes joggyakorlás, nem az OVB-nek, illetve a jogorvoslati fórumként eljáró Alkotmánybíróságnak kell esetenként meghatároznia, hanem a törvényalkotónak, hasonlóan az Nsztv. 13. §-ában előírt egyértelműségi követelményhez, amelyet az Alkotmánybíróság – miután van törvényi alapja – értelmezéssel és eseti döntések sorozatával speciális egyértelműségi tesztekben fogalmazott meg. Így alakította ki az Alkotmánybíróság az Nsztv. 13. §-ában foglalt egyértelműségi követelményből a törvényalkotói valamint a választópolgári egyértelműség alkotmányos tesztjét a teszt egyes fogalmi elemeinek meghatározásán keresztül.

A törvényalkotónak – hasonlóan a többségi határozat indokolásában áttekintett jogterületek szabályozási példáihoz – az Nsztv. szabályozásán belül törvényi szinten kell meghatároznia a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének a kritériumait, olyan részletezettséggel, amely objektív és alkalmazható mércéül szolgál az OVB és a jogorvoslati fórumként eljáró Alkotmánybíróság jogalkalmazó tevékenységéhez. Ez alapján a törvényi szabályozásban foglalt rendelkezések alkalmazásával állapíthatja meg az OVB, illetve az Alkotmánybíróság azt, hogy a vizsgált esetben rendeltetésszerű vagy rendeltetésellenes volt-e a népszavazáshoz való politikai alapjog (ennek részjogosítványa) gyakorlása.

Nem vitatom, hogy az Alkotmánybíróság esetről-esetre a vizsgált ügy sajátosságait figyelembe véve elvileg a hatályos szabályozás alapján is dönthet, a Ve. 3. § *d)* pontjában foglalt alapelv alkalmazásával arról, hogy a konkrét ügyben rendeltetésszerű volt-e a népszavazáshoz való alkotmányos alapjog gyakorlása. Azt viszont vitatom, hogy az Alkotmánybíróságnak kellene egy általános, minden ügyre irányadó olyan mércét felállítania, amely nem jogszabályi szinten fogalmaz meg egy újabb hitelesítési tilalmat az országos népszavazásra irányuló kezdeményezésben szereplő kérdés tekintetében.

4. A Ve. 3. §-a a választási eljárás alapelveiről rendelkezik, és azt rögzíti, hogy a választási eljárás szabályainak az alkalmazása során a választásban érintett résztvevőknek kell érvényre juttatniuk az itt megjelölt alapelveket. A választási eljárás Ve. 3. § *a)–f)* pontjaiban megjelölt hat alapelve közül a Ve. 3. § *d)* pontjában foglalt alapelv az egyetlen, amely nem kizárólag a választási eljáráshoz kapcsolható. A választás tisztaságának a megóvása vagy a jelölésben való önkéntes részvétel csakúgy, mint a jelöltek és a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség elve olyan a választási eljárásra vonatkozó alapelvek, amelyek értelemszerűen nem alkalmazhatók az országos népszavazásra irányuló eljárásban, még akkor sem, ha a Ve. 2. § *e)* pontja egyébként a törvény rendelkezéseit alkalmazni rendeli az országos népszavazás esetében is.

Mindezek alapján kétségesnek tartom, hogy a választási eljárás alapelvei közül – ezek zárt rendszeréből – kiemelhető-e egyetlen alapelv és kiegészíthető-e az Nsztv. szabályozása egy, a Ve. szabályozásából átemelt általános alapelvi szintű rendelkezéssel. A többségi határozat egy újabb hitelesítési akadállyal egészíti ki az Alkotmány és az Nsztv. tiltott tárgykörökre vonatkozó szabályozását úgy, hogy a rendeltetésszerűség fogalmának szubjektivitásából adódóan előre vetíti az Alkotmánybíróság e mércére épülő későbbi döntéseinek a kiszámíthatatlanságát (hektikusságát). Erre utal az is, hogy a többségi határozat indokolásában is felhívott 26/2007. (IV. 25.) AB határozathoz, illetve a 99/2007. (XII. 6.) AB határozathoz csatolt párhuzamos indokolások már korábban felvetették a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének alkotmányos problematikáját, ám – szemben a jelenlegi határozattal – az említett ügyekben nem ezen követelmény alapján került sor az érdemi döntés meghozatalára.

5. A többségi határozat indokolása kísérletet tesz a népszavazáshoz való alkotmányos politikai alapjog alkotmányos rendeltetésének a meghatározására, a rendeltetésellenesség esetköreinek meghatározására, ám álláspontom szerint sem az alkotmányos rendeltetés határozatban szereplő meghatározása, sem a rendeltetésellenesség példálózóan felsorolt esetkörei nem adnak kellő és objektív alapot sem az OVB, sem az Alkotmánybíróság számára ahhoz, hogy a konkrét esetekben megalapozottan állást tudjon foglalni a népszavazáshoz való alapjog gyakorlásának a rendeltetésszerűségéről. Megjegyzem: a népszavazáshoz való politikai alapjog (ennek egyes részjogosítványai) alkotmányos rendeltetésének a meghatározását a közvetlen és a közvetett hatalomgyakorlás egymáshoz való viszonyán keresztül látom lehetségesnek, alkotmányosan levezethetőnek. E tekintetben meghatározónak tartom az 52/1997. (X. 14.) AB határozatnak (ABH 1997, 331.) azokat a megállapításait, amelyek a népszavazáshoz való politikai alapjogra, annak alkotmányos tartalmára, valamint a politikai alapjog gyakorlásának a képviseleti hatalomgyakorláshoz való viszonyára vonatkoznak.

A törvényi szabályozás hiányait az Alkotmánybíróság által felállított új mérce – véleményem szerint – nem pótol-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hatja, ennek a konkrét esetekben való alkalmazása – egy olyan politikai természetű alapjog, mint a népszavazáshoz való jog esetében – óhatatlanul felveti a döntés szubjektivitását. Az Alkotmánybíróság nem válhat ténybírósággá, nem vehet fel, és nem folytathat le bizonyítást a rendeltetésszerűség megállapíthatósága körében, és nem ítélheti meg pl. azt sem, hogy a konkrét esetben a kezdeményező mire gondolt, milyen célt kívánt elérni a kezdeményezésével. E tekintetben az Alkotmánybíróság alkotmányos helyzetéből és törvényi hatásköreiből eredően eltérő helyzetben van a rendes bíróságtól, amely a többségi határozatban példaként felsorolt törvényi szabályozásokban foglalt rendelkezések alapján, figyelemmel a tényállás összes sajátosságára kiterjedt bizonyítás és a bizonyítékok szabad meggyőződésen alapuló mérlegelése alapján dönthet a rendeltetésszerű, vagy a rendeltetésellenes joggyakorlás kérdésében. Ez utóbbi esetben sem az eljáró rendes bíróság alakítja ki előre a rendeltetésszerűség mércéjét, hanem a bírói gyakorlat alapján lehet ilyen mércét felállítani.

A Ve. 3. § *d)* pontjában foglalt alapelv a rendeltetésszerű és jóhiszemű joggyakorlás követelményét írja elő, így ebből következően az Alkotmánybíróság által a többségi határozat indokolásában kimunkált tesztnek ki kellett volna terjedni az alapelv további konjunktív elemére, a jóhiszeműségre is, és a két konjunktív fogalmi elem tartalmi mozzanatainak a kibontásával kellett volna kísérletet tenni az új mérce kimunkálására.

6. Határozott álláspontom, hogy az országos népszavazásra vonatkozó szabályozás rendkívül hiányos, belső ellentmondásokkal terhes, ebből következően időszerű a teljes szabályozás átfogó felülvizsgálata. Ezek a szabályozási hiányok és szabályozási anomáliák vezetnek arra, hogy – a többségi határozat indokolásában is jelzett – növekvő számú országos népszavazási kezdeményezés esetében mind az OVB, mind az Alkotmánybíróság bizonyos esetekben eszköztelenné válik a komolytalan, vagy a népszavazás alkotmányos politikai alapjogának az alkotmányos jogintézményi kereteit „feszegető” kezdeményezésekkel szemben. A népszavazási tárgykörök rendkívül széles köre – mindazon tárgykörökben lehet népszavazás, amelyek az Országgyűlés hatáskörébe tartoznak, kivéve az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésébe foglalt tilalmakat – szinte ösztönzik a kezdeményezőket a népszavazás eredeti funkciójától eltérő kezdeményezések benyújtására.

Az országos népszavazás kezdeményezése a hatályos alkotmányi és törvényi szabályozás alapján actio popularis, amely rendkívül szélesen határozza meg a kezdeményezői kört. Ugyancsak actio popularis a kifogás – mint jogorvoslat – előterjesztésére vonatkozó jog is. Véleményem szerint az ilyen tágan meghatározott kezdeményezői kör, és a túlzottan tágra szabott jogorvoslat kezdeményezési jog a törvényi szabályozás logikájából és rendszeréből eredő hiba, amelyet a törvényalkotónak kellene a szűkítés igényével újragondolni.

Határozott álláspontom az, hogy a népszavazási eljárás szabályozási hibáit nem az Alkotmánybíróságnak kell kezelnie szubjektíven és kiszámíthatatlanul alkalmazható mérce felállításával, és esetről-esetre való alkalmazásával, hanem a törvényalkotónak kell olyan szabályozást, és ennek részeként olyan garanciális rendelkezéseket megalkotni, amelyek biztosítják a népszavazáshoz való jog alkotmányos célnak megfelelő gyakorlását.

A vizsgált esetben sem az OVB, sem a kifogás előterjesztője nem hivatkozott a Ve. 3. § *d)* pontjában szereplő alapelvre – így figyelemmel a kifogással támadott OVB határozat eredeti határozati indokolásának a megalapozottságára – nem tartom jó gyakorlatnak, hogy az Alkotmánybíróság jogorvoslati eljárás során átlépi a kifogás és az OVB kifogással támadott határozatának tartalmi kereteit (kötöttségét), és ehhez kapcsolódóan „fellazítja” az indítványhoz kötöttség törvényi szabályát.

Budapest, 2008. március 10.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2008. március 10.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indoklása

Egyetértek a határozat rendelkező részével és az indokolásban kifejtett elvekkel is. Párhuzamos indokolásom azért írom, mert ugyanez a döntés más érvekkel jobban igazolható lenne.

Egyetértek a határozattal abban, hogy a népszavazási eljárásban érvényesek a Ve. 3. §-ában kimondott általános elvek, így a Ve. 3. § *d)* pontja által rögzített rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye is. Egyetértek azzal is, hogy adott esetben ennek alapján megtagadható egy népszavazási kérdés hitelesítése. Ez az elv azonban kisegítő szabály, amely csak akkor alkalmazható, ha más, speciálisabb szabály alapján az ügy nem dönthető el. A jelen esetben azonban több szabály van a Ve.-ben és az Alkotmányban, amelyek alapján melyek alapján a határozattal azonos következtetésre juthatunk – amint azt az OVB tette.

A kérdés itt is, mint már korábban, ahol az Alkotmánybíróság eltérő döntésre jutott [lsd. pl.: 102/2007. (XII. 12.) AB határozat (ABK 2007. december, 1230, 1235.); 103/2007. (XII. 12.) AB határozat (ABK 2007. december, 1236, 1241.)] az, hogy a már hitelesített, vagy azonos tár-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gyú kérdés az aláírásgyűjtésre nyitva álló határidő eredménytelen elteltét követően újra benyújtható-e. Ehhez hasonló a már hitelesített kérdés visszavonása és helyette új, azonos tárgyú kérdés benyújtása megengedhetősége. Szerintem mindkettő tilos, részben a Ve., részben az Alkotmány 28/E. §-a alapján, ezért adott esetben a döntéshez nem volt szükség a joggyakorlás rendeltetésszerűségének vizsgálatára; így az ügy ennek alapján is eldönthető lett volna. Itt jegyzem meg, hogy a népszavazási kérdés és annak tárgya nem azonosak: egy tárgyról végtelen számú kérdés megfogalmazható, amint ezt az azonos tárgyú népszavazási kérdések fényesen bizonyítják. A népszavazási kezdeményezés azonban az Alkotmány szerint nem kérdésekről, hanem tárgykörökről szól; egy tárgykört több kérdés is kimeríthet. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)–j)* pontjai is kizárólag tárgyköröket sorolnak fel, jóllehet az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése az Országgyűlés hatáskörébe tartozó „kérdésekről" szól.

Az Alkotmány 28/E. §-a és az Nsztv. 11. §-a alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy országos népszavazás elrendelésére irányuló állampolgári kezdeményezés esetén az aláírásgyűjtő ív hitelesítését követően a támogató aláírások gyűjtésére egyszer áll rendelkezésre négy hónap. Az Alkotmány tehát világosan kimondja, hogy „négy hónap" áll rendelkezésre: ez a szabály csakis úgy értelmezhető, hogy csak egyszer – nem kétszer, nem háromszor, vagy végtelenül sokszor négy hónapig gyűjthető aláírás egy tárgykörben. Ez az állítás ettől függetlenül azért is igaz, mert a Ve. 4. § (3) bekezdése szerint minden határidő jogvesztő. Ezért az aláírásgyűjtésre rendelkezésre álló négy hónapos határidő is jogvesztő, mivel a Ve. 2. § *e)* pontja egyértelműen rögzíti, hogy a Ve. rendelkezéseit az országos népszavazásra alkalmazni kell. A Ve. a jelen esetben tehát nem kisegítő, hanem elsődlegesen alkalmazandó szabály.

A rendelkezésre álló védett idő alatt az összegyűjtött aláírásokat csak egyszer szabad benyújtani. Ezzel magától teljesül a rendeltetésszerűség követelménye is, mert a javasolt értelmezés szerint a népszavazás kezdeményezőjének alaposan meg kell fontolnia, mikor és milyen kérdéseket tesz fel, mert többször már nem próbálkozhat. Aligha ésszerű, hogy akinek négy hónap alatt nem sikerült összegyűjtenie a népszavazás elrendeléséhez szükséges számú aláírást, rögtön újra megkísérelhesse a kérdés ismételt benyújtásával, vagy, mint a jelen esetben, az aláírásgyűjtő ív hitelesítését követően a beadványt visszavonva azonos tárgyban új hitelesítési eljárást kezdeményezhessen az OVB-nél. Az itt javasolt értelmezést elfogadva világos, hogy a már hitelesített kérdés „visszavonása" értelmetlen.

Igaz, az Alkotmány és az Nsztv. nem rendelkezik a hitelesített aláírásgyűjtő ív visszavonásának lehetőségéről, és nem teszi kötelezővé a hitelesített aláírásgyűjtő ív alapján a támogató aláírások gyűjtését sem. A népszavazás kezdeményezője a hitelesített aláírásgyűjtő ív birtokában dönthet úgy, hogy nem gyűjt támogató aláírásokat. Mindez nem változtat a hitelesített aláírásgyűjtő ív rendeltetésén: a népszavazási kezdeményezést támogató aláírások gyűjtése, hiszen csak a hitelesített íven gyűjtött aláírások érvényesek [Nsztv 3. § (1) bekezdés]. Ehhez társul a tilalom mindenki más számára az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdésben aláírás gyűjtésére (Nsztv 12. §); ami azt jelenti, hogy a hitelesített aláírásgyűjtő ív birtokában a népszavazás kezdeményezőjének négy hónapig kizárólagos joga van az aláírások gyűjtésére. Abból, hogy az aláírások gyűjtése nem kötelező, nem következik, hogy a törvény szerint négy hónapig tartó kizárólagos aláírásgyűjtési idő eltelte után az aláírásgyűjtés akár csak egyszer is megismételhető lenne. Ha bárki folyamatosan újra és újra nyújthatna be azonos tárgyú kérdéseket tartalmazó aláírásgyűjtő íveket hitelesítés céljából az OVB-hez, akkor mások ugyanilyen jogát is sértené.

Az Alkotmány, amint preambuluma mondja „parlamenti demokráciát" és demokratikus jogállamot hozott létre. A demokratikus állam fogalmilag egyben jogállam is – enélkül demokratikus állam sem lehetne –, amely megkívánja a jogbiztonság érvényesülését. A jogbiztonságot veszélyezteti, ha az állampolgárok közössége, illetve a törvényhozó nem tudhatja, meddig marad fenn a népszavazási eljárás kezdeményezésével előálló függő jogi helyzet és az ezzel együtt járó bizonytalanság (ami a jelenlegi szabályozás szerint több mint egy évig is eltarthat). Az sem egyeztethető össze a jogbiztonság követelményével, hogy egy elindult és eredmény nélkül zárult népszavazási kezdeményezés után ugyanabban a kérdésben a függő helyzet újra és újra korlátlanul előidézhető legyen. Alkotmányosan indokolt – ugyanazon okoknál fogva, amelyeket az Alkotmánybíróság 27/2007. (V. 17.) AB határozatában (ABK 2007, 387, 396.), az azonos kérdésről ismételt népszavazás kitűzése kapcsán kifejtett –, hogy egy sikertelen kezdeményezés után a törvényhozó és az állampolgárok is viszonylag stabil jogi helyzettel számolhassanak.

Budapest, 2008. március 10.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám. 889/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 40. számában

19/2008. (III. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 315/2007. (VIII. 23.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a hitelesítési eljárás magánszemély kezdeményezője kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 315/2007. (VIII. 23.) OVB határozata ellen.

Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy új, egy adónemből álló, a jelenleginél egyszerűbben működő, átláthatóbb, vállalkozásbarát Eszköz Forgalmi Adó (EFA, melynek mértéke 15%) legyen a régi adónemek helyett és Hálózati Pénzügyi Ellenőrzési Rendszer kerüljön bevezetésre Magyarországon?”

Az OVB a határozatát egyrészt arra alapította, hogy a kezdeményezés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő tilalomba ütközik, mert egy új adónemet kíván bevezetni, másrészt „a kezdeményezés két, össze nem függő kérdést tartalmaz, ezért egyértelműnek sem tekinthető”.

A kifogás 2007. augusztus 31-ei keltezéssel 2007. szeptember 3-án érkezett meg az OVB-hez, 2007. szeptember 3-án pedig az Alkotmánybíróságra. Tekintettel arra, hogy az OVB határozat közzétételére 2007. augusztus 29-én került sor, a határidő 2007. szeptember 13-án járt le, az OVB határozata ellen benyújtott kifogás a törvényes határidőn belül érkezett.

A kifogásban kifejtett álláspont szerint nem megalapozott az OVB határozatnak az a megállapítása, mely szerint a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő tilalomba ütközik. Az indítványozó véleménye szerint a népszavazásra bocsátani kívánt kérdés nem érinti sem a költségvetést, sem a központi adónemekről és illetékekről szóló tilalmat. A kifogás benyújtója szerint „nem a mai több mint ötven, nevesített adó jogcím további növeléséről van szó, ellenkezőleg egy struktúrájában is teljesen új adó és ellenőrzési rendszer létrehozása a cél” az igazságosabb közteherviselés megteremtése érdekében.

Az indítványozó továbbá vitatja az OVB határozatnak azt a megállapítását is, mely szerint a kezdeményezés nem egyértelmű, mivel két, össze nem függő kérdést tartalmaz. Álláspontja szerint „az új adó, valamint ezzel szoros, okozati összefüggésben lévő, nevesített ellenőrzés szerkezetileg egységes, egy összetett, bővített mondatnak tekinthető”. Az adó és az ellenőrzés csak együtt tehet teljessé egy új, átlátható adórendszert.

II.

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

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„28/C. §

(...)

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

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

(...)

(5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

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

(...).”

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

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

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

(...)

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

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

(...).”

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

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

3. A Ve. érintett rendelkezései:

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

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

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

III.

A kifogás nem megalapozott.

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

2. A kifogásban kifejtett álláspont szerint nem megalapozott az OVB határozatnak az a megállapítása, mely szerint a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő tilalomba ütközik. Az indítványozó véleménye szerint a népszavazásra bocsátani kívánt kérdés nem érinti sem a költségvetést, sem a központi adónemekről és illetékekről szóló tilalmat. Az OVB a költségvetés érintettségét nem állította. Határozatában megállapította, hogy a kérdés azért tartozik a tiltott tárgykörbe, mert egy új adónemet kíván bevezetni.

Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontja alapján nem lehet országos népszavazást tartani a központi adónemekről szóló törvények tartalmáról. Az Alkotmánybíróság a 97/2007. (XI. 29.) AB határozatban kimondta, hogy „az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontja nem formai, hanem tartalmi korlátot állít a népszavazás elé. Az alkotmányos tilalom arra vonatkozik, hogy az adók alanyát, tárgyát, alapját és mértékét érintő kérdésekről ne lehessen népszavazás útján döntést hozni". (ABK 2007, 1072, 1074.)

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a népszavazásra szánt kérdésből eredményes népszavazás esetén szükségszerűen következik egy új, központi adónem bevezetése a régi adónemek helyett, mely alapjaiban érinti a hatályos adó jogszabályokban megnevezett és szabályozott adók alanyát, tárgyát, alapját és mértékét.

Mindezekből következően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a népszavazásra szánt kérdés közvetlenül a központi adónemekről szóló törvények tartalmára vonatkozik, így az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjába, a kizárt népszavazási tárgykörbe ütközik.

3. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban az OVB határozatnak azt a megállapítását vizsgálta, mely szerint a kezdeményezés két, össze nem függő kérdést tartalmaz, ezért nem tekinthető egyértelműnek.

Az Alkotmánybíróság az 51/2001. (XI. 29.) AB határozatában a kérdés egyértelműségének vizsgálatához kapcsolódóan az alábbiakat állapította meg: „az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a népszavazáshoz való jog alanyi jogi jellegéből következően és e politikai jog teljesebb érvényesülése érdekében a népszavazásra szánt kérdés egyértelműségének megítélésekor jogorvoslati eljárása során az Alkotmánybíróságnak megszorítóan kell értelmeznie saját hatáskörét. A népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra »igen«-nel vagy »nem«-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen." (ABH 2001, 392, 396.)

A választópolgári egyértelműség körében vizsgálja az Alkotmánybíróság azt is, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés nem áll-e több, különálló kérdésből. Az először az 52/2001. (XI. 29.) AB határozatban megfogalmazott követelmények szerint: „Önmagában az, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés több tagmondatból áll, nem sérti az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét. Ha azonban a kérdés több olyan alkérdésből áll, amelyek ellentmondanak egymásnak, amelyek egymáshoz való viszonya nem egyértelmű, vagy amelyek nem következnek egymásból, illetve amelyek tartalmilag egymáshoz nem kapcsolódnak, nemcsak az Nsztv. 13. § (1) bekezdése sérül, hanem csorbul az Alkotmány 2. § (2) bekezdésén alapuló népszavazáshoz való jog is." (ABH 2001, 399, 405.)

Az Alkotmánybíróság által a jelen ügyben vizsgált kérdés két, témakörét tekintve is jól elkülöníthető alkérdésből áll. Az első egy új adónem, az Eszköz Forgalmi Adó bevezetésére vonatkozik, a második a Hálózati Pénzügyi Ellenőrzési Rendszer kialakítását érinti, melyről a választópolgárok nem tudják megítélni, hogy mit jelent, mi annak a konkrét tartalma. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben megállapította, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés két tagmondatának egymáshoz való viszonya nem egyértelmű. Az új adózásra vonatkozó kérdés tartalmát tekintve két alkérdésből áll, következésképpen arra – jelen formájában – egyértelmű válasz nem adható. A választópolgárok

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tehát döntésük meghozatalakor a kérdés alapján nem lehetnének tisztában azzal, miről döntenek, és nem tudják egyértelműen megítélni döntésük következményeit.

A fent kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelménynek.

Az Alkotmánybíróság – a fentiekben felsorolt indokok alapján – a 315/2007. (VIII. 23.) OVB határozatot, az abban foglalt kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítésének a megtagadását helybenhagyta.

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

Budapest, 2008. március 10.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1072/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 40. számában

20/2008. (III. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazási kezdeményezés tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 442/2007. (X. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 442/2007. (X. 24.) OVB határozatával úgy döntött, hogy Lendvai Ildikó frakcióvezető és az MSZP képviselőcsoportjához tartozó további száznegyvenhét országgyűlési képviselő által benyújtott országos népszavazási kezdeményezésben javasolt konkrét kérdést hitelesíti.

Az országos népszavazásra javasolt kérdés a következő:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a pártok a központi költségvetésen kívül csak természetes személyektől fogadhassanak el támogatást?”.

Eljárása során az OVB megállapította, hogy a kezdeményezést benyújtó országgyűlési képviselők száma több, mint amennyit az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9. § (1) bekezdése a fakultatív népszavazás kezdeményezéséhez megkövetel. A 442/2007. (X. 24.) OVB határozat szerint a kezdeményezés a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek is megfelel. Erre tekintettel az OVB a kérdést hitelesítette. Az OVB határozata a Magyar Közlöny 2007. évi 145. számában, 2007. október 26-i dátummal jelent meg.

2. A határozat ellen a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-ának (1) bekezdésében meghatározott tizenöt napos határidőn belül két kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz.

2.1. Az egyik kifogás szerint a kezdeményezés nem felel meg a formai követelményeknek, mivel a kérdéseket kizárólag Lendvai Ildikó írta alá, a többi képviselő aláírása csak a kezdeményezés „mellékleteként” szerepel. Ebből pedig nem állapítható meg, hogy az azt aláíró képviselők szándéka kiterjedt-e egyáltalán a népszavazás kezdeményezésére, illetve, amennyiben igen, az valamennyi kérdésre vonatkozott-e. A kifogás hivatkozott arra is, hogy a kezdeményezés módja miatt sérül a szabad mandátum elve is, mivel az aláírásokat egy olyan benyújtó levélhez csatolták, amely a népszavazásra bocsátani szándékozott valamennyi (20) kérdést tartalmazza.

A kifogás hivatkozott arra, hogy a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében meghatározott követelménynek sem, miszerint a konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. A kifogást tevő szerint a kérdés hibás terminológiája sérti az egyértelműség követelményét, miszerint a pártok a „támogatást” magánszemélyektől, jogi személyektől és jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezetektől kapnák. A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

1998. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Ptv.) 4. § (1) bekezdéséből következően ugyanis a pártok „támogatása” a központi költségvetésből származik; más személyek és szervezetek „vagyoni hozzájárulást” adnak a pártnak. Nem dönthető el továbbá, hogy eredményes ügydöntő népszavazás esetén a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok csak pénzbeli támogatást nem adhatnak, vagy más támogatást sem.

A kifogást tevő előadta, hogy a kérdés a jogalkotói egyértelműséget is sérti; a kérdésből nem derül ki, hogy az Országgyűlést „kétharmados” jogalkotási kötelezettség terheli. Eredményes ügydöntő népszavazás esetén ugyanis az Országgyűlésnek a Ptv. vonatkozó rendelkezését a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával kell módosítania. A kifogást tevő hivatkozott a 435/2007. (X. 24.) OVB határozatra, amely szerint sérti az egyértelműség követelményét, hogy a kérdés egyszerű többséggel elfogadott törvényre utal, míg a kérdésből az következik, hogy az Országgyűlésnek kétharmados törvényt kell módosítania.

A kifogás utalt arra is, hogy igenlő válasz esetén az Országgyűlés végrehajthatatlan jogalkotási feladatra kényszerül, mivel nem tudni „lényegében milyen magatartásokat érintene, milyen tartózkodási kötelezettséget teremtene, s mely jogalanyok számára”. A kezdeményezett cél pedig könnyen megkerülhető, mert a korlátozást követően sem lenne akadálya annak, hogy a jogi személy természetes személy közvetítésével adjon támogatást a pártnak.

A kifogást tevő álláspontja szerint a kérdés alkotmányellenes jogalkotásra kötelezi az Országgyűlést; a kérdés alapján megalkotandó törvény sértené a párt gazdasági autonómiáját, holott az Alkotmányból az következik, hogy az államnak biztosítania kell a pártok működésének gazdasági alapjait, megfelelő források átengedésével, illetve vagyoni hozzájárulások lehetővé tételével. Hasonlóan a megalkotott törvény korlátozná a jogi személyek gazdálkodási szabadságát, és nyílt különbségtétel valósulna meg jogi személyek és magánszemélyek között.

Végül a kifogás szerint a kérdésben az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *a)* pontjára tekintettel sem lehet népszavazást tartani. A népszavazás következtében a pártok anyagi forrásoktól esnének el, és így – működőképességük megőrzése érdekében – emelni kellene azok költségvetési támogatását. Ezért a népszavazás közvetlenül és jelentősen érinti a tiltott tárgyként megjelölt költségvetési törvényt.

2.2. A másik kifogás szerint (más, a fentiekben előadott okok mellett) a kérdésben azért sem lehet népszavazást tartani, mert megszövegezése megtéveszti a választópolgárokat – azt a hamis látszatot kelti ugyanis, hogy a költségvetésből minden párt kap támogatást.

A kifogásokat az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 28. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság egyesítette, és a Ve. 130. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően soron kívül bírálta el.

II.

Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései:

„2. § (...)

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

(...)

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

(...)

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

(4) Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el.

(5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

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

A Ve. figyelembe vett rendelkezései:

„118. § (...)

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

(...)

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 Alkotmánybíróséghoz 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.”

Az Nsztv. hivatkozott rendelkezései:

„9. § (1) A fakultatív népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést a köztársasági elnök, a Kormány, illetőleg az országgyűlési képviselők egyharmada az Országos Választási Bizottság elnökéhez nyújthatja be.

(2) Az Országos Választási Bizottság az Alkotmányban, valamint a 10. § *a)–d)* pontjaiban foglalt követelmények teljesítését megvizsgálja, és ennek alapján dönt a konkrét kérdés hitelesítéséről. Az Országos Választási Bizottság elnöke a hitelesítés eredményéről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét.

(...)

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

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."

A Ptv. vonatkozó rendelkezése:

„4. § (1) A párt vagyona a tagok által fizetett díjakból, az állami költségvetésből juttatott támogatásból, az állam által e törvény 5. §-a alapján ingyenesen átadott ingatlanokból, jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok és magánszemélyek vagyoni hozzájárulásaiból, végintézkedés alapján magánszemélyek hagyatékából, a pártnak a 6. §-ban meghatározott gazdálkodó tevékenységéből, illetőleg a párt által alapított vállalat és egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság adózott nyereségéből képződik."

III.

A kifogások nem megalapozottak.

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

A népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló határozat egyedül a feltett kérdés alkotmányos megengedettségét dönti el. Ehhez időnként szükséges, hogy az Alkotmánybíróság állást foglaljon a népszavazási kérdés eredményes népszavazáson való elfogadása után alkotandó törvény lehetséges tartalmának alkotmányosságáról – de ez az állásfoglalás a kérdés megengedhetőségéről szóló döntés indokolásához tartozik, önállóan semmilyen alkotmányjogi kérdést nem dönt el. Ilyenkor az OVB és az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy a népszavazási kérdés magában foglal-e olyan törvényhozási kötelezettséget, amely az Alkotmánnyal tartalmilag ellentétes döntéshez vezethet, például alapjogot korlátozna; azonban nem dönt egy el sem fogadott törvény alkotmányellenességéről.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a kérdés megfelel-e a formai feltételeknek. Jelen esetben az országgyűlési képviselők az Alkotmány 28/C. § (4) bekezdése alapján kezdeményezték népszavazást.

A fakultatív népszavazásra bocsátandó kérdést az OVB elnökéhez kell benyújtani. Az OVB az Alkotmányban és az Nsztv. 10. § *a)–d)* pontjaiban foglalt követelmények teljesítését megvizsgálja, és ennek alapján dönt a konkrét kérdés hitelesítéséről [Nsztv. 9. § (1) és (2) bekezdés]. Az Nsztv. is kifejezésre juttatja tehát, hogy a 10. § *e)* pontjában foglalt, az aláírásgyűjtő ívre vonatkozó követelmények vizsgálatának a köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazás esetében nincs helye. Az Nsztv. külön-külön szabályozza az aláírásgyűjtő ív (10. §) és a kérdés hitelesítését (9. §). Az előbbi a választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazásra, az utóbbi a köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazásra vonatkozik. Az Nsztv. 12. §-a, a Ve. 117. § (1)–(2) bekezdése, 124/A. § (3) bekezdés *d)* pontja, valamint a 130. § (1) bekezdése is külön említi e két OVB hatáskört: az aláírásgyűjtő ív és a kérdés hitelesítését.

A köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazás esetében nincs választópolgári aláírásgyűjtés, ezért nincs szükség aláírásgyűjtő ívre. Az OVB a népszavazásra bocsátandó konkrét kérdés hitelesítéséről dönt. A fakultatív népszavazási kezdeményezésre ezért értelemszerűen nem alkalmazhatók az aláírásgyűjtő ív formai követelményeire vonatkozó előírások.

3. „Az Alkotmány 28/C. §-ának (5) bekezdése a népszavazásra nem bocsátható kérdéseket határozza meg. Ezekben a kérdésekben sem kötelező, sem fakultatív, sem ügydöntő, sem véleménynyilvánító népszavazásnak nincs helye." [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 263.] Ugyanígy az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében szereplő követelmény – miszerint a konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni – is vonatkozik mind a kötelező, mind a fakultatív népszavazásra. Erre tekintettel e követelmények érvényesülését az Alkotmánybíróság jelen ügy kapcsán is vizsgálta.

A kifogások szerint a kérdésben az Nsztv. 13. § (1) bekezdése alapján nem lehet népszavazást tartani. Az Alkotmánybíróság 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 népszava-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

zásra 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). Ugyanitt az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy nem feltétele a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségének, hogy a kérdés a jogszabályok fogalomkészletét használja. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése ugyanis „nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezéskészletét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek terminus technicusait vegyék alapul” [először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

Jelen esetben sem zavarja a kérdés egyértelműségét, hogy az nem a Ptv. szerinti „vagyoni hozzájárulást”, hanem a „támogatás” kifejezést használja. A „támogatás” fogalma a választópolgárok számára tipikusan pénzbeli támogatásra vonatkozik. A kérdés a pártok gazdálkodásának egy olyan modelljét célozza, amelyben a pártok csak a költségvetésből, illetve természetes személyek felajánlása révén részesülhetnek vissza nem térítendő juttatásban. A kérdés nem kelti azt a látszatot, hogy minden párt részesül költségvetési támogatásban, hanem arra irányul, hogy azok csak e két módon juthassanak támogatáshoz.

A kérdés hitelesíthetősége szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az egyszerű vagy minősített többséggel elfogadott törvény módosítását célozza. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a kétharmados törvények nem állnak a többi törvény felett a jogforrási hierarchiában, s az Alkotmány alapján minden – bármilyen szavazati aránnyal meghozandó – törvény „egyenrangú” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 63.]. Önmagában az a körülmény, hogy a kérdés nem utal kifejezetten arra, hogy kétharmados törvény módosítását irányozza elő, nem veti fel alappal a jogalkotói egyértelműség kérdését. Ha valamely kérdésben az Országgyűlés ügydöntő népszavazást rendel el, akkor a népszavazás eredményét követően megvizsgálja, hogy milyen törvényalkotási kötelezettség terheli, és annak – az Nsztv. 8. § (1) bekezdése alapján – köteles eleget tenni, függetlenül attól, hogy az adott kérdés egyszerű vagy minősített többségű szabályozást igényel.

4. Az egyik kifogás hivatkozott arra is, hogy eredményes ügydöntő népszavazás esetén a pártok kieső bevételeit a központi költségvetésből kellene pótolni, ezért a kérdésben az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése alapján nem lehet népszavazást tartani.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében meghatározott tiltott tárgyköröket megszorítóan értelmezi. A már hivatkozott 51/2001. (XI. 29.) AB határozat megállapította, hogy „az alkotmányi felsorolásból következik, hogy az alkotmányi szabályozás kiemelkedő jelentőségével a tiltott tárgykörök zárt, szoros értelmezése áll összhangban” (ABH 2001, 392, 394.). A határozat értelmében az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő, a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy a kérdésből okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása, illetve ha a kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat. Ugyanitt az Alkotmánybíróság megállapította: „az, hogy a népszavazásra szánt kérdés távoli, közvetett összefüggésben áll valamely tiltott népszavazási tárgykörrel, nem eredményezi a kérdés tiltott tárgykörűvé válását” (ABH 2001, 392, 395.).

Ha a népszavazás eredménye alapján megalkotott törvény ki is zárná, hogy jogi személyek, gazdálkodó szervezetek támogassanak pártot, abból sem következne az Országgyűlésnek szükségszerű kötelezettsége arra, hogy az esetlegesen kieső támogatást a költségvetésből pótolja. A jelen ügyben vizsgált kérdés a támogatáson kívül egyébként nem korlátozza a pártok gazdálkodását (Ptv. 6. §), így nem következik abból okszerűen a tiltott tárgykörként megjelölt költségvetési törvény módosítása.

5. Jelen ügyben az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálta, hogy a népszavazási kezdeményezés szerinti kérdés alkotmányellenes tartalmú törvény elfogadásának kikényszerítésére irányul-e. A kifogás szerint ugyanis a népszavazás eredményeként megalkotandó törvény alkotmányellenesen korlátozza a párt gazdálkodási autonómiáját.

Az Alkotmány 3. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek. „A pártok alapításának és tevékenységének szabadságát garantáló ez az alkotmányos szabály azt a feltétlen követelményt támasztja az állami szervekkel szemben, hogy ne akadályozzák az alkotmányos keretek között működő pártok létrejöttét és tevékenységét” (2179/B/1991. AB határozat, ABH 1994, 518, 520–521.). Az Alkotmány 63. § (3) bekezdése felhatalmazza az Országgyűlést, hogy a pártok gazdálkodását és működését – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott – törvényben szabályozza. Nem tekinthető tehát eleve alkotmányellenesnek a pártok gazdálkodási szabadságának a korlátozása. A hatályos Ptv. is több korlátot tartalmaz, így például nem fogadhat el párt vagyoni hozzájárulást más államtól, vagy névtelen adományt [4. § (3) bekezdés].

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A 24/1992. (IV. 21.) AB határozat rámutatott: „[a]z Alkotmány 3. § (1) bekezdése a pártok alapításának és működésének szabadságát az általános rendelkezések körében önálló, nevesített alapjogként határozza meg és részesíti alkotmányos védelemben. Ez az előírás azonban a pártok szabad tevékenységét, s annak alkotmányos védelmét az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok keretei között biztosítja. Ez a korlátozott védelem irányadó a párt gazdasági tevékenységére is. Ebből következően tehát a párt gazdasági tevékenységének törvényi szabályozáson alapuló korlátozása önmagában nem sérti az Alkotmány 3. § (1) bekezdését és összhangban áll a 8. § (2) bekezdésének az alapjogok törvényi szabályozását előíró első fordulatával is. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének második fordulata ugyanakkor az alapvető jog lényeges tartalmának korlátozását tiltja. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az alapjog tartalmának korlátozása alkotmányellenes, ha a korlátozás nem elkerülhetetlenül szükséges és nem arányos mértékű” (ABH 1992, 126, 128.).

Jelen esetben az a korlátozás, hogy a pártok csak természetes személyektől fogadhatnak el támogatást, nem lehetetleníti el a pártok szabad tevékenységét. A pártok áttekinthető gazdálkodása továbbá olyan alkotmányos cél, amely alapul szolgálhat a pártok javára történő juttatások korlátozására vagy feltételhez kötésére. A kérdés által célzott módosítás nem sértené tehát az Alkotmány 3. § (1) bekezdését.

Hasonlóan a népszavazási kérdés alapján meghozandó törvény nem sérti az Alkotmány 70/A. §-át sem. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének vonatkozásában személyek közötti, alkotmánysértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 162.; 43/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.]. A megkülönböztetés pedig akkor alkotmányellenes, „ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne” (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.). A pártok támogatása szempontjából a természetes személyek és a jogi személyek nem tartoznak homogén csoportba, ezért az Alkotmány 70/A. §-ának a sérelme fel sem merül.

6. A 60/2007. (X. 17.) AB határozat megállapította, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálata nem terjed ki a népszavazási kezdeményezés célszerűségére (ABK 2007. október, 930, 932.). Így jelen ügyben sem vizsgálta, hogy a népszavazás által célzott jogalkotás a gyakorlatban hasznosul-e, vagy az így kialakított szabályozás „megkerülhető”-e.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező rész szerint határozott. Az Alkotmánybíróság – figyelemmel az OVB határozatának Magyar Közlönyben való megjelenésére – elrendelte e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 2008. március 10.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1326/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 40. számában

21/2008. (III. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazási kezdeményezés tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 453/2007. (X. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 453/2007. (X. 24.) OVB határozatával úgy döntött, hogy Lendvai Ildikó frakcióvezető és az MSZP képviselőcsoportjához tartozó további száznegyvenhét

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

országgyűlési képviselő által benyújtott országos népszavazási kezdeményezésben javasolt konkrét kérdést hitelesíti.

Az országos népszavazásra javasolt kérdés a következő:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy szűnjön meg az országgyűlési képviselők elszámolási kötelezettséggel nem terhelt költségtérítése?”

2. Eljárása során az OVB megállapította, hogy a kezdeményezést benyújtó országgyűlési képviselők száma több, mint amennyit az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9. § (1) bekezdése a fakultatív népszavazás kezdeményezéséhez minimálisan megkövetel. A 453/2007. (X. 24.) OVB határozat szerint a kezdeményezés a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek is megfelel. Erre tekintettel az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát a 453/2007. (X. 24.) OVB határozatával hitelesítette.

3. A törvényes határidőn belül két kifogás érkezett az Alkotmánybíróságra.

3.1. Az egyik kifogás formai és tartalmi szempontból sem tartja jogszabályszerűnek az OVB által hitelesített kérdést. Az indítványozó szerint fakultatív népszavazási kezdeményezés esetében is irányadóak a választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazás aláírásgyűjtő ívére vonatkozó követelmények. Az ívnek a kérdéssel kell kezdődnie, egy íven egy kérdés szerepelhet és az aláírásoknak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük. Az indítványozó álláspontja az, hogy mivel a képviselők aláírását tartalmazó ívet egy olyan levélhez csatolták, amelyen valamennyi kérdés szerepelt, sérelmet szenvedett a szabad mandátum elve. A képviselők ugyanis nem válogathattak a kérdések között.

A kifogás szerint a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének, mert nem világos, mi a kezdeményező szándéka, a képviselői költségtérítés teljes megszüntetése vagy az arra vonatkozó szabályok módosítása.

Végül az indítványozó szerint a kérdés burkolt alkotmánymódosításra irányul. Az Alkotmány 20. § (4) bekezdése biztosítja a képviselők számára a költségtérítést, ezért annak megszüntetése alkotmánymódosítást igényel, az Alkotmány azonban népszavazás útján nem módosítható. Emellett a kifogást benyújtó úgy véli, a képviselői függetlenséget [Alkotmány 20. § (2) bekezdés, 20/A. § (1) bekezdés] sértené, ha a képviselők költségeiről szóló igazolásokat valamilyen állami intézmény ellenőrizhetné.

3.2. A másik kifogás szerint a kérdés egyrészt nem felel meg az egyértelműség követelményének, mert az Alkotmány, az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény és az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény (a továbbiakban: Tv.) sem használja „az országgyűlési képviselők elszámolási kötelezettséggel nem terhelt költségtérítése” kifejezést.

Másrészt, az eredményes népszavazás azt jelentené, hogy az Országgyűlésnek a költségtérítés intézményét kellene megszüntetnie, ami viszont az Alkotmány 20. § (4) bekezdése módosításával járna, következésképpen burkolt alkotmánymódosítást valósítana meg.

A kifogást benyújtók azt kérték, hogy az Alkotmánybíróság a 453/2007. (X. 24.) OVB határozatot semmisítse meg, és utasítsa az OVB-t új eljárás lefolytatására.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 28. §-a alapján az Alkotmánybíróság a kifogásokat egyesítette, és egységes eljárásban bírálta el.

II.

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

Alkotmány

20. § „(2) Az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.

(3) Az országgyűlési képviselőt – az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvényben szabályozottak szerint – mentelmi jog illeti meg.

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

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

a) az Országgyűlés működésének befejezésével,

b) a képviselő halálával,

c) az összeférhetetlenség kimondásával,

d) lemondással,

e) a választójog elvesztésével.”

28/C. § „(4) Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el.”

Nsztv.

8. § „(3) A kötelező népszavazás csak ügydöntő, a mérlegelés alapján elrendelt (a továbbiakban: fakultatív) népszavazás az Országgyűlés döntésétől függően – a (4) bekezdésben foglalt korlátozással – ügydöntő vagy véleménynyilvánító lehet.”

„9. § (1) A fakultatív népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést a köztársasági elnök, a Kormány,

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

illetőleg az országgyűlési képviselők egyharmada az Országos Választási Bizottság elnökéhez nyújthatja be.

(2) Az Országos Választási Bizottság az Alkotmányban, valamint a 10. § *a)–d)* pontjaiban foglalt követelmények teljesítését megvizsgálja, és ennek alapján dönt a konkrét kérdés hitelesítéséről. Az Országos Választási Bizottság elnöke a hitelesítés eredményéről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét."

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

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

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

d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,

e) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek." „13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni."

Ve.

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

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

III.

A kifogások nem megalapozottak.

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

2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazás aláírásgyűjtő ívére vonatkozó formai követelmények alkalmazandóak-e a köztársasági elnök, a Kormány vagy az országgyűlési képviselők egyharmada által kezdeményezett fakultatív népszavazás esetében.

Az Alkotmány 28/C. § (4) bekezdése alapján a köztársasági elnök, a Kormány vagy az országgyűlési képviselők egyharmada fakultatív népszavazást kezdeményezhet. [Az Országgyűlés dönt a népszavazás elrendeléséről abban az esetben is, ha az országos népszavazási kezdeményezést százezernél több, de kétszázezernél kevesebb választópolgár támogatja aláírásával, de ez az eset ennek az ügynek nem tárgya.] A fakultatív népszavazásra bocsátandó kérdést az OVB elnökéhez kell benyújtani. Az OVB az Alkotmányban és az Nsztv. 10. § *a)–d)* pontjaiban foglalt követelmények teljesítését megvizsgálja, és ennek alapján dönt a konkrét kérdés hitelesítéséről [Nsztv. 9. § (1) és (2) bekezdés]. Az Nsztv. is kifejezésre juttatja tehát, hogy a 10. § *e)* pontjában foglalt, az aláírásgyűjtő ívre vonatkozó követelmények vizsgálatának a köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazás esetében nincs helye.

Az Nsztv. külön-külön szabályozza az aláírásgyűjtő ív (10. §) és a kérdés hitelesítését (9. §). Az előbbi a választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazásra, az utóbbi a köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazásra vonatkozik. Az Nsztv. 12. §-a, a Ve. 117. § (1)–(2) bekezdése, 124/A. § (3) bekezdés *d)* pontja, valamint a 130. § (1) bekezdése is külön említi e két OVB hatáskört: az aláírásgyűjtő ív és a kérdés hitelesítését.

A köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazás esetében nincs választópolgári aláírásgyűjtés, ezért nincs szükség aláírásgyűjtő ívre. Az OVB a népszavazásra bocsátandó konkrét kérdés hitelesítéséről dönt. A fakultatív népszavazási kezdeményezésre ezért értelemszerűen nem alkalmazhatók az aláírásgyűjtő ív formai követelményeire vonatkozó előírások.

3. Az Alkotmánybíróság a következőkben a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségét vizsgálta.

3.1. Az egyik kifogás szerint a hatályos jogszabályok nem használják „az országgyűlési képviselők elszámolási kötelezettséggel nem terhelt költségtérítése" kifejezést, ezért a népszavazási kérdésnek ez a fogalma nem értelmezhető.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nem feltétele a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségének, hogy a kérdés a jogszabályok fogalomkészletét használja. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése ugyanis „nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezéskészletét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek *terminus*

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

technicusait vegyék alapul" [először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

A „költségtérítés" kifejezés azonban több jogszabályban is megtalálható. Az Alkotmány 20. § (4) bekezdésének első mondata alapján az országgyűlési képviselőt a függetlenségét biztosító tiszteletdíj, továbbá meghatározott kedvezmények és költségeinek fedezésére költségtérítés illetik meg.

Ennek megfelelően a Tv. címe gyűjtőfogalomként használja a költségtérítés fogalmát minden olyan juttatás megnevezésére, amely a tiszteletdíj és a kedvezmény fogalomkörébe nem vonható. A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szjatv.) 3. melléklet II. 2. pontja pedig az igazolás nélkül elszámolható költségekről szóló részében szabályozza a költségtérítés elszámolásának rendjét. Nem állapítható meg tehát, hogy az országos népszavazást kezdeményező által használt „költségtérítés" és „elszámolás" kifejezések a választópolgárok számára felismerhetetlen tartalmat hordoznának.

3.2. A másik kifogás szerint a kérdés nem egyértelmű, mert nem világos, mi a kezdeményező szándéka: a képviselői költségtérítés teljes megszüntetése vagy az arra vonatkozó szabályok módosítása.

Az Alkotmánybíróság a népszavazást kezdeményezők szándékát nem vizsgálhatja, és azt a kérdés egyértelműségi vizsgálatakor nem értékelheti [14/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 229, 231.]. A kérdés szövegének értelmezése alapján azonban megállapította: a kérdés arra irányul, hogy az országgyűlési képviselők elszámolási kötelezettséggel nem terhelt költségtérítése megszűnjön.

4. Külön vizsgálta az Alkotmánybíróság a kifogásoknak azokat az elemeit, amelyek szerint a kérdés népszavazásra bocsátása burkolt alkotmánymódosítást eredményezne.

4.1. Az Alkotmány 20. § (4) bekezdésének első mondata alapján az országgyűlési képviselőt a függetlenségét biztosító tiszteletdíj, továbbá meghatározott kedvezmények és költségeinek fedezésére költségtérítés illetik meg. A költségtérítés mértékének és a kedvezmények körének meghatározása az Alkotmány 20. § (4) bekezdés második mondata alapján a törvényhozó feladata. A Tv. ennek megfelelően szabályozza az országgyűlési képviselők költségtérítését. A költségtérítésre vonatkozó elszámolási szabályt az Szjatv. tartalmaz, amelynek 27. § *b)* pontja alapján a nem önálló tevékenységből származó bevételből a jövedelem megállapítása során – legfeljebb a költségtérítés címén kapott bevétel mértékéig – levonható az Szjatv. 3. számú melléklet rendelkezései szerint elismert költség. Az Szjatv. 3. számú melléklet II. 2. pontja az igazolás nélkül elszámolható költségek között említi az országgyűlési képviselők Tv.-ben megállapított költségtérítését. A Tv. nem követeli meg, hogy az országgyűlési képviselő a tevékenysége során felmerülő szükséges költségét számlával igazolja. Ezért van az, hogy jelenleg a parlamenti képviselők igazolás nélkül számolhatnak el teljes költségükről. [Lásd 97/2007. (XI. 29.) AB határozat, ABK 2007. november, 1072.]

A most vizsgált népszavazási kérdés a parlamenti képviselők költségelszámolásának módszerére vonatkozik. Nem a költségtérítés léte tehát a népszavazás tárgya, hanem az a mód, ahogyan az országgyűlési képviselők a költségeikről a rájuk vonatkozó Tv. rendelkezései alapján számot adnak.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdésben megtartott eredményes népszavazás nem jelentené az Alkotmány 20. § (4) bekezdésének burkolt módosítását.

4.2. Végül azt a kifogást vizsgálta az Alkotmánybíróság, amely szerint az Alkotmány 20. § (2) bekezdéséből és 20/A. § (1) bekezdéséből levezetett képviselői függetlenséget sértené, ha a képviselők költségeiről szóló igazolásokat állami intézmény ellenőrizhetné.

A képviselői függetlenség az alkotmánybírósági gyakorlatban a képviselői mandátum szabadságát jelenti. [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 38.; 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 200–201.; 34/2004. (IX. 28.) AB határozat, ABH 2004, 490, 496.] A szabad mandátumot mindenekelőtt a mentelmi jog [Alkotmány 20. § (3) bekezdés], az összeférhetetlenség jogintézménye [Alkotmány 20. § (5) bekezdés] és az országgyűlési képviselők anyagi függetlensége [Alkotmány 20. § (4) bekezdés] biztosítja. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a törvényhozónak úgy kell kialakítania a képviselőket megillető juttatások rendszerét, hogy a képviselő anyagilag valóban független legyen, ugyanakkor a képviselőséget az állami szabályozás ne formálja hasznot hajtó foglalkozássá.

Az Alkotmány 20. § (2) bekezdése előírja, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében kötelesek végezni. Az Alkotmány 20. § (4) bekezdése alapján a képviselőket „költségeik fedezésére költségtérítés" illeti meg. A két alkotmányos rendelkezés együttes értelmezése alapján megállapítható, hogy az állam a képviselőknek a politikai közösség érdekében végzett tevékenységük során indokoltan felmerülő költségeit téríti meg. Ezt az állami kötelezettséget a népszavazásra bocsátandó kérdés nem érinti, az ugyanis a költségek elszámolásának módjára vonatkozik.

A kérdésben kiírt népszavazás eredményessége esetén az Országgyűlés alkothat olyan törvényt, amely anélkül, hogy a képviselő anyagi függetlenségét korlátozná, lehetővé teszi az Alkotmány 20. § (2) és (4) bekezdését sértő, jogosulatlan költségtérítésre vonatkozó igények kiszűrését. Ezért az Alkotmánybíróság elutasította azt a kifogást, amely a képviselői függetlenségre hivatkozva kérte a népszavazási kérdés hitelesítésének megsemmisítését.

Az Alkotmánybíróság – a fentiekben felsorolt indokok alapján – a 453/2007. (X. 24.) OVB határozatot helybenhagyta.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

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

Budapest, 2008. március 10.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1327/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 40. számában

22/2008. (III. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazásra bocsátandó kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 454/2007. (X. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján két kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 454/2007. (X. 24.) OVB határozata ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérik.

Az OVB a támadott határozatában hitelesítette a következő, 147 országgyűlési képviselő által kezdeményezett az országos népszavazásra bocsátandó kérdést: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az országgyűlési képviselői tisztség összeférhetetlen legyen a polgármesteri tisztséggel?”

A 454/2007. (X. 24.) OVB határozat a Magyar Közlöny 145. számában 2007. október 26-án jelent meg. Az egyik kifogást 2007. november 5-én, a másik kifogást 2007. november 9-én nyújtották be az OVB-hez. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásokat a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt módon és határidőn belül nyújtották be.

Tekintettel arra, hogy a kifogások ugyanazon OVB határozat törvényességének felülvizsgálatára irányulnak az Alkotmánybíróság – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 28. § (1) bekezdése alapján – az indítványokat egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

1. Az egyik kifogást tevő szerint az OVB határozat indokolása megalapozatlan és helytelen, mivel a hitelesítésre beterjesztett kérdés nem felel meg a népszavazás Alkotmányban és törvényekben foglalt kritériumainak. Értelmezése szerint az eredményes népszavazás az Alkotmány módosítására kötelezi az Országgyűlést, a kérdés burkolt alkotmánymódosításra irányul. Az indítványozó hangsúlyozza, hogy az Alkotmány 20. § (5) bekezdése, valamint az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény rendelkezései értelmében az országgyűlési képviselői és polgármesteri jogállás nem összeférhetetlen. Az Alkotmány 20. § (6) bekezdése alapján az összeférhetetlenség megállapítása a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával lenne lehetséges. A népszavazás eredménye tehát érintené az Országgyűlés alkotmányozói hatáskörét, „*expressis verbis* kötelezné az Országgyűlést a jelenlegi alkotmányos és törvényes fennálló közjogi rend megváltoztatására”.

Az indítványozó úgy véli továbbá, hogy az OVB-nek az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésére hivatkozással azért is meg kellett volna tagadnia a kérdés hitelesítését, mert arra nem lehet egyértelmű választ adni. A kifogás a „tisztség” kifejezés nem „adekvát (köz)jogi definíció”, hanem „közkeletű értelmezés”. Ennek következtében pedig „[n]em lehet egyértelműen eldönteni, hogy valóban csak egy közkeletű szóhasználatról van-e szó, vagy az érvényes és eredményes népszavazás az Országgyűlést új közjogi státus (~jogállás) törvényszintű megalkotására és definiálására kötelezi-e, hiszen a ‘jogállás’ és ‘tisztség’ kifejezések közjogi értelemben (...) nem ugyanazt jelentik, ill. nem szükségszerűen kell hogy ugyanazt a tartalmat fedjék le”.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2. A másik kifogást tevő egyrészt formai okokból támadja a hivatkozott OVB határozatot. Álláspontja szerint Lendvai Ildikó által egy személyben benyújtott levélhez csatolt mellékletből nem állapítható meg, hogy az azt aláíró képviselők szándéka kiterjedt-e egyáltalán a népszavazás kezdeményezésére, illetve amennyiben igen, akkor az valamennyi kérdésre vonatkozott-e? Az indítványozó úgy véli, hogy a kérdések csak akkor lettek volna hitelesíthetők, ha valamennyi kérdés külön aláírásgyűjtő íven szerepelt volna és az aláírásgyűjtő ívhez tartozó lapok mindegyikén feltüntették volna a népszavazásra feltenni kívánt kérdést. Az MSZP frakcióvezetője által benyújtott aláírásgyűjtő ív viszont nem felel meg a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 118. § (3) bekezdésében foglaltaknak, amelyek szerint: „Valamennyi aláírásgyűjtő ívet a népszavazásra javasolt kérdéssel kell kezdeni. Egy aláírásgyűjtő íven egy kérdés szerepelhet. Az aláírásoknak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük." A kifogást tevő az aláírásgyűjtő ívek garanciális kellékeire vonatkozó 32/2001. (VII. 11.) AB határozatra is hivatkozik, amely többek között kimondja, hogy „(...) az aláírásgyűjtő íven egymás mellett több kérdés oly módon való szerepeltetése, hogy az ajánlási jogával élni kívánó választópolgár azokra egyenként, külön-külön nem tud egyértelmű választ adni és egyben a kérdések közül választani, az Alkotmány 2. § (2) bekezdése mellett az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján, a jogbiztonság érdekében megfogalmazott általános eljárási alapelvekkel is ütközik: mindenekelőtt a népszavazás tisztaságának megóvása, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás értékei sérülhetnek." A 454/2007. (X. 24.) OVB határozattal sérült továbbá a képviselői szabad mandátum elve is, mivel a képviselőknek nem volt lehetőségük választani, hogy a kérdések közül melyiket kívánják aláírásukkal támogatni. Az indítványozó – az Alkotmánybíróság 1359/B/1990. AB határozatára, valamint 55/1994. (XI. 10.) AB határozatára hivatkozással – azért is támadja a 454/2007. (X. 24.) OVB határozatot, mert megítélése szerint a népszavazási kérdés burkolt alkotmánymódosításra irányul, ugyanis – mivel a hatalommegosztás érvényesülését szolgáló összeférhetetlenségi okokat az Alkotmány szabályozza – egy eredményes népszavazás alapján az Alkotmány 20. § (5) bekezdésébe az összeférhetetlenség esetei közé fel kell venni a polgármesteri tisztséget is.

II.

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

1) Alkotmány

28/C. § „(4) Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el."

2) Nsztv.

8. § „(3) A kötelező népszavazás csak ügydöntő, a mérlegelés alapján elrendelt (a továbbiakban: fakultatív) népszavazás az Országgyűlés döntésétől függően – a (4) bekezdésben foglalt korlátozással – ügydöntő vagy véleménynyilvánító lehet."

„9. § (1) A fakultatív népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést a köztársasági elnök, a Kormány, illetőleg az országgyűlési képviselők egyharmada az Országos Választási Bizottság elnökéhez nyújthatja be.

(2) Az Országos Választási Bizottság az Alkotmányban, valamint a 10. § *a)–d)* pontjaiban foglalt követelmények teljesítését megvizsgálja, és ennek alapján dönt a konkrét kérdés hitelesítéséről. Az Országos Választási Bizottság elnöke a hitelesítés eredményéről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét."

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

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

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

d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,

e) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek."

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

3) Ve.

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

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

III.

A kifogások nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § *h)* pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

Ebben az ügyben a népszavazást az Alkotmány 28/C. § (4) bekezdése alapján országgyűlési képviselők egyharmada kezdeményezte. Az országgyűlési képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazás az Alkotmány 28/C. § (4) bekezdése, valamint az Nsztv. 9. § (1) bekezdése alapján fakultatív népszavazásnak minősül. Fakultatív népszavazás esetén az Országgyűlés mérlegelési jogkörébe tartozik a döntés arról, hogy a kezdeményezés alapján elrendeli-e a népszavazást, az Nsztv. 14. § (2) bekezdése alapján az Országgyűlés mérlegelési jogkörébe tartozik döntés arról is, hogy a kérdésben ügydöntő vagy vélemény-nyilvánító népszavazást rendel-e el. Az ügydöntő népszavazás döntésének az Országgyűlés köteles haladéktalanul eleget tenni, a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés köteles a kérdésben meghatározott tartalmú döntést meghozni. A vélemény-nyilvánító népszavazás – az Nsztv. 8. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően – az állampolgárok közreműködését biztosítja az Országgyűlés döntéseinek meghozatalában, de nem kötelezi az Országgyűlést meghatározott tartalmú döntésre.

2. A kifogások alapján az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy ügydöntő és eredményes népszavazás esetén a kérdés alapján szükségessé válna-e az Alkotmány módosítása, illetőleg helytálló-e az az indítványozói állítás, mely szerint a kérdés alapján alkotmányellenes törvény megalkotására kötelezné a népszavazás eredménye az Országgyűlést.

A képviselői összeférhetetlenség alapvető szabályait az Alkotmány 20. § (5) bekezdése tartalmazza. E szerint: „A képviselő nem lehet köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság tagja, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, az Állami Számvevőszék elnöke, alelnöke és számvevője, bíró, ügyész, közigazgatási szerv alkalmazottja – a Kormány tagja és az államtitkár kivételével –, továbbá a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagja."

Az idézett 20. § (5) bekezdés nem tekinti lezártnak az összeférhetetlenségi helyzetek meghatározását, hiszen a következő mondattal zárul: „Törvény az összeférhetetlenség egyéb eseteit is megállapíthatja." Ezen alkotmányi felhatalmazás alapján további összeférhetetlenségi okokat állapít meg a képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény (a továbbiakban: Kjtv.) 9–17. §-a.

A polgármesteri tisztség összeférhetetlenségi eseteit a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 33/A. §-a szabályozza.

Az Alkotmánybíróság – amint azt az egyik kifogás benyújtója is bemutatja – két alkalommal is vizsgálta a képviselői megbízatás és polgármesteri tisztség összeférhetetlenségének alkotmányossági kérdéseit. Az 1359/B/1990. AB határozatában nem minősítette alkotmányellenesnek azt a törvényi szabályozást, amely a polgármesteri tisztséget a képviselői megbízatással összeférhetetlennek minősítette. (ABH 1991, 580.) Az 55/1994. (XI. 10.) AB határozatban az Alkotmánybíróság nem minősítette alkotmányellenesnek azt a törvényi megoldást sem, amely megszüntette a két megbízatás összeférhetetlenségét. (ABH 1994, 296.) Ez utóbbi határozatában kifejtette: „A hatalommegosztás elvének a magyar államszervezetben érvényesülő intézményi és garanciarendszerét az Alkotmány tartalmazza. Ennek a garanciarendszernek a részét képezi többek között a képviselői összeférhetetlenség alkotmányi szabályozása is. Az Alkotmány nem elvek kimondásával ad keretet az összeférhetetlenség jogi szabályozásának, hanem maga tételesen szabályozza a képviselők hivatali összeférhetetlenségét. A 20. § (5) bekezdése meghatározza a képviselői összeférhetetlenség azon eseteit, amelyek a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása szempontjából alapvetőek, és amelyeket a hatalommegosztás érdekében az Alkotmány alkotmányos védelemben kívánt részesíteni. Egyúttal az Alkotmány felhatalmazást ad a törvényhozónak arra, hogy a képviselői összeférhetetlenségnek további eseteit állapítsa meg. E felhatalmazás alapján a törvényhozó széles döntési önállósággal rendelkezik az összeférhetetlenség szabályozásában. E döntési szabadságának alkotmányos korlátait az jelenti, hogy az Alkotmányban szabályozott összeférhetetlenségi okot nem szüntethet meg, nem korlátozhat, és további összeférhetetlenségi okok megállapítása során alapvető jogot alkotmányos indok nélkül nem korlátozhat. Ezen korlátok között nincs alkotmányos akadálya annak, hogy törvény az Alkotmányban szabályozottakon túl újabb összeférhetetlenségi okokat állapítson meg, és az ilyen törvényben szabályozott összeférhetetlenségi okokat a törvényhozó megszüntesse." E határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a hatalommegosztás alkotmányos elvéből nem következik a képviselői és a polgármesteri tisztség összeférhetetlenné nyilvánításának alkotmányellenessége, de az sem, hogy alkotmányellenes lenne az, ha e vonatkozásban törvény az összeférhetetlenséget nem állapítja meg.

Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy sem az Alkotmányból, sem az Alkotmánybíróságnak az indítványozó által felhívott határozataiból nem következik a törvényhozónak olyan kötelezettsége, hogy az OVB vizsgált határozatában hitelesített kérdésben tartott eredményes népszavazás alapján az Alkotmány 20. § (5) bekezdését módosítsa, az ott szabályozott összeférhetetlenségi esetek körét alkotmánymódosítással bővítse. Az eredményes népszavazás – ha az Országgyűlés ügydöntő népszavazást rendel el a kérdésben – arra keletkeztet kötelezettséget az Országgyűlés számára, hogy a Kjtv.-ben illetőleg az Ötv.-ben szabályozott összeférhetetlenségi szabályokat a népszavazás eredményének megfelelően módosítsa.

A másik kifogás benyújtója szerint a kérdés azért is érinti az Országgyűlés alkotmányozói hatáskörét, mert az

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Alkotmány 20. § (6) bekezdése alapján az összeférhetetlenség megállapítása csak a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával lenne lehetséges.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a kétharmados törvények tartalmuk szerint nem foglalnak el megkülönböztetett helyet a jogforrási hierarchiában, az Alkotmány alapján minden törvény egyenrangú. [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 63.] Ha a kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozó törvényhozási tárgykört érint, annak hitelesíthetősége szempontjából nincs jelentősége, hogy az egyszerű vagy minősített többséggel elfogadott törvény módosítását célozza. Ügydöntő népszavazás esetén az Országgyűlés törvényalkotási kötelezettségének köteles eleget tenni, függetlenül attól, hogy az adott kérdés egyszerű vagy minősített többségű szabályozást igényel. Abból, hogy mind a Kjtv., mind az Ötv. módosításához az Alkotmány rendelkezései alapján minősített többség szükséges, nem következik sem a kérdés alkotmányellenessége, sem annak „burkolt” alkotmánymódosításra irányultsága.

3. Az Alkotmánybíróság a következőkben a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségét vizsgálta.

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.;]

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nem feltétele a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségének, hogy a kérdés a jogszabályok pontos fogalomkészletét használja. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése ugyanis „nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezéskészletét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek terminus technicusait vegyék alapul” [először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés nem sérti sem a választópolgári egyértelműség, sem a jogalkotói egyértelműség követelményét. A „tisztség” közhasználatú kifejezés, valamely státus, közjogi vagy hivatali pozíció megjelölésére, amely a választópolgárok számára nem jelent értelmezhetetlen fogalmat. Jelen esetben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a választópolgárok egyértelműen állást tudnak foglalni a kérdésben, és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés meg tudja állapítani, hogy terheli-e, s ha igen milyen jogalkotási kötelezettség.

4. A kifogások alapján az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt is, hogy alkalmazandók-e a Ve. 118. §-ában az aláírásgyűjtő ívre előírt formai követelmények az országgyűlési képviselők egyharmada által kezdeményezett fakultatív népszavazás esetében.

A fakultatív népszavazás esetében az OVB eljárását, hatáskörét az Nsztv. 9. § (1)–(2) bekezdése határozza meg. E rendelkezések alapján a fakultatív népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést az OVB elnökéhez kell benyújtani. Ezekben az ügyekben az Nsztv. a kérdés és nem az aláírásgyűjtő ív hitelesítését utalja az OVB hatáskörébe. Az OVB az Alkotmányban és az Nsztv. 10. § *a)–d)* pontjaiban foglalt követelmények teljesítését megvizsgálja, és ennek alapján dönt a konkrét kérdés hitelesítéséről. Az Nsztv. 9. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezésből egyértelműen megállapítható, hogy a 10. § *e)* pontjában foglalt, az aláírásgyűjtő ívre vonatkozóan a Ve.-ben megállapított formai követelmények vizsgálatának a köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által benyújtott népszavazási kezdeményezés esetében nincs helye.

A Ve.-nek az aláírásgyűjtő ív formai követelményeire vonatkozó előírásai a választópolgárok által kezdeményezett népszavazással összefüggő rendelkezések, amikor is a választópolgárok az aláírásgyűjtés során, az aláírásgyűjtő ív aláírásával fejezhetik ki népszavazás kezdeményezésére irányuló szándékukat.

Arra nézve, hogy az országgyűlési képviselők egyharmada milyen formában élhet népszavazási kezdeményezési jogával sem az Nsztv., sem a Ve. nem tartalmaz szabályozást.

Az OVB-nek – az Nsztv. 9. § (2) bekezdése alapján – a konkrét kérdés hitelesítésére irányuló eljárásban nincs felhatalmazása annak vizsgálatára, hogy az országgyűlési képviselők egyharmada milyen formában fejezte ki népszavazás kezdeményezésére irányuló szándékát.

A kifogás benyújtója hivatkozik arra is, hogy a kezdeményezés módja – nevezetesen az, hogy a képviselői „aláírásokat egy olyan benyújtó levélhez csatolták, amely a népszavazásra bocsátani szándékozott valamennyi (20) kérdést tartalmazza” – sérti a szabad mandátum elvét.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a szabad mandátum elvét. E határozataiban rámutatott arra, hogy az országgyűlési képviselői mandátum az Alkotmány alapján szabad mandátum. „A szabad mandátum a képviselői jogállás alapja. A szabad mandátum azt jelenti, hogy a megválasztás után a képviselő jogilag függetlenné válik választóitól; állásfoglalásait meggyőződése és lelkiismerete alapján alakítja ki, s így is szavaz; képviselői tevékenysége és szavazata miatt nem hívható vissza.” [27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 200.]

Ennek alapján megállapítható, hogy az indítványozó által felvetett formai kifogások nem állnak alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben a képviselői mandátum szabadságával.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogások alaptalanok. Az OVB helytálló döntést hozott, amikor a kérdést hitelesítette, ezért a 454/2007. (X. 24.) OVB határozatot helybenhagyta.

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

Budapest, 2008. március 10.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1328/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 40. számában

23/2008. (III. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazási kezdeményezés tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 455/2007. (X. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 455/2007. (X. 24.) OVB határozatával úgy döntött, hogy Lendvai Ildikó frakcióvezető és az MSZP képviselőcsoportjához tartozó további száznegyvenhét országgyűlési képviselő által benyújtott országos népszavazási kezdeményezésben javasolt konkrét kérdést hitelesíti.

Az országos népszavazásra javasolt kérdés a következő:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az állami vezetők esetében rendszeresen vagyongyarapodási vizsgálatot kelljen lefolytatni?”

2. Eljárása során az OVB megállapította, hogy a kezdeményezést benyújtó országgyűlési képviselők száma több, mint amennyit az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9. § (1) bekezdése a fakultatív népszavazás kezdeményezéséhez megkövetel. Az OVB határozata szerint a kezdeményezés a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek is megfelel. Erre tekintettel az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát a 455/2007. (X. 24.) OVB határozatával hitelesítette.

3. A törvényes határidőn belül két kifogás érkezett az Alkotmánybíróságra.

Az egyik kifogás formai és tartalmi szempontból sem tartja jogszabályszerűnek az OVB által hitelesített kérdést. Az indítványozó szerint fakultatív népszavazási kezdeményezés esetében is irányadóak a választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazás aláírásgyűjtő ívére vonatkozó követelmények. Az ívnek a kérdéssel kell kezdődnie, egy íven egy kérdés szerepelhet és az aláírásoknak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük. Az indítványozó álláspontja az, hogy mivel a képviselők aláírását tartalmazó ívet egy olyan levélhez csatolták, amelyen valamennyi kérdés szerepelt, sérelmet szenvedett a szabad mandátum elve. A képviselők ugyanis nem válogathattak a kérdések között.

Mindkét beadványozó kifogásolta, hogy a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének, mert nem világos az „állami vezetők” és a „rendszeresség” fogalma, és a kérdésből nem derül ki az sem, hogy melyik hatóság feladata lenne a vizsgálat lefolytatása.

A kifogást benyújtók azt kérték, hogy az Alkotmánybíróság a 455/2007. (X. 24.) OVB határozatot semmisítse meg, és utasítsa az OVB-t új eljárás lefolytatására.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 28. §-a alapján az Alkotmánybíróság a kifogásokat egyesítette, és egységes eljárásban bírálta el.

II.

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

Alkotmány

28/C. § „(4) Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el."

Nsztv.

8. § „(3) A kötelező népszavazás csak ügydöntő, a mérlegelés alapján elrendelt (a továbbiakban: fakultatív) népszavazás az Országgyűlés döntésétől függően – a (4) bekezdésben foglalt korlátozással – ügydöntő vagy véleménynyilvánító lehet."

„9. § (1) A fakultatív népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést a köztársasági elnök, a Kormány, illetőleg az országgyűlési képviselők egyharmada az Országos Választási Bizottság elnökéhez nyújthatja be.

(2) Az Országos Választási Bizottság az Alkotmányban, valamint a 10. § *a)–d)* pontjaiban foglalt követelmények teljesítését megvizsgálja, és ennek alapján dönt a konkrét kérdés hitelesítéséről. Az Országos Választási Bizottság elnöke a hitelesítés eredményéről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét."

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

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

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

d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,

e) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek."

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

Ve.

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

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

III.

A kifogások nem megalapozottak.

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

2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazás aláírásgyűjtő ívére vonatkozó formai követelmények alkalmazandóak-e a köztársasági elnök, a Kormány vagy az országgyűlési képviselők egyharmada által kezdeményezett fakultatív népszavazás esetében.

Az Alkotmány 28/C. § (4) bekezdése alapján a köztársasági elnök, a Kormány vagy az országgyűlési képviselők egyharmada fakultatív népszavazást kezdeményezhet. [Az Országgyűlés dönt a népszavazás elrendeléséről abban az esetben is, ha az országos népszavazási kezdeményezést százezernél több, de kétszázezernél kevesebb választópolgár támogatja aláírásával, de ez az eset ennek az ügynek nem tárgya.] A fakultatív népszavazásra bocsátandó kérdést az OVB elnökéhez kell benyújtani. Az OVB az Alkotmányban és az Nsztv. 10. § *a)–d)* pontjaiban foglalt követelmények teljesítését megvizsgálja, és ennek alapján dönt a konkrét kérdés hitelesítéséről [Nsztv. 9. § (1) és (2) bekezdés]. Az Nsztv. is kifejezésre juttatja tehát, hogy a 10. § *e)* pontjában foglalt, az aláírásgyűjtő ívre vonatkozó követelmények vizsgálatának a köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazás esetében nincs helye.

Az Nsztv. külön-külön szabályozza az aláírásgyűjtő ív (10. §) és a kérdés hitelesítését (9. §). Az előbbi a választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazásra, az utóbbi a köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazásra vonatkozik. Az Nsztv. 12. §-a, a Ve. 117. § (1)–(2) bekezdése, 124/A. § (3) bekezdés *d)* pontja, valamint a 130. § (1) bekezdése is külön említi e két OVB hatáskört: az aláírásgyűjtő ív és a kérdés hitelesítését.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazás esetében nincs választópolgári aláírásgyűjtés, ezért nincs szükség aláírásgyűjtő ívre. Az OVB a népszavazásra bocsátandó konkrét kérdés hitelesítéséről dönt. A fakultatív népszavazási kezdeményezésre ezért értelemszerűen nem alkalmazhatók az aláírásgyűjtő ív formai követelményeire vonatkozó előírások.

3. Az Alkotmánybíróság a következőkben a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségét vizsgálta.

A kifogások szerint a hatályos jogszabályok nem használják „az állami vezetők" kifejezést, nem világos, hogy mit jelent a „rendszeresség", továbbá nem egyértelmű, hogy melyik hatóság feladata lenne a vizsgálat lefolytatása.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nem feltétele a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségének, hogy a kérdés a jogszabályok fogalomkészletét használja. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése ugyanis „nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezéskészletét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek *terminus technicusait* vegyék alapul" [először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

Az Alkotmánybíróság nem a népszavazást kezdeményezők szándékát vizsgálja [14/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 229, 231.], hanem azt, hogy eredményes népszavazás nyomán az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy milyen tartalmú jogalkotási kötelezettség terheli. „Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b)* pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban rögzített – alkotmányos korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Az egyértelműség követelményéből csupán az következik, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni: terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen." [először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

Jelen esetben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a választópolgárok egyértelműen állást tudnak foglalni a kérdésről, és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés meg tudja állapítani, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség. A kérdés alapján az Országgyűlés mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy pontosan meghatározza, az állami vezetők milyen széles körére terjeszti ki a vagyongyarapodási vizsgálatot, és arra milyen rendszerességgel kell sort keríteni. Az Országgyűlés kötelessége lenne az is, hogy meghatározza a vagyongyarapodási vizsgálat eljárási feltételeit.

Az Alkotmánybíróság – a fentiekben felsorolt indokok alapján – a 455/2007. (X. 24.) OVB határozatot helybenhagyta.

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

Budapest, 2008. március 10.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1329/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 40. számában

24/2008. (III. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazási kezdeményezés tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 456/2007. (X. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 456/2007. (X. 24.) OVB határozatával úgy döntött, hogy Lendvai Ildikó frakcióvezető és az MSZP képviselőcsoportjához tartozó további száznegyvenhét

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

országgyűlési képviselő által benyújtott országos népszavazási kezdeményezésben javasolt konkrét kérdést hitelesíti.

Az országos népszavazásra javasolt kérdés a következő:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy jogszabályban meghatározott munkakört betöltő köztisztviselők esetében rendszeresen vagyongyarapodási vizsgálatot folytasson le az állami adóhatóság?”

2. Eljárása során az OVB megállapította, hogy a kezdeményezést benyújtó országgyűlési képviselők száma több, mint amennyit az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9. § (1) bekezdése a fakultatív népszavazás kezdeményezéséhez megkövetel. Az OVB határozata szerint a kezdeményezés a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek is megfelel. Erre tekintettel az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát a 456/2007. (X. 24.) OVB határozatával hitelesítette.

3. A törvényes határidőn belül két kifogás érkezett az Alkotmánybíróságra.

Az egyik kifogás formai és tartalmi szempontból sem tartja jogszabályszerűnek az OVB által hitelesített kérdést. Az indítványozó szerint fakultatív népszavazási kezdeményezés esetében is irányadóak a választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazás aláírásgyűjtő ívére vonatkozó követelmények. Az ívnek a kérdéssel kell kezdődnie, egy íven egy kérdés szerepelhet és az aláírásoknak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük. Az indítványozó álláspontja az, hogy mivel a képviselők aláírását tartalmazó ívet egy olyan levélhez csatolták, amelyen valamennyi kérdés szerepelt, sérelmet szenvedett a szabad mandátum elve. A képviselők ugyanis nem válogathattak a kérdések között.

Mindkét beadványozó kifogásolta, hogy a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének, mert nem világos a „jogszabályban meghatározott munkakört betöltő köztisztviselők” és a „rendszeresség” fogalma. Továbbá, az egyik indítványozó álláspontja szerint a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, mert a szabályozási tárgykör nem követel törvényi szintű rendelkezéseket.

A kifogást benyújtók azt kérték, hogy az Alkotmánybíróság a 456/2007. (X. 24.) OVB határozatot semmisítse meg, és utasítsa az OVB-t új eljárás lefolytatására.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 28. §-a alapján az Alkotmánybíróság a kifogásokat egyesítette, és egységes eljárásban bírálta el.

II.

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

Alkotmány

28/C. § „(4) Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el.”

Nsztv.

8. § „(3) A kötelező népszavazás csak ügydöntő, a mérlegelés alapján elrendelt (a továbbiakban: fakultatív) népszavazás az Országgyűlés döntésétől függően – a (4) bekezdésben foglalt korlátozással – ügydöntő vagy véleménynyilvánító lehet.”

„9. § (1) A fakultatív népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést a köztársasági elnök, a Kormány, illetőleg az országgyűlési képviselők egyharmada az Országos Választási Bizottság elnökéhez nyújthatja be.

(2) Az Országos Választási Bizottság az Alkotmányban, valamint a 10. § *a)–d)* pontjaiban foglalt követelmények teljesítését megvizsgálja, és ennek alapján dönt a konkrét kérdés hitelesítéséről. Az Országos Választási Bizottság elnöke a hitelesítés eredményéről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét.”

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

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

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

d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,

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

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

Ve.

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

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

III.

A kifogások nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

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

2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazás aláírásgyűjtő ívére vonatkozó formai követelmények alkalmazandóak-e a köztársasági elnök, a Kormány vagy az országgyűlési képviselők egyharmada által kezdeményezett fakultatív népszavazás esetében.

Az Alkotmány 28/C. § (4) bekezdése alapján a köztársasági elnök, a Kormány vagy az országgyűlési képviselők egyharmada fakultatív népszavazást kezdeményezhet. [Az Országgyűlés dönt a népszavazás elrendeléséről abban az esetben is, ha az országos népszavazási kezdeményezést százezernél több, de kétszázezernél kevesebb választópolgár támogatja aláírásával, de ez az eset ennek az ügynek nem tárgya.] A fakultatív népszavazásra bocsátandó kérdést az OVB elnökéhez kell benyújtani. Az OVB az Alkotmányban és az Nsztv. 10. § *a)–d)* pontjaiban foglalt követelmények teljesítését megvizsgálja, és ennek alapján dönt a konkrét kérdés hitelesítéséről [Nsztv. 9. § (1) és (2) bekezdés]. Az Nsztv. is kifejezésre juttatja tehát, hogy a 10. § *e)* pontjában foglalt, az aláírásgyűjtő ívre vonatkozó követelmények vizsgálatának a köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazás esetében nincs helye.

Az Nsztv. külön-külön szabályozza az aláírásgyűjtő ív (10. §) és a kérdés hitelesítését (9. §). Az előbbi a választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazásra, az utóbbi a köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazásra vonatkozik. Az Nsztv. 12. §-a, a Ve. 117. § (1)–(2) bekezdése, 124/A. § (3) bekezdés *d)* pontja, valamint a 130. § (1) bekezdése is külön említi e két OVB hatáskört: az aláírásgyűjtő ív és a kérdés hitelesítését.

A köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazás esetében nincs választópolgári aláírásgyűjtés, ezért nincs szükség aláírásgyűjtő ívre. Az OVB a népszavazásra bocsátandó konkrét kérdés hitelesítéséről dönt. A fakultatív népszavazási kezdeményezésre ezért értelemszerűen nem alkalmazhatók az aláírásgyűjtő ív formai követelményeire vonatkozó előírások.

3. Az Alkotmánybíróság a következőkben a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségét vizsgálta.

A kifogások szerint sem a hatályos jogszabályokból, sem a köznyelv alapján nem egyértelmű, hogy mit jelent a „jogszabályban meghatározott köztisztviselők” kifejezés, és nem világos, hogy mit jelent a „rendszeresség”.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nem feltétele a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségének, hogy a kérdés a jogszabályok fogalomkészletét használja. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése ugyanis „nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezéskészletét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek *terminus technicusait* vegyék alapul” [először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

Az Alkotmánybíróság nem a népszavazást kezdeményezők szándékát vizsgálja [14/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 229, 231.], hanem azt, hogy eredményes népszavazás nyomán az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy milyen tartalmú jogalkotási kötelezettség terheli. „Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b)* pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban rögzített – alkotmányos korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Az egyértelműség követelményéből csupán az következik, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni: terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen.” [először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

Jelen esetben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a választópolgárok egyértelműen állást tudnak foglalni a kérdésről, és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés meg tudja állapítani, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség. A kérdés alapján az Országgyűlés mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy – az Alkotmány keretei között – pontosan meghatározza, a köztisztviselők milyen széles körére terjeszti ki a vagyongyarapodási vizsgálatot, és arra milyen rendszerességgel kell sort keríteni. Az Országgyűlés kötelessége lenne az is, hogy meghatározza a vagyongyarapodási vizsgálat eljárási feltételeit.

4. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy a népszavazásra szánt kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „az Országgyűlés Alkotmányban biztosított jogalkotói hatásköre teljes, és mind a Kormány, mind a Kormány tagjai irányába nyitott. Önmagában az, hogy jelenleg valamely jogviszonyt nem törvényi, hanem rendeleti szinten szabályoznak, nem zárja ki azt, hogy később az Országgyűlés törvényt alkosson abban a tárgyban. A kizárólagos törvényhozási tárgyak alkotmányi megjelenítése csupán példálódzó felsorolást tartalmaz, semmiképpen sem tekinthető zárt alkotmányi taxációnak. Időről időre az Országgyűlés jogköre, hogy eldöntse, mely kérdéseket kíván – figyelemmel az alkotmányi rendelkezésekre – törvényi úton szabályozni, és melyek azok a tárgykörök, amelyekben rendeleti szintű szabályozás elegendő, és ennek érdekében jogalkotásra irányuló felhatalmazást ad a jogalkotói hatáskörrel rendelkezőknek. A magyar jogforrási rend-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

szerben – a jogforrási hierarchia elvének megfelelően – az egyszer már törvényben szabályozott jogviszonyok átalakítása, megváltoztatása azonban csak törvénnyel történhet.” [Először: 53/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 414, 417.] Ezért a kérdés megítélése szempontjából nincs jelentősége annak, hogy törvénynél alacsonyabb szintű jogszabályok is tartalmaznak a tárgykört érintő szabályozást.

Az Alkotmánybíróság – a fentiekben felsorolt indokok alapján – a 456/2007. (X. 24.) OVB határozatot helybenhagyta.

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

Budapest, 2008. március 10.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám. 1330/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 12. számában

25/2008. (III. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazási kezdeményezés tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 439/2007. (X. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 439/2007. (X. 24.) OVB határozatával úgy döntött, hogy a dr. Semjén Zsolt és dr. Navracsics Tibor frakcióvezetők, továbbá a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt képviselőcsoportjához tartozó további százötvenegy országgyűlési képviselő által benyújtott országos népszavazási kezdeményezésben javasolt konkrét kérdést hitelesíti.

Az országos népszavazásra javasolt kérdés a következő:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy törvény tegye kötelezővé a miniszterelnök, a miniszterek, az államtitkárok és az országgyűlési képviselők vagyongyarapodásának évenkénti vizsgálatát?”

2. Eljárása során az OVB megállapította, hogy a kezdeményezést benyújtó országgyűlési képviselők száma több, mint amennyit az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9. § (1) bekezdése a fakultatív népszavazás kezdeményezéséhez megkövetel. Az OVB határozata szerint a kezdeményezés a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek is megfelel. Erre tekintettel az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát a 439/2007. (X. 24.) OVB határozatával hitelesítette.

3. A törvényes határidőn belül két kifogás érkezett az Alkotmánybíróságra.

Mindkét kifogásban szereplő érv, hogy a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének, mert nem határozza meg a vagyongyarapodási vizsgálat tartalmát, illetve az azt végző szervet. Az egyik beadványozó ezen túlmenően azt is kifogásolta, hogy az érintett személyi kör (miniszterelnök, miniszterek, államtitkárok, országgyűlési képviselők) miatt a kérdés több, önállóan is megválaszolható alkérdésből áll.

A kifogást benyújtók azt kérték, hogy az Alkotmánybíróság a 439/2007. (X. 24.) OVB határozatot semmisítse meg, és utasítsa az OVB-t új eljárás lefolytatására.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 28. §-a alapján az Alkotmánybíróság a kifogásokat egyesítette, és egységes eljárásban bírálta el.

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogásokat az Alkotmány, az Nsztv., valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

C. törvény (a továbbiakban: Ve.) alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

Alkotmány

28/C. § „(4) Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el."

Nsztv.

„9. § (1) A fakultatív népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést a köztársasági elnök, a Kormány, illetőleg az országgyűlési képviselők egyharmada az Országos Választási Bizottság elnökéhez nyújthatja be.

(2) Az Országos Választási Bizottság az Alkotmányban, valamint a 10. § *a)–d)* pontjaiban foglalt követelmények teljesítését megvizsgálja, és ennek alapján dönt a konkrét kérdés hitelesítéséről. Az Országos Választási Bizottság elnöke a hitelesítés eredményéről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét."

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

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

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

d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,

e) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek."

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

Ve.

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

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

III.

A kifogások nem megalapozottak.

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

2. Az Alkotmánybírósághoz benyújtott kifogások szerint a népszavazásra bocsátandó kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének, mert nem határozza meg a vagyongyarapodási vizsgálat fogalmát és tartalmát, illetve az azt végző szervet, továbbá több, önállóan is megválaszolható alkérdésből áll.

2.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nem feltétele a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségének, hogy a kérdés a jogszabályok fogalomkészletét használja. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése ugyanis „nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezéskészletét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek *terminus technicusait* vegyék alapul" [először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

Az Alkotmánybíróság nem a népszavazást kezdeményezők szándékát vizsgálja [14/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 229, 231.], hanem azt, hogy eredményes népszavazás nyomán az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy milyen tartalmú jogalkotási kötelezettség terheli. „Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b)* pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban rögzített – alkotmányos korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Az egyértelműség követelményéből csupán az következik, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni: terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen." [először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

Ezért a vagyongyarapodási vizsgálat fogalmának, tartalmának és az azt végző szervnek a meghatározása nem a népszavazást kezdeményezők kötelessége, hanem eredményes népszavazás esetén az Országgyűlésé. Az Országgyűlésnek kell mérlegelnie azt is, hogy a szabályozásnál milyen mértékben veszi alapul a vagyongyarapodási vizsgálatokra vonatkozó hatályos jogszabályok fogalmi rendszerét.

Az Alkotmánybíróság szerint a vizsgált konkrét kérdésben a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés meg tudja állapítani, hogy milyen jogalkotási kötelezettség terheli.

2.2. A választópolgári egyértelműség körében vizsgálja az Alkotmánybíróság azt is, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés nem áll-e több, különálló kérdésből. Az először az 52/2001. (XI. 29.) AB határozatban megfogalmazott követelmények szerint: „Önmagában az, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés több tagmondatból áll, nem sérti az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

foglalt egyértelműség követelményét. Ha azonban a kérdés több olyan alkérdésből áll, amelyek ellentmondanak egymásnak, amelyek egymáshoz való viszonya nem egyértelmű, vagy amelyek nem következnek egymásból, illetve amelyek tartalmilag egymáshoz nem kapcsolódnak, nemcsak az Nsztv. 13. § (1) bekezdése sérül, hanem csorbul az Alkotmány 2. § (2) bekezdésén alapuló népszavazáshoz való jog is." (ABH 2001, 399, 405.)

Mivel jelen esetben a kérdés elemei egymással tartalmi kapcsolatban állnak, és nem mondanak ellent egymásnak, az Alkotmánybíróság e tekintetben sem állapította meg azt, hogy a kérdés ellentétes az Nsztv. 13. § (1) bekezdésével.

Az Alkotmánybíróság – a fentiekben felsorolt indokok alapján – a 439/2007. (X. 24.) OVB határozatot helybenhagyta.

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

Budapest, 2008. március 10.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1333/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 40. számában

26/2008. (III. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 461/2007. (X. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 461/2007. (X. 24.) OVB határozata ellen.

Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés a benyújtott javaslat szerint fogadja el az egyes vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló, T/4117. számú törvényjavaslatot?"

Az OVB a kifogással támadott határozatát egyrészt arra alapította, hogy a kezdeményezés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt választópolgári egyértelműség követelményének, mivel a népszavazás tárgyát a „T/4117. számú törvényjavaslatban" határozza meg. A határozati indokolás szerint a választópolgároknak magából a kérdésből egyértelműen meg kell tudniuk határozni a kezdeményezés tartalmát, ám erre a kérdés megfogalmazása nem ad lehetőséget.

Az OVB másrészt megállapította, hogy a kezdeményezés elvonja az Országgyűlés jogalkotói hatáskörét, mivel „az eredményes népszavazás a törvényjavaslat benyújtáskori változatának az elfogadását tenné kötelezővé." Ez az OVB érvelése szerint alapvetően ellentétes a népszavazás intézményének alkotmányos rendeltetésével.

A kifogás 2007. november 8-án érkezett meg az OVB-hez, 2007. november 12-én pedig az Alkotmánybíróságra.

Az OVB határozat közzétételére a Magyar Közlöny 145. számában, 2007. október 26-án került sor, a kifogás előterjesztésére nyitvaálló törvényi határidő 2007. november 10-én járt le. Az OVB határozata ellen benyújtott kifogás a törvényes határidőn belül érkezett, ezért azt az Alkotmánybíróság érdemben bírálta el.

A kifogásban kifejtett álláspont szerint nem megalapozott az OVB határozatnak az a megállapítása, mely szerint a kérdés nem felel meg a választópolgári egyértelműség követelményének.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az indítványozó véleménye szerint a népszavazásra bocsátani kívánt kérdés egyértelmű, mivel „a törvényjavaslatok az Országgyűlés honlapján bárki számára hozzáférhetőek, azok tartalmát a választópolgárok megismerhetik.”

Az indítványozó kifejtette továbbá, hogy „az Országgyűlés jogalkotó hatáskörét elvonó népszavazási kérdés nem szerepel az Alkotmány tiltott tárgykörei között”, ezért az OVB erre alapított érvelése számára nem fogadható el. Az indítványozó ezzel összefüggésben rámutatott: „az a népszavazás lényege, hogy a nép közvetlenül gyakorolja az egyébként a parlament hatáskörébe tartozó ügyben a hatáskört.”

II.

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

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

2. Az Nsztv. érintett rendelkezései:

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

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

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

(...).”

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

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

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

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

(...)

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

III.

A kifogás nem megalapozott.

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

2. A kifogásban kifejtett álláspont szerint nem megalapozott az OVB határozatnak az a megállapítása, mely szerint a kérdés nem felel meg az állampolgári egyértelműség követelményének. Az indítványozó érvelése szerint a törvényjavaslatok – így a kérdésben szereplő T/4117. számú törvényjavaslat is – az Országgyűlés honlapján bárki számára hozzáférhetőek, azok tartalmát a választópolgárok megismerhetik. Ebből következően az indítványozó szerint a kérdés megfelel a választópolgári egyértelműség követelményének.

Az Alkotmánybíróság az 51/2001. (XI. 29.) AB határozatában a népszavazásra feltett kérdés egyértelműségének vizsgálatához kapcsolódóan kifejtette: „az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a népszavazáshoz való jog alanyi jogi jellegéből következően és e politikai jog teljesebb érvényesülése érdekében a népszavazásra szánt kérdés egyértelműségének megítélésekor jogorvoslati eljárása során az Alkotmánybíróságnak megszorítóan kell értelmeznie saját hatáskörét. A népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra »igen«-nel vagy »nem«-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen.” (ABH 2001, 392, 396.)

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azzal, hogy a kezdeményező a kérdésben a T/4117. számú törvényjavaslatra utalással határozta meg a kérdés tartalmát, sérül az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt állampolgári egyértelműség törvényi követelménye, mivel önmagából a kérdésből nem állapítható meg a kérdés tartalma. A választópolgár nem tudja ugyanis, hogy mi a konkrét tartalma a

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kérdésben szereplő, az Országgyűlés elé beterjesztett T/4117. számú törvényjavaslatnak.

A népszavazásra feltett kérdés – tartalmi tisztázatlansága miatt – nem egyértelmű, nem világos, a választópolgár arra nem tud egyértelmű választ adni. Csak a kérdésben egyértelműen és világosan megfogalmazott tartalom alapján tudnak a választópolgárok megalapozottan dönteni a kérdésről. A vizsgált esetben a választópolgárok döntésük meghozatalakor a kérdés alapján nem lehetnének tisztában azzal, miről döntenek, és nem tudják egyértelműen megítélni döntésük következményeit sem.

A fent kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelménynek ezért a 461/2007. (X. 24.) OVB határozatot, az abban foglalt kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítésének a megtagadását helybenhagyta.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelmény sérelme miatt a hitelesítést megtagadó OVB határozatot helybenhagyta – kialakult gyakorlatának megfelelően – nem vizsgálta, hogy a kérdés megfelel-e az egyéb alkotmányi és törvényi követelményeknek [44/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 553, 557.; 57/2006. (X. 13.) AB határozat, ABH 2006, 652, 656.; 17/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 242, 246.].

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

Budapest, 2008. március 10.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1335/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 40. számában

27/2008. (III. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazási kezdeményezés tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján – *dr. Bihari Mihály* és *dr. Kukorelli István* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 435/2007. (X. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB.) 435/2007. (X. 24.) OVB határozatával úgy döntött, hogy dr. Semjén Zsolt és dr. Navracsics Tibor frakcióvezetők valamint a Kereszténydemokrata Néppárt és a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség képviselőcsoportjához tartozó további százötvenegy országgyűlési képviselő által benyújtott országos népszavazási kezdeményezésben javasolt konkrét kérdés hitelesítését megtagadja.

Az országos népszavazásra javasolt kérdés a következő:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy törvény tiltsa meg politikai hirdetés sajtó és szabadtéri reklámhordozó útján történő közzétételét?”.

Az OVB határozatában arra hivatkozott, hogy a „vizsgált kérdés (...) nem tekinthető egyértelműnek, mert a kérdés egy egyszerű többséggel elfogadott törvényre utal, azonban tárgya alapján több olyan kérdést érint, – sajtószabadság, véleménynyilvánítás szabadsága, a pártok működése – amelyek csak kétharmados többséggel elfogadott törvénnyel szabályozhatók”. Hivatkozott arra is, hogy a kérdés több olyan fogalmat használ, amelyek köznapi értelme eltér a jogi definíciótól (sajtó, politikai hirdetés, szabadtéri reklámhordozó), így „a választópolgároknak a kezdeményezést támogató »IGEN« szavazata, illetve az e mögött lévő választói akarata nagy valószínűséggel nem ugyanazt a tárgykört fedi, mint amelyet az Országgyűlésnek az eredményes népszavazás útján újra kell szabályoznia”.

Végül az OVB hivatkozott arra is, hogy mivel az eredményes népszavazás a politikai tartalmú tömegkommunikáció betiltására kötelezné az Országgyűlést, ezért a kezdeményezés részben alkotmányellenes, részben lehetetlen célra irányul.

Az OVB határozata a Magyar Közlöny 2007. évi 145. számában, 2007. október 26-i dátummal jelent meg.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2. A határozat ellen két kezdeményező országgyűlési képviselő nyújtott be közös kifogást. A kifogás 2007. november 9-én érkezett az OVB-hez, az Alkotmánybíróságnak címezve. A kifogást a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-ának (1) bekezdésében meghatározott tizenöt napos határidőn belül lehet előterjeszteni. A kifogás határidőn belül érkezett. Az Alkotmánybíróság a kifogást a Ve. 130. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően soron kívül bírálta el.

2.1. A kifogást tevők hivatkoztak arra, hogy a minősített többséggel elfogadott törvények nem tartoznak a tiltott tárgykörbe, így az a körülmény, hogy valamilyen kérdést a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény szabályoz, nem akadálya népszavazás kezdeményezésének. Álláspontjuk szerint az, hogy a kérdés nem utal a minősített többségre, nem sérti az egyértelműség követelményét.

2.2. Hasonlóan egyértelműnek tartják a „sajtó”, „politikai hirdetés” és „szabadtéri reklámhordozó” fogalmakat. Ezek definícióit törvény tartalmazza, így e fogalmak csak egyféleképpen értelmezhetők. A „terminus technikusok egyértelmű, világos, felsorolás-jellegű megfogalmazására figyelemmel” kijelentik, hogy azok közbeszédben betöltött szerepe, a hozzájuk rendelt jelentéstartalom semmiben nem különbözik a törvényi meghatározástól.

2.3. A kifogást tevők tévesnek tartják az OVB azon érvelését is, hogy egy eredményes népszavazás a politikai tartalmú tömegkommunikáció betiltására kötelezné az Országgyűlést. Szerintük egy eredményes népszavazást követően csak az időszaki lap, és a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Médiatv.) szerinti műsorszolgáltató „esne ki” a körből, de korlátlanul a jelölő szervezetek és a jelöltek rendelkezésére állna a közvetlen és közvetett tájékoztatás minden további eszköze, így a Ve. szerinti plakátkészítés és -terjesztés is. A kérdésből ugyanis nem következik a sajtótermék általi politikai hirdetés tilalma (amelybe a plakát is tartozik), csak a sajtó útján történő hirdetésé.

II.

1. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései:

„2. § (...)

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

(...)

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

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

(...)

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

(4) Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el.”

2. A Ve. figyelembe vett rendelkezései:

„42. § (1) A választási kampány végéig a jelölő szervezetek és a jelöltek engedély nélkül készíthetnek plakátot. A plakát olyan sajtóterméknek minősül, amely engedély és bejelentés nélkül előállítható. Egyebekben a plakátra a sajtóról szóló jogszabályokat kell alkalmazni.

(...)

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

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

3. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) figyelembe vett rendelkezései:

„9. § (1) A fakultatív népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést a köztársasági elnök, a Kormány, illetőleg az országgyűlési képviselők egyharmada az Országos Választási Bizottság elnökéhez nyújthatja be.

(...)

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

4. A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (a továbbiakban: Sajtótv.) vonatkozó rendelkezései:

„20. § E törvény alkalmazásában:

a) sajtó: az időszaki lap, a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény szerinti műsorszolgáltató és a hírügynökség;

b) sajtótermék: az időszaki lap egyes lapszámai, a rádió- és a televízióműsor, a könyv, a röplap és az egyéb szöveges kiadvány – ide nem értve a bankjegyet és az értékpapírt –, a zeneművet, grafikát, rajzot vagy fotót tartalmazó kiadvány, a térkép, a nyilvános közlésre szánt műsoros filmszalag, videokazetta, videolemez, hangszalag és hanglemez, továbbá bármely más tájékoztatást vagy műsort tartalmazó, nyilvános közlésre szánt technikai eszköz;”

5. A Médiatv. vonatkozó rendelkezése:

„2. § E törvény alkalmazásában: (...)

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

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

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

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

6. A gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Reklámtv.) vonatkozó rendelkezése:

„2. § E törvény alkalmazásában: (...)

u) Szabadtéri reklámhordozó: reklám közzététele céljából építményen kívül elhelyezett eszköz, kivéve az árusítás helyén elhelyezett áru elérhetőségét jelző eszközöket."

III.

A kifogás nem megalapozott.

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

A népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló határozat egyedül a feltett kérdés alkotmányos megengedettségét dönti el. Ehhez időnként szükséges, hogy az Alkotmánybíróság állást foglaljon a népszavazási kérdés eredményes népszavazáson való elfogadása után alkotandó törvény lehetséges tartalmának alkotmányosságáról – de ez az állásfoglalás a kérdés megengedhetőségéről szóló döntés indokolásához tartozik, önállóan semmilyen alkotmányjogi kérdést nem dönt el. Ilyenkor az OVB és az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy a népszavazási kérdés magában foglal-e olyan törvényhozási kötelezettséget, amely az Alkotmánnyal tartalmilag ellentétes döntéshez vezethet, például alapjogot korlátozna; azonban nem dönt egy el sem fogadott törvény alkotmányellenességéről.

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

2.1. Az egyértelműség követelményét az Alkotmánybíróság már több határozatában értelmezte. Ezekben 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). Ugyanitt az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy nem feltétele a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségének, hogy a kérdés a jogszabályok fogalomkészletét használja. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése ugyanis „nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezéskészletét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek terminus technicusait vegyék alapul" [először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

A kérdésben szereplő fogalmak definícióját a Médiatv., a Sajtótv., illetve a Reklámtv. tartalmazza. Ugyan e törvények nem átfogóan, hanem csak tárgyi hatályukra kiterjedően alkalmazhatók, az ezekben szereplő meghatározások segítséget nyújtanak a népszavazási kérdésben szereplő fogalmak értelmezéséhez.

Az e törvényekben szereplő meghatározások és a kérdésben szereplő fogalmak köznapi értelemben bevett jelentései között nincs lényeges eltérés, így nincs ok annak feltételezésére, hogy a közember számára e szavak eleve értelmezhetetlenek lennének. A jelen ügyben vizsgált népszavazási kérdés is csak egyféleképpen értelmezhető, a népszavazási kérdés azt célozza, hogy párt, politikai mozgalom népszerűsítéséről szóló hirdetést ne lehessen időszaki lapban, a Médiatv. szerinti műsorszolgáltatóban vagy hírügynökségben, illetve szabadtéri reklámhordozón közzétenni.

2.2. A kérdés hitelesíthetősége szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az egyszerű vagy minősített többséggel elfogadott törvény módosítását célozza. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a kétharmados törvények nem állnak a többi törvény felett a jogforrási hierarchiában, s az Alkotmány alapján minden – bármilyen szavazati aránnyal meghozandó – törvény „egyenrangú" [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 63.]. Önmagában az a körülmény, hogy a kérdés nem utal kifejezetten arra, hogy kétharmados törvény módosítását irányozza elő, nem veti fel alappal a jogalkotói egyértelmű-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ség kérdését. Ha valamely kérdésben az Országgyűlés ügydöntő népszavazást rendel el, akkor a népszavazás eredményét követően megvizsgálja, hogy milyen törvényalkotási kötelezettség terheli, és annak – az Nsztv. 8. § (1) bekezdése alapján – köteles eleget tenni, függetlenül attól, hogy az adott kérdés egyszerű vagy minősített többségű szabályozást igényel.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a kérdés nem sérti az Nsztv. 13. § (1) bekezdését.

3. Jelen ügyben az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálta, hogy a népszavazási kezdeményezés szerinti kérdés alkotmányellenes tartalmú törvény elfogadásának kikényszerítésére irányul-e: a kérdésben tartott eredményes, ügydöntő népszavazás olyan törvény meghozatalához vezetne-e, amely alkotmányellenesen korlátozná a pártoknak azt a jogát, hogy az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon tevékenykedhetnek [Alkotmány 3. § (1) bekezdés], illetve közreműködnek a népakarat kialakításában [Alkotmány 3. § (2) bekezdés].

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

A 24/1992. (IV. 21.) AB határozat rámutatott: „Az Alkotmány 3. § (1) bekezdése a pártok alapításának és működésének szabadságát az általános rendelkezések körében önálló, nevesített alapjogként határozza meg és részesíti alkotmányos védelemben. Ez az előírás azonban a pártok szabad tevékenységét, s annak alkotmányos védelmét az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok keretei között biztosítja" (ABH 1992, 126, 128.). Az Alkotmánybíróság ezért jelen ügyben azt állapította meg, hogy a népszavazásra feltenni szánt kérdés alapján meghozandó törvény, ügydöntő népszavazás esetén, az Alkotmány 3. § (1) és (2) bekezdésében található jogok – a pártoknak az Alkotmány említett szabályai értelmében vett szabad tevékenységhez való joga és a népakarat kialakításában való közreműködés – korlátozásához vezetne.

A pártok szabad működése és a népakarat kialakításában való közreműködés nem korlátozhatatlan jogok. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[a]z állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan" [elsőként: 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.].

A népszavazási kérdés nem tesz különbséget a kampányidőszak alatti és azon kívüli politikai hirdetések között, azok sajtón és szabadtéri reklámhordozón történő közzétételét általános jelleggel célozza megtiltani. Megjegyzendő, a Médiatv. 11. § (1) bekezdése alapján választási időszakon kívül politikai hirdetés csak már elrendelt népszavazással összefüggésben közölhető, kampányidőszakon kívül azok közzétételét – a hatálya alá tartozó műsorszolgáltatók számára – a Médiatv. jelenleg sem teszi lehetővé.

A kiegyensúlyozott tájékoztatás megvalósulása érdekében a törvényhozó – az Alkotmány keretei között – korlátokat, feltételeket állíthat a politikai hirdetés közzétételére vonatkozóan, ez azonban nem eredményezheti a pártok Alkotmány 3. §-ában foglalt, említett jogainak aránytalan korlátozását.

Eredményes, ügydöntő népszavazás esetén – a sajtó fogalmát alapul véve – nem lehetne politikai hirdetést közzétenni időszaki lapban, rádióban, televízióban. Igaz ugyan, hogy a Ve. 42. §-ában meghatározott „plakát" a sajtó fogalmába nem tartozik bele, de – tekintettel arra, hogy „reklámozás" céljából építményen kívül elhelyezett eszköz, és ezért a kérdésben szereplő „szabadtéri reklámhordozó" fogalmához sorolható – a népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdés az ilyen módon közzé tett politikai hirdetés tiltását is célozza. Ugyan a kezdeményezés nem minden formáját tiltaná a pártok népszerűsítésének (továbbra is lehetőség lenne gyűlések szervezésére, szórólapokra stb.), de annak elterjedt, széles körben alkalmazott formáit tilalmazná, azokat, amelyek – jellegüknél fogva – leginkább alkalmasak a figyelemfelhívásra, a pártok tevékenységének bemutatására, ismertetésre.

Ezt alapul véve a jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdésben tartandó eredményes, ügydöntő népszavazás olyan törvény alkotására kötelezné az Országgyűlést, amely aránytalanul korlátozná a pártok Alkotmány 3. § (1) és (2) bekezdésében foglalt, arra vonatkozó jogait, hogy szabadon tevékenykedhetnek és közreműködnek a népakarat kialakításában. Emiatt az Alkotmánybíróság az OVB hitelesítést megtagadó határozatát helybenhagyta.

Az OVB határozatnak azzal a részével kapcsolatban, amely szerint a kérdés alapján tartott eredményes népszavazás gyakorlatilag a politikai tartalmú tömegkommunikáció betiltására kötelezné az Országgyűlést, az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a kérdés alapján meghozandó, a politikai hirdetést a kérdésben foglaltak szerinti általánosság-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gal tiltó törvény a szabad véleménynyilvánításhoz való jog [Alkotmány 61. § (1) bekezdés] aránytalan és ezért alkotmányellenes korlátozását is eredményezhetné.

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

Budapest, 2008. március 10.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a határozattal, a kérdés nem bocsátható országos népszavazásra. A határozat rendelkező részét azonban – meggyőződésem szerint – másként kellett volna indokolni. A népszavazás jogintézményével kapcsolatos vitatott alkotmányossági kérdéseken túl jelen ügyben az az alapjogot érintő kérdés merült fel, hogy kinek van joga politikai hirdetések közzétételére. A határozat indokolása szerint a kérdés alapján megalkotandó törvény elsősorban a pártok Alkotmányban biztosított jogait korlátozná aránytalan mértékben.

Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra. Ez a jog védelemben részesíti a politikai vélemények közlését és a politikai hirdetések megjelenítését. A politikai életben, a közügyek nyilvános megvitatásában nemcsak pártok vesznek részt. A politika nem korlátozódik a pártpolitikára. Politikai hirdetés közzétételére minden személy és közösség egyenlően jogosult, az nem a pártok kizárólagos joga. A népszavazásra bocsátandó kérdés sem csupán a pártok által közzétett, hanem mindenfajta politikai hirdetés betiltására vonatkozik.

A politikai kommunikáció jellemzően a nyomtatott sajtóban, az elektronikus médiában, az interneten folyik, és politikai üzenetek a közterek plakátjain is megjelennek. A most vizsgált kérdés éppen ezekről a helyszínekről tiltaná ki a politikai hirdetéseket.

Mindezek miatt a kérdés alapján lefolytatott népszavazás eredménye nyilvánvalóan a szabad véleménynyilvánításhoz fűződő alapjog lényeges tartalmát sértő törvény megalkotására kötelezné a jogalkotót. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak ezzel az indokolással kellett volna a 435/2007. (X. 24.) OVB határozatot helybenhagynia.

Budapest, 2008. március 10.

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1336/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 40. számában

28/2008. (III. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazási kezdeményezés tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 436/2007. (X. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 436/2007. (X. 24.) OVB határozatával úgy döntött, hogy dr. Semjén Zsolt és dr. Navracsics Tibor frakcióvezetők valamint a Kereszténydemokrata Néppárt és a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség képviselőcsoportjához tartozó további százötvenegy országgyűlési képviselő által benyújtott országos népszavazási kezdeményezésben javasolt konkrét kérdés hitelesítését megtagadja.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az országos népszavazásra javasolt kérdés a következő:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy törvény tiltsa meg a kormány, a helyi önkormányzat és a költségvetési szerv tevékenységét és terveit ismertető, magyarázó vagy népszerűsítő hirdetés sajtó és szabadtéri reklámhordozó útján történő közzétételét?”.

Az OVB a 436/2007. (X. 24.) OVB határozatában hivatkozott arra, hogy a kezdeményezésben foglalt korlátozás ellentétben áll az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében rögzített közérdekű adat megismeréséhez, terjesztéséhez való joggal. Az OVB álláspontja szerint a kezdeményezés elvonná „ezen jog (a kormány, az önkormányzatok és költségvetési szervek oldaláról kötelezettség) gyakorlásának (teljesítésének) valamennyi hatékony eszközét (...) [e]zzel burkoltan kivonná az alapjogok közül a közérdekű adat megismeréséhez való jogot”.

Az OVB határozata a Magyar Közlöny 2007. évi 145. számában, 2007. október 26-i dátummal jelent meg.

2. A határozat ellen a frakcióvezetők nyújtottak be közös kifogást. A kifogás 2007. november 9-én érkezett az OVB-hez, az Alkotmánybíróságnak címezve. A kifogást a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-ának (1) bekezdésében meghatározott tizenöt napos határidőn belül lehet előterjeszteni. A kifogás határidőn belül érkezett. Az Alkotmánybíróság a kifogást a Ve. 130. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően soron kívül bírálta el.

A kifogás szerint a törvényhozó alkotmányos keretek között is eleget tehet a népszavazási kezdeményezésben foglaltaknak, így a kérdés nem eredményezi az Alkotmány módosítását. A kifogást tevők álláspontja szerint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog nem csupán akkor érvényesülhet hatékonyan, ha a közérdekű adattal rendelkező szervek fizetett hirdetésben tájékoztatják a közvéleményt.

Hivatkoztak arra, hogy a közérdekű adatok terjesztése a sajtó elsődleges feladata, így az állampolgárok Alkotmány 61. §-ában rögzített joga ezen keresztül is maradéktalanul érvényesülhet.

Hangsúlyozták továbbá, hogy „a népszavazási kezdeményezés a közérdekű adatoknak a sajtó és szabadtéri reklámhordozó útján kizárólag hirdetésként történő közzétételét tiltaná meg, de ezzel közel sem meríti ki, csupán korlátozza a közérdekű adatok nyilvánosságra hozatalának rendkívül tág eszközrendszerét”.

II.

1. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései:

„2. § (...)

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

(...)

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

(4) Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el.

(...)

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

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

(3) A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, valamint a sajtószabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(4) A közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség felügyeletéről, valamint vezetőinek kinevezéséről, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről, illetőleg a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

2. A Ve. figyelembe vett 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.”

3. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) figyelembe vett rendelkezése:

„9. § (1) A fakultatív népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést a köztársasági elnök, a Kormány, illetőleg az országgyűlési képviselők egyharmada az Országos Választási Bizottság elnökéhez nyújthatja be. (...)

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

III.

A kifogás az alábbiak szerint nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § *h)* pontjának megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB a kérdés hitelesítése során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

A népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló határozat egyedül a feltett kérdés alkotmányos megengedettségét dönti el. Ehhez időnként szükséges, hogy az Alkotmánybíróság állást foglaljon a népszavazási kérdés eredményes népszavazáson való elfogadása után alkotandó törvény lehetséges tartalmának alkotmányosságáról – de ez az állásfoglalás a kérdés megengedhetőségéről szóló döntés indokolásához tartozik, önállóan semmilyen alkotmányjogi kérdést nem dönt el. Ilyenkor az OVB és az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy a népszavazási kérdés magában foglal-e olyan törvényhozási kötelezettséget, amely az Alkotmánnyal tartalmilag ellentétes döntéshez vezethet, például alapjogot korlátozna; azonban nem dönt egy el sem fogadott törvény alkotmányellenességéről.

2. Az OVB határozata szerint a kezdeményezés alkotmányellenesen korlátozná az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében meghatározott, közérdekű adatok megismeréséhez való jogot. E jog jelentéstartamával az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott. Ezekben rámutatott: „[a] közérdekű adatok nyilvánossága és megismerhetősége az Alkotmányban biztosított, az alaptörvényből közvetlenül is fakadó alapvető jog. A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviseleti testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntésalkotásra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat” [32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 183–184.]. A 34/1994. (VI. 24.) AB határozat pedig megállapította: „[a]z Alkotmány 61. § (1) bekezdése a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogot is alkotmányos alapjogként garantálja, amely a kommunikációs alapjogok jogegyütteséből az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti. Az információkhoz való hozzáférhetőség, az információk szabad áramlása különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű. A közérdekű adatok nyilvánossága, megismerhetősége gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának és azzal más vonatkozásban is szorosan összefügg” (ABH 1994, 177, 185.).

Az idézett alkotmánybírósági határozatból következően a közérdekű adatok nyilvánosságának egyik fő célja a közhatalom és az állami szervek tevékenységeinek átláthatósága. Ennek érdekében a közérdekű adatok megismerhetősége azt a követelményt támasztja az állami, helyi önkormányzati, illetve közfeladatot ellátó szerveknek – mint a kérdésben szereplő Kormány, a helyi önkormányzat és a költségvetési szerv – hogy tegyék lehetővé a jogalanyok számára azt, hogy tevékenységüket megismerhessék. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése azonban nem keletkeztet e szerveknek Alkotmányból eredő jogot arra, hogy a tájékoztatás módját korlátozásoktól mentesen válasszák meg. Ezért a továbbiakban az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a kérdésben meghatározott tilalom mellett is érvényesül-e a jogalanyok közérdekű adatokhoz való hozzáférésének a joga.

Az információhoz való hozzáférésnek csupán egyik módja a hirdetés. A köznapi értelemben jelentős különbség van hírközlés és hirdetés között. Az előbbi a tények, megtörtént eseményekről való tájékoztatást jelöli; ezt az értelmezést támasztja alá a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Médiatv.) 2. § 19. *h)* pontja is, amely szerint a hírszolgáltatás közszolgálati műsorszámnak minősül. Ezzel szemben a hirdetés olyan figyelemfelhívás, amely tipikusan a hirdettető kezdeményezésére, vagy annak támogatásával jön létre. A népszavazási kérdés nem a hírközlés, hanem általánosságban a hirdetés egyes módjait kívánja megtiltani. A népszavazási kezdeményezés a sajtó és a szabadtéri reklámhordozó útján közzétett hirdetéseket tiltaná meg a Kormány, a helyi önkormányzat és a költségvetési szerv számára. A tilalom nem érinti a hirdetések más módon (rendezvényeken, interneten, szórólapokon stb.) történő közzétételét.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a kérdésben tartandó eredményes ügydöntő népszavazás nem kötelezné az Országgyűlést olyan törvény megalkotására, amely a jogalanyok közérdekű adatok megismeréséhez való jogát alkotmányellenesen, aránytalanul korlátozná.

A kérdés alapján ugyanakkor az is megállapítható, hogy az a hirdetés tárgya szerinti korlátozást tartalmaz: a kérdésben felsorolt, egymástól jelentősen eltérő jogállású, feladatú szervek „tevékenységét és terveit ismertető, magyarázó vagy népszerűsítő hirdetés” tiltására irányul.

Ebben az összefüggésben figyelmet érdemel, hogy a költségvetési szerv fogalmába nemcsak a központi költségvetési szervek, hanem a helyi önkormányzati költségvetési szerv, továbbá a köztestületi költségvetési szerv is beletartozik, a helyi önkormányzat pedig a képviselő-testületet és szerveit (pl. hivatalát) is jelenti, miközben ezeknek a különféle szerveknek a tevékenysége, terveik ismertetése, magyarázása vagy népszerűsítése, vagy ezek tiltása

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

más-más jelentőséggel bír az illető szerv alaptevékenysége ellátása szempontjából; a kérdés alapján meghozandó törvény így más hatást gyakorolna példának okáért a Miniszterelnöki Hivatalra mint költségvetési szervre, és mást valamely települési önkormányzat által alapított költségvetési szervre.

3. Az Alkotmánybíróság ezért ezt követően azt vizsgálta, hogy a hitelesítésre benyújtott kérdés megfelel-e az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében szabályozott egyértelműség törvényi követelményének.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a népszavazásra szánt kérdés egyértelműségének megítélésekor az Alkotmánybíróságnak e jogorvoslati eljárás során megszorítóan kell értelmeznie a hatáskörét. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel egyértelműen lehet-e felelni, és a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés meg tudja állapítani, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség [először: 52/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 399, 402–404.], vagyis a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy ha a népszavazás eredményes, akkor annak eredménye alapján az Országgyűlés a hatályban lévő jogszabályok szerint el tudja-e dönteni, hogy 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.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján ugyanakkor nem feltétele a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségének, hogy a kérdés a jogszabályok fogalomkészletét használja. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése „nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezéskészletét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek terminus technicusait vegyék alapul” [először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

Jóllehet az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Nsztv. 13. § (1) bekezdése a népszavazás kezdeményezőjével szemben nem támaszt olyan követelményt sem, hogy a kérdés megfogalmazásakor pontosan meghatározza: a népszavazási kezdeményezés mely jogszabályok módosítására, hatályon kívül helyezésére, vagy változatlan állapotban való fenntartására irányul [43/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABK 2007. június, 565, 567.], a kérdésből mind a választópolgárok, mind az Országgyűlés számára ki kell derülnie, hogy milyen lehetséges következményekkel járhat a népszavazás [99/2007. (XII. 6.) AB határozat, ABK 2007. december, 1212, 1213.]. A jogalkotói egyértelműséggel szorosan összefüggő választópolgári egyértelműség követelményének része, hogy a választópolgárok a kérdés megválaszolásának lehetséges következményeit világosan lássák [26/2007. (IV. 25.) AB határozat, ABK 2007. április, 332, 334.].

Az a kérdés, amely arról szól, „Egyetért-e Ön azzal, hogy törvény tiltsa meg a kormány, a helyi önkormányzat és a költségvetési szerv tevékenységét és terveit ismertető, magyarázó vagy népszerűsítő hirdetés sajtó és szabadtéri reklámhordozó útján történő közzétételét?” értelmezhető úgy, hogy az – tevékenységére tekintet nélkül – valamennyi, az államháztartás részét képező, jogi személyiséggel rendelkező költségvetési szerv, ezek között a hatósági jogkörben eljárók számára is, lényegében mindenfajta hirdetés (hirdetmény, reklám, propaganda) sajtó és bármilyen szabadtéri reklámhordozó (hirdetőberendezés, hirdetőtábla) útján való közzétételének megtiltására irányul, függetlenül a hirdetés tartalmától, közzétevője által kívánt hatásától.

Ugyanakkor a kérdés értelmezhető úgy is, hogy az nem irányul a polgárok puszta tájékoztatását célzó, az információ átadásán kívül más hatás kiváltására nem törekvő, a költségvetési szerv alaptevékenységéhez, feladatvégzési és ellátási kötelezettségéhez kapcsolódó közlések hirdetés formájában való közzététele tiltására.

Megállapítható ezért, hogy a választópolgárok döntésük meghozatalakor a kérdés alapján nem lehetnek tisztában azzal, miről döntenek: csak a befolyásolásra törekvő figyelemfelhívások vagy a nem ilyen hirdetések tiltásáról is. Az Alkotmánybíróság ezért az OVB határozatát – a fenti indokok alapján – helybenhagyta.

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

Budapest, 2008. március 10.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1337/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 40. számában

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

29/2008. (III. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 437/2007. (X. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A Fidesz – Magyar Polgári Szövetség és a Keresztény-demokrata Néppárt országgyűlési képviselőcsoportjainak vezetői, illetve az említett pártok országgyűlési képviselőcsoportjainak további 151 országgyűlési képviselője az Alkotmány 28/C. § (4) bekezdése alapján országos népszavazásra javasolt konkrét kérdést nyújtott be hitelesítés végett az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB). A kérdés a következőképpen szólt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés úgy módosítsa az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvényt, hogy a tiszteletdíj és a költségtérítés összege az euró bevezetéséig ne emelkedhessen?”

Az OVB a 437/2007. (X. 24.) OVB határozatával a kérdés hitelesítését megtagadta. Indokolásában megállapította, hogy „az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. §-ának (1) bekezdése alapján a népszavazásra feltenni kívánt konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. A kezdeményezésben szereplő kérdés azonban több szempontból sem egyértelmű, hiszen egyrészt bizonytalan időpontot határoz meg az euro bevezetéséig kitétellel, amely nem csak nem meghatározható időpont, hanem maga a vélelmezett tény sem biztos, hogy bekövetkezik, hiszen a közös pénznemhez való csatlakozásra vonatkozó kötelezettség nincs. Nem állapítható meg továbbá a korlátozás kezdő időpontja sem, így nem határozható meg az az időpont, amelyet követően nem emelkedhet a tiszteletdíj, valamint a költségtérítés.”

Az OVB 437/2007. (X. 24.) OVB határozatával szemben a törvényes határidőn belül a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség országgyűlési képviselőcsoportjának vezetője és a Keresztény-demokrata Néppárt országgyűlési képviselőcsoportjának vezetője nyújtott be kifogást. Meglátásuk szerint az euró bevezetésének bizonytalan időpontja, valamint a korlátozás kezdő időpontjának hiánya nem befolyásolja a kérdés egyértelműségét. Utaltak a 63/2002. (XII. 3.) AB határozatra, a 74/2002. (XII. 19.) AB határozatra és a 43/2007. (VI. 27.) AB határozatra, ahol az Alkotmánybíróság kimondta, önmagában az, hogy a választópolgároknak egy feltételtől függő kérdésben kell állást foglalniuk, nem érinti a kérdés egyértelműségét. Az indítványozók szerint az euró bevezetése – mint bizonytalan esemény és időpont – habár függő jogi helyzetet teremt, mégis egyértelmű kötelezettséget ró az Országgyűlésre. Emellett az euró bevezetése nem is olyan bizonytalan esemény, mint ahogy azt az OVB a határozatában kifejtette. A konvergencia-program lényegében az euró bevezetésének menetrendjét tartalmazza, emellett az euró bevezetésével kapcsolatos feladatokról szóló 2184/2003. (VIII. 15.) Korm. határozat, az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepcióról szóló 96/2005. (XII. 25.) OGY határozat, és az új Magyarország Fejlesztési Terv elfogadásáról szóló 1103/2006. (X. 30.) Korm. határozat is tényként kezeli az euró-övezethez való csatlakozást. A korlátozás kezdő időpontjával kapcsolatban kifejtették, hogy ha a népszavazás eredményesen zárul, úgy a döntés a népszavazás időpontjától kötelezi az Országgyűlést a döntésnek megfelelő jogalkotásra, vagy meghatározott jogalkotástól való tartózkodásra. Tehát a kötelezettség kezdőidőpontja egyértelműen meghatározható.

II.

1. Az Alkotmánynak a kifogás elbírálása szempontjából jelentős rendelkezései:

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

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

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

(4) Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el.”

2. Az 1998. évi III. törvénynek (a továbbiakban: Nsztv.) a kifogás elbírálása szempontjából jelentős rendelkezései:

„8. § (1) Az eredményes ügydöntő népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás megtartásától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

keletkeztet, a törvény megalkotásától – számított három évig kötelező. Az Országgyűlés köteles a népszavazás döntésének haladéktalanul eleget tenni.

(2) A véleménynyilvánító népszavazás az állampolgárok közreműködését biztosítja az Országgyűlés döntéseinek meghozatalában, de nem kötelezi az Országgyűlést meghatározott tartalmú döntésre.

(3) A kötelező népszavazás csak ügydöntő, a mérlegelés alapján elrendelt (a továbbiakban: fakultatív) népszavazás az Országgyűlés döntésétől függően – a (4) bekezdésben foglalt korlátozással – ügydöntő vagy véleménynyilvánító lehet.

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

9. § (1) A fakultatív népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést a köztársasági elnök, a Kormány, illetőleg az országgyűlési képviselők egyharmada az Országos Választási Bizottság elnökéhez nyújthatja be."

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

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek (...)"

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

III.

A kifogás az alábbiak szerint nem megalapozott.

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

A népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló határozat egyedül a feltett kérdés alkotmányos megengedettségét dönti el. Ehhez időnként szükséges, hogy az Alkotmánybíróság állást foglaljon a népszavazási kérdés eredményes népszavazáson való elfogadása után alkotandó törvény lehetséges tartalmának alkotmányosságáról – de ez az állásfoglalás a kérdés megengedhetőségéről szóló döntés indokolásához tartozik, önállóan semmilyen alkotmányjogi kérdést nem dönt el. Ilyenkor az OVB és az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy a népszavazási kérdés magában foglal-e olyan törvényhozási kötelezettséget, amely az Alkotmánnyal tartalmilag ellentétes döntéshez vezethet, például alapjogot korlátozna; azonban nem dönt egy el sem fogadott törvény alkotmányellenességéről.

2. Az Alkotmánybíróság az 52/1997. (X. 14.) AB határozatában az Alkotmánynak a népszavazásra vonatkozó, jelenleg is hatályos rendelkezései alapján a következőket állapította meg:

„Az Alkotmány 28/C. § (2) és (4) bekezdésében az országos népszavazás két különböző fajtája található. Az Alkotmányt a 28/C. §-sal is kiegészítő 1997. évi LIX. törvény 3. § -ához fűzött indokolás szerint »a törvény egyértelműen meghatározza a népszavazás fajtáit jogalap (kötelező – fakultatív) és kötőerő (ügydöntő – véleményező) szerint, továbbá azt, hogy ezeket kik és milyen tárgykörökben kezdeményezhetik«.

A »jogalap« szerint megkülönböztetendő két népszavazási »fajta« egyrészt a 28/C. § (2) bekezdésben kimondott kötelező, másrészt a (4) bekezdésben rögzített fakultatív országos népszavazás. A 28/C. § (2) bekezdés értelmében országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére. A 28/C. § (4) bekezdés szerint mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el." (ABH 1997, 331, 338.)

Az Nsztv. 8. § (3) bekezdése értelmében a kötelező népszavazás csak ügydöntő, a mérlegelés alapján elrendelt (fakultatív) népszavazás, az Országgyűlés döntésétől függően ügydöntő vagy véleménynyilvánító lehet. Ez alól az Országgyűlés által már elfogadott, de a köztársasági elnök által még alá nem írt törvény megerősítéséről elrendelt népszavazás jelent kivételt, miután az az Nsztv. 8. § (4) bekezdése szerint ügydöntő. A véleménynyilvánító népszavazás az állampolgárok közreműködését biztosítja az Országgyűlés döntéseinek meghozatalában, de nem kötelezi az Országgyűlést meghatározott tartalmú döntésre [Nsztv. 8. § (2) bekezdés]. Ezzel szemben 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 [Nsztv. 8. § (1) bekezdés].

Jelen esetben az országgyűlési képviselők több, mint egyharmada az Alkotmány 28/C. § (4) bekezdése, illetve az Nsztv. 9. § (1) bekezdése alapján kezdeményezett fakultatív országos népszavazást. Az Nsztv. 8. § (3) bekezdése értelmében ezért a népszavazás az Országgyűlés döntésétől függően lehet ügydöntő vagy véleménynyilvánító. Ha az Országgyűlés úgy dönt, hogy valamely kérdésben ügydöntő népszavazást rendel el, akkor a kötőerő szempontjából nincs különbség a kötelező és a fakultatív nép-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

szavazás között. Az Országgyűlés mindkét esetben köteles a népszavazás eredményének megfelelő törvényt alkotni.

A népszavazásra bocsátandó kérdés megfogalmazásakor, a kérdés hitelesítésekor azonban még nem ítélhető meg, hogy a fakultatív népszavazási kezdeményezés ügydöntő népszavazáshoz vezet-e, mert az az Országgyűlés későbbi döntésétől függ, amire az országgyűlési képviselők egyharmadának mint kezdeményezőknek nincs meghatározó befolyása. Mivel a népszavazás ügydöntő jellege az Országgyűlés döntésétől függ, ezért a népszavazásra bocsátandó kérdés hitelesítésekor számolni kell azzal, hogy a kezdeményezés eredménye ügydöntő népszavazás is lehet.

3. Az Alkotmánybíróság a felhozott kifogások alapján megvizsgálta a megtámadott OVB határozatot.

3.1. Az Alkotmánybíróság több határozatában hangsúlyozta, hogy a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra »igen«-nel vagy »nem«-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. A kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen. [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 101/2007. (XII. 12.) AB határozat, ABK 2007. december, 1223, 1227.; 103/2007. (XII. 12.) AB határozat, ABK 2007. december, 1236, 1239.]

Az OVB szerint nem egyértelmű a kérdés, mert nem állapítható meg a korlátozás kezdő időpontja, ezért nem határozható meg az az időpont, amelyet követően nem emelkedhet az országgyűlési képviselők tiszteletdíja és költségtérítése.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a kérdés ebben a tekintetben megfelel az egyértelműség követelményének. Véleménynyilvánító népszavazás esetén a népszavazás időpontja irányadó, hisz – egyéb kitétel hiányában – az állampolgárok a népszavazás időpontjában hatályban lévő szabályokra figyelemmel alakítják ki az álláspontjukat és szavaznak a feltett kérdésre igennel vagy nemmel. Ugyanezen indokok alapján ügydöntő népszavazásnál is ezt kell figyelembe venni. Emellett az eredményes ügydöntő népszavazáson hozott döntés a népszavazás időpontjától köti az Országgyűlést, az akkor hatályos rendelkezések alapján tudja eldönteni, terheli-e jogalkotási kötelezettség, s ha igen, milyen. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB által felhozott indokok ebben a tekintetben nem helytállóak.

3.2. Az OVB megítélése szerint az országgyűlési képviselők tiszteletdíja és költségtérítése emelésének az euró bevezetéséhez való kötése miatt sem egyértelmű a kérdés, mivel az euró bevezetése önmagában egy bizonytalan esemény, ha sor is kerül rá, jelenleg pontosan nem határozható meg az időpontja.

Az Alkotmánybíróság már foglalkozott a kérdésben foglalt „felfüggesztő feltétellel", illetve annak az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműség követelményéhez való viszonyával. A 63/2002. (XII. 3.) AB határozatában kifejtette: „Az Alkotmány 28/C. § (3) bekezdése alapján, ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező. Az Nsztv. 8. § (1) bekezdése ezt úgy fogalmazza meg, hogy az eredményes ügydöntő népszavazással hozott döntés kötelező az Országgyűlésre. Az Alkotmány és az Nsztv. rendelkezései alapján tehát egy olyan népszavazási döntés esetében, amely valamely, a jövőben bekövetkező eseménytől függően kötelezi az Országgyűlést jogszabályalkotásra vagy éppen az attól való tartózkodásra, a parlament az esemény megtörténtének pillanatától köteles eleget tenni az Alkotmány 28/C. § (3) és az Nsztv. 8. § (1) bekezdésekben foglalt kötelezettségének." (ABH 2002, 342, 346–347.) Ebben az ügyben a kérdés az Alkotmánybíróság megfogalmazásában arra irányult, hogy ha a Magyar Köztársaság Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződésben Magyarország átmenetileg mentesül a külföldi és belföldi jogi személyek, valamint jogi személyiség nélküli egyéb szervezetek termőföld-tulajdonszerzési tilalma feloldásának kötelezettsége alól, úgy az átmeneti idő leteltéig e tilalmat a magyar jogalkotó feloldja vagy ne oldja fel. Hasonló kérdés vonatkozásában (külföldi magánszemélyek termőföld-tulajdonszerzési tilalmának feloldása) ugyanerre az eredményre jutott az Alkotmánybíróság a 74/2002. (XII. 19.) AB határozatban (ABH 2002, 447, 451.). Legutóbb pedig, a 43/2007. (VI. 27.) AB határozatban kimondta: „Önmagában az, hogy a kérdés alapján a választópolgároknak egy feltételtől függő kérdésben kell állást foglalniuk, nem érinti a kérdés egyértelműségét. A népszavazás során a választópolgároknak kell megítélniük, hogy egy feltételezett helyzetben felmerülő kérdésben állást kívánnak-e foglalni. Az Országgyűlést a népszavazás eredménye pedig értelemszerűen csak akkor fogja jogalkotásra kötelezni, ha a kérdésben szereplő feltétel bekövetkezik." (ABK 2007. június, 565, 567.) Az Alkotmánybíróság ezt annak a kérdésnek a vizsgálata során rögzítette, amely abban kérte a választópolgárok döntését, hogy az Országos Egészségbiztosítási Pénztárat – gazdasági társasággá történő alakítását követően – lehessen-e privatizálni, vagy maradjon állami tulajdonban?

Jelen esetben a jövőben bekövetkező esemény nem a jogalkotási kötelezettséggel vagy az attól való tartózkodással függ össze: az Országgyűlésnek az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvez-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény módosítására vonatkozó kötelezettsége egy eredményes ügydöntő népszavazás alapján azonnal beáll. Az euró bevezetése – tényként és időpontként – azt határozza meg, hogy a népszavazási döntéstől a jogalkotó mikor térhet el.

A korábbi és a jelen ügy közötti különbségek ellenére az Alkotmánybíróság – a hivatkozott határozatokban kifejtettekre is tekintettel – megállapította, hogy „az euró bevezetéséig" fordulat nem teszi a kérdést értelmezhetetlenné, arra igennel vagy nemmel lehet válaszolni, s eredményes népszavazás esetén a törvényalkotó is tudni fogja, terheli-e jogalkotási kötelezettség, s ha igen, milyen. A kérdés tehát megfelel az egyértelműség követelményének.

4. Az Alkotmánybíróság mindazonáltal figyelemmel volt az említett AB határozatok és a kifogással támadott OVB határozat meghozatala után a jogszabályi környezetben bekövetkezett változásokra.

Az Országgyűlés a 27/2007. (V. 17.) AB határozatra (ABK 2007. május, 387.; a továbbiakban: Abh.) tekintettel módosította az Nsztv. 8. § (1) bekezdését. A 2007. december 26. napjától hatályos szöveg szerint az eredményes ügydöntő népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás megtartásától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény megalkotásától – számított három évig kötelező.

Annak ellenére, hogy az euró magyarországi bevezetése nagy valószínűséggel meg fog történni, nem tekinthető teljesen bizonyosan bekövetkező eseménynek, idejét tekintve pedig igen nagy a bizonytalanság. Ezért az eredményes népszavazás egy előre meg nem határozható ideig kötné az Országgyűlést: fennáll annak a lehetősége, hogy ez az időtartam meghaladja az Nsztv.-ben rögzített három évet. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már hangsúlyozta: arra a kérdésre, hogy az Országgyűlés meddig van kötve az eredményes népszavazással meghozott döntéshez, az „örökös klauzula", azaz a népszavazási döntés megváltoztathatatlansága nem jelenthet megfelelő választ. (ABK 2007. május, 387, 392.) Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy eredményes ügydöntő népszavazás esetén sérülne az Nsztv. 8. § (1) bekezdésében foglalt szabály.

Az Nsztv. 10. § *c)* pontjában foglalt rendelkezés alapján meg kell tagadni a kérdés hitelesítését, ha annak megfogalmazása nem felel meg a törvényben előírt követelményeknek. Mivel az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Nsztv. módosított 8. § (1) bekezdése a folyamatban levő hitelesítési eljárásokban is alkalmazandó [10/2008. (I. 31.) AB határozat, MK 2008, 15. szám, 718, 720. o.], a módosítás hatálybalépésével a kérdés megfogalmazása az Nsztv. rendelkezésével ellentétessé vált, s ezért ügydöntő népszavazás kérdéseként nem hitelesíthető.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a 437/2007. (X. 24.) OVB határozatot – az OVB határozatban kifejtettektől eltérő indokok alapján – helybenhagyta.

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

Budapest, 2008. március 10.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1338/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 40. számában

30/2008. (III. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 438/2007. (X. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. A Fidesz – Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt országgyűlési képviselőcsoportjainak vezetői a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján az

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Alkotmánybírósághoz kifogást nyújtottak be az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 438/2007. (X. 24.) OVB határozata ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérik. Kifogásukban előadták, hogy az említett pártok országgyűlési képviselőcsoportjainak 151 országgyűlési képviselője 2007. október 15-én az Alkotmány 28/C. § (4) bekezdése alapján országos népszavazásra javasolt konkrét kérdés hitelesítésére, illetve országos népszavazás megtartására irányuló kezdeményezést nyújtottak be az OVB-hez. A kezdeményezésben a következő kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a miniszterelnök, a miniszterek, valamint az államtitkárok illetménye a 2002. december 31-én hatályos – a miniszterelnökre, a miniszterekre, valamint a politikai államtitkárokra vonatkozó – törvényi rendelkezések szerinti összegben kerüljön meghatározásra és ez az összeg az euró bevezetéséig ne változzon?”

Az OVB 2007. október 24-én meghozott, 438/2007. (X. 24.) OVB határozatával a népszavazási kezdeményezés hitelesítését megtagadta. A határozat indokolásában az OVB rögzítette, hogy az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. §-ának (1) bekezdése alapján a népszavazásra feltenni kívánt konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. Az OVB szerint „[n]em tekinthető egyértelműnek a kérdés, ha az tartalmilag több kérdést tartalmaz, amelyek önállóan értelmezhetőek és nincsenek szükségszerű tartalmi összefüggésben. A kezdeményezés két kérdést tartalmaz: egyrészt rendelkezne az illetmények mértékének 2002. december 31-ei állapot szerinti meghatározásáról, másrészt a meghatározott illetményi szint fenntartására kötelezne egy bizonytalan, nem feltétlenül bekövetkező időpontig – az euro bevezetéséig.” Az OVB határozatát az Nsztv. 9. §-ának (2) bekezdésére és 10. §-ának *c)* pontjára alapította.

2. A Ve. 130. § (1) bekezdése szerint a kifogás előterjesztésének határideje tizenöt nap. A 438/2007. (X. 24.) OVB határozat (a továbbiakban: OVBh.) a Magyar Közlöny 2007. évi 145. számában, 2007. október 26-án jelent meg. Az Alkotmánybírósághoz címzett kifogást 2007. november 9-én nyújtották be az OVB-hez. Az Alkotmánybíróság ennek alapján megállapította, hogy a kifogás a 15 napos határidőn belül érkezett.

Az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői határidőben érkezett kifogásukban előadták, hogy – ellentétben az OVBh.-ban foglaltakkal – a kezdeményezésben szereplő kérdés egyértelmű, így ebből az okból nem tagadható meg a kérdés hitelesítése. Azt a kezdeményezők sem vitatják, hogy a kérdés két tagmondatból áll, de álláspontjuk szerint attól még arra egyértelműen válaszolhat a választópolgár. A két tagmondat ugyanis nincs ellentmondásban egymással, sőt egymásból következnek, viszonyuk egyértelmű. Megítélésük szerint nem áll fönn a több alkérdésből álló kérdések egyértelműségével összefüggésben az Alkotmánybíróság 52/2001. (XI. 29.) AB határozatában megfogalmazott egyik kritérium sem. A Kormány tagjainak és az államtitkároknak az illetményét törvény szabályozza és törvény szabályozta a kezdeményezésben megjelölt időpontban, 2002. december 31-én is. Az akkor hatályos az Országgyűlésnek a köztársasági elnök, a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a Legfelsőbb Bíróság elnöke tiszteletdíjáról és juttatásairól szóló 2000. évi XXXIX. törvény (a továbbiakban: Eln.tv.) és a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény szabályai alapján pontosan kiszámítható mind a miniszterelnöki, mind a miniszteri, mind az államtitkári illetmény. A kifogás előterjesztői szerint a kérdés a jogalkotó időbeli kötöttsége tekintetében is egyértelmű, hiszen az nem határidő nélkül, hanem az euró bevezetésének időpontjáig terjedően rögzíteni az állami vezetők illetményét.

A kifogás előterjesztői utaltak a 63/2002. (XII. 3.) AB határozatra és a 74/2002. (XII. 19.) AB határozatra is, melyekben az Alkotmánybíróság kimondta, önmagában az, hogy a választópolgároknak egy feltételtől függő kérdésben kell állást foglalniuk, nem érinti a kérdés egyértelműségét. Az indítványozók szerint az euró bevezetése – mint bizonytalan esemény és időpont – habár függő jogi helyzetet teremt, mégis egyértelmű kötelezettséget ró az Országgyűlésre. Emellett az euró bevezetése nem is olyan bizonytalan esemény, mint ahogy azt az OVB a határozatában kifejtette. A konvergencia-program lényegében az euró bevezetésének menetrendjét tartalmazza, továbbá az euró bevezetésével kapcsolatos feladatokról szóló 2184/2003. (VIII. 15.) Korm. határozat, az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepcióról szóló 96/2005. (XII. 25.) OGY határozat, és az új Magyarország Fejlesztési Terv elfogadásáról szóló 1103/2006. (X. 30.) Korm. határozat is tényként kezeli az euró-övezethez való csatlakozást. A korlátozás kezdő időpontjával kapcsolatban kifejtették, hogy ha a népszavazás eredményesen zárul, úgy a döntés a népszavazás időpontjától kötelezi az Országgyűlést a döntésnek megfelelő jogalkotásra, vagy meghatározott jogalkotástól való tartózkodásra. Tehát a kötelezettség kezdőidőpontja egyértelműen meghatározható.

A kifogást tevő frakcióvezetők hivatkoznak az Alkotmánybíróság azon határozataira is – így például a 43/2007. (VI. 27.) AB határozatra – melyekben az Alkotmánybíróság nem tekintette önmagában alkotmányellenesnek vagy az Nsztv.-be ütközőnek azt, ha a kérdés megválaszolása során a választópolgároknak a feltételtől függő kérdésben kell állást foglalniuk.

Mindezek alapján kérik, hogy az Alkotmánybíróság a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján az OVBh.-t semmisítse meg és az OVB-t utasítsa új eljárás lefolytatására.

II.

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

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései:

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

(...)

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

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

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

(4) Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el.

(5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

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

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

c) az Alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseiről,

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

e) az Országgyűlés feloszlásáról,

f) a Kormány programjáról,

g) hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről,

h) a Magyar Honvédség külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról,

i) a helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlatásáról,

j) a közkegyelem gyakorlásáról.

(6) Az ügydöntő országos népszavazás eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott."

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

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

(2) A véleménynyilvánító népszavazás az állampolgárok közreműködését biztosítja az Országgyűlés döntéseinek meghozatalában, de nem kötelezi az Országgyűlést meghatározott tartalmú döntésre.

(3) A kötelező népszavazás csak ügydöntő, a mérlegelés alapján elrendelt (a továbbiakban: fakultatív) népszavazás az Országgyűlés döntésétől függően – a (4) bekezdésben foglalt korlátozással – ügydöntő vagy véleménynyilvánító lehet.

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

9. § (1) A fakultatív népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést a köztársasági elnök, a Kormány, illetőleg az országgyűlési képviselők egyharmada az Országos Választási Bizottság elnökéhez nyújthatja be.

(2) Az Országos Választási Bizottság az Alkotmányban, valamint a 10. § *a)–d)* pontjaiban foglalt követelmények teljesítését megvizsgálja, és ennek alapján dönt a konkrét kérdés hitelesítéséről. Az Országos Választási Bizottság elnöke a hitelesítés eredményéről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét.

(3) Ha az Országos Választási Bizottság a kérdést nem hitelesítette, az Országgyűlés elnöke a (2) bekezdés szerinti tájékoztatás kézhezvételét követő legközelebbi ülésnapon bejelenti, hogy a kezdeményezés nem felelt meg a jogszabályi követelményeknek.

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

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

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

d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,

(...)

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

a) a népszavazás megtartásáig, vagy

b) a kezdeményezés elutasításáig, illetőleg

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

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

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

14. § (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

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

konkrét kérdést, továbbá rendelkezik a népszavazás költségvetéséről.

(3) Az Országgyűlés elnöke a népszavazás elrendeléséről három napon belül tájékoztatja a köztársasági elnököt."

3. A Ve.-nek az országos népszavazás kezdeményezésével összefüggő jogorvoslatra vonatkozó szabályai:

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

(...)

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

III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § *h)* pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB a konkrét kérdés hitelesítésével összefüggő eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]. A népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló határozat egyedül a feltett kérdés alkotmányos megengedettségét dönti el. Ehhez időnként szükséges, hogy az Alkotmánybíróság állást foglaljon a népszavazási kérdés eredményes népszavazáson való elfogadása után alkotandó törvény lehetséges tartalmának alkotmányosságáról – de ez az állásfoglalás a kérdés megengedhetőségéről szóló döntés indokolásához tartozik, önállóan semmilyen alkotmányjogi kérdést nem dönt el. Ilyenkor az OVB és az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy a népszavazási kérdés magában foglal-e olyan törvényhozási kötelezettséget, amely az Alkotmánnyal tartalmilag ellentétes döntéshez vezethet, például alapjogot korlátozna; azonban nem dönt egy el sem fogadott törvény alkotmányellenességéről.

Az OVB a konkrét kérdés hitelesítését a kérdés egyértelműségével összefüggésben két okból tagadta meg. Az egyik, hogy a kezdeményezés két kérdést tartalmaz: rendelkezne az illetmények mértékének a 2002. december 31-i állapot szerinti meghatározásáról, valamint ennek az illetményi szintnek a fenntartására kötelezne. E két kérdés azonban önállóan értelmezhető és nincsenek szükségszerű tartalmi összefüggésben egymással. A másik ok, hogy a meghatározott illetményi szint fenntartására irányuló kötelezést egy bizonytalan, nem feltétlenül bekövetkező időpontig – az euró bevezetéséig – írná elő.

2. Az Alkotmánybíróság az 52/1997. (X. 14.) AB határozatban az Alkotmánynak a népszavazásra vonatkozó, jelenleg is hatályos rendelkezései alapján a következőket állapította meg:

„Az Alkotmány 28/C. § (2) és (4) bekezdésében az országos népszavazás két különböző fajtája található. Az Alkotmányt a 28/C. § -sal is kiegészítő 1997. évi LIX. törvény 3. § -ához fűzött indokolás szerint »a törvény egyértelműen meghatározza a népszavazás fajtáit jogalap (kötelező – fakultatív) és kötőerő (ügydöntő – véleményező) szerint, továbbá azt, hogy ezeket kik és milyen tárgykörökben kezdeményezhetik«.

A »jogalap« szerint megkülönböztetendő két népszavazási »fajta« egyrészt a 28/C. § (2) bekezdésben kimondott kötelező, másrészt a (4) bekezdésben rögzített fakultatív országos népszavazás. A 28/C. § (2) bekezdés értelmében országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére. A 28/C. § (4) bekezdés szerint mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el." (ABH 1997, 331, 338.)

Az Nsztv. 8. § (3) bekezdése értelmében a kötelező népszavazás csak ügydöntő, a mérlegelés alapján elrendelt (fakultatív) népszavazás az Országgyűlés döntésétől függően ügydöntő vagy véleménynyilvánító lehet. Ez alól az Országgyűlés által már elfogadott, de a köztársasági elnök által még alá nem írt törvény megerősítéséről elrendelt népszavazás jelent kivételt, miután az az Nsztv. 8. § (4) bekezdése szerint ügydöntő. A véleménynyilvánító népszavazás az állampolgárok közreműködését biztosítja az Országgyűlés döntéseinek meghozatalában, de nem kötelezi az Országgyűlést meghatározott tartalmú döntésre [Nsztv. 8. § (2) bekezdés]. Ezzel szemben 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 [Nsztv. 8. § (1) bekezdés].

3. Jelen esetben az országgyűlési képviselők több, mint egyharmada az Alkotmány 28/C. § (4) bekezdése, illetve az Nsztv. 9. § (1) bekezdése alapján kezdeményezett fakultatív országos népszavazást. A köztársasági elnök, a

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazás esetében nincs választópolgári aláírásgyűjtés, ezért nincs szükség aláírásgyűjtő ívre. Az OVB a népszavazásra bocsátandó konkrét kérdés hitelesítéséről dönt. A fakultatív népszavazási kezdeményezésre ezért értelemszerűen nem alkalmazhatók az aláírásgyűjtő ív formai követelményeire vonatkozó előírások. „Az Alkotmány 28/C. §-ának (5) bekezdése a népszavazásra nem bocsátható kérdéseket határozza meg. Ezekben a kérdésekben sem kötelező, sem fakultatív, sem ügydöntő, sem véleménynyilvánító népszavazásnak nincs helye." [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 263.]. Ugyanígy az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében szereplő követelmény – miszerint a konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni – is vonatkozik mind a kötelező, mind a fakultatív népszavazásra. Erre tekintettel e követelmények érvényesülését az Alkotmánybíróság jelen ügy kapcsán is vizsgálta.

Mivel az Nsztv. 8. § (3) bekezdése értelmében a mérlegelés alapján elrendelt (fakultatív) népszavazás az Országgyűlés döntésétől függően ügydöntő is lehet, az Országgyűlés dönthet úgy, hogy valamely kérdésben ügydöntő népszavazást rendel el. Ebben az esetben a kötőerő szempontjából nincs különbség a kötelező és a fakultatív népszavazás között. Az Országgyűlés mindkét esetben köteles a népszavazás eredményének megfelelő törvényt alkotni. A népszavazásra bocsátandó kérdés megfogalmazásakor, a kérdés hitelesítésekor azonban még nem ítélhető meg, hogy a fakultatív népszavazási kezdeményezés ügydöntő népszavazáshoz vezet-e, mert az az Országgyűlés későbbi döntésétől függ, amire az országgyűlési képviselők mint kezdeményezők egyharmadának nincs meghatározó befolyása. A népszavazás ügydöntő jellege az Országgyűlés döntésétől függ, ezért a népszavazásra bocsátandó kérdés hitelesítésekor számolni kell azzal, hogy a kezdeményezés eredménye ügydöntő népszavazás is lehet.

4. Az Alkotmánybíróság a felhozott kifogások alapján megvizsgálta a megtámadott OVB határozatot.

4.1. Az Alkotmánybíróság több határozatában hangsúlyozta, hogy a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra »igen«-nel vagy »nem«-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. A kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen. [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 101/2007. (XII. 12.) AB határozat, ABK 2007. december, 1223, 1227.; 103/2007. (XII. 12.) AB határozat, ABK 2007. december, 1236, 1239.]

Az OVB szerint nem egyértelmű a kérdés, mert az tartalmilag két kérdést tartalmaz, melyek önállóan értelmezhetők és nincsenek egymással szükségszerű tartalmi összefüggésben. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a kezdeményezésben szereplő kérdés egyértelműen megválaszolható igen-nel vagy nem-mel: az a választópolgár, aki egyetért azzal, hogy az állami vezetők illetménye a korábbi időpontban meghatározott szintre csökkenjen és ne is emelkedjen egészen az euró bevezetéséig, igennel szavazhat. Az a választópolgár, aki akár egyik, akár mindkét kérdésben eltérő állásponton van, nemmel szavazhat. Az 52/2001. (XI. 29.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rögzítette: „[...] az Alkotmánybíróság az egyértelműség vizsgálatakor arra a kérdésre keresi a választ, hogy a népszavazásra szánt kérdés kétséget kizáróan megválaszolható-e, eldöntendő kérdés esetében arra igennel vagy nemmel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. [...] A kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak azt is vizsgálnia kell: a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint terheli-e jogalkotási kötelezettség. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b)* pontjában foglaltak alapján az Országgyűlés törvényeket alkot. Ennek korlátja az Alkotmány 28/C. § (3) bekezdése, amely szerint az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Az Alkotmánybíróságnak jogorvoslati eljárása során nem feladata annak tisztázása, hogy a magyar jog hatályos szabályrendszere milyen jogi rendelkezéseket tartalmaz a népszavazásra bocsátandó kérdéssel kapcsolatosan. Az egyértelműség követelményéből csupán az következik, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni: terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen." (ABH 2001, 399, 403–404.) Ugyanebben a határozatban azt is rögzítette az Alkotmánybíróság, hogy „[ö]nmagában az, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés több tagmondatból áll, nem sérti az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét. Ha azonban a kérdés több olyan alkérdésből áll, amelyek ellentmondanak egymásnak, amelyek egymáshoz való viszonya nem egyértelmű vagy amelyek nem következnek egymásból, illetve amelyek tartalmilag egymáshoz nem kapcsolódnak, nemcsak az Nsztv. 13. § (1) bekezdése sérül, hanem csorbul az Alkotmány 2. § (2) bekezdésén alapuló népszavazáshoz való jog is. Minthogy a több, egymásnak ellentmondó vagy egymásból nem következő, illetve tartalmát tekintve egymástól eltérő alkérdést tartalmazó kérdés a szavazólapon is egy kérdésként jelenik meg, a közvetlen politikai részvétel joga nemcsak az aján-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lási joggal összefüggésben, hanem a szavazáskor is csorbul." (ABH 2001, 399, 405.)

A jelen népszavazási kezdeményezésben szereplő alkérdések egymáshoz tartalmilag kapcsolódnak, egyaránt az állami vezetők illetményének meghatározását célozzák. A két kérdés egymásnak nem mond ellent, és tartalmukban ugyanarra, az állami vezetők illetményére vonatkoznak. Ebből az okból tehát nem volt helye a hitelesítés megtagadásának.

4.2. Az OVB megítélése szerint az állami vezetők illetményi szintje változatlanságának az euró bevezetéséhez való kötése miatt sem egyértelmű a kérdés, mivel az euró bevezetése önmagában egy bizonytalan esemény, ha sor kerül is rá, jelenleg pontosan nem határozható meg az időpontja.

Az Alkotmánybíróság már foglalkozott a kérdésben foglalt „felfüggesztő feltétellel", illetve annak az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműség követelményéhez való viszonyával. A 63/2002. (XII. 3.) AB határozatában kifejtette: „Az Alkotmány 28/C. § (3) bekezdése alapján, ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező. Az Nsztv. 8. § (1) bekezdése ezt úgy fogalmazza meg, hogy az eredményes ügydöntő népszavazással hozott döntés kötelező az Országgyűlésre. Az Alkotmány és az Nsztv. rendelkezései alapján tehát egy olyan népszavazási döntés esetében, amely valamely, a jövőben bekövetkező eseménytől függően kötelezi az Országgyűlést jogszabályalkotásra vagy éppen az attól való tartózkodásra, a parlament az esemény megtörténtének pillanatától köteles eleget tenni az Alkotmány 28/C. § (3) és az Nsztv. 8. § (1) bekezdésekben foglalt kötelezettségének." (ABH 2002, 342, 346–347.) Ebben az ügyben a kérdés az Alkotmánybíróság megfogalmazásában arra irányult, hogy ha a Magyar Köztársaság Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződésben Magyarország átmenetileg mentesül a külföldi és belföldi jogi személyek, valamint jogi személyiség nélküli egyéb szervezetek termőföld-tulajdonszerzési tilalma feloldásának kötelezettsége alól, úgy az átmeneti idő leteltéig e tilalmat a magyar jogalkotó feloldja vagy ne oldja fel. Hasonló kérdés vonatkozásában (külföldi magánszemélyek termőföld-tulajdonszerzési tilalmának feloldása) ugyanerre az eredményre jutott az Alkotmánybíróság a 74/2002. (XII. 19.) AB határozatban (ABH 2002, 447, 451.).

Jelen esetben a jövőben bekövetkező esemény nem a jogalkotási kötelezettséggel vagy az attól való tartózkodással függ össze: az Országgyűlésnek az Eln.tv., továbbá a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény módosítására vonatkozó esetleges kötelezettsége egy eredményes ügydöntő népszavazás alapján azonnal beáll. Az euró bevezetése – tényként és időpontként – azt határozza meg, hogy a népszavazási döntéstől a jogalkotó mikor térhet el leghamarabb.

A korábbi és a jelen ügy közötti különbségek ellenére az Alkotmánybíróság – a hivatkozott határozatokban kifejtettekre is tekintettel – megállapította, hogy „az euró bevezetéséig" fordulat nem teszi a kérdést értelmezhetetlenné, arra igennel vagy nemmel lehet válaszolni, s eredményes népszavazás esetén a törvényalkotó is tudni fogja terheli-e jogalkotási kötelezettség, s ha igen, milyen. A kérdés tehát megfelel az egyértelműség követelményének.

4.3. Az Alkotmánybíróság mindazonáltal figyelemmel volt az említett AB határozatok és a kifogással támadott OVB határozat meghozatala után a jogszabályi környezetben bekövetkezett változásokra.

Az Országgyűlés a 27/2007. (V. 17.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh.) tekintettel módosította az Nsztv. 8. § (1) bekezdését, és megszüntette az Abh. rendelkező része 1. pontjának első mondatában megállapított alkotmányellenes helyzetet. Az Nsztv. 2007. december 26. napjától hatályos 8. § (1) bekezdése kimondja, hogy az eredményes ügydöntő népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás megtartásától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény megalkotásától – számított három évig kötelező.

Annak ellenére, hogy az euró magyarországi bevezetése nagy valószínűséggel meg fog történni, nem tekinthető teljesen bizonyosan bekövetkező eseménynek, idejét tekintve pedig igen nagy a bizonytalanság. Ezért az eredményes népszavazás egy előre meg nem határozható ideig kötné az Országgyűlést: fennáll annak a lehetősége is, hogy ez az időtartam meghaladja az Nsztv.-ben rögzített három évet. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már hangsúlyozta: arra a kérdésre, hogy az Országgyűlés meddig van kötve az eredményes népszavazással meghozott döntéshez, az „örökös klauzula", azaz a népszavazási döntés megváltoztathatatlansága nem jelenthet megfelelő választ. (ABK 2007. május, 387, 392.) Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy eredményes ügydöntő népszavazás esetén sérülne az Nsztv. 8. § (1) bekezdésében foglalt szabály.

Az Nsztv. 10. § *c)* pontjában foglalt rendelkezés alapján meg kell tagadni a kérdés hitelesítését, ha annak megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek. Mivel az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Nsztv. módosított 8. § (1) bekezdése a folyamatban levő hitelesítési eljárásokban is alkalmazandó [10/2008. (I. 31.) AB határozat, MK 2008. 15. szám, 718, 720.], a módosítás hatálybalépésével a kérdés megfogalmazása az Nsztv. rendelkezésével ellentétessé vált, s ezért ügydöntő népszavazás kérdéseként nem hitelesíthető.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a 438/2007. (X. 24.) OVB határozatot – a jelen határozatban megfogalmazott indokok alapján – helybenhagyta.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

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

Budapest, 2008. március 10.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1339/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 40. számában

32/2008. (III. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára irányuló indítványa tárgyában – *dr. Holló András, dr. Kukorelli István, dr. Paczolay Péter* és *dr. Trócsányi László* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Bragyova András* és *dr. Lévay Miklós* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy „az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló Megállapodás” kihirdetéséről szóló, az Országgyűlés 2007. június 11-i ülésnapján elfogadott törvény 3. §-ában foglalt Megállapodás 3. cikkének (2) bekezdése, 3. cikkének (3) bekezdése, és a törvény 4. §-a a Megállapodás 3. cikk (4) bekezdéséhez tett nyilatkozatot megállapító részében alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országgyűlés 2007. június 11-i ülésnapján törvényt fogadott el „az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló Megállapodás kihirdetéséről” (a továbbiakban: Törvény). Az Országgyűlés elnöke a Törvényt 2007. június 12-én küldte meg a köztársasági elnöknek kihirdetésre, sürgősségi kérelem nélkül. A köztársasági elnök az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § *a)* pontjára, 21. § (1) bekezdés *b)* pontjára, valamint 35. §-ára és 36. §-ára hivatkozva a részére előírt határidőn belül – 2007. június 27-én – kelt indítványában kérte az Alkotmánybíróságot, hogy végezze el a Törvénnyel kihirdetendő, az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló Megállapodás (a továbbiakban: EUIN-megállapodás) 3. cikkének (2) és (3) bekezdése, valamint a Törvény 4. §-ában az EUIN-megállapodás 3. cikkének (4) bekezdéséhez tett nyilatkozat előzetes alkotmányossági vizsgálatát.

2. A köztársasági elnök indítványában az alábbiakra mutatott rá:

2.1. Az EUIN-megállapodás nemzetközi szerződés, melynek szerződő felei az Európai Unió egyfelől, illetve az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság másfelől. Az EUIN-megállapodásra a jogalapot az Európai Unió számára az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: Szerződés) 24. és 38. cikke adja. Ugyanakkor a Szerződés 24. cikkének (5) bekezdése szerint az ilyen megállapodás „nem kötelezi azt a tagállamot, amelynek képviselője a Tanácsban kijelenti, hogy a megállapodásnak meg kell felelnie saját alkotmányos eljárási követelményeinek”. Minthogy a Törvény javaslatának indoklása szerint a Magyar Köztársaság képviselője tett ilyen nyilatkozatot, az EUIN-megállapodás kötelező hatályának elismerése és a belső joggá válása a nemzetközi szerződésekre vonatkozó hazai szabályok szerint történik. Ezért alkotta meg az Országgyűlés a Törvényt, amely egyrészt az EUIN-megállapodás – mint nemzetközi szerződés – kötelező hatályának elismerésére ad felhatalmazást, másrészt kihirdeti azt a magyar jogban.

2.2. Ezt követően a köztársasági elnök a saját indítványtételi jogosultságát elemezte és megállapította, hogy az Abtv. 36. § (1) bekezdése lehetővé teszi a számára, hogy a nemzetközi szerződés megerősítése előtt kezdeményezze annak alkotmányossági vizsgálatát. A megerősítés

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

fogalmát az Abtv. ugyan nem határozza meg, de a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. § *f)* pontja, a Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt, a szerződések jogáról szóló, az 1987. évi 12. törvényerejű rendelettel kihirdetett szerződést követve a megerősítést a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése fogalmába sorolja, annak egyik módozataként. A köztársasági elnök az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján a nemzetközi szerződés kötelező hatályát az Nsztv. 8. § (2) bekezdésében meghatározott módon ismeri el. Jelen esetben, amikor a nemzetközi szerződés kihirdetése törvénnyel történik, a köztársasági elnök annak aláírásával egyidejűleg okiratot állít ki a szerződés kötelező hatályának elismeréséről, amelynek kicseréléséről vagy letétbe helyezéséről a külpolitikáért felelős miniszter útján haladéktalanul gondoskodik. Következésképpen, az Abtv. 36. § (1) bekezdése lehetővé teszi a köztársasági elnök számára, ahogyan a 7/2005. (III. 31.) AB határozat is megállapította a szerződéskötési eljárásban résztvevőkre vonatkozóan, hogy a nemzetközi jogi kötelezettség vállalását, azaz az EUIN-megállapodás kötelező hatályának elismerését megelőzően kezdeményezhesse egy megkötendő nemzetközi szerződés általa alkotmányosan aggályosnak tartott rendelkezései alkotmánybírósági vizsgálatát. (ABH 2005, 83, 86.)

2.3. A következő részben az indítvány az EUIN-megállapodás aggályosnak tartott rendelkezéseit foglalta össze.

A köztársasági elnök megállapítja, hogy az EUIN-megállapodás célja a kiadatási ügyek gyorsítása és egyszerűsítése az EU tagállamai, illetve Izland és Norvégia között az EUIN-megállapodás melléklete szerinti – kibocsátó állam által kiállított – elfogatóparancs alkalmazásával. A végrehajtó állam területén elfogott személy átadásáról a végrehajtó állam igazságügyi hatósága dönt, döntésének korlátja, hogy az átadást csak meghatározott körülmények esetén tagadhatja meg.

2.3.1. A köztársasági elnök alkotmányellenesnek tartotta az EUIN-megállapodás 3. cikkének (2) bekezdését. Értelmezése szerint ez a rendelkezés főszabályként a kettős büntethetőség feltételéhez köti az átadási kötelezettség beálltát, de nem követeli meg, hogy az elfogatóparancs alapjául szolgáló cselekmény a kibocsátó állam joga és a végrehajtó állam joga szerint azonos tényállási elemekkel minősüljön bűncselekménynek.

2.3.2. A köztársasági elnök aggályosnak tartotta az EUIN-megállapodás 3. cikkének (3) bekezdését is, amely bizonyos – mindenekelőtt a terrorizmushoz és a szervezett bűnözéshez kapcsolódó – bűncselekmények esetén álláspontja szerint kizárja a kettős büntethetőség követelményének alkalmazását.

2.3.3. Az EUIN-megállapodás 3. cikkének (4) bekezdése lehetővé teszi a szerződő felek számára, hogy meghatározott bűncselekménycsoportok tekintetében és egyéb feltételek mellett olyan nyilatkozatot tegyenek, amelyben kizárják a kettős büntethetőségre vonatkozó 3. cikk (2) bekezdésében foglalt feltétel alkalmazását. A köztársasági elnök értelmezése szerint, ha valamelyik szerződő fél ilyen nyilatkozatot tesz, akkor igazságügyi hatóságai nem tagadhatják meg az elfogatóparancs végrehajtását arra hivatkozással, hogy az érintett cselekmény saját joguk szerint nem minősül bűncselekménynek. Az indítványozó utalt a Magyar Köztársaság által az EUIN-megállapodás 3. cikkének (4) bekezdéséhez tett nyilatkozatra, amelyben vállalja, hogy bizonyos feltételek mellett nem alkalmazza a kettős büntethetőség követelményét az átadási eljárás során. A nyilatkozat alkotmányossági vizsgálatát a köztársasági elnök azért kérte, mert az lényegét tekintve az EUIN-megállapodáson alapuló nemzetközi kötelezettségvállalás, mely megfelelő formában történő közlését követően a Magyar Köztársaság nemzetközi szerződéses kötelezettségét eredményezi.

2.4. Az EUIN-megállapodás 3. cikkének (2) és (3) bekezdése, valamint a 3. cikkének (4) bekezdéséhez tett nyilatkozat alkotmányossági vizsgálatát a köztársasági elnök az Alkotmány 57. § (4) bekezdésére alapítottan kezdeményezte, amely a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elveit emeli alapjogi rangra. Az indítvány ismertette ezen elvek tartalmát, és az azokat értelmező 11/1992. (III. 5.) AB határozat főbb megállapításait. Ennek keretében megállapította: „Az Alkotmány 57. § (4) bekezdésével ellentétes (...) az olyan jogszabály, mely úgy hatalmaz fel magyar hatóságokat a büntetőjogi felelősségre vonásra irányuló cselekmény elvégzésére, hogy az ennek alapjául szolgáló cselekmény az elkövetés időpontjában a magyar jog szerint nem bűncselekmény, illetve nem valósítja meg valamennyi releváns büntetőjogi tényállási elemet". A köztársasági elnök álláspontja szerint az indítvánnyal érintett rendelkezések, illetve nyilatkozat ilyen cselekmény esetében is lehetővé teszik a büntetőjogi felelősségre vonást.

2.5. A következő részben az indítványozó utalt arra is, hogy az Alkotmány 7. § (1) bekezdése, 2/A. §-a, valamint a 6. § (4) bekezdése alkalmazási körében az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének értelmezése és érvényesülése eltérő lehet, de véleménye szerint a sérelmezett rendelkezések egyik esetkörbe sem tartoznak.

2.6. Az indítványa utolsó részében a köztársasági elnök összegezte az addigi megállapításait és az Alkotmány 57. § (4) bekezdésére alapítottan kérte az Alkotmánybíróság véleményét az EUIN-megállapodás 3. cikke (2) és (3) bekezdésének és a 3. cikke (4) bekezdéséhez tett nyilatkozat alkotmányosságáról.

II.

1. Az Alkotmány indítvány elbírálásakor figyelembe vett rendelkezései:

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

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

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

2. A Törvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„3. § A megállapodás hiteles magyar nyelvű szövege a következő:

(...)

3. cikk

Hatály

(...)

(2) A (3) és (4) bekezdés sérelme nélkül, az átadás feltétele, hogy azok a cselekmények, amelyek miatt az elfogatóparancsot kibocsátották, a végrehajtó állam joga szerint tényállási elemeiktől és minősítésüktől függetlenül bűncselekménynek minősüljenek.

(3) A 4. cikkre, az 5. cikk (1) bekezdésének *b)–g)* pontjára, valamint a 6., 7. és 8. cikkre is figyelemmel, egy állam semmilyen esetben sem tagadhatja meg egy olyan személy magatartásával kapcsolatban kibocsátott elfogatóparancs végrehajtását, aki a terrorizmus visszaszorításáról szóló európai egyezmény 1. és 2. cikkében és a terrorizmus elleni küzdelemről szóló, 2002. június 13-i kerethatározat 1., 2., 3. és 4. cikkében említett, a terrorizmussal összefüggő kábítószerek és pszichotróp anyagok tiltott kereskedelme, vagy szándékos emberölés, súlyos testi sértés, emberrablás, személyi szabadság megsértése, túszejtés és erőszakos közösülés bűncselekményének vagy bűncselekményeinek egy közös célt követő csoport általi elkövetéséhez hozzájárul, amennyiben e cselekmények szabadságvesztéssel vagy olyan szabadságelvonással járó intézkedéssel büntethetők, amelynek maximális időtartama legalább tizenkét hónap, abban az esetben sem, ha az érintett személy az adott bűncselekmény vagy bűncselekmények tényleges elkövetésében nem vesz részt; az említett hozzájárulásnak szándékosnak kell lennie, és annak ismeretében kell történnie, hogy az illető személy részvételével hozzájárul az adott szervezet bűnözői tevékenységeinek megvalósulásához.

(4) Norvégia és Izland, egyrészről, és valamely tagállama nevében az Európai Unió, másrészről, nyilatkozatot tehet, amely szerint a kettős büntethetőségre vonatkozó, a (2) bekezdésben említett feltételt az alábbiakban meghatározott feltételeknek megfelelően viszonosság alapján nem alkalmazza. E Megállapodás értelmében és a cselekmény kettős büntethetőségének mérlegelése nélkül az elfogatóparancs alapján átadásra kerül sor az alábbi bűncselekmények esetében, amennyiben ezeknél a kibocsátó állam joga szerint a kibocsátó államban a büntetési tétel felső határa legalább háromévi szabadságvesztés vagy szabadságelvonással járó intézkedés:

– bűnszervezetben való részvétel,
– terrorizmus,
– emberkereskedelem,
– gyermekek szexuális kizsákmányolása és gyermekpornográfia,
– kábítószerek és pszichotróp anyagok tiltott kereskedelme,
– fegyverek, lőszerek és robbanóanyagok tiltott kereskedelme,
– korrupció,
– csalással kapcsolatos bűncselekmények, ideértve az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. július 26-i egyezmény értelmében az Európai Közösségek pénzügyi érdekeit sértő csalásokat is,
– bűncselekményből származó jövedelem tisztára mosása,
– pénzhamisítás, beleértve az euró hamisítását is,
– számítógépes bűnözés,
– környezettel kapcsolatos bűncselekmények, beleértve a veszélyeztetett állatfajok, valamint a veszélyeztetett növényfajok és -fajták tiltott kereskedelmét is,
– segítségnyújtás jogellenes beutazáshoz és tartózkodáshoz,
– szándékos emberölés, súlyos testi sértés,
– emberi szervek és szövetek tiltott kereskedelme,
– emberrablás, személyi szabadságtól való megfosztás és túszejtés,
– rasszizmus és idegengyűlölet,
– szervezett vagy fegyveres rablás,
– kulturális javak, beleértve a régiségeket és a műtárgyakat, tiltott kereskedelme,
– csalás,
– zsarolás és védelmi pénz szedése,
– termékhamisítás és iparjogvédelmi jogok megsértése,
– hivatalos okmányok hamisítása és az azzal való kereskedés,
– fizetőeszközök hamisítása,
– hormontartalmú anyagok és más növekedésserkentők tiltott kereskedelme,
– nukleáris vagy radioaktív anyagok tiltott kereskedelme,
– lopott gépjárművek kereskedelme,
– erőszakos közösülés,
– gyújtogatás,
– a Nemzetközi Büntetőbíróság joghatósága alá tartozó bűncselekmények,
– légi vagy vízi jármű jogellenes hatalomba kerítése,
– szabotázs.

(...)

4. § A Magyar Köztársaság a Megállapodáshoz az alábbi nyilatkozatokat teszi:

A 3. cikk (4) bekezdéshez:

A Magyar Köztársaság kijelenti, hogy a 3. cikk (2) bekezdésében szereplő feltételt nem alkalmazza a 3. cikk (4) bekezdésében szereplő bűncselekmény-kategóriák esetén, amennyiben ezeknél a kibocsátó állam joga szerint a kibocsátó államban a büntetési tétel felső határa legalább háromévi szabadságvesztés vagy szabadságelvonással járó intézkedés, feltéve, hogy a kibocsátó állam hasonló nyilatkozatot tett.

(...)”

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

III.

Az indítvány kapcsán az Alkotmánybíróság az Abtv. 1. § *a)* pontjában meghatározott hatáskörében járt el. Az Abtv. 1. § *a)* pontja értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény, továbbá a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálata. Az erre vonatkozó indítványnak az Abtv. 21. § (1) bekezdésében – az Abtv. 35–36. §-ában foglalt megkülönböztetést figyelembe véve – meghatározott szervtől vagy személytől kell származnia. Jelen esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a köztársasági elnök az Abtv. 36. § (1) bekezdésében, illetve 35. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően kezdeményezte egy nemzetközi szerződést kihirdető törvény egyes rendelkezései alkotmányosságának előzetes vizsgálatát.

A köztársasági elnök az Abtv. 36. § (1) bekezdése alapján nyújtotta be indítványát. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az EUIN-megállapodás nemzetközi jogi szerződésnek minősül. Az a tény, hogy az egyik oldalon az Európai Unió szerepel szerződő félként, nem jelenti azt, hogy az EUIN-megállapodás az Alkotmány 2/A. § értelmében közösségi jogi normának minősülne, hiszen nem az ún. alapító és módosító szerződések szerinti európai uniós, illetve európai közösségi hatásköröket változtatja meg, hanem az egyes tagállamok, illetve Izland és Norvégia viszonylatában létesít kötelezettségeket. Az ilyen természetű megállapodásokat maga az Európai Unió is úgy tekinti, hogy azok nemzetközi szerződések, amelyekre tehát a nemzetközi jog szabályai vonatkoznak. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság osztotta a köztársasági elnök álláspontját, hogy a jelen esetben a nemzetközi szerződés megkötése előtt alkotmányossági ellenőrzésre sor kerülhet, sőt tulajdonképpen ez az utolsó fázis, amikor erre még lehetőség nyílik, mivel a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése még nem történt meg. Az Alkotmánybíróság szerint annak, hogy a Törvény egyszerre tartalmazza a ratifikációra felhatalmazást és a kihirdetés aktusát – ami megfelel az Nsztv. 7. § (2) bekezdésében és 10. § (1) bekezdésének *a)* pontjában foglaltakkal bevezetett új gyakorlatnak – nincs kihatása az Abtv. 36. § alkalmazhatóságára.

IV.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben először az alábbiakra mutat rá.

A *nullum crimen sine lege* elv eredetileg az ellen kívánt biztosítékot nyújtani, hogy az állam büntetőjogi felelősségrevonást alkalmazhasson állampolgárával, illetve a területén tartózkodó külföldi személlyel szemben, ha ennek az államnak a joga szerint a kérdéses cselekmény az elkövetésekor nem volt bűncselekmény. A *nullum crimen sine lege* elv azonban a bűnüldözésben való nemzetközi együttműködés kialakulásával, a kiadatás/átadás intézményének a megjelenésével, a legújabb korban a nemzetközi büntetőtörvényszékek megjelenésével más összefüggésekben is jelentkezik.

Az indítványban felvetett alkotmányossági probléma azzal függ össze, hogy az EUIN-megállapodás az európai büntetőügyi és igazságügyi együttműködésben kialakított, olyan automatizmusokra épülő megoldást tett magáévá, ami jelentősen eltér a nemzetközi jog hagyományos megoldásaitól.

A kiadatási megállapodások tartalmi elemeit illetően megállapítható – és ez vonatkozik a magyar állam által kötött és az Alkotmánybíróság által áttekintett kiadatási megállapodásokra is –, hogy az államok leggyakrabban a bűncselekmények tételes felsorolásával és e felsorolásnak a cselekményekért kiszabható szabadságvesztés büntetés minimális időtartamának megjelölésével törekednek arra, hogy csak olyan bűncselekmények vonatkozásában valósuljon meg kiadatási együttműködés, amelyik a hazai jogban már bűncselekmény, éspedig összevethetően hasonló büntetéssel sújtható bűncselekmény. Az államok alkotmányos megoldásai dogmatikailag ezt vagy a *nullum crimen sine lege* elvhez (esetleg annak kiterjesztett értelemben történt felfogásához), vagy pedig a büntetőjogi legalitás egyéb alkotmányos garanciájához kapcsolják.

Az Alkotmánybíróság osztotta az indítványnak a korábbi alkotmánybírósági határozatokra visszamutató azt az álláspontját, hogy az Alkotmány 57. § (4) bekezdése a bűnössé nyilvánítást és a büntetéssel sújtást érdemben befolyásoló valamennyi büntető jogszabályra vonatkozik, ez a garancia akadálya minden olyan magyar közhatalmi cselekvésnek, mely a magyar Alkotmány hatálya alá tartozó személyek büntetőjogi felelősségére vonására irányul anélkül, hogy a felelősségre vonás alapjául szolgáló cselekmény a magyar jog szerint bűncselekmény lenne. Ennek a követelménynek a teljesülése a jelen esetben az Alkotmány 57. § (4) bekezdése és az EUIN-megállapodás tételes rendelkezéseinek egymással való összehasonlítása alapján vizsgálható meg.

Az indítvány azonban maga is felhívta a figyelmet az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének a 2. § (1) bekezdésével, a 2/A. § (1) bekezdésével, a 6. § (4) bekezdésével és a 7. § (1) bekezdésével összekapcsolható értelmezésének fontosságára.

V.

Az indítványban felvetett alkotmányossági probléma vizsgálatának megalapozásához az Alkotmánybíróság ezt követően elvégezte az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezés történeti, logikai és rendszertani értelmezését, különös figyelmet fordítva a „magyar jog szerint” fordulat tartalmára.

1. A rendszerváltozás előtt az Alkotmány nem tartalmazta a *nullum crimen sine lege* elvet, előtte legfeljebb az

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

1972. évi I. törvénnyel módosított Alkotmányba beiktatott akkori 54. § (1) bekezdésében megfogalmazott általános emberi jogi klauzula („A Magyar Népköztársaság tiszteletben tartja az emberi jogokat.”) jelenthetett áttételesen kapcsolódó elvet. A *nullum crimen sine lege* elvet ugyanakkor a magyar jog természetesen ismerte, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 2. §-ába foglalt tételes jogi szabályként. („A bűncselekményt az elkövetése idején hatályban levő törvény szerint kell elbírálni. Ha a cselekmény elbírálásakor hatályban levő új büntető törvény szerint a cselekmény már nem bűncselekmény, vagy enyhébben bírálandó el, akkor az új törvényt kell alkalmazni; egyébként az új büntető törvénynek nincs visszaható ereje.”)

A *nullum crimen sine lege* elv így az Alkotmánynak az 1989. évi XXXI. törvénnyel történt módosításával emelkedett alkotmányi szintre. A *nullum crimen sine lege* elv alkotmányi szintre emelését az akkor hivatalban levő Kormány kezdeményezte és szövegjavaslatán az ún. Ellenzéki Kerekasztallal folytatott tárgyalások eredményeként több módosítást eszközölt. E tárgyalások jegyzőkönyveit áttekintve megállapítható, hogy az akkori tárgyaló felek, majd utóbb alkotmányozó hatalomként az Országgyűlés az Alkotmány 57. § (4) bekezdése olyan tartalmú megfogalmazására törekedtek, hogy az feleljen meg az évszázados garanciális elvnek, miszerint csak azon az alapon lehet valakit bűnösnek kimondani, ha az általa elkövetett cselekményt a cselekmény elkövetésekor a törvény büntetni rendeli. Megállapítható, hogy a szövegezési változtatásokat azzal a szándékkal hajtották végre, hogy azok tartalma a szóhasználattól függetlenül a magyar és a nemzetközi jog szerinti büntetni rendeltséget egyaránt lefedje.

A fentiek szerint tehát, az alkotmányozó olyan megoldást akart, amely tartalmilag ugyanaz, mint az európai jogállamok alkotmányainak megoldása.

2. Az Alkotmánybíróság ezek után áttért „a magyar jog szerint” fordulat tartalmának az alkotmánybírósági határozatokban megadott, illetve azokból okszerűen következő értelmezés áttekintésére.

2.1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ez a fordulat természetesen először is a magyar törvényre, éspedig mindenekelőtt a Büntető Törvénykönyvre való utalást jelenti.

Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban (ABH 1992, 77.) már utalt a minőségi kritériumokra és a többi európai állam hasonló alkotmányos fordulataival való összhangra. „Az Alkotmánybíróság a *nullum crimen et nulla poena sine lege* elvét a büntetőjogi legalitás alkotmányos elve alapján értelmezi. Ennek kapcsán elvégezte az európai jogállamok alkotmányainak összehasonlító vizsgálatát. Megállapította, hogy ezek nem egyszerűen azt jelentik ki, hogy a bűncselekményt törvényben kell tiltani, és törvényben kell büntetéssel fenyegetni, hanem általában azt követelik meg, hogy a büntetőjogi felelősségre vonásnak, az elítélésnek és megbüntetésnek kell törvényesnek és törvényen alapulónak lennie. Ugyanazt teszik tehát, mint amit az Alkotmányunk 57. § (4) bekezdése előír.” (ABH 1992, 77, 86.)

2.2. A fordulat jelenti ugyanakkor a kihirdetés révén a magyar jog részévé tett nemzetközi szerződéseket is, részben az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés kapcsolódásával.

A Btk. több cikke nemzetközi szerződéses kötelezettségvállalás következményeként került be a törvénykönyvbe és több olyan is van (apartheid 157. §, nemzetközi szerződés által tiltott fegyver alkalmazása 160/A. §, nemzetközi gazdasági tilalom megszegése 261/A. §), amelyiknek az alkalmazása külön nemzetközi jogszabálytól, annak tartalmától függ. Ennek feltétele a szerződés kihirdetettsége. Az Alkotmánybíróság a 47/2000. (XII. 14.) AB határozatában megsemmisítette a Btk. 283/B. §-át, hangsúlyozva, hogy „egy jogszabályba foglalás nélküli, illetve egy közzé nem tett nemzetközi egyezmény előírásainak megszegése nem alapozhatja meg a büntetőjogi felelősséget.” (ABH 2000, 377, 380.)

2.3. A fordulat jelenti továbbá, az Alkotmány 7. § (1) bekezdésére tekintettel, adott esetben az egyetemes nemzetközi szokásjogon alapuló büntetendőség elfogadását.

Ebben az értelemben jellemezte a kapcsolatot az Alkotmánybíróság is a 2/1994. (I. 14.) AB határozatban, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye vonatkozásában: „A nemzetközi jog, amelynek szintén sarkalatos tételei között szerepel a *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* elve, az általános szabály alóli kivétel megengedhetőségének megfogalmazásával fogadta be magába a II. világháborút követő visszaható hatályú jogalkotást. Ennek a belső jogban is kihirdetett dokumentumai a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye. Az Alkotmány nem tartalmaz az Egyezségokmány és az Egyezmény kivételt engedő rendelkezéseihez hasonlót az 57. § (4) bekezdésében foglalt alkotmányos büntetőjogi alapelv alól. Azonban az 53/1993. AB határozat értelmében az Alkotmány 57. § (4) bekezdése és a 7. § (1) bekezdése egymásra tekintettel értelmezendők. »A *nullum crimen elv* feltétlen belső jogi érvényesülését garantáló 57. § mellett a 7. § (1) bekezdés erejénél fogva alkotmányosan érvényesülnek a nemzetközi büntetőjognak a háborús bűncselekményekre és az emberiség elleni bűncselekményekre vonatkozó szabályai.« (V.2.p.)” (ABH 1994, 41, 53–54.)

2.4. Az Alkotmánybíróság az elmúlt években hozott határozataiban rámutatott arra, hogy az Európai Unió jogrendszere nemzetközi jogi eredete ellenére önálló jogrendszer, amelyben az Alkotmánybíróság az ún. eredeti jogot, azaz „szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni” (1053/E/2005. AB határozat, ABH, 2006, 1824, 1828.), és ezek a „szerződések, mint elsődleges jogforrások és az Irányelv, mint másodlagos jogforrás közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársa-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak." [72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 861.].

Erre tekintettel akkor vetődhet fel az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének a 2/A. § (1) bekezdésével összefüggésben történő értelmezése, amikor olyan jogi aktus alkalmazandósága merül fel, amelynek meghozatalára az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdésében foglalt „az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig" fordulat értelmében az Európai Unió intézményei útján megvalósult hatáskörgyakorlás révén került sor. Ilyen az Európai Unión belül, az ún. belügyi és igazságügyi együttműködés területén fordulhat elő.

2.5. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének szövegében a „magyar jog" fogalma alá sorolódva az „eredeti" magyar jog, azaz a magyar büntető törvény, valamint emellett adott esetben egyes cselekmények büntetendőségét kimondó és magyar jogszabályként kihirdetett nemzetközi jogi kötelezettségvállalások, illetve az alkotmánybeli adopció révén a nemzetközi szokásjog, valamint a büntetendőséget kimondó és a magyar államot is kötelező európai uniós aktusok logikailag zárt rendszert képeznek.

3. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy e rendszer elemeit képező normáknak az elmúlt években tapasztalt megsokasodása egyik következménye azonban a számtalan átfedés: új nemzetközi szerződések, új európai uniós jogi aktusok jelennek meg, amelyek számos esetben csak megismételnek olyan kötelezettségeket, amelyeket a magyar állam által elfogadott és a hazai jogrendben kihirdetett nemzetközi jogi kötelezettségek, illetve az európai uniós együttműködés szabályai szerinti kötelezettségek már tartalmaznak.

Az államok egyre intenzívebbé váló büntetőjogi és igazságszolgáltatási együttműködése sokasodó, a magyar állam által elfogadott nemzetközi jogi és európajogi normáinak meg kell felelniük a magyar Alkotmány követelményeinek, mindenekelőtt a büntetőjogi legalitás követelményeinek, amelyek kiemelkedő fontosságára, alkotóelemeire, illetve teljesülésük elengedhetetlen feltételeire az Alkotmánybíróság számos határozatában rámutatott.

Az Alkotmánybíróság a büntetőjogi legalitást illetően kialakított gyakorlatából az következik, hogy bűncselekményi tényállást csak törvény állapíthat meg. A büntetni rendeltség lényegét a Btk. általános és különös része és a keretdiszpozíciók tartalma határozza meg. Csak olyan magatartás tekinthető bűncselekménynek, amit a törvény büntetendő cselekményként fogalmaz meg. Ezért a magyar jog szerinti bűncselekmény megítéléséhez feltétlenül szükséges a tényállási elemek megléte.

VI.

Az Alkotmánybíróság ezután az EUIN-megállapodás létrehozásának előzményeit tekintette át. Vizsgálata során kiemelkedő jelentőséget tulajdonított az Alkotmánybíróság az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) által elfogadott – az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló – kerethatározatnak (2002/584/IB kerethatározat, kihirdetve: Hivatalos Lap L 190, 2002. júl. 18., 0001–0020. o., a továbbiakban: Kerethatározat), amelyre tekintettel fogadták el az EUIN-megállapodást. Bár az indítvány nem tartalmaz erre vonatkozó kérelmet, de a szoros összefüggésre és a két dokumentum éppen az indítvány által érintett részek tekintetében megállapítható helyenkénti szó szerinti azonosságára tekintettel az Alkotmánybíróság azt külön is áttekintette.

1. Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a kiadatás napjainkban egyre kevésbé alkalmas eszköznek bizonyul a rendkívüli méreteket öltő – szervezett – bűnözés elleni harcban, főleg egy olyan határok nélküli térségben, mint amilyen az Európai Unió, ahol az államok közötti bizalom és együttműködés mértéke és értéke – jogi értelemben is – igen magas, és több jogintézmény tekintetében kiindulópontként szolgál.

Erre tekintettel az Amszterdami Szerződés az Európai Unió céljai közé emelte a „szabadság, biztonság és jog térségének" létrehozását, és ezzel radikális változások előtt nyitotta meg az utat a nemzetközi bűnügyi együttműködés területén is. E folyamat egyik legelső lépéseként az Európai Tanács tamperei ülésén döntöttek arról, hogy az Európai Unió tagállamai között a formális kiadatási eljárást el kell törölni, és azt fel kell váltani egy gyors átadási eljárással, amely a kölcsönös elismerés elvén alapul. Eszerint minden tagállam igazságügyi hatóságának – meghatározott feltételek mellett – el kell ismernie a másik tagállam kijelölt igazságügyi hatósága által hozzá eljuttatott, valamely keresett személy átadására vonatkozó kérelmét. Ez a jogi megoldás megnyitja az európai bűnüldözési terület határait azzal, hogy megkönnyíti a tagállamok közötti „határokon" átmenően is a bűnüldözést és az igazságszolgáltatást.

Ezen elv megvalósítása érdekében került sor 2002. június 13-án a Kerethatározat elfogadására a Tanács által. Az európai elfogatóparancs – mint új jogintézmény – alkalmazására az Európai Unió tagállamai között 2004. január 1-jétől került sor, a Magyar Köztársaság esetében az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Betv.) 99. § (1) bekezdése értelmében az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontjától. Az európai elfogatóparancs alapgondolata az, hogy ha valamely tagállam igazságügyi hatósága az általa kibocsátott jogi aktus alapján valamely büntetőeljárás alatt álló, vagy már elítélt személy átadását kéri, e határozatát az Európai Unió egész területén végrehajtják, és a személyt lehetőleg rövid időn belül részére átadják. Az új eljárási rendszerben az európai

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

elfogatóparancs végrehajtása elsődlegesen az igazságügyi hatóságok közötti eljárásra épül, és megszűnik a klasszikus kiadatási eljárásban jelen lévő közigazgatási és politikai döntési szint.

A Magyar Köztársaság vonatkozásában a Betv. tartalmazza a Kerethatározat végrehajtására vonatkozó szabályokat. A Betv. egyes cikkei csaknem szó szerint azonosak a Kerethatározatban foglaltakkal.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy már a Kerethatározat meghozatalának előkészületei során az Európai Unió egyik legfontosabb döntéselőkészítő intézménye, az Európai Bizottság kilátásba helyezte, hogy egy, az Izlandi Köztársasággal és a Norvég Királysággal megkötendő megállapodás erre a két államra is kiterjeszti a Kerethatározat hatályát. Ennek az alapja Izland és Norvégia, illetve a Tanács között, 1999. május 17-én kötött megállapodás a Schengen acquis átvételéről, alkalmazásáról és fejlesztéséről (Hivatalos Lap L 176, 1999. júl. 10. 36–52. o.). Később azonban az a döntés született, hogy ne a Kerethatározat hatályát terjesszék ki rájuk, hanem azonos tartalmú nemzetközi szerződést kössenek velük. Ennek a folyamatnak az egyik főállomása a Tanács 2006. június 27-i határozata az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló Megállapodás aláírásáról. Ezt a határozatot, az EUIN-megállapodás szövegével együtt az Európai Unió Hivatalos Lapja 2006. október 21-i L 292. száma tette közzé az Európai Unió valamennyi hivatalos nyelvén.

VII.

Az Indokolás V/2. pontjában már történt utalás az Alkotmánybíróságnak a büntetőjogi legalitást illetően kialakított gyakorlatában megfogalmazott követelményekre.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Törvény 3. §-ában foglalt EUIN-megállapodás szövege önmagában véve esetenként többféle értelmezést tesz lehetővé. Ez különösen vonatkozik az EUIN-megállapodás 3. § (2) bekezdésének „a végrehajtó állam joga szerint tényállási elemeiktől és minősítésüktől függetlenül” szövegrészére, amely – a Törvényben és csak a Törvényben – a központozás *(interpunctio)* megváltozása miatt tartalmilag is eltér a Kerethatározattól.

Az EUIN-megállapodás megfogalmazásakor az Európai Unió azt a megoldást alkalmazta, hogy amennyire csak lehet, szó szerint vegye át az EUIN-megállapodásba a Kerethatározat egyes rendelkezéseit, így az EUIN-megállapodás 3. cikke indítvánnyal érintett (4) bekezdésének a szövege azonos a Kerethatározat 2. cikke (2) bekezdésének a szövegével. Az EUIN-megállapodás 3. cikke indítvánnyal érintett (2) bekezdésében foglalt rendelkezés szövegével megegyező szabályt tartalmaz a Kerethatározat 2. cikke (4) bekezdésének második fele is.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a 3. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezés megfogalmazásakor nem az volt az uniós jogalkotó szándéka, hogy kifejezetten kizárja a kettős büntethetőség elvére való hivatkozást. Nem kívánta megvonni a végrehajtó államtól a jogot, hogy a saját joga szerinti büntethetőség fennállását megvizsgálja. Erre az indítványban is tükröződő értelmezésre azonban a Törvény – és csak a Törvény – tagadhatatlanul valóban alapot adhat, akkor, amikor nem alkalmazza azt a kiemelést, amit a Kerethatározat eszközölt.

Az Alkotmánybíróság – ahogyan a köztársasági elnök is hivatkozott rá – a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában összefoglalta, hogy a „*nullum crimen sine lege* és *nulla poena sine lege* alkotmányos alapelvek, amelyeknek számos büntetőjogi szabály adja meg jogszerű tartalmát. Ilyen szabály a bűncselekmény fogalomnak a Btk.-ban adott meghatározása, a büntetés és a büntetési rendszer törvényes fogalmai. A bűncselekmény fogalom ugyanúgy, mint a büntetés fogalma, az egyén büntetőjogi felelőssége és felelősségre vonása szempontjából döntő. Az egyén alkotmányos szabadságát, emberi jogait nem csak a büntetőjog különös részének tényállásai és büntetési tételei érintik, hanem alapvetően a büntetőjogi felelősség, a büntetéskiszabás és a büntethetőség összefüggő zárt szabályrendszere. (...) Összegezve: a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elvei a büntetőjogi legalitás alkotmányos elvének részei, (...)” (ABH 1992, 77, 86–87.).

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 3. §-a – ebben a részében – nem nyújt kellő garanciát az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében megfogalmazott követelmény maradéktalan érvényesüléséhez, ezért alkotmányellenes.

VIII.

Az Alkotmánybíróság az EUIN-megállapodás 3. cikk (3) bekezdésének az indítványban kért vizsgálatát is elvégezte és megállapította az EUIN-megállapodás 3. cikk (3) bekezdésében hivatkozott, a terrorizmus visszaszorításáról szóló strasbourgi egyezmény (kihirdette: 1997. évi XCIII. törvény) 1. és 2. cikkében, továbbá a terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2002/475/IB. sz. tanácsi kerethatározat 1–4. cikkében nevesített bűncselekményfajták vonatkozásában is a hazai jogi rendelkezésekkel való megfeleltethetőséget.

Megállapította továbbá, hogy a szándékos emberölés (Btk. 166. §), emberrablás (Btk. 175/A. §), túszejtés (ti.) mint terrorcselekmény, (Btk. 261. §), erőszakos közösülés (Btk. 197. §) bűncselekmények alapesetében is a kiszabható büntetési tétel alsó határa már eleve meghaladja az egy évet. Ugyanez a helyzet a visszaélés kábítószerrel bűncselekmények bizonyos alakzatainál. (Btk. 282/A. §, 282/B. §)

A súlyos testi sértés (Btk. 170. §), a személyi szabadság megsértése (Btk. 175. §) esetén alapesetben a büntetési tétel alsó határa nincs megszabva, de a Btk. Általános

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Része szerinti generális minimumra figyelemmel [40. § (2) bekezdése] a szabadságvesztés szükségképpen legalább két hónap. Ugyanakkor terrorcselekményként minősülésük esetében [a Btk. 261. § (9) bekezdésére tekintettel] a 261. § szerint büntetendők.

Az EUIN-megállapodás 3. cikk (3) bekezdése a hatálya alá eső cselekmények kritériumaként azt írja elő, hogy a büntetési tétel felső határa haladja meg az egy évet. Ez a súlyos testi sértés és a személyi szabadság megsértése esetén is teljesül, mivel büntetési tételük felső határa három év. Teljesül továbbá a visszaélés kábítószerrel bűncselekmény fent nem említett alakzatainál (Btk. 282. § és 282/C. §) is, ahol alapesetben a büntetési tétel felső határa előbbi esetében öt, illetve utóbbi esetében két év.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta ezek után azonban azt a személyi kört, amelynek tagjai a 3. cikk (3) bekezdése hatálya alá esnek és összevetette azt a Btk. fogalmi rendszerével:

– a Btk. 19. §-a szerint „elkövetők a tettes és a társtettes (tettesek), valamint a felbujtó és a bűnsegéd (részesek)”;

– a Btk. 20. §-ának (1) bekezdése szerint „tettes az, aki a bűncselekmény törvényi tényállását megvalósítja”. A (2) bekezdése szerint „társtettesek azok, akik a szándékos bűncselekmény törvényi tényállását, egymás tevékenységéről tudva, közösen valósítják meg.”;

– a Btk. 21. §-a szerint „(1) Felbujtó az, aki mást bűncselekmény elkövetésére szándékosan rábír. (2) Bűnsegéd az, aki a bűncselekmény elkövetéséhez szándékosan segítséget nyújt. (3) A részesekre is a tettesekre megállapított büntetési tételt kell alkalmazni.”;

– a Btk. 137. §-ának (7) bekezdése szerint „bűnszövetség akkor létesül, ha két vagy több személy bűncselekményeket szervezetten követ el, vagy ebben megállapodik, és legalább egy bűncselekmény elkövetését megkísérlik, de nem jön létre bűnszervezet.”;

– a Btk. 137. §-ának (8) bekezdése szerint „bűnszervezet: három vagy több személyből álló, hosszabb időre szervezett, összehangoltan működő csoport, amelynek célja ötévi vagy ezt meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmények elkövetése.”

Ugyanakkor az EUIN-megállapodás 3. cikkének (3) bekezdése az ott felsorolt, imént ismertetett bűncselekmények esetében az átadás hatálya alá tartozónak tekinti azt, aki magatartásával e bűncselekmények valamelyikének elkövetéséhez „hozzájárul”, de az adott cselekmény tényleges elkövetésében nem vesz részt. E „hozzájárulásnak” szándékosnak kell lennie, és annak ismeretében kell történnie, hogy az illető személy részvételével „hozzájárul” az adott szervezet bűnözői tevékenységeinek megvalósulásához.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az EUIN-megállapodás 3. cikke (3) bekezdésének magyar szövegében szereplő „hozzájárulás” nem szükségképpen és nem minden esetben azonosítható a Btk. idézett cikkei szerinti fogalmakkal, különös tekintettel a „segítségnyújtás”-ra.

Szemben a 3. cikk (2) bekezdésének vizsgálata során alkalmazott módszerrel, a 3. cikk (3) bekezdése esetében az Alkotmánybíróság a Kerethatározattal nem tudta összevetni a szöveget, mivel abban ilyen tartalmú cikk nincs.

Az EUIN-megállapodás 3. cikk (3) bekezdése annyira egyértelmű parancsot hordoz (ti. „egy állam semmilyen esetben sem tagadhatja meg” a fentiek szerint kibocsátott elfogatóparancs végrehajtását), hogy a büntetőjogi legalitás alkotmányos kritériumai alapján nem engedhető meg, hogy ez olyan elkövetői magatartásokra mutasson, amelyek különbözőképpen értelmezhetők és a Btk. fogalmi rendszeréhez bizonytalanul illeszkednek. E bizonytalanságot semmiképpen sem tudja ellensúlyozni, hogy a 3. cikk (3) bekezdése ugyanakkor az 5. cikk (1) bekezdésének *b)–g)* pontjára valamint a 6., a 7., és a 8. cikkre történő utalásával mégis lehetőséget nyújt a végrehajtás megtagadására, többek között a vétőképtelen kor, a *ne bis in idem re* szabály, az elévülés, illetve a kegyelem esetén.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 3. §-a – ebben a részében is – az Alkotmány 57. § (4) bekezdésével ellentétes, továbbá nem teljesíti a normavilágosságnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből kibontott követelményét, ekként alkotmányellenes.

IX.

Az Alkotmánybíróság figyelmet fordított arra a tényre, hogy a Kerethatározat szóhasználatát szorosan követő EUIN-megállapodás előkészítése során a két érintett állam büntetőtörvénykönyvének érintett diszpozícióit és büntetési tételeit ellenőrizték, egyeztették, és csak a büntetőtörvénykönyvek módosítása után került sor arra, hogy az EUIN-megállapodást az Európai Unió részéről, illetve Norvégia és Izland részéről aláírják. Ez az egyeztetési folyamat a jogrendszerek között az átadási együttműködést akadályozó mérvű különbözőségek lehetőség szerinti kiküszöbölésére irányult. (A Lisszaboni Szerződésnek a 69A., 69B. cikkeiben foglalt rendelkezései ugyanakkor maguk is a büntető jogi tényállások vonatkozásában a harmonizáció további, szükségesnek tartott elmélyítését irányozzák elő.)

Az európai büntetőügyi és igazságszolgáltatási együttműködésben kulcselemet képező szabály, az együttműködésben résztvevő másik állam jogrendszerébe vetett bizalom. Ez nem korlátozódik az Európai Unióra (illetve azon belül a schengeni együttműködésben résztvevő államokra), hanem a schengeni együttműködésben teljes jogú tagként résztvevő minden állam vonatkozásában irányadó, függetlenül attól, hogy az illető állam egyszersmind tagja-e az Európai Uniónak, vagy sem. Ennek a szabálynak a meghirdetése, a *ne bis in idem re* szabály tartalmának összefüggéseiben elemezve, éppen Norvégia vonatkozásában került kimondásra az Európai Közösségek Bíróságának a Leopold Henri Van Esbroeck (affaire C–436/04) ügyhöz kapcsolódó, 2006. március 9-én hozott előzetes állásfoglalása 30. §-ában.

Ezután az Alkotmánybíróság az EUIN-megállapodás 3. § (4) bekezdésében felsorolt 32 bűncselekmény tény-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

állásainak a magyar Btk.-val való megfeleltethetőségét vizsgálta. Megállapította, hogy a hormontartalmú anyagok és más növekedésserkentők tiltott kereskedelme bűncselekménynek nincs megfelelője a Btk.-ban.

A Btk-nak az 1998. évi LXXXVII. törvénnyel történő módosítása a 283/B. § gyanánt iktatott be egy tényállást „visszaélés teljesítményfokozó szerrel vagy módszerrel" cím alatt. Ez tulajdonképpen az Európa Tanács keretében, Strasbourgban 1989. november 16-án létrejött, a tiltott teljesítményfokozó szerek és módszerek használata elleni egyezményből fakadó kötelezettségek végrehajtása végett került be a Btk.-ba. Jóllehet ez az „anti-doping convention" Magyarország vonatkozásában 1990 óta hatályos egyezmény volt, sokáig nem került kihirdetésre. Az Alkotmánybíróság a 47/2000. (XII. 14.) AB határozatában megsemmisítette a Btk. 283/B. cikkét, hangsúlyozva, hogy „egy jogszabályba foglalás nélküli, illetve egy közzé nem tett nemzetközi egyezmény előírásainak megszegése nem alapozhatja meg a büntetőjogi felelősséget." (ABH 2000, 377, 380.)

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy 2000. óta nem került sor arra, hogy az Országgyűlés önálló, részletes büntetőjogi definíciót alkosson e tárgyban, közben azonban a 2003. évi LXXVIII. törvénnyel történő kihirdetéssel a magyar jog részévé tette a kérdéses európa tanácsi egyezményt. Ezzel a ténnyel azonban a jogi koordináták is alapvetően megváltoztak, immár nem áll fenn az a helyzet, amit az Alkotmánybíróság a 47/2000. (XII. 14.) AB határozatban kifogásolt.

Erre a tényre, valamint a Kerethatározatra, az azt implementáló Betv.-re is figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kettős büntethetőség feltételéről való lemondás a „hormontartalmú anyagok és más, növekedésserkentők tiltott kereskedelme" bűncselekmény vonatkozásában ellentétes az Alkotmány 57. § (4) bekezdésével. Amennyiben a Magyar Köztársaság elismeri az EUIN-megállapodás kötelező hatályát, azt a kötelezettséget is vállalja, hogy ha annak 3. cikke (4) bekezdésében felsorolt bűncselekmények közül a „hormontartalmú anyagok és más, növekedésserkentők tiltott kereskedelme" bűncselekmény elkövetésére hivatkozással norvég vagy izlandi igazságszolgáltatási szerv elfogatóparancsot ad ki, amelyben Magyarországot jelöli végrehajtó államként, a magyar igazságszolgáltatási szervnek teljesítenie kell a parancsot attól függetlenül, hogy a magyar jog a kérdéses cselekményt nem minősíti annak. Az EUIN-megállapodás nem ad lehetőséget a 3. cikk (4) bekezdésében felsorolt bűncselekményekre vonatkozóan olyan fenntartás- vagy nyilatkozattételre, amely a kötelező hatályt egyoldalúan – azaz nem viszonosságon alapulóan – kizárja.

A *nullum crimen sine lege* elvet az EUIN-megállapodást kihirdetni kívánó törvényre vetítve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy abban tulajdonképpen van olyan *crimen,* ami mögött biztos, hogy jelenleg nincs *lex,* vagyis a magyar Btk.-ból hiányzik a bűncselekményi tényállása: ez a hormontartalmú anyagok és más növekedésserkentők tiltott kereskedelme.

Ezen a ponton tehát igazolódik a köztársasági elnök aggodalma, hogy a Törvény olyan cselekmény esetében is felhatalmazza a magyar hatóságokat a magyar Alkotmány hatálya alá tartozó jogalanyok bűnössé nyilvánítására és büntetéssel sújtására irányuló cselekmények elvégzésére, mely cselekmények az elkövetés időpontjában a magyar jog szerint nem bűncselekmények.

Következésképpen az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az EUIN-megállapodás 3. cikke (4) bekezdésének – jelenleg a „hormontartalmú anyagok és más növekedésserkentők tiltott kereskedelme" szövegrészéből folyó nemzetközi kötelezettség mögöttes, Btk.-ban foglalt törvényi tényállás hiányában való – elvállalása miatt a Törvény 4. §-a abban a részében, amely a Magyar Köztársaságnak az EUIN-megállapodás 3. cikk (4) bekezdéséhez tett nyilatkozatát tartalmazza, is alkotmányellenes.

X.

Eljárása során az Alkotmánybíróság tanulmányozta azt az értelmezést, amit az Európai Közösségek Bírósága adott 2007. május 3-án a C–303/05. sz. ügyben, azaz az Advocaten voor de Wereld VZW és a Leden van de Ministerraad között folyamatban volt eljárásban a belga alkotmánybíróság által benyújtott, előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában hozott ítéletben, továbbá azt, amit az Európai Közösségek Bírósága a Leopold Henri Van Esbroeck (affaire C–436/04) ügyhöz kapcsolódó, 2006. március 9-én hozott előzetes állásfoglalásában fejtett ki. Az Alkotmánybíróság áttekintette a francia [2002. szeptember 26-i n° 368.282 jelzetű állásfoglalás *(avis)*], a német szövetségi (2 BvR 2236/04 ügy, 2005. július 18-i ítélet), a cseh (2006. május 3-i, Pl. ÚS 66/04 sz. határozat), a lengyel (P 1/05 ügy, 2005. április 25-i határozat), a ciprusi (Ap. 294/2005 sz. ügy, 2005. november 7-i határozat), a szlovén (U-I–14/06. sz. ügy, 2006. június 22-i végzés), és a belga (2007. október 10-i, 128/2007. sz. ítélet Advocaten voor de Wereld VZW ügyben) alkotmánybíróságoknak a Kerethatározat egyes, az átadási kötelezettséggel összefüggő kérdései tárgyában hozott határozatait is.

Az Alkotmánybíróság észlelte továbbá azt is, hogy az Európai Közösségek Bírósága 2008. január 15-én – a Tanácsnak 2007. december 20-án hozott, 2008/79/EK, Euratom jelzetű, a Bíróság alapokmányáról szóló jegyzőkönyv módosításáról c. határozata alapján, amelyben a Tanács felkérte a Bíróságot, hogy szabadságelvonással járó esetekben alkalmazza a sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárást – módosította eljárási szabályzatát, és beiktatott egy 23a. cikket, mely szerint a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségére vonatkozó előzetes döntéshozatalra utalás esetében az eljárási szabályzat sür-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gősségi eljárást írhat elő (Európai Unió Hivatalos Lapja 2008. január 29-i L 24. sz., 39–44. o., hatálybalépés: 2008. március 1.).

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ily módon, az elfogató parancs címzettjeként a magyar állam részéről megjelölt Fővárosi Bíróság, amennyiben kétségei merülnek fel az elfogatóparancs mögött levő európai jogi norma értelmezését illetően, rövid úton választ kaphat arra. Ily módon garancia keletkezett arra nézve is, hogy megoldódjon az ún. megkereső állam, illetve Magyarország, mint adott esetben már végrehajtó állam, illetékes igazságszolgáltatási szervei közötti esetleg kialakuló vita. Ez további biztosítékot jelent arra, hogy egy megkereső és egy végrehajtó állam mindig ugyanabban, az egységes európai jogi értelemben értelmezze a mögöttes normát.

XI.

1. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben a Törvény szövegének alkotmányosságát vizsgálta. Az a tény, hogy a Törvény alkotmányellenes, nem jelent ugyanakkor értékítéletet az EUIN-megállapodás tartalmi elemei felett, hanem a Törvénynek a jelenlegi alkotmányos keretek közötti be nem fogadhatóságát jelenti.

Az Alkotmánybíróság eljárása alatt a Magyar Köztársaság Országgyűlése elfogadta a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2007. évi CLXVII. törvényt (a továbbiakban: Alkmtv.), amely hatálybalépése után az alábbi szövegűre alakítja az 57. § (4) bekezdését:

„Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – a határozatok kölcsönös elismerése elvének érvényesülése céljából az Európai Unió jogi aktusai által meghatározott körben, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem korlátozva – a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásában közreműködő más állam joga szerint nem volt bűncselekmény."

Az alkotmányozó tehát – *pro futuro* jelleggel – szükségesnek tartotta az Alkotmány 57. cikke (4) bekezdésének kiegészítését. Mivel a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséhez, mint feltételhez kötötte, ésszerűen rövid ratifikálási időtartammal számolt: „Ez a törvény az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés hatálybalépésével egyidejűleg lép hatályba, és az azt követő napon hatályát veszti."

Így hatálybalépése után a módosítás az Alkotmány szintjén megszünteti az előzőekben kimondott alkotmányellenesség okait, illetve ki tudja egyenlíteni azokat az egyeztetések ellenére esetleg megmaradt különbségeket, amelyek – figyelemmel az 57. § (4) bekezdésének jelenleg hatályos megfogalmazására és az abból a büntetőjogi legalitást illetően az Alkotmánybíróság által kibontott követelményekre – a megkereső és a végrehajtó állam viszonylatában az átadási együttműködés alkotmányos akadályát képezik.

Az alkotmánymódosítás azonban még nem hatályos, és az alkotmányozó a hatálybaléptetését időben késleltetve, azt a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséhez igazította. Ez utóbbi szerint: „6. cikk (2) E szerződés 2009. január 1-jén lép hatályba, feltéve, hogy valamennyi megerősítő okiratot letétbe helyezték, illetve ennek hiányában az azt követő hónap első napján, hogy az utolsó aláíró állam is letétbe helyezte megerősítő okiratát."

2. Az Alkotmánybíróság mindenkor a hatályos Alkotmány alapján jár el, az alkotmányellenesség vizsgálata során nem alkalmazhatja a hatályban nem lévő alkotmánymódosításnak az alkotmányozó által észlelt alkotmányossági probléma megoldására kidolgozott szabályát.

Az Alkotmánybíróság az Indokolás VII-VIII-IX. pontjaiban kifejtettekre tekintettel így megállapította, hogy az EUIN-megállapodás kihirdetéséről szóló törvény alkotmányellenes. Ezért az Abtv. 36. § (2) bekezdésére figyelemmel az EUIN-megállapodás mindaddig nem erősíthető meg, illetve – az Nsztv. 7. és 8. §-a szóhasználatával – e nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismeréséről szóló okiratot a köztársasági elnök addig nem állíthatja ki, amíg az Alkmtv. hatályba nem lép, vagy amíg az Országgyűlés az alkotmányellenességet azt megelőző időpontban másként meg nem szünteti.

E vagylagosság azon alapul, hogy elvben sem a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének elhúzódását nem lehet kizárni, sem azt, hogy a jelenleg a Lisszaboni Szerződésben irányzott dátumhoz képest is korábban áll be a magyar állam érdekeltsége – az alkotmányellenesség kiküszöbölésével – az EUIN-megállapodásról szóló törvény hatálybaléptetésére.

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

Budapest, 2008. március 11.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a határozat rendelkező részével, de nem értek egyet az indokolás V., VII., VIII. és IX. részében foglaltakkal. Véleményem szerint a Törvény 3. §-ában foglalt Megállapodás 3. cikk (2) és (3) bekezdése, valamint a Törvény 4. §-a – a Megállapodás 3. cikk (4) bekezdéséhez tett nyilatkozatot megállapító részében – nem az indokolás említett pontjaiban szereplő, hanem más érvek alapján alkotmányellenes.

1. Magyarország és Izland, illetve Norvégia között a kiadatási ügyek jelenleg az Európa Tanács 1957. december 13-án kelt kiadatási egyezménye és jegyzőkönyvei (1994. évi XVIII. törvény a Párizsban, 1957. december 13-án kelt, európai kiadatási egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyveinek kihirdetéséről, a továbbiakban: kiadatási egyezmény) szerint bonyolódnak. A Megállapodás 34. cikk (1) bekezdés *a)* pontja szerint a Megállapodás a kiadatási egyezmény megfelelő rendelkezéseinek helyébe lép.

A kiadatási egyezmény a kérelemre okot adó cselekmény kettős büntethetőségének vizsgálatát írja elő [2. cikk (1) bekezdés], a 3. cikkben egyoldalú mérlegelési jogot enged a megkeresett fél számára a kiadatási kérelem teljesítése körében, 6. cikkében pedig lehetővé teszi a saját állampolgár kiadásának megtagadását.

A jelen ügyben vizsgált törvénnyel kihirdetni tervezett Megállapodás lényege, hogy a kiadatási ügyek gyorsítása és egyszerűsítése érdekében az Európai Unió tagállamai, illetve Izland és Norvégia a Megállapodás melléklete szerinti formában kiállított elfogatóparancs alapján – amennyiben nem áll fenn megtagadási ok – átadják a területükön a saját hatóságuk által elfogott személyt a kibocsátó külföldi állam hatóságai részére. Az átadásról az átadást végrehajtó állam igazságügyi hatósága dönt, és az átadást csak meghatározott körülmények esetén tagadhatja meg.

A Megállapodás 3. cikk (2) bekezdése főszabályként a kettős büntethetőség feltételéhez köti az átadási kötelezettség beálltát. Ugyanakkor e rendelkezés csupán azt követeli meg, hogy az elfogatóparancs alapjául szolgáló cselekmény (vagyis az a cselekmény, amelynek az elkövetésével gyanúsítják a végrehajtó állam területén tartózkodó, átadni kért személyt a külföldi állam hatóságai) a kibocsátó állam joga és a végrehajtó állam joga szerint tényállási elemeiktől és minősítésüktől függetlenül bűncselekménynek minősüljön.

A Megállapodás 3. cikk (3) bekezdése bizonyos – a terrorizmushoz kapcsolódó -bűncselekmények esetén kizárja a kettős büntethetőség követelmények alkalmazhatóságát.

A 3. cikk (4) bekezdése meghatározott, a Megállapodáshoz tartozó 32, ott felsorolt esetben, bűncselekményfajták (bűncselekmény-kategóriák) tekintetében lehetővé teszi a szerződő felek számára, hogy nyilatkozatot tegyenek, amelyben kizárják a kettős büntethetőségre vonatkozó feltétel alkalmazását.

Ha valamelyik szerződő fél ilyen nyilatkozatot tesz, akkor igazságügyi hatóságai nem tagadhatják meg az elfogatóparancs végrehajtását pusztán abból az okból, hogy az érintett cselekmény a saját, nemzeti büntető törvényük szerint nem minősül bűncselekménynek. Ha az érintett cselekményt a kikérő állam a saját joga valamely olyan törvényi tényállása alá tartozónak tekinti, amely a 32-es listán szereplő bűncselekményfajta alá vonható a kikérő állam megítélése szerint, akkor az átadást teljesíteni kell.

A Megállapodást kihirdetni tervező törvény 4. §-a értelmében a Magyar Állam nyilatkozatot tett, amelyben kizárja a kettős büntethetőségre vonatkozó feltétel alkalmazását a 32 bűncselekményfajta esetében.

Az Alkotmánybíróságnak – a köztársasági elnök indítványa alapján – abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a kettős büntethetőségre vonatkozó feltétel alkalmazásának korlátozásáról és kizárásáról szóló szabályok ellentétesek-e az Alkotmány 57. § (4) bekezdésével.

2. A Megállapodást kihirdető törvénnyel az Országgyűlés a Megállapodás – mint az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között létrejött nemzetközi szerződés – hatályának elismerésére ad felhatalmazást, és egyúttal kihirdeti ezt a nemzetközi szerződést a magyar jogban. A Megállapodás mint nemzetközi szerződés felei az Európai Unió egyfelől, illetve az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság másfelől.

A Megállapodás nem tartozik az Alkotmány 2/A. §-a szerinti alapító szerződések közé és nem tekinthető az alapító szerződéseken alapuló másodlagos jogforrásnak.

Ugyanakkor nemzetközi jogi kötelezettségvállalás, nemzetközi szerződés a szerződés felei között; az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (EKSZ) értelmében a III. pillérbe [34. cikk (2) bekezdés *d)* pont, 38. cikk] tartozik, amelynél a II. pillérhez tartozó eljárási szabályokat (24. cikk) kell alkalmazni.

Az EKSZ 24. cikk (1) bekezdése szerint amennyiben e cím végrehajtásához egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel megállapodást szükséges kötni, a Tanács felhatalmazhatja az elnökséget arra, hogy – adott esetben a Bizottság segítségével – kezdjen tárgyalásokat ebből a célból. Az ilyen megállapodásokat az elnökség ajánlása alapján a Tanács köti meg. Az (5) bekezdés kimondja, hogy a megállapodás nem kötelezi azt a tagállamot, amelynek képviselője a Tanácsban kijelenti, hogy a megállapodásnak meg kell felelnie saját alkotmányos eljárási követelményeinek; a Tanács többi tagja megegyezhet abban, hogy a megállapodást mindazonáltal ideiglenesen alkalmazni kell.

A jelen esetben a törvény indokolása szerint a magyar állam képviselője a Tanácsban kijelentette, hogy a Megállapodásnak meg kell felelnie saját alkotmányos eljárási

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

követelményeinek – vagyis a Megállapodás csakis ezt, az alkotmányos eljárási követelmények teljesülését követően kötelezheti a magyar államot.

A saját alkotmányos eljárási követelmények a jelen esetben azok a követelmények, amelyek a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatosak.

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (Tv.) 7. § (2) bekezdése szerint „a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazást a nemzetközi szerződést kihirdető törvény vagy kormányrendelet (a továbbiakban: kihirdető jogszabály) tartalmazza."

A vizsgált törvény szerint: „1. § Az Országgyűlés e törvénnyel felhatalmazást ad az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló Megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás) kötelező hatályának elismerésére."

A Tv. 8. § (3) bekezdése szerint „Ha a köztársasági elnök az (1) bekezdés szerinti nemzetközi szerződést vagy annak valamely rendelkezését alkotmányellenesnek tartja, az okirat kiállítását megelőzően az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény szerint a nemzetközi szerződés alkotmányosságának előzetes vizsgálatát kezdeményezheti."

A köztársasági elnök az említett megfontolások és szabályok alapján fordult az Alkotmánybírósághoz. Ezt mind az EKSZ 24. cikk (5) bekezdése, mind a Tv. 7. §-a és 8. § (3) bekezdése lehetővé teszi.

3. A *nullum crimen* elv jelentése általánosságban, történetileg és hagyományosan az, hogy csak az a cselekmény bűncselekmény, amelyet törvény annak nyilvánít. Az elv tehát – most a büntetőjog terminológiáját használva – csupán az úgynevezett büntetendőségre vonatkozó követelményt fogalmaz meg: azokat a cselekményeket, amelyek büntetendők, törvénynek kell tartalmaznia. Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése azonban szövege szerint ennél többet követel meg. Az Alkotmánybíróságnak ezért az Alkotmány e szabályát a normaszövegből kiindulva, és nem a tételes büntetőjogi szabályok, a történeti *nullum crimen* értelmezések vagy a külföldi alkotmányok esetleg hasonló, de megszövegezésükben mégis más szabályai alapján kell értelmeznie, hanem azt kell meghatároznia, hogy a magyar Alkotmány *nullum crimen* szabálya mit jelent a magyar Alkotmány 57. § (4) bekezdése alkalmazásában.

Az erről való állásfoglalásnál az Alkotmánybíróságot a jelen ügyben is köti korábbi gyakorlata, hacsak nincs kellő ok attól eltérni.

Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése többet jelent, mint a törvényi jogforrási szint hagyományos előírása, mert nemcsak azt követeli meg az Alkotmány, hogy csak az a cselekmény lehet büntetendő, amely cselekmény bűncselekmény a magyar jog szerint, hanem azt is, hogy „bűnösnek nyilvánítani" mindenkit csak az „elkövetés idején" hatályos jog szerint lehet: vagyis az Alkotmány előírja, hogy nemcsak a büntetendőség, hanem a konkrét személy büntethetősége (bűnösnek nyilvánítása) kérdésében is az elkövetéskor, és nem máskor hatályos magyar jog alapján kell és lehet állást foglalni. Ez az Alkotmány szövegén alapuló értelmezés tágabb, mint a történeti *nullum crimen* szabály: a Btk. különös részi törvényi tényállásai mellett (amelyek a büntetendő cselekményekről szólnak) az elkövetés időpontjában „rögzülnek" a büntethetőségnek az általános – akár anyagi jogi, akár eljárásjogi – feltételei is. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az egyik ilyen (a büntetőjog terminológiájában a büntetendőségtől egyébként független) feltétel az elévülés kérdése volt, amelyet a nemzeti jogok részben anyagi jogi, részben eljárási intézményként szabályoznak. Az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) AB határozata [11/1992. (III. 5.) AB, ABH 1992, 77, 84 és köv. old.], amely bizonyos, politikai okból nem üldözött büntetendő cselekmények elévülését 1990. május 2-ától újraindító törvény alkotmányellenességét vizsgálta, megállapította: „[a]z Alkotmány úgy rendelkezik, hogy: »Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani...«. Itt tehát nemcsak arról van szó, hogy az állam törvényben tiltja a bűncselekményeket és törvényben büntetéssel fenyeget, hanem az egyén ahhoz való jogáról van szó, hogy csakis törvényesen ítéljék el (nyilvánítsák bűnössé) és büntetését is törvényesen szabják ki (sújtsák büntetéssel). [...] A *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* alkotmányos alapelvek, amelyeknek számos büntetőjogi szabály adja meg jogszerű tartalmát. [...] Ilyen szabály a bűncselekmény fogalomnak a Btk.-ban adott meghatározása, a büntetés és a büntetési rendszer törvényes fogalmai. [...] Az egyén alkotmányos szabadságát, emberi jogait nem csak a büntetőjog különös részének tényállásai és büntetési tételei érintik, hanem alapvetően a büntetőjogi felelősség, a büntetéskiszabás és a büntethetőség összefüggő zárt szabályrendszere. A büntetőjogi felelősség minden szabályának módosulása, alapvetően és közvetlenül érinti az egyéni szabadságot és az egyén alkotmányos helyzetét."

Az Alkotmány 57. § (4) bekezdését mint az alapvető jogok között szereplő alkotmányos elvet nem lehet megszorítóan értelmezni. Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamiságból eredő követelményt hajt végre a büntető igazságszolgáltatás területén. Ez a szabály az anyagi büntetőjogon túl irányadó mindazokra a jogszabályokra is, melyek az alapvető jog jogosultjainak bűnössé nyilvánítására és büntetéssel sújtására irányulnak, vagy közvetlenül és okszerűen lehetővé teszik az érintett személy büntetőjogi felelősségre vonását. Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése a *nullum crimen* és a *nulla poena sine lege* elvet kifejezetten a magyar jogra vonatkoztatva mondja ki. A magyar Alkotmány alapján büntetőjogi felelősségre vonásnak akkor van helye, ha a felelősségre vonás alapjául szolgáló cselek-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mény az elkövetés időpontjában a magyar jog szerint büntetendő cselekménynek minősül, és az elkövető a magyar jog szerint büntethető.

Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése akadályoz minden olyan magyar közhatalmi cselekvést, mely a magyar Alkotmány területi hatálya alá tartozó személyek büntetőjogi felelősségre vonására anélkül irányul, hogy a felelősségre vonás alapjául szolgáló cselekmény a magyar jog szerint bűncselekmény lenne, illetve megvalósítaná a magyar jog szerint irányadó valamennyi törvényi tényállási elemet.

4. A Megállapodást kihirdető törvény egyes szabályai [a törvény 3. §-a szerinti 3. cikk (3) bekezdése, valamint a törvény 4. §-a a Megállapodás 3. cikk (4) bekezdését illetően] a szerződő felek viszonylatában kizárják a kettős büntethetőségre vonatkozó feltétel alkalmazását.

Ezért vizsgálni kell, hogy mit jelent a kettős büntethetőségre vonatkozó feltétel alkalmazásának kizárása az Alkotmány 57. § (4) bekezdése tükrében.

A kettős büntethetőség követelményének kérdése akkor merül fel, ha van egy cselekmény, amelynek elkövetésével az egyik állam hatóságai olyan személyt gyanúsítanak, aki egy másik állam területén tartózkodik.

A kettős büntethetőség követelménye azt jelenti, hogy egy állam végrehajtó igazságügyi hatósága egy meghatározott bűncselekményre vonatkozóan egy másik állam kiadási kérelmét csak akkor teljesíti, ha a kérdéses cselekmény saját országa joga szerint is bűncselekménynek, vagyis büntetendő (büntethető) cselekménynek minősül.

A kettős büntethetőség elve azt fejezi ki, hogy egyik állam a másiknak csak azzal a feltétellel bocsátja rendelkezésre közhatalmát egy személy büntetőjogi felelősségre vonásához, ha a cselekmény a saját joga szerint is büntetendő, vagyis – legalább a fontos tényállási elemek, és nem a törvényi tényállások elnevezései tekintetében – mindkét állam büntetni rendeli a szóban lévő cselekményt. A kiadatási eljárás feltételezi, hogy a kiadó állam mérlegeli a cselekmény és a saját joga összevetésével azt, hogy a kiadni kért személy büntetőjogi felelősségre vonásához a kiadást kérő államban segítséget nyújt-e.

A kiadatási egyezmények általában közrendi záradékkal engednek egyoldalú mérlegelési jogot a kiadó állam számára, vagyis szabad kezet a kiadás megtagadásra. Jóllehet a kiadást diszkrecionális jogkörben megtagadhatóvá tévő közrendi záradék alkalmazása mellett a kettős büntethetőség elvének alkalmazása háttérbe szorulhat, a kettős büntethetőség elvét hagyományosan a kiadatási egyezmények általában érvényesítik. Ez azért van így, mert vizsgálni kell a kiadáshoz azt, hogy a cselekmény, amivel a kiadni kért személyt vádolják, kiadatási bűncselekmény-e, vagyis a kiadatási egyezményben felsorolt büntetendő cselekmények valamelyike alá tartozik-e; ezt a vizsgálódást csak úgy lehet végrehajtani, hogy az állam a cselekményt a saját nemzeti büntető törvénykönyve valamely olyan törvényi tényállása vonja, amely kiadatási bűncselekménynek minősül az egyezmény alkalmazásában. Ezt a vizsgálódást mindkét állam végrehajtja, külön-külön a saját joga szerint.

Habár joggal vethető fel, hogy önmagában esetleg nem sérti a történeti, hagyományos nullum crimen szabályt az elv alkalmazásának mellőzése vagy korlátozása, mert majd abban az államban, ahová kiadják az érintett személyt, érvényesül a „törvényes elítélés" követelménye a kikérő állam jogában foglaltak szerint, az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlata arra enged következtetni, hogy a kiadás, valamely személy puszta visszaküldése egy olyan államba, ahol büntetendő cselekménnyel vádolják, önmagában megvalósíthat alapjog-sérelmet. A Soering kontra Egyesült Királyság (1989. július 7.) ügyben egyezmény-ellenesnek tartották (a 3. cikk sérelme miatt, amely a kínzást, embertelen vagy megalázó bánásmódot tiltja), hogy olyan személyt adjanak ki az Egyesült Államoknak, akire ott a vád tárgyává tett cselekménye (emberölés) miatt akár halálbüntetés is várhat oly módon, hogy az illető államban (Virginia) hosszú ideig kell majd várakoznia a kötelező jogorvoslati rend miatt a büntetés végrehajtására. A Jabari kontra Törökország ügyben (2000. július 11.) ugyanezt az elvet követték, amikor megvédték a menedékkérőket a visszaküldéstől olyan országba, ahol életük veszélynek van kitéve. Ezeknek az ügyeknek az a tanulsága, hogy a kiadás (átadás) közhatalmi cselekménye önmagában akkor is alapjog sértő lehet, ha a konkrét és közvetlen jogsértést nem a kiadó (átadó) állam, hanem a kiadást kérő állam hajtja végre.

Azt külön kell vizsgálni, hogy a kettős büntethetőség elve alkalmazásának mellőzése hogyan fér össze az Alkotmány 57. § (4) bekezdésével, amely más, mint a szűk értelemben vett történeti *nullum crimen* szabály.

5. Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése, amely a köztársasági elnök indítványa szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvének konkretizálása a büntető igazságszolgáltatatás területén, és a kiadatási egyezményekben alkalmazott kettős büntethetőség elve középpontjában is a cselekmény áll.

A kettős büntethetőség vizsgálata azt jelenti, hogy van egy *cselekmény,* magatartás, ami miatt egy személy büntetőjogi felelősségre vonásában a kiadó állam közreműködik, de csak akkor, ha a szóban lévő cselekmény, magatartás, vagyis a történeti tényállás a kiadó állam joga szerint is (az adott esetben a *magyar jog szerint*) valamilyen bűncselekménynek minősül. Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése tiltja, hogy a magyar állam olyan cselekmény miatt is bűnössé nyilvánításhoz vezető büntető eljárásra adjon a területi joghatósága alatt álló olyan személyt, akinek cselekménye nem büntethető a magyar jog szerint.

Ezért a törvény 3. §-a a Megállapodás 3. cikk (3) bekezdése vonatkozásában, valamint a törvény 4. §-a a Megállapodás 3. cikk (4) bekezdéséhez tett nyilatkozat vonatkozá-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sában ellentétes az Alkotmány 57. § (4) bekezdésével, mert a Megállapodás e szabályai a cselekmény kettős büntethetőségének mérlegelését kizárják.

Az, hogy az Izlandi Köztársaság vagy a Norvég Királyság hatóságai mint kiadást kérők felismerjék egy adott cselekményről a 3. cikk (3) bekezdése vagy a 32 bűncselekményfajta alá tartozását, csakis úgy történhet meg, hogy az alkalmazó külföldi hatóság az általa a lista alá vont nemzeti büntető törvénykönyve büntetendő cselekményei közbejöttével ítéli meg a cselekményt, vagyis a 32 bűncselekményfajtának nemzeti btk-tényállásokat kell megfeleltetnie, és csak ezek közbejöttével állapítható meg valamely cselekményről az, hogy az tényállásszerű (a cselekmény formai, alaki értelemben jogellenes, a nemzeti btk-ba ütköző és büntetendő). Egy-egy bűncselekményfajtához, minthogy ezek lényegében bűncselekmény-kategóriák, több btk-tényállás is tartozhat. Ezek a nemzeti btk-tényállások azonban idegen jogok, és nem minősülnek „magyar jognak" az Alkotmány 57. § (4) bekezdése alkalmazása szempontjából.

6. A Megállapodást kihirdető törvény másik támadott szabálya [a törvény 3. §-a szerinti 3. cikk (2) bekezdése] a szerződő felek viszonylatában a kettős büntethetőségre vonatkozó feltétel alkalmazását korlátozza.

Az, hogy a Megállapodás 3. cikk (2) bekezdése a kettős büntethetőség elvét azzal a módosítással tartja fenn, hogy ez a követelmény a tényállási elemektől függetlenül teljesítettnek tekintendő a kibocsátó és a végrehajtó állam joga szerinti bűncselekményeknél, ahhoz vezet, hogy a kibocsátó állam a végrehajtó állam jogától függetlenül, a saját btk-ját alkalmazva hivatkozhat a saját btk-ja szerint kiadási bűncselekménynek minősülő bűncselekményre.

Az Alkotmányban 57. § (4) bekezdése nem engedi meg azt, hogy a magyar állam úgy adja más állam kezére a kiadni kért személyt, hogy annak cselekményét ne a magyar jog törvényi tényállási elemei alapján ítélje meg abból a szempontból, hogy az büntetendő és büntethető-e. Ezért a Megállapodást kihirdető törvény 3. §-a szerinti 3. cikk (2) bekezdése ellentétes az Alkotmány 57. § (4) bekezdésével, mert a Megállapodás e szabálya a cselekmény kettős büntethetősége mérlegelésének korlátozásaként értelmezhető.

7. Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése érvényesülése alól csak az Alkotmány más tételes szabályai [7. § (1) bekezdése első fordulata (a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai), 2/A. §-a (az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig az Alkotmányból eredő hatásköröknek a többi tagállammal közösen való gyakorlása)] alapján lehet bizonyos kivételt tenni. A jelen ügyben az Alkotmány említett szabályai nem alkalmazhatók. A törvény 3. §-ában foglalt Megállapodás 3. cikk (2) és (3) bekezdései, valamint a törvény 4. §-a – a Megállapodás 3. cikk (4) bekezdéséhez tett nyilatkozatot megállapító részében – nem a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait hajtják végre. Ugyanígy nem tekinthető a Megállapodás a Magyarországot kötelező uniós jog részének, hiszen a jelen eljárás éppen arról szól, vajon elismerheti-e magára nézve a Magyar Köztársaság a Megállapodás kötelező hatályát.

A törvénynek a köztársasági elnöki indítvánnyal érintett szabályait a fenti érvek alapján kellett volna alkotmányellenesnek minősíteni.

Budapest, 2008. március 11.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a többségi határozatnak sem a rendelkező részével, sem indokolásával, mert az indítványban foglaltak alapján nem tartom alkotmányellenesnek az EUIN-megállapodást kihirdető törvényt (a továbbiakban: EUIN).

1. Nem értek egyet az indítvány (és a neki helyt adó többségi határozat) alapvető érvével, mely szerint az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében foglalt *nullum crimen sine lege* elve alapján alkotmányellenes az EUIN-megállapodás, amennyiben lemond a kiadatás (átadás) feltételeként a kettős büntethetőség követelményéről. Eszerint alkotmányellenes az elfogató parancs teljesítésére vállalt nemzetközi kötelezettség, ha a magyar jog szerint nem, vagy nem pontosan azonos feltételekkel büntetendő cselekményekre is kiterjed. Ez utóbbi az EUIN 3. cikkében felsorolt – az európai elfogató parancsról szóló EU keretHatározat 3. cikkével azonos – harminckét bűncselekményt érinti.

A többségi érvelés és határozat szerint a *nullum crimen sine lege* elvéből következik, hogy a kiadatás – vagy az EUIN és főleg az európai elfogatóparancs rendszerében bevezetett egyszerűsített eljárási formája – csak akkor alkotmányos, ha a kiadandó elkövető cselekménye az átadó (kiadó) állam joga szerint is bűncselekmény. Ez a kiadatási jogban hagyományosan, bár messze nem kivétel nélkül, alkalmazott kettős büntethetőség követelménye. A többségi álláspont elfogadásával minden kiadatási (átadási) szerződés vagy jogszabály, amely nem tartalmazza a kettős büntetendőség szabályát az Alkotmány 57. § (4) bekezdésébe ütközik. Ezzel viszont az európai elfogató parancs alkotmányossága is kétségessé vált.

Véleményem szerint a *nullum crimen* elve fogalmilag nem áll kapcsolatban a kettős inkriminació követelményé-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

vel. Nem véletlen, hogy a *nullum crimen* elv hosszú történetében fel sem merült, hogy bármi köze lenne a kettős büntethetőség követelményéhez, vagy egyáltalán a kiadatáshoz. Ez utóbbi elv ugyan a 19. századtól hagyományosan elfogadott volt a szerződéses és az egyoldalú, csak saját törvényeken alapuló kiadatási jogban, de nem állt, és fogalmi okokból nem is állhatott, kapcsolatban a nullum crimen elvével. Másrészt ez szokásos – gyakori, de nem alkotmányosan kötelező – klauzula volt, amelynek indoka, hogy az állam ne kényszerüljön saját értékrendje szerint el nem ítélendő, sőt dicséretes cselekményért valakit kiadni. A kiadatás (szerződéssel vagy anélkül) a kiadatást kérő és teljesítő állam közötti politikai bizalom kérdése, azé, mennyire tekintik a másik jogrendszerét, benne büntető igazságszolgáltatását méltónak az együttműködésre. Ez gyakran politikai mérlegelésen, a másik állam működéséről kialakított képen múlik, amint erről a hidegháborús időszak kiadatási politikája tanúskodik. Az Európai Unió tagjai és velük szorosan együttműködő, a schengeni rendszerben részt vevő államok (mint Izland és Norvégia) között ez a bizalom jó okból teljes, ami indokolja a politikai mérlegelés kiiktatásával a kiadatási eljárás átadási eljárássá egyszerűsítését.

A kiadatási (és az ezzel érdemben azonos átadási) eljárás ugyanis egészen másról szól, mint amiről a *nullum crimen, nulla poena sine lege* elve. A kiadatási eljárásban nem a kiadni kért személy bűnösségéről (és „büntetéssel sújtásáról") döntenek, hanem arról, hogy más állam hatóságainak átengedhető-e a büntető hatalom gyakorlása a kiadó (átadó) állam joghatósága alatt álló személlyel kapcsolatban. Ez az átengedés eleve kizárt, ha a végrehajtó állam saját joga szerint büntető joghatósága fennáll [EUIN 5. cikk (1) bekezdés *g)* pont i. alpont].

2. A kiadatási döntés rendszerint – az európai elfogatóparancs rendszeréhez kapcsolódó EUIN szerződés esetében ez nem érvényes – nem pusztán bírói jogalkalmazói döntés, hanem legfeljebb a büntető eljárásban hozott nem ügydöntő szabadságkorlátozó intézkedésekhez hasonlítható. A kiadatás ugyanakkor – ahogyan a legtöbb állam joga szerint is, véleményem szerint is – közigazgatási eljárásként is felfogható, amelyben az állam azt mérlegeli, hogy kiadjon-e egy személyt egy másik államnak. A kiadatás tehát egy igazgatási döntés, amelyet a miniszter vagy nálunk még a legfőbb ügyész hoz (ld. A nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvényt). A döntés törvényességével szemben nyitva áll a bírói felülvizsgálat lehetősége. A felülvizsgálat során azonban csupán az igazgatási aktus törvényességét lehet vizsgálni, az elkövető bűnösségét nem. A kiadatás arra szolgál – annak fogalmából következően –, hogy valamely állam, az adott pillanatban területén tartózkodó, korábban egy másik állam területén valamilyen bűncselekményt elkövetett személyt a kiadatást kérő államnak átadja, hogy felette az illető állam bíróságai büntető igazságszolgáltatást gyakorolhassanak, feltéve, hogy ő maga erre nem tart igényt. Vagyis a kiadatás nem azonos a büntető hatalom gyakorlásával, az elkövetett cselekmény büntetőjogi megítélésével, hanem az pusztán egy – ha tetszik – közigazgatási eljárás, amely a kiadatást kérő állam büntető igazságszolgáltatásának megvalósítását segíti elő, s mint ilyen tulajdonképpen az államok közötti jogsegély minősített esete: ahol nem valamely információ kerül kiadásra/átadásra, hanem maga a bűncselekményt elkövető személy. A jogsegély pedig az államok közötti szolidaritás egyik megnyilvánulási formája. A szolidaritás ebben az esetben azt jelenti, hogy az állam úgy kezeli a más állam jogát sértő cselekményt, mintha az saját jogába ütközne, s így nem vizsgálja a saját joga szerinti büntethetőséget a közös értékrendet közvetlenül érintő bűncselekmények esetében. Megjegyzem, a kiadatás éppen jogsegély volta miatt sokszor kényes politikai, diplomáciai ügy.

A kiadatási-átadási eljárás tehát, ahogyan azt fentebb kifejtettem, bár büntetőjogi kérdéseket érint, szigorúan véve nem büntetőeljárás, mert tárgya nem az elkövető (terhelt, vádlott) bűnösségének megállapítása és nem is büntetés kiszabása, hanem kizárólag annak eldöntése, fennállnak-e a kiadatás feltételei, ideértve a kizáró okokat is. A kiadatási eljárás eleve csak akkor lehetséges, ha egy másik államban folyó büntetőeljárásban legalább bírói határozattal megállapított „gyanú" áll fenn (de lehet jogerős ítélet is). A kiadatási eljárás így soha nem végződhet elítéléssel és így értelemszerűen büntetés kiszabásával sem. A kiadás nem büntetés – éppoly kevéssé, mint az előzetes letartóztatás vagy a vádemelés –, hanem egy másik állam büntető eljárásának segítése (vagy éppen lehetővé tétele). Az alap büntető eljárás a kiadatás-átadás esetében mindig egy másik állam büntető eljárása: az érdemi büntetőjogi döntést is ott hozzák meg.

3. Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése azért sem alkalmazható, mert csak a magyar anyagi büntetőjog alkalmazásnak feltételeiről szól. (Az elévülés, ha eljárási szabálynak tekintjük, ami vitatott, akkor is a „büntetéssel sújtás", azaz a büntethetőség feltétele. [Ld.: 11/1992. (III. 5.) AB határozat, Zétényi-Takács törvény, ABH 1992, 77, 94.] Ezért nincs jelentősége az 57. § (4) bekezdésében található „magyar jog szerint" bűncselekmény kitételnek, mert a kiadatás eleve nem a „magyar jog szerinti bűncselekménnyel" vádolt személy átadásáról szól. Éppen ellenkezőleg: a kiadatásnak előfeltétele, hogy a kiadatási bűncselekmény ne a magyar jog szerint legyen bűncselekmény – hanem a kiadást kérő (az EUIN egyezményben az elfogató parancsot kibocsátó) állam joga szerint. A *nullum crimen sine lege* elve a büntető anyagi jog időbeli alkalmazását szabályozza, és azt, hogy csak az bűncselekmény a magyar jog szerint, amit a magyar jog (törvény) annak nyilvánít. A kiadatás-átadás előfeltétele, hogy egy másik jogrendszer (itt: a norvég vagy az izlandi) szerint legyen büntetendő a cselekmény, és ezt bírói döntés meg is állapítsa – még ha csak vádról is van szó. A kiadatási bűncselekmény nem lehet (vagy csak kivételesen, pl.: ha mindkét állam területén egyszerre vagy folytatólag követték el) a magyar jog szerinti bűncselekmény, mert akkor nem lehetne helye kiada-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tásnak vagy átadásnak – helyette magyar büntető eljárást kellene lefolytatni. Ez eleve kizárja az Alkotmány 57. § (4) bekezdése alkalmazását a kiadatásra.

Nem következik a *nullum crimen sine lege* elvéből a kettős inkriminációt szabálya továbbá azért sem, mert a két szabály nagyon különböző bűncselekmény-fogalmat használ. A *nullum crimen* elvének alkalmazásához konkrét cselekvés (történeti tényállás) és a rá az elkövetés és az elbírálás idején érvényes (alkalmazandó) büntetőjogi norma szükséges. A *nullum crimen sine lege* elve mindig *in concreto* – meghatározott cselekvés és az alkalmazandó büntető törvények viszonyában – értendő. A *nullum crimen* egyedi cselekedetek (ideértve a mulasztást is) büntethetősége minden egyes feltételének vizsgálatát követeli meg, egy jogrendszer normái alapján. A kettős büntetendőség viszont nem egy történeti tényállás és az alkalmazandó büntető törvény viszonyáról szól, hanem a büntető törvények (elsősorban bűncselekményi tényállások) összevetéséről a kiadatást kérő és az átadó állam jogában. A kettős büntetendőség szabályának alkalmazása tehát egy cselekvés-típus büntetendőségét tekinti mércének. A kettős inkriminációt a bűncselekmények tényállásait *in abstracto* veti össze, tehát a kettős büntethetőség egy cselekményfajtára alkalmazható büntető jogszabályok összehasonlítását követeli meg. Ez az összehasonlítás nem egy elkövetett (megtörtént) cselekményt – történeti tényállást – vet össze egy büntetőjogi normával, hanem büntetőjogi normákat egymással: azt kérdezi, hogy X cselekményfajta – pl. kis mennyiségű kábítószer birtoklása – bűncselekménynek számít-e A és B állam büntető törvénye szerint. Ha igen, teljesül a kettős bűntetetendőség feltétele, ha nem – nem. A *nullum crimen* szabálya tehát konkrét cselekményről szól és az összes a büntetőjogi felelősségre vonást befolyásoló, alkalmazandó büntető törvényről, míg a kettős inkriminációt elve absztrakt cselekmény-típusok (bűncselekmény fogalmak, absztrakt tényállások) összevetését kívánja meg.

4. Megjegyzendő továbbá, hogy a *nullum crimen* elve eleve nem sérül, ha a kiadatást kérő állam jogában érvényes a *nullum crimen* elve – hiszen ez kizárja, hogy a kiadott elkövetőt olyan bűncselekményért „nyilvánítsák bűnössé és sújtsák büntetéssel”, amely az elkövetés helyén és idejében nem volt bűncselekmény. (Az izlandi alkotmány 69. cikke, és a norvég alkotmány 96. cikke, valamint az emberi jogok európai egyezménye – melynek mindkét állam részese az EU összes tagállamával együtt – 7. cikkében szintén kötelezővé teszi a *nullum crimen* elvének alkalmazását). Mivel a kiadatás (az EUIN szerződés szerint átadás) *per definitionem* nem a magyar jog szerinti bűncselekmény elkövetőjének átadása, a magyar jog szerint a kiadandó ellen büntető eljárás nem indítható (még akkor sem, ha a kiadást kérő és az átadó állam jogában pontosan azonos a cselekményre alkalmazandó törvényi tényállás). Ha magyar jog szerint fennállnak a büntethetőség feltételei, akkor nem kiadatásnak (átadásnak), hanem magyar büntetőeljárásnak van helye.

Mindezek alapján a jelen esetben az Alkotmány 57. § (4) bekezdése nem is alkalmazható, mert

(1) a magyar jog szerint (Btk. 3. §–4. §) nem a magyar jog alapján elbírálandó bűncselekményről van szó, tehát

(2) egyáltalán nincs szó „bűnössé nyilvánításról” és „büntetéssel sújtásról”.

Az indítvány egyedül az Alkotmány 57. § (4) bekezdésére hivatkozással kéri az EUIN szerződés alkotmányellenességének megállapítását. Erre, mint ahogyan azt kifejtettem volt a fentiekben semmi alap nincs, de nem vonom kétségbe, hogy vannak alkotmányos szabályok, amelyek a kiadatás szabályozásának alkotmányos mércéjeként szolgálhatnak, ám a *nullum crimen sine lege* elve nem. A kiadatás a kiadott/átadott személy eltávolítását, kiutasítását jelenti a kiadó állam területéről, ezért a kiadatás jogintézményének alkotmányosságát is ebből a szempontból lehet értékelni. Először is vizsgálandó, hogy egyáltalán megengedhető-e a kiutasítás [lsd. Alkotmány 69. § (1) bekezdés]. Itt két kérdés jöhet szóba: a menedékjog és a saját állampolgár kiadatásának tilalma (ez a probléma merült fel Németországban, illetve Lengyelországban az európai elfogató parancs kapcsán, ld. a *Bundesverfassungsgericht* 2005. július 15-én született 2 BvR 2236/04 számú döntését, a Lengyel Alkotmánybíróság 2005. április 27-én született határozatát az 1997-es büntetőeljárás-jogi törvény 607t. § (1) bekezdésével kapcsolatban). De ezen túlmenően alkotmányos mérce lehet a törvényes bíróhoz való jog, a halálbüntetéssel fenyegetettség, az egyenlőség és sok minden más is.

Az általam előbbiekben említett kifejezett korlátok: a menedékjog, a saját állampolgár kiadásának tilalma és a külföldiek kiutasítását korlátozó alkotmányos szabály az indítványban nem szerepelnek, így az Alkotmánybíróság nem is foglalhatott állást róluk.

5. Végezetül megemlítem, hogy a belga *Arbitragehof* által az előtte folyó C–303/05 számú, *Advocaten voor de Wereld VZW* kontra *Leden van de Ministerraad* ügyben előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelme okán az Európai Bíróság már vizsgálta – többek között – a kettős inkriminációt vizsgálata kiiktatásának kérdését, és arra az álláspontra helyezkedett, hogy az nem sérti a bűncselekmények és büntetések törvényességének elvét *(nullum crimen, nulla poena sine lege)* (44–61 pontok).

Budapest, 2008. március 11.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a határozat rendelkező részének a Megállapodás 3. cikkének (2) bekezdését alkotmányellenessé nyilvánító megállapításával és az ahhoz kapcsolódó indokolással. Álláspontom szerint a Törvény 3. §-ában

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

foglalt Megállapodás 3. cikkének (2) bekezdése nem alkotmányellenes, nem sérti a büntetőjogi legalitásnak az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében megfogalmazott alkotmányos elveit.

1.1. A Megállapodás 3. cikke (2) bekezdésének tartalma egyértelmű. Ennek lényege: a Megállapodás szerinti elfogatóparancs kibocsátásán alapuló átadás feltétele a kettős büntetendőség. Ez a feltétel nem vonatkozik a 3. cikk (3) bekezdésére, továbbá nyilatkozat tétel alapján a feltétel alkalmazása mellőzhető a 3. cikk (4) bekezdésében szereplő bűncselekmények esetében. Kétségtelen, hogy a Megállapodás 3. § (2) bekezdése formailag eltér a Kerethatározat 2. cikkének (4) bekezdése második felének szövegétől, tartalmi különbség azonban nincs a hivatkozott rendelkezések között. A Megállapodás 3. § (2) bekezdésnek szövegéből egyértelműen megállapítható: az átadási kötelezettség feltétele, hogy az elfogatóparancs alapjául szolgáló cselekmény a kibocsátó állam joga és végrehajtó állam joga szerint is bűncselekménynek minősüljön. A rendelkezés tehát nem alkotmányellenes.

1.2. Nem alkotmányellenes a 3. cikk (2) bekezdése a „végrehajtó állam joga szerint tényállási elemeiktől és minősítésüktől függetlenül" szövegrész miatt sem. A Megállapodás előkészítésének folyamata, Izland és Norvégia Európai Unióval fennálló kapcsolata a Schengeni Megállapodás keretében a rendőrségi és a büntető ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén, a két ország részvétele a nemzetközi kooperációt szolgáló egyezményekben, valamint a Megállapodás bizonyos rendelkezései megfelelő garanciát jelentenek az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében szereplő *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elvek érvényesülésére.

1.2.1. Amint azt a többségi határozat megállapítja „az EUIN-megállapodás előkészítése során a két állam büntető törvénykönyvének érintett diszpozícióit és büntetési tételeit ellenőrizték, egyeztették, és csak a büntető törvénykönyvek módosítása után került sor arra, hogy az EUIN-megállapodást az Európai Unió részéről, illetve Norvégia és Izland részéről aláírják. Ez az egyeztetési folyamat a jogrendszerek között az átadási együttműködést akadályozó mérvű különbözőségek lehetőség szerinti kiküszöbölésére irányult."

1.2.2. Az Európai Unión belüli, a Schengeni Megállapodás Végrehajtásáról szóló Egyezménynek (a továbbiakban: SMVE) Izland és Norvégia 2001. március 25-től részese. Az Európai Közösségek Bírósága a többségi határozatban is hivatkozott Leopold Henri Van Esbroeck (C–436/04. sz. ügy) üggyel összefüggő, 2006. március 9-én hozott ítéletének 30. §-ában megállapította: „Az SMVE 54. cikkében írt *ne bis in idem* elve szükségképpen feltételezi a részes államok egymás büntető igazságszolgáltatási rendszerébe vetett bizalmának meglétét..." A kettős büntetendőség és a *ne bis in idem* elve egymást kiegészítő jogintézmények. Éppen a *ne bis in idem* tilalma akadályozhatja meg az elkövetőnek a kettős inkrimináció követelményéből fakadó tagállamonkénti külön-külön megbüntetését, azaz garanciája a tisztességes eljárásnak. A Megállapodás preambuluma rögzíti is azt, hogy: „(...) »a Szerződő Felek« ,(...) KIFEJEZVE a kölcsönös bizalmat jogrendszerük felépítése és működése iránt, valamint aziránt, hogy valamennyi Szerződő Fél képes tisztességes bírói eljárás biztosítására (...)." Magyarország 2007. december 21-től részese a Schengeni Megállapodásnak.

1.2.3. Norvégia és Izland részese a Megállapodás anyaegyezményének tekinthető Európai Kiadatási Egyezménynek, illetve a Terrorizmus visszaszorításáról szóló Európai Egyezménynek.

A Megállapodás 1. cikk (3) bekezdése szerint „E Megállapodás nem módosíthatja az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt alapvető jogok és alapvető jogelvek tiszteletben tartásának kötelességét, vagy valamely tagállam igazságügyi hatósága általi végrehajtás esetén az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkében említett elveket."

1.2.4. A Megállapodás 3. cikk (2) bekezdésében szereplő kettős büntetendőség feltételének érvényesülését különösen az alábbi rendelkezések biztosítják:

– 5. cikk: (1) Az államok a végrehajtó igazságügyi hatóságot az elfogatóparancs végrehajtása megtagadására kötelezhetik, vagy annak lehetőségét biztosíthatják a következő esetekben: „a) ha a 3. cikk (2) bekezdésében említett esetek egyikében az elfogatóparancs alapjául szolgáló cselekmény a végrehajtó állam joga szerint nem bűncselekmény; (...)"

– A Megállapodást kihirdető törvény 4. §-ában a Magyar Köztársaságnak a Megállapodás 5. cikkéhez tett nyilatkozata: „A Magyar Köztársaság kijelenti, hogy államának végrehajtó igazságügyi hatósága az elfogatóparancs végrehajtását kötelezően megtagadja az 5. cikk (1) bekezdés *a), b), c), d), e),* és *f)* pontjában meghatározott esetekben."

– 36. cikk: „Izland vagy Norvégia és az Európai Unió valamely tagállama között e Megállapodás alkalmazásával vagy értelmezésével kapcsolatosan felmerülő bármely jogvitát illetően a jogvitában részt vevő fél az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia kormányainak képviselőinek üléséhez fordulhat a jogvita hat hónapon belüli rendezésének céljából."

– 37. cikk: „A Szerződő Felek e Megállapodás rendelkezéseinek a lehető legegységesebb alkalmazása és értelmezése érdekében folyamatosan figyelik az Európai Közösségek Bíróságának, valamint Izland és Norvégia illetékes bíróságainak az e rendelkezésekkel és a hasonló átadási eszközökkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlata alakulását. E célból egy olyan eljárást hoznak létre, amely biztosítja az ilyen ítélkezési gyakorlat rendszeres kölcsönös továbbítását."

1.2.5. A Megállapodást kihirdető törvény 4. §-ában a Magyar Köztársaságnak a Megállapodás 9. cikkéhez tett

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nyilatkozata: „A Magyar Köztársaságban az elfogatóparancs végrehajtásáról kizárólagos hatáskörrel a Fővárosi Bíróság dönt.”

A hatáskörrel rendelkező nemzeti bíró a kettős büntetendőség követelményét minden esetben önállóan vizsgálja, az átadásról végleges döntést hoz, és biztosított számára, hogy a kettős büntetendőség hiánya esetében az elfogatóparancs végrehajtását megtagadja.

1.3. A kifejtettek kellő garanciát jelentenek a Megállapodás 3. cikk (2) bekezdése esetében az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében megfogalmazott követelmények érvényesülésére.

2. Az Alkotmány 57. § (4) bekezdéséből nem következik, hogy a büntetőjogi legalitás követelménye csak akkor érvényesül a kettős büntetendőség feltételéhez kötött nemzetközi bűnügyi együttműködési megállapodások – így az EUIN Megállapodás – esetén, ha az elfogatóparancs alapjául szolgáló cselekmény a kibocsátó állam joga és a végrehajtó állam joga szerint azonos törvényi tényállási elemekkel minősül bűncselekménynek. A perdöntő az, hogy a végrehajtó állam büntető törvényében legyen olyan törvényi tényállás, amely alá az elkövetési magatartás vonható.

A többségi határozat hangsúlyozza, hogy az indítvány „maga is felhívta a figyelmet az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének a 2. § (1) bekezdésével, a 2/A. § (1) bekezdésével, a 6. § (4) bekezdésével és a 7. § (1) bekezdésével összekapcsolható értelmezésének fontosságára.” Álláspontom szerint ez azért lényeges, mert az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének a 6. § (4) bekezdésére és a 7. § (1) bekezdésére tekintettel elvégzett értelmezése alkalmat teremthetett volna annak kimondására, hogy a nemzetközi bűnügyi együttműködésben a kettős büntetendőség követelményéhez nem szükséges a jogi minősítés azonossága, a tényállás azonosság szigorú értelmezése. Elegendő a tettazonosság, a kettős büntetendőségnek a nemzetközi bűnügyi együttműködésben érvényesülő követelménye – lényegéből fakadóan – nem feltétlenül kívánja meg a történeti tények azonos jogi minősítését vagy a védett jogtárgy azonosságát.

3. A többségi határozat rendelkező részével és az ahhoz kapcsolódó indokolás részekkel egyebekben egyetértek [a Megállapodás 3. cikke (3) bekezdése, a Törvény 4. §-a és a Megállapodás 3. cikke (4) bekezdéséhez tett nyilatkozatot megállapító rész].

Budapest, 2008. március 11.

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám. 733/A/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 40. számában

33/2008. (III. 20.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló bírói kezdeményezések alapján, valamint – hivatalból eljárva – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása tárgyában – *dr. Bragyova András, dr. Holló András* és *dr. Kukorelli István* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapítja, hogy az Országgyűlés jogalkotási feladatának elmulasztásával az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét sértő alkotmányellenes helyzetet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényben a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei helyesbítésének módját.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2008. december 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség tartós vagy ideiglenes külföldi szolgálatot teljesítő, valamint külföldi tanulmányokat folytató tagjai ellátásáról szóló 28/2004. (XI. 8.) HM rendelet 2. számú mellékletének az alapdeviza-ellátmány pénznemét USD-ban meghatározó rendelkezése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség tartós vagy ideiglenes külföldi szolgálatot teljesítő, valamint külföldi tanulmányokat folytató tagjai ellátásáról szóló 28/2004. (XI. 8.) HM rendelet 2. számú mellékletének az alapdeviza-ellátmány pénznemére vonatkozó szövegrészt helyesbítő, a Magyar Közlöny 2004. évi 186. számában megjelent helyesbítés alkotmányellenességének megállapítására és a folyamatban lévő perre kiható megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. A Fejér Megyei Bíróság, mint másodfokú bíróság az előtte folyamatban lévő, Mf.20.101/2006. sz. ügy tárgyalását felfüggesztette és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (továbbiakban: Abtv.) 38. §

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

(1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróséghoz fordult a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség tartós vagy ideiglenes külföldi szolgálatot teljesítő, valamint külföldi tanulmányokat folytató tagjai ellátásáról szóló 28/2004. (XI. 8.) HM rendelet (továbbiakban: R.) 2. számú melléklete „pénznemre vonatkozó hatályos szövegének" utólagos alkotmányossági felülvizsgálata iránt. Kérte továbbá az R.-re vonatkozó, a Magyar Közlöny 2004. évi 186. számában megjelent helyesbítés (továbbiakban: Helyesbítés) alkotmányellenességének megállapítását és a „jelen ügyre kiható megsemmisítését".

A bírói kezdeményezés alapjául fekvő ügyben a felperes tartós vezénylés alapján 2004. augusztus 9. napjától 2005. február 7-ig Koszovóban teljesített külföldi katonai szolgálatot, a Magyar Honvédség Őr- és Biztosító Zászlóalj állományában. A tartós külföldi szolgálatot teljesítők, illetve tartós külföldi tanulmányokat folytató személyek részére folyósítandó devizaellátmány összegét és pénznemét az R. határozza meg. Az R. a Magyar Közlöny 2004. évi 163. számában, 2004. november 8. napján került kihirdetésre. Az ekkor kihirdetett és közzétett szöveg a devizaellátmány pénznemét EUR-ban határozta meg. 2004. december 9. napján – kézirathibára hivatkozással – a Magyar Közlöny 2004. évi 186. számában megjelent a Helyesbítés, amely a pénznemet USD-ra változtatta. A másodfokú bíróság álláspontja szerint a Helyesbítés tartalmilag valójában nem az R. kijavítása, helyesbítése, hanem annak módosítása volt. A bíróság véleménye szerint az „ellenőrizhetetlen forrásból származó, lábjegyzetként megjelenő helyesbítési közlemény súlyosan sérti a jogalkotási rendet, és azon keresztül a jogállamiság alkotmányos elvét."

2. A Debreceni Munkaügyi Bíróság az előtte folyamatban lévő 2.M.747/2006.; 2.M.809/2006.; 2.M.808/2006.; 2.M.810/2006. és 2.M.812/2006. sz. ügyek tárgyalásának felfüggesztése mellett az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróséghoz fordult és kérte az R. 2. számú mellékletének az „alapdeviza-ellátmány pénznemét USD-ban meghatározó rendelkezése" alkotmányellenségének utólagos megállapítását. A Debreceni Munkaügyi Bíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvének, és az abban foglalt jogbiztonság követelményének a sérelmét látta megvalósulni abban, hogy egy jogszabály nem jogszabályi formában került módosításra.

3. Tekintettel arra, hogy a bírói kezdeményezések tárgya egymással összefügg, az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.; továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság a folyamatban lévő ügyeket egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

4. Az Alkotmánybíróság eljárása során megkereste a honvédelmi minisztert. A honvédelmi miniszter tájékoztatása szerint az „R. kiadását megelőző jogalkotási eljárás során a jogalkotó szándékával ellentétesen, elírás miatt az R. 2. számú mellékletében lévő táblázat második oszlopában a béketámogató műveletek keretében tartós külföldi szolgálatot teljesítők alapdeviza-ellátmány összege tévesen (USD/hó) helyett (EUR/hó)-ban lett meghatározva. Az elírást a honvédelmi tárca kézirathibának minősítette, ezért a hiba kijavítása céljából az R. hatálybalépését követő rövid időn belül, 2004. november 30-án a normaszöveg helyesbítését kezdeményezte."

5. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az R.-t a Magyar Honvédség külföldi szolgálatot teljesítő és külföldi tanulmányokat folytató személyi állománya devizaellátmányáról és egyes ellátmányon kívüli pénzbeli járandóságairól szóló 26/2007. (VI. 20.) HM rendelet (továbbiakban: R2.) 2007. július 1. napjával hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányosságát az Alkotmánybíróság csak az Abtv. 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés, vagy a törvény 48. §-ában foglalt alkotmányjogi panasz esetén vizsgálja. [160/B/1996. AB határozat, ABH 1999, 875, 876.; 1378/B/1996. AB határozat, ABH 2001, 1609, 1610.; 418/B/1997. AB határozat, ABH 2002, 1627, 1629.; 36/2007. (VI. 6.) AB határozat, ABK 2007, június, 499, 510.] Mivel mindkét ügyben az Abtv. 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés alapján indult eljárásról van szó, az Alkotmánybíróság nem az R2., hanem az R. tekintetében folytatta le a vizsgálatot.

II.

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezése:

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

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

2. Az R.-nek a Magyar Közlöny 2004. évi 163. számában kihirdetett szövege:

„2. számú melléklet a 28/2004. (XI. 8.) HM rendelethez

A béketámogató műveletek keretében tartós külföldi szolgálatot teljesítők devizaellátmányának mértéke

Az alapdeviza-ellátmány összegei

Fsz.	Rendszeresített rendfokozat	Alapdeviza-ellátmány összege (EUR/hó)"

3. A Magyar Közlöny 2004. évi 186. számú VI., Közlemények, hirdetmények c. részében megjelent Helyesbítés szövege:

„Helyesbítés: A Magyar Közlöny 2004. évi 163. számában kihirdetett, a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség tartós vagy ideiglenes külföldi szolgálatot teljesítő, valamint külföldi tanulmányokat folytató tagjai

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ellátásáról szóló 28/2004. (XI. 8.) HM rendelete 2. számú mellékletében lévő táblázat fejrészének szövege helyesen: »Alapdeviza-ellátmány összege: (USD/hó)«."

III.

A bírói kezdeményezések nem megalapozottak.

1.1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (továbbiakban: Jat.) nem ismeri a kihirdetett jogszabály helyesbítésének jogintézményét. A Jat. szabályai és az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján egyértelmű, hogy jogszabály (vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze) módosítása – azaz érdemi rendelkezés megváltoztatása – csak jogszabállyal (állami irányítás egyéb jogi eszközével) történhet. A gyakorlatban előfordul a jogszabályok szövegének helyesbítéssel történő kijavítása, az Alkotmánybíróság is elismerte már a helyesbítés jelenségének létezését [12/1990. (V. 23.) AB határozat (továbbiakban: Abh1.), ABH 1990, 160, 168.]. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jelen ügyben helyesbítéssel érintett rendelkezés az R. érdemi szabálya volt, és mint ilyen, kizárólag azonos vagy magasabb szintű jogszabállyal lett volna módosítható. Amennyiben a jogalkotó az eredeti – az EUR kifejezést tartalmazó – rendelkezést meg kívánta változtatni, azt érvényesen csak megfelelő eljárási formában meghozott jogszabállyal tehette volna meg. Ilyen módosító jogszabály az R. hatályban léte alatt nem került megalkotásra. A kérdéses időszakban kizárólag a Helyesbítés született meg, amely azonban az R. módosítására alkalmatlan eszköz. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megítélése szerint az R. kihirdetett szövegében annak hatályban léte alatt változás nem történt.

Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja kiemelni, hogy a Helyesbítéshez nem fűződik joghatás, mivel a célzott joghatás egyértelműen az EUR rendelkezés USD-re való módosítása volt, azonban erre a célra a Helyesbítés nem volt megfelelő. Így az a szöveg, amelynek keletkezését a Helyesbítés célozta, létre sem jött, az nem tekinthető létező normaszövegnek. Maga a Helyesbítés ugyan a Magyar Közlönyben megjelent, de nem alkalmas arra, hogy az eredeti jogszabály szövegét módosítsa, azt nem bonthatja, nem változtathatja meg.

Ennek megfelelően a helyesbíteni – valójában módosítani – kívánt jogszabály az eredetileg kihirdetett szöveggel létezett tovább. A jogalkotó kodifikációs hibáját nem lehet egy jogalkotásra (és módosításra) fel nem hatalmazott szerv garanciális szabályokat kikerülő, az adott célra alkalmatlan intézkedésével orvosolni.

1.2. Az R. támadott rendelkezésének alkotmányos felülvizsgálatát indítványozó bírói kezdeményezések az R. helyesbítéssel megváltoztatott szövege alkotmányellenességének megállapítására irányultak. A kezdeményező bírók álláspontja szerint a hatályos szöveg az „USD/hó" volt. Az Alkotmánybíróság a fentiekben kifejtettek értelmében rögzíti, hogy az R. támadott szakaszának hatályos szövege az indítványok benyújtásakor „EUR/hó" volt, tekintettel arra, hogy a Helyesbítéshez semmiféle joghatás nem fűződött, így az R. szövege nem került módosításra, az a 2004. évi 163. sz. Magyar Közlönyben kihirdetett szöveggel hatályosult és a támadott rendelkezés szövege az R. hatályban léte alatt mindvégig változatlan maradt.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság megállapította, a támadott kifejezés az R. hatályban léte alatt folyamatosan „EUR/hó" volt, a jelen bírói kezdeményezésekben állított alkotmányossági probléma – az USD/hó kifejezést tartalmazó szöveg – nem áll fenn, az „USD/hó" kifejezés az alkalmazandó joganyagban jogilag érvényesen nem szerepelt. Az R.-nek, mint jogszabálynak a módosítására – amint arra az Alkotmánybíróság már korábban is utalt – csak jogszabállyal kerülhetett volna sor. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően az R2. mellékletében található pénznem „USD/hó" szövegének alkotmányellenségére irányuló indítványokat elutasította.

Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az R. támadott rendelkezésének a folyamatban lévő perekben való alkalmazhatósága tilalmát sem állapította meg.

2. Az egyik bírói kezdeményezés indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében vizsgálja meg a Helyesbítés alkotmányosságát. Ezen indítvány kapcsán az Alkotmánybíróságnak azt kellett eldöntenie, hogy a Helyesbítés alkotmányossági vizsgálata a testület hatáskörébe tartozik-e.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmány keretei között az Abtv. 1. §-a taxatívan határozza meg. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe (egyebek mellett) jogszabályok, az állami irányítás egyéb jogi eszközei és nemzetközi szerződések alkotmányos felülvizsgálata tartozik.

A Jat. I. fejezetében található a jogszabályok taxatív felsorolása és alapvető jellemezőik leírása, a III. fejezet ismerteti az állami irányítás egyéb jogi eszközeit. A Jat. szabályozza, hogy melyik jogszabály, illetve állami irányítás egyéb eszközének kibocsátására mely szervek jogosultak, szabályozza a jogszabályalkotás menetét, továbbá rögzíti az egyes normák és aktusok alkalmazási körét. A Jat. ezen garanciális szabályokat teremtő rendelkezéseinek meg nem felelő aktusok nem minősülnek jogszabálynak vagy állami irányítás egyéb jogi eszközeinek.

A Helyesbítés sem formája, sem kibocsátója alapján nem tartozik a fentiekben felsorolt egyik kategóriába sem. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § *b)* pontja alapján a Helyesbítés alkotmányellenességének megállapítására és a folyamatban lévő perre kiható megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést visszautasította.

3. Az Alkotmánybíróság észlelve a helyesbítésre vonatkozó szabályozás hiányát, hivatalból megvizsgálta, hogy nem áll-e fent mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség. Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

irányuló hatáskörét az Abtv. 49. §-a részletesen szabályozza. Az Abtv. 49. § (1) bekezdése értelmében, ha az Alkotmánybíróság hivatalból vagy bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg ezen kívül akkor is, ha valamely alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.]. Az Alkotmánybíróság állandóan követett gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 205.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.].

3.1. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése rögzíti, hogy hazánk demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság már működése korai időszakában rámutatott, hogy „[a] jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.” [56/1991. (XI. 8.) AB határozat (továbbiakban: Abh2.), ABH 1991, 454, 456.]. A jogalkotásra felhatalmazott szervek jogalkotási tevékenységük során közhatalmat gyakorolnak, rájuk nézve is érvényes a fenti alkotmányos követelmény. A jogalkotási eljárásnak, valamint az annak során születő jogszabályoknak és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek minden körülmények között és minden tekintetben meg kell felelniük a megalkotásukra vonatkozó garanciális szabályoknak. Nem kivétel ez alól a szigorú elvárás alól a jogszabályoknak (és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek) a módosítása sem.

Különösen fontos ez annak fényében, hogy az Alkotmány 77. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek. Az Alkotmány 26. § (1) bekezdése, 32/D. § (4) bekezdése, 35. § (2) bekezdése, 37. § (3) bekezdése, valamint a Jat. 14. §-a, 48. §-a, 52–54. §-ai és 55. § (4) bekezdése alapján a jogszabályokat ki kell hirdetni, az állami irányítás egyéb jogi eszközeit közzé kell tenni a megfelelő hivatalos lapban. A kihirdetett, illetve közzétett norma szövege lesz az, amely az Alkotmány 77. § (2) bekezdése értelmében mindenkire nézve kötelező szöveget tartalmazza. Mindezek alapján rendkívül fontos, hogy a hivatalos lapokban megjelenő, mindenki által kötelezően követett szöveg az a szöveg legyen, amelyet a jogalkotási eljárás garanciális szabályainak megfelelő rendben alkotott meg az arra felhatalmazott, közhatalommal rendelkező szerv. Mivel a szövegekbe nyilvánvalóan bekerülhetnek hibák, melyeket utólag ki kell javítani, elengedhetetlen, hogy a kihirdetett, közzétett szövegek „utógondozásának” lehetősége és módja is a jogalkotás rendjét az Alkotmány 7. § (2) bekezdése alapján szabályozó, a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvényben legyen megfelelően rendezve. Ellenkező esetben nem biztosított az, hogy kizárólag a jogállamban megkövetelt módon és garanciális rendben kerülnek megváltoztatásra a kihirdetett vagy közzétett normaszövegek.

3.2. Helyesbítés alatt általános értelemben a közzétett szöveg utólagos kijavítását értjük. Értelemszerűen a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek közzététele esetén is előfordulhatnak olyan hibák, amelyeket orvosolni kell, nem mindegy azonban, hogy milyen módon.

Rendkívül sokféle hiba fordulhat elő, például helyesírási hiba, elütés, számozási hiba, szerkesztési hiba, technikai hiba, jogszabály-szerkesztési hiba, kodifikációs hiba. A hiba felmerülhet a jogalkotó oldalán, a jogszabály vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze szövegének elkészítése közben, vagy már a nyomtatás folyamán, esetleg a jogalkotótól a nyomdáig vezető út során.

A megfelelő orvoslási szint meghatározásához különbséget kell tenni a hibák között, azok súlyosságára, a jogszabály tartalmához képest érdemi vagy nem érdemi mivoltukra tekintettel.

A jogalkotásra vonatkozó szabályok között kell meghatározni azt, hogy milyen hiba minősül érdemi, az adott norma tartalmát befolyásoló hibának, és melyek azok a hibák, amelyek pusztán „felületi”, nem érdemi hibák. A vonatkozó törvényben szükséges rendelkezni arról, hogy mely hiba milyen orvoslási módszerrel – helyesbítéssel, módosítással, vagy más módon – javítható ki. Az Alkotmánybíróság leszögezi, hogy jogszabály érdemi módosítására a jogilag nem szabályozott helyesbítés módszerével semmiképpen nem kerülhet sor, a helyesbítés nem veheti át a jogalkotási eljárás garanciális keretei között végzett módosítás szerepét.

A jelen határozat alapjául fekvő ügyekben egy olyan hibát kívánt a jogalkotó – jogalkotásra felhatalmazással nem bíró beosztottján keresztül – helyesbítéssel orvosolni, amely az érintett jogszabály érdemére hatott ki, így csak módosítással lehetett volna megváltoztatni. Az adott jogszabály megváltoztatása tehát – arra alkalmas aktus hiányában – nem történt meg. Hasonló helyzetben, egy konkrét ügyben, konkrét hiba kijavításának módját vizsgálva mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy „kodifikációs tévedés kézirathibának nem minősíthető, annak orvoslása csak a jogszabály módosításával történhet.” (Abh1., ABH 1990, 160, 169.)

3.3. Az Alkotmánybíróság már korábban is szembesült azzal a helyzettel, amikor a jogalkotási folyamatba felhatalmazással nem rendelkező személyek léptek be, tipikusan olyan helyzetekben, amikor jogszabályban található érdemi hatású kézirathibát próbált a jogalkotó valamely al-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sóbb szerve útján nem megfelelő eljárással orvosolni, és módosítás helyett helyesbítésre került sor. A testület az Abh1.-ben megállapította, hogy „szinte általános gyakorlattá vált a kodifikációs tévedések kézirathibára hivatkozással történő helyesbítése. (...) Mindez sérti a jogbiztonságot és a jogalkotás szabályait, ugyanakkor rontja a kodifikációs tevékenység presztízsét." (Abh1., ABH 1990, 160, 168.).

Egy másik ügyben az Alkotmánybíróság elvi éllel jelentette ki, hogy „a Jat. garanciális szabályainak mellőzésével hozott minisztériumi és egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések kiadása sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, így az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes." [60/1992. (XI. 17.) ABH 1992, 275, 277.] Az, hogy jogilag nem létező, semmis aktusok alakíthatják a gyakorlatot, alkotmányosan tarthatatlan és megengedhetetlen. [60/1992. (XI. 17.) ABH 1992, 275, 279.] A helyesbítésekkel történő jogszabály-módosítás szintén arra az eredményre vezet, hogy a Jat. garanciális szabályait figyelmen kívül hagyva, jogalkotásra nem felhatalmazott személyek nem megfelelő formában hozott aktusai általánosan kötelező erőre tesznek szert. A kötelező erejű szabályok megalkotásában így olyan szervek, személyek vesznek részt, amelyek erre nem jogosultak.

3.4. Arra vonatkozóan, hogy a jogszabályokat mely és milyen szintű, mikor keletkezett hiba esetén kell módosítani, illetve mikor elégséges helyesbíteni, mit jelent pontosan a helyesbítés, továbbá a helyesbítés menetére, a kezdeményezésre jogosult személyekre vonatkozóan a jogalkotás rendjére vonatkozó szabályozás nem tartalmaz semmiféle rendelkezést. Emiatt folyamatos a jogbizonytalanság a jogrendszerben, mivel a jogalkotási eljárásra vonatkozó garanciák teljes figyelmen kívül hagyásával születnek olyan aktusok, amelyek magukat a címzetti körre általánosan kötelező erejű normának álcázva jogszabályi (vagy állami irányítás egyéb jogi eszközéhez allokált) funkciót töltenek be.

Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság alapvető ismérve a jogbiztonság, amely nemcsak „az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is" (ABH 1992, 59, 65.). Korábban hivatkozott határozatában a testület rögzítette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye az, hogy a közhatalommal rendelkező szervek – köztük a jogalkotók – a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtsék ki a tevékenységüket. (Abh2., ABH 1991, 454, 456.).

Amíg a jogalkotási garanciákat a sehol nem szabályozott helyesbítés visszaélésszerű alkalmazásával ki lehet játszani, addig nem állítható az, hogy a jogalkotás, és a jogszabályok módosításának jogintézménye kiszámíthatóan, jogállami körülmények között működik.

3.5. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében nevesített jogállamiság és az abból folyó jogbiztonság elve a korábban kifejtett és fentebb hivatkozott alkotmánybírósági álláspontok szerint megkövetelik azt, hogy a jogalkotási eljárás kiszámítható és átlátható legyen. Ennek érdekében került egyebek között megalkotásra a Jat. Azonban a helyesbítéssel való jogszabály-helyesbítés gyakorlati lehetősége (és az Abh1.-ben foglalt „szignalizáció" ellenére nem csökkenő gyakorlata) a garanciális szabályok érvényesülését lerontja, a jogalkotást, a jogszabályok és állami irányítás egyéb jogi eszközeinek módosítását átláthatatlanná teszi. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság hivatalból megállapította, hogy mulasztásban megnyilvánuló, az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sértő alkotmányellenesség áll fenn a hibás jogszabályok és állami irányítás egyéb jogi eszközei kijavítási módszereinek meghatározására, valamint ezek alkalmazási körére, a hibák orvoslási mód alapján történő kategóriákba sorolására vonatkozó törvényi szintű szabályozás hiánya miatt, mivel az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy a jelen határozatban foglalt szempontokat figyelembe véve 2008. december 31-ig alkosson szabályt a hiányosan rendezett kérdéskörre vonatkozóan.

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

Budapest, 2008. március 18.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részével, és indokolásával. Az Alkotmánybíróságnak a helyesbítéssel érintett jogszabályra közjogi érvénytelenséget kellett volna megállapítania azzal, hogy a miniszteri rendelet a jövőre nézve *(pro futuro)* nem alkalmazható, továbbá

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

egy alkotmányos követelmény kimondásával iránymutatást adni a jövőre nézve a jogszabályok helyesbítése alkotmányos korlátaira.

1. Ebben az ügyben a helyesbítés és a hivatalos lap jogi természete a döntő kérdés. A döntés tehát két alapvető kérdés megválaszolásán múlik: az egyik a jogszabály kihirdetése és közzététele közötti viszony, a másik a Magyar Közlöny, vagyis a hivatalos lap alkotmányos fogalma és jogi hatásai.

1.1. A kihirdetés és a közzététel (a *promulgáció* és a *publikáció*)

Az Alkotmány négy helyen is említi [26. § (1) bekezdés, 32/D. § (4) bekezdés, 35. § (2) bekezdés, 37. § (3) bekezdés] a jogszabályokra nézve, hogy a hivatalos lapban kell azokat kihirdetni. Az Alkotmány a kihirdetni igén – a törvényhozási eljárást leszámítva, ahol világosan különbözik a köztársasági elnök aláírása (a *promulgáció*) és a nyilvánosságra hozatal (a *publikáció*) – nem tesz explicit különbséget. A *promulgáció* a jogszabályalkotó eljárás utolsó lépése, amely a jogszabály szövegét megváltoztathatatlanul rögzíti a *publikáció* ezzel szemben a *promulgált* jogszabály hiteles nyilvánosságra hozatala. A *publikáció,* amely a hivatalos lap szerkesztőségének cselekvése, így a jogalkotótól származó *promulgáció* érvényességi feltétele. A két fogalom közötti különbséget mutatja a jogszabály címe és száma közötti különbség. A jogszabály címe a jogalkotótól származik, így az a jogszabály része, míg száma a publikációhoz tartozik.

A jogszabály közzététele a hivatalos lapban [a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 14. § (1) bekezdés] a jogszabály jogrendszer részévé válásának feltétele: ettől lesz a jogszabály érvényes, és így jogi hatások kiváltására képes. A jogszabályt a jogrendszer részévé tevő aktust (vagy aktusokat) nevezi általában a jogtudomány kihirdetésnek *(promulgációnak).* A jogszabály közzététele és kihirdetése *(promulgációja)* nem ugyanaz. A közzététel a jogszabály közhitelű szövegének mindenki számára hozzáférhetővé tétele a hivatalos lapban való megjelenéssel. A jogszabály a közétett szöveggel tekintendő kihirdetettnek.

A helyesbítés a jogszabály közzétételének (publikációjának) része, azzal azonos jogi hatású. A hivatalos lap szerkesztőségétől – ez a Jat. 57. § (4) bekezdése szerint a Magyar Közlöny esetében a Miniszterelnöki Hivatal – származó helyesbítő közleménynek csak az eredeti közléssel együtt van értelme és jelentése. A helyesbítés tehát a közzétételen változtat, nem a kihirdetésen: a jogszabályt a helyesbítésnek megfelelően kell közzétettnek és ezért kihirdetettnek tekinteni. A helyesbítés közvetlenül a hivatalos lap szerkesztőségétől, végső soron a jogalkotótól származik, és mindenkinek el kell fogadnia hitelesnek a benne foglalt közlést.

A helyesbítés joghatása kettős. Egyrészt – mivel a kihirdetést módosítja – ugyanolyan közhiteles, mint a kihirdetés. A jogbiztonság elve megkívánja, hogy a jogalanyok megbízhassanak a hivatalos lapban közzétett jogszabályszöveg közhitelességében. Másrészt a helyesbítésnek meg kell felelnie a kihirdetés összes jogszerűségi feltételének. A kihirdetés csak akkor érvényes, ha tartalmát tekintve is megfelel a kihirdetéssel szemben támasztott alkotmányjogi követelményeknek. A jogszabály *promulgációja* feltételét képező helyesbítésnek ezért csak akkor van helye, ha a kihirdetett és a jogalkotó hatáskör gyakorlójától származó eredeti szöveg egymással nem egyezik. Ennek egyetlen jogszerű oka a hivatalos lap szerkesztése, előállítása során keletkezett technikai hiba lehet, amely a sajtótermék előállításának velejárójaként fogható fel. Ha ilyen technikai hiba, sajtóhiba történt a hivatalos lap előállításakor, akkor a technikai hibával érintett szövegrészt a lehető leggyorsabban helyesbíteni kell. Ez biztosítja a jogszabályok – jelen esetben a honvédelmi miniszteri rendelet (a továbbiakban: HM rendelet)- szövegének közhitelességét, megbízhatóságát, nyilvánosságát, ami a jogállamiság szempontjából alapvető jelentőséggel bír. Ha a helyesbítés eltér a jogszabálynak a jogalkotó által aláírt eredeti szövegétől, akkor éppúgy érvénytelen, mintha az első közzététel térne el tőle.

1.2. A helyesbítés a *promulgáción* nem változtat, viszont módosítja a közzétételt és azzal az igénnyel lép fel, hogy a jogszabály helytelenül közzétett szövegét visszamenőleg megváltoztassa. Mindez azt eredményezi, hogy a helyesbített szöveg tekintendő eleve közzétettnek, amely tényközlést a jogalanyok az Alkotmány erejénél fogva kötelesek igaznak elfogadni.

Megtörténhet, hogy a hivatalos lapban közzétett szöveg különböző okokból nem felel meg a jogalkotó hatáskört gyakorló szerv döntésének – a jogszabálytervezet jogalkotó hatáskörrel bíró állami szerv által elfogadott változatának (nyomdahiba). Ekkor a helyesbítés, mint a jogszerű állapot helyreállítása nem kifogásolható, bár visszamenőlegessége miatt adott esetben alkotmányos aggályokat vethet fel, elsősorban a jogbiztonság tekintetében. Megtörténhet ugyanakkor az is, mint az itt vizsgált esetben, hogy a helyesbítés valójában álcázott jogszabály-korrekció, burkolt jogszabály-módosítás.

A helyesbítés tehát nem jogforrás, hanem a jogszabályok *publikációjának* része, így az Alkotmánybíróságnak önmagában a helyesbítés vizsgálatára nincs hatásköre, ezért az Alkotmánybíróságnak – a többségi határozattal ellentétben – a helyesbített jogszabály utólagos vizsgálatát kellett volna elvégeznie. A helyesbítés ugyanis a Magyar Közlöny rovatcíme szerint tényközléseket, mégpedig hivatalos tényközléseket tartalmaz. Hivatalos tényközlés az, amelynek tartalmát – esetünkben azt, hogy a jogszabály szövege a megjelölt helyen valójában USD és nem EUR – a jog erejénél fogva mindenki köteles volt tényként elfogadni – vele szemben ellenbizonyításra nincs lehetőség. Mivel a helyesbítés a publikáció része, így a jogszabályt a helyesbítés szerint eredetileg közzétettnek kell tekinteni. Így a HM rendeletet is a helyesbített szöveggel kell eredetileg közzétettnek tekinteni.

1.3. Az ügy eldöntését meghatározó másik kérdés, amelyben szintén nem értek egyet a többségi határozattal, a hivatalos lap, azaz a Magyar Közlöny jogi helyzete.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A magyar jog a hivatalos lap fogalmát nem, csak a hivatalos lapokat határozza meg felsorolással (Jat. 57. §–60. §). A hivatalos lapok közül a legfontosabb a Magyar Közlöny. A hivatalos lapot az Alkotmány többször is említi: 26. § (1) bekezdése a törvényre, 35. § (2) bekezdése a kormányrendeletre, míg 37. § (3) bekezdése a miniszteri rendeletre mondja ki, hogy a „hivatalos lapban" kell kihirdetni. A hivatalos lap ezért alkotmányos intézmény: csak a címét állapítja meg a törvényhozó, a szerepét, közhitelességét az Alkotmány mondja meg.

Az 1868. évi III. tc. 3. §-a, majd annak hatályon kívül helyezését követően az 1881. évi LXVI. törvény 3. §-a ezt már száznegyven évvel ezelőtt világosan kimondta:: „A törvénynek ily módon [ti. az Országos Törvénytárban] közzétett szövege közhitelességgel bir." Ugyanezen törvények világosan különbséget tettek a kihirdetés és a közzététel között ekként: 1. § „Minden törvény, amint Ő Felsége szentesitésével ellátva, az országgyülés mindkét házában kihirdettetett: az e végre alapitandó országos törvénytárban a kormány által azonnal köztudomásra hozatik."

A hivatalos lap fő funkciója a jogszabályok közzététele, vagyis mindenki számára hozzáférhetővé tétele, és ettől elválaszthatatlanul a jogszabályok hiteles szövegének közlése. A jogszabály hiteles szövege csakis a hivatalos lapban megjelent szöveg: egyedül azt kell a jogszabály szövegeként kezelni. A jogszabálygyűjteményekben, adatbázisokban való utánközlés ezen alapul: „hitelességük" (megbízhatóságuk) a hivatalos lapnak való megfelelésen alapszik. A közhitelesség lényege, hogy a hivatalos lapban közzétett szöveggel szemben az ellenbizonyítás kizárt.

A hivatalos lap így a jogszabály szövegének egyetlen eredeti forrása. Az Alkotmány is a hivatalos lap bevett fogalmát használja – annál is inkább, mert ettől eltérni semmi oka nem lehetett. Az elmondottakból következően a közhitelesség fogalma a hivatalos lap fogalmának konstitutív eleme. A jogszabályok hivatalos lapban közzétett szövege ma is közhitelességgel bír, vagyis a hivatalos lap közhitelessége alkotmányos szabály. A közzététel közhitelűsége kizárja az ellenbizonyítást, a helyesbítések megfelelőségéért a Magyar Közlönyt szerkesztő Miniszterelnöki Hivatal, végső soron a miniszterelnök felel. Összefoglalva tehát a közhitelesség jelentése: jogszabály csak az, ami a hivatalos lapban megjelent, és akként, ahogyan megjelent. A helyesbítés ebben az értelemben a közzététel része, éppúgy közhitelű, mint maga a közzététel.

A helyesbítés szabálytalansága (jogellenessége) tehát a publikációt – és ezzel a *promulgációt* is – érvénytelenné teszi, vagy teheti – de nem teheti kétségessé a hivatalos lapban való közzététel közhitelűségét. A kézirathiba nem megengedett helyesbítési jogcím, ha „kéziraton" a jogszabály eredeti kéziratának hibája – vagyis a jogalkotó tévedése, elírása – értendő.

Ebből nem következik, hogy a helyesbítés jogellenes mivolta visszamenőleg megdönti a Magyar Közlöny közhitelűségét.

A Magyar Közlöny közhitelűségének elismeréséből és a *publikáció* jogi jellegéből következik, hogy a közjogi érvénytelenség kimondásával és az ex nunc hatályú megsemmisítéssel lehetett volna a meg nem engedett helyesbítés joghatását megállapítani.

Ezért az Alkotmánybíróságnak a HM rendelet helyesbítéssel érintett szövegrészét formai okból alkotmányellenesnek kellett volna minősítenie az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján, mivel a jogszabály kihirdetésének szabálytalansága miatt érvénytelen (ami közjogi érvénytelenséget idézett elő).

1.4. A fentebb mondottak miatt a határozat álláspontját, amely szerint a helyesbítéshez nem fűződik joghatás, nem tudom elfogadni. Ennek kimondása azt jelenti, hogy valamennyi eddig megjelent helyesbítést is így kell kezelni, hiszen egyik helyesbítés olyan, mint a másik. A helyesbítések nagy számára tekintettel – a Magyar Közlönyben havonta legalább egy, de gyakran négy-öt, sőt több helyesbítés is megjelenik – jogbizonytalanságot idéz elő (nem egyértelmű a számtalan helyesbítéssel érintett jogszabály pontosan milyen tartalommal van hatályban; a címzetti körre hátrányos is lehet a helyesbítés figyelmen kívül hagyása stb.). A jogkereső közönség számára a jövőben nem lesz egyértelműen eldönthető, mikor kell a helyesbítésben foglaltakat a jogszabály részének tekinteni, és mikor nem.

2. A határozat rendelkező része 1. pontjában megállapított mulasztással és az indokolás 3. pontjában ahhoz fűzött indokolással sem tudok mindenben egyetérteni.

A fentiekben kifejtettek szerint a helyesbítés, – amint a jogszabály közzététele *(publikációja)* is (aminek a helyesbítés része) – igazgatási cselekvés, a hivatalos lap szerkesztőségének tényközlése, melyet a jogalanyok az Alkotmány erejénél fogva kötelesek igaznak elfogadni. Ennek alkalmazására akkor kerülhet sor, ha a hivatalos lapban közzétett szöveg különböző okokból nem felel meg a jogalkotó hatáskört gyakorló szerv döntésének, vagyis a jogszabály jogalkotó által elfogadott változatának (nyomdahiba). Ekkor a helyesbítés, mint a jogszerű állapot helyreállítása, nem kifogásolható. Ha ez így van, akkor a tervezet által kimondott mulasztás nem áll fenn, mivel a helyesbítés ekként való értelmezéséből következően a helyesbítés nem más, mint nyomdahiba esetén alkalmazandó technikai jellegű cselekmény, s így a *publikáció* része. A közzétételre vonatkozó szabályok pedig az Alkotmányból levezethetők, hiszen a publikációval szemben támasztott alkotmányos követelmény, hogy a jogszabály *promulgált* szövegének a publikált szöveg mindenben meg kell hogy feleljen. Bármilyen eltérés alkotmányellenes, így azonnal kiigazítandó, vagyis ennyiben a helyesbítés alkotmányos kötelezettség.

A többségi határozatban megállapított mulasztás továbbá azért sem áll fenn, mert a Jat. 57. § (4) bekezdése, továbbá a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 30. § (2) bekezdése alapján meg-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

állapítható, hogy a Magyar Közlönyt a Miniszterelnöki Hivatal szerkeszti, a Miniszterelnöki Hivatal tevékenységét pedig a miniszterelnök irányítja. Így a jogszabályok kihirdetése végső soron a miniszterelnök felelőssége.

Mindenképpen szükséges lett volna, ahogyan arra már fentebb is utaltam, a határozat közzétételének napjától alkalmazandó alkotmányos követelmény megállapítása, melyben az Alkotmánybíróság egyértelműen kifejezésre juttathatta volna, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következően a jogszabály helyesbítéssel történő érdemi megváltoztatása alkotmányellenes, és ez az érintett jogszabályi rendelkezés közjogi érvénytelenségét vonja maga után. A jogszabály megváltoztatása tehát minden esetben jogszabályi formát igényel. A helyesbítések csak a Magyar Közlöny, vagy a Jat.-ban nevesített más hivatalos lap előállítása során keletkezett sajtóhibákat orvosolhatnak.

Budapest, 2008. március 18.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom.

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András alkotmánybíró különvéleménye

1. Nem értek egyet a Határozat rendelkező részével, miszerint az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapítva, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg arra tekintettel, hogy az Országgyűlés „nem szabályozta a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényben (továbbiakban: Jat.) a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei helyesbítésének módját."

A jogalkotási eljárás, a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerveknek e hatáskörükből fakadó és annak megfelelő jogszabályi formában megjelenő jogszabály megalkotására irányuló – az Alkotmány rendelkezésein, valamint a Jat. normáin alapuló – jogi eljárás. E jogi (jogalkotási) eljárás alatt – nyilvánvalóan – nemcsak az új jogszabály megalkotása, hanem a hatályos jogszabály módosítására (hatályon kívül helyezésére) irányuló eljárás is értendő. A helyesbítés tehát nem része a jogalkotásnak, hanem azon kívül eső „beavatkozás" a jogszabályba. Következésképpen, nincs alkotmányos indoka a Jat.-ba illeszteni erre vonatkozó eljárást. A helyesbítésnek ugyanakkor van alkotmányossági összefüggése – s ilyen értelemben egyetértek a Határozattal – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.

2. Az Alkotmánybíróság működésének első évében – mint erre a Határozat is utalt – foglalkozott azzal a kialakult gyakorlattal, miszerint a kodifikációs tévedéseket – kézirathibára hivatkozással – helyesbítéssel orvosolták: „Mindez sérti a jogbiztonságot és a jogalkotás szabályait, s ugyanakkor rontja a kodifikációs tevékenység presztizsét." [12/1990. (V. 23.) AB határozat, ABH 1990, 160., 168.]

Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatában leszögezte, hogy a helyesbítés nem része a jogalkotásnak: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogszabályok helyesbítésére kizárólag nyomdahiba esetén kerülhet sor..." (ABH 1990, 168–169.)

3. Álláspontom szerint az adott ügy kapcsán – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, a jogbiztonság védelmére hivatkozással – az Alkotmánybíróságnak alkotmányos követelményben kellett volna kimondania, hogy a helyesbítés kizárólag a jogszabály (állami irányítás egyéb jogi eszköze) nyomdai előállítása során keletkezett hiba (elírás) kijavítására szolgál. A jogszabály tartalmát érintő minden változtatás kizárólag jogalkotási eljárás útján, a jogszabály módosításával történhet. A Magyar Közlönyben és egyéb hivatalos lapban (Jat. IV. fejezet) a Közlemények rovatában csak ilyen tartalmú helyesbítések jelenhetnek meg. Minden olyan helyesbítés, ami az adott norma tartalmát érinti, megváltoztatja – ahogy ezt a Határozat is megállapítja – alkotmányellenes, ahhoz joghatás nem fűződik. Az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező részében megfogalmazott alkotmányos követelmény, amely mindenkire kötelező [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256.; ill. Abtv. 27. § (2) bekezdés], egyrészt a jogalkotót kötelezi a helyesbítés alkotmányos alkalmazására, másrészt felhatalmazza a jogalkalmazót az alkotmánysértő helyesbítés mellőzésére.

Budapest, 2008. március 18.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám. 593/B/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 46. számában

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

31/2008. (III. 12.) 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 Nagyberény Község Önkormányzata Képviselő-testületének a temetőkről és a temetkezésről szóló 3/2001. (IV. 3.) sz. rendeletének 9. § (2) bekezdésének „erős zaj okozása" kitétele alkotmányellenes, ezért azt a jelen határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

Az Ör. 9. § (2) bekezdése az alábbi szöveggel marad hatályban:

„9. § (2) A temetőktől számított 250 méteren belül mindennemű lőfegyver sport, gyakorló és vadászati célú használata tilos!"

Az Alkotmánybíróság jelen határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A közigazgatási hivatal vezetője a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés *a)* pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte Nagyberény Község Önkormányzata Képviselő-testületének a temetőkről és a temetkezésről szóló 3/2001. (IV. 3.) sz. rendelete (a továbbiakban: Ör.) 9. § (2) bekezdése törvényességének vizsgálatát.

Az indítványozó szerint a Képviselő-testület az Ötv. 16. § (1) bekezdésében meghatározott jogalkotási jogosultságán túlterjeszkedve szabályozott, amikor megtiltotta az Ör. 9. § (2) bekezdésében azt, hogy temetők 250 méteres körzetében nem lehet lőfegyvert használni sport, vadászati és egyéb céllal. Az indítványozó álláspontja szerint az Ör. 9. § (2) bekezdésében szabályozott kérdésre vonatkozóan magasabb szintű jogszabály tartalmaz rendelkezést, így a kézi lőfegyverekről és lőszerekről, gáz- és riasztófegyverekről, valamint a légfegyverekről és a lőterekről szóló 115/1991. (IX. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Lkr.) 7. § (1) bekezdése, valamint az annak végrehajtására kibocsátott 14/1991. (X. 31.) BM rendelet. Az indítványozó szerint ugyanis az Ör. 9. § (2) bekezdése a lőfegyver használatának korlátozásáról rendelkezik, amire vonatkozóan az Lkr. 7. § (1) bekezdése szerint az engedéllyel rendelkezővel szemben a lőfegyver használatának korlátozását az Lkr.-ben meghatározott okból a rendőrség rendelheti el.

Az Ör. 9. § (2) bekezdésének „erős zaj okozása" kitétele a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 18. § (2) bekezdésével ellentétes, mivel az „erős zaj" értelmezhetetlen fogalom, s ez jogbizonytalanságot eredményez.

Minderre tekintettel az indítványozó kérte az Ör. 9. § (2) bekezdésének megsemmisítését az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján.

II.

Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

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."

A Jat. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„18. § (2) A jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni."

Az Ör. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„9. § (2) A temetőktől számított 250 méteren belül mindennemű lőfegyver sport, gyakorló és vadászati célú használata, erős zaj okozása tilos!"

III.

Az indítvány az alábbiak szerint részben megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy az Ör. 9. § (2) bekezdése magasabb szintű jogszabállyal ellentétesen szabályozott-e, illetve a képviselő-testületnek volt-e jogalkotási jogosultsága arra, hogy a temetők körzetében megtiltsa fegyver sport, gyakorlati és vadászati célú használatát.

1.1. Az indítványozó szerint az Ör. 9. § (2) bekezdése az Lkr. 7. § (1) bekezdésével ellentétesen szabályozott, mivel – azáltal, hogy a lőfegyver használatát korlátozza – elvonja a rendőrség Lkr. 7. § (1) bekezdésben megjelölt hatáskö-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

rét. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az Lkr.-t a fegyverekről és lőszerekről szóló 253/2004. (VII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 52. § (2) bekezdés *b)* pontja hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság az eljárását erre tekintettel folytatta le. Az Lkr. 7. § (1) bekezdése az indítvány benyújtásakor arról rendelkezett, hogy a rendőrség a közbiztonság védelme érdekében elrendelheti – többek között – a lőfegyver, lőszer használatának korlátozását, tilalmát, ha az engedély visszavonása nem szükséges. A közbiztonság védelmére tekintettel különösen akkor volt helye a használat korlátozásának, illetve megtiltásának, ha az engedéllyel rendelkezővel szemben büntetőeljárás, vagy szabálysértési eljárás indult. Az Lkr. alapján tehát a rendőrség arra kapott felhatalmazást, hogy az engedélyes meghatározott cselekménye esetén az engedély visszavonásánál enyhébb szankciót alkalmazzon.

A lőfegyverekről és lőszerekről szóló 2004. évi XXIV. törvény (a továbbiakban: Tv.), valamint az annak felhatalmazása alapján kibocsátott Kr. nem tartalmaz hasonló rendelkezést. A hatályos szabályozás alapján a rendőrség nem mérlegelhet az alkalmazandó szankciót illetően: a Kr. 5. §-ában meghatározott feltételek fennállása esetén az engedélyt haladéktalanul vissza kell vonni.

Az Ör. 9. § (2) bekezdésében foglalt fegyverhasználati korlátozás nem vezet az indítványozó által felvetett következményre, nevezetesen a rendőrség hatáskörének elvonására. Az Ör. 9. § (2) bekezdése ugyanis nem tekinthető olyan szankciónak, aminek alkalmazására az engedélyes valamely magatartása következtében kerül sor. Az Ör. 9. § (2) bekezdése a fegyver tartására vonatkozó engedély érvényességét nem érintve, valamennyi engedéllyel rendelkező számára tiltja meg a fegyver használatát az önkormányzat meghatározott területén.

1.2. A fegyver használatát illetően a Kr. 38–41. §-a tartalmaz rendelkezéseket. A Kr. meghatározza, hogy fegyvert az engedéllyel rendelkező – az engedélye alapján – mire és hol használhatja, hogyan köteles szállítani, illetve viselni. Az Ör. kizárólag az önkormányzat meghatározott területén tiltotta meg a fegyver meghatározott céllal történő használatát. Azt tehát nem zárja ki, hogy a tilalommal nem érintett területen fegyvert bármely céllal használják az engedéllyel rendelkezők. A tilalommal érintett területen továbbá az Ör. 9. § (2) bekezdésében nem említett célra a magasabb szintű jogszabályok alapján történhet a fegyver használata.

Mindezek alapján az állapítható meg, hogy az Ör. 9. § (2) bekezdése a Kr.-hez képest a fegyver használatát korlátozó rendelkezést tartalmaz. Ez a korlátozás azonban nem eredményezi a fegyver használatának kizárását sem valamennyi jogszabályban megengedett célra, sem az önkormányzat teljes területére.

Az Alkotmánybíróság „[a] 63/1991. (XI. 30.) AB határozatában – a belkereskedelmi törvény és végrehajtási rendelete vizsgálata kapcsán – rámutatott arra, hogy e magasabb szintű jogszabályok által „megszabott korlátozások helyi alkalmazása során nem alkotmányellenes az, ha a városnak név szerint megjelölt utcák által meghatározott körzetében, vagy kiemelt objektumok (kegyhelyek, iskolák, kultúrcentrumok stb.) környezetében az önkormányzat nem ad engedélyt" ... meghatározott vállalkozói tevékenységre. (ABH 1991, 471–472.) Az Ör. sem Újpest egész területén rendeli megszorítólag alkalmazni az Szsztv. 26. § (12) bekezdésében foglalt előírásokat, hanem csak a képviselő-testület által szükségesnek ítélt közterületek mentén. Ezért az Alkotmánybíróság megítélése szerint a képviselő-testület elfogadhatóan – ahogy a polgármester kifejezte: „Újpest közbiztonsága és közerkölcse érdekében" – élt az Alkotmány 42. §-ával biztosított önkormányzati jogosultságával, s nem sértette az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének a tilalmát. Az Alkotmánybíróság 1991 óta következetes gyakorlata szerint ugyanis, ha valamely magatartást az országos szintű jogszabályok kifejezetten megengednek, akkor azt a képviselő-testület nem tilthatja meg az egész illetékességi területére kiterjedő érvénnyel. Annak azonban nincs akadálya, hogy az önkormányzati rendelet a város vagy község egyes övezeteire (földrajzilag pontosan meghatározott részeire, egyes utcáira, meghatározott objektumok körzetére) vonatkozó tilalmat vagy korlátozást állapítson meg. Ugyanúgy az sem alkotmányellenes, ha az önkormányzati rendelet a helyi lakosság érdekében, ugyancsak egyes övezetekre kiterjedő érvénnyel, szigorúbb korlátozást vagy tilalmat állapít meg, mint azt az országos jogszabály általános érvénnyel tette. (2219/H/1991. AB határozat; ABH 1992, 716–718.; 958/H/1993. AB határozat; ABH 1994, 781–784.)" [17/1998. (V. 13.) AB határozat, ABH 1998, 155, 157–158.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Ör. 9. § (2) bekezdésben foglalt korlátozás alkotmányossága is ez alapján ítélendő meg. A magasabb szintű jogszabályok – a Tv. és különösen a Kr. – a fegyver használatára vonatkozóan elsősorban az élet védelme érdekében szükséges korlátozásokról rendelkeznek. Az Ör. 9. § (2) bekezdésében található korlátozásra nem az élet védelme, hanem – amint arra a Képviselő-testület hivatkozott – kegyeleti okokból került sor, a helyi viszonyokra figyelemmel. Ennek megfelelően csak meghatározott objektumok (temetők) körzetében tiltja a fegyver használatát. Az Alkotmánybíróság az Ör. 9. § (2) bekezdése alkotmányosságának megítélésekor figyelembe vette azt is, hogy a rendelkezés nem zárta ki fegyver munkavégzési célra történő használatát. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Ör. az országos szintű szabályozáshoz képest, a helyi viszonyokra figyelemmel kiegészítő jellegű szabályozást alkotott, amire az Alkotmány 42. §-a – a fent kifejtettek alapján – felhatalmazást ad.

Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az Ör. 9. § (2) bekezdésének a fegyver-használat korlátozásáról rendelkező fordulata nem ellentétes magasabb szintű

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

jogszabállyal, így nem sérti az Ötv. 16. §-át, illetve a Tv. és a Kr. rendelkezéseit. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság ezután azt az indítványozói felvetést bírálta el, miszerint az Ör. 9. § (2) bekezdésének „erős zajt okoz" kitétele sérti a Jat. 18. § (2) bekezdését. Az indítványozó szerint mivel az Ör. nem határozta meg az „erős zaj" fogalmát, a kifejezés nem világos és közérthető.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében „[p]usztán az a tény, hogy valamely jogszabályi rendelkezést többféleképpen lehet értelmezni, nem szükségképpen jelenti a Jat. idézett szabályának megsértését. A leggondosabb jogszabályszerkesztés és jogszabály-előkészítés mellett is előfordulhatnak ugyanis a gyakorlatban jogszabály-értelmezési nehézségek, amelyeket általában a jogalkotói vagy jogalkalmazói jogszabályértelmezés eszközeivel kell felszámolni. Ugyanez az irányadó arra az esetre, ha valamely rendelkezés kétségtelenül nem áll összhangban a Jat. idézett szabályával, de a jogszabályértelmezés révén gondoskodni lehet a szóban forgó jogszabály helyes alkalmazásáról. (...) Alkotmánysértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései olyannyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabályértelmezés már nem elegendő, s a jogalkotási fogyatékosság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság sérelmét idézi elő." [1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672, 673–674., erre hivatkozik: 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 858.]

Ezen érvelés alapján a Jat. 18. § (2) bekezdésének sérelmét állapította meg az Alkotmánybíróság azért, mert egy önkormányzati rendelet egyik rendelkezése az érintettek számára nem egyértelműen rendelkezett járulék-fizetési kötelezettségről, így nem ismerhették meg kötelezettségük tartalmát és annak teljesítésére sem tudtak felkészülni. [9/1999. (IV. 28.) AB határozat, ABH 1999, 386, 388.] Az Alkotmánybíróság egy másik határozatában ugyancsak egy önkormányzati rendelet alkotmányosságának vizsgálata kapcsán azért állapította meg a Jat. 18. § (2) bekezdésének, és ezen keresztül az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét, mert a támadott rendelkezés – félreérthető fogalmazása miatt – szélsőséges jogalkalmazói értelmezésre adott lehetőséget. Amint az Alkotmánybíróság fogalmazott, „[a] hatósági jogkör gyakorlójának adott korlátlan mérlegelési jog ugyanis kiszámíthatatlanná teszi, hogy milyen egyéb célra kell engedélykérelmet benyújtani, vagy az egyéb indokból elutasított kérelmet milyen alapon lehet jogorvoslattal megtámadni." [49/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 519, 520.]

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben azt vizsgálta, hogy az Ör. 9. § (2) bekezdése alapján egyértelműen megállapítható-e, hogy milyen magatartás minősül tiltottnak a megadott övezetben. Az Ör. 9. § (2) bekezdése a zaj okozását kizárólag annak erősségére tekintettel tiltja. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az „erős" jelző alapján nem egyértelmű, hogy az Ör. milyen magatartást tilt. Így mindenek előtt nem egyértelmű, hogy a zajokozás erősségének mi a mércéje. Vagyis akkor minősül-e erősnek az adott zajokozás, ha az alkalmas mások zavarására, vagy – mások zavarásától függetlenül – egy objektív zajszint feletti zajokozást tilt az Ör., és ez utóbbi esetben nem egyértelmű, hogy mi az a zajszint, ami felett a zajokozás tiltottnak („erősnek") minősül. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az sem egyértelmű az Ör. megfogalmazása alapján, hogy az „erős" zaj okozása, annak indokoltságára tekintet nélkül tiltott-e, vagy az Ör. kizárólag az indokolatlan zajokozást kívánja-e tiltani. [Így például az erős zaj okozásának tilalma alapján akár egy, a temetők 250 méteres körzetén belül folytatott építkezés is tiltottnak minősíthető, annak ellenére, hogy a zajokozás indokolt, és a magasabb szintű jogszabályokban meghatározott zajszintet nem haladja meg (bár az természetszerűleg „erős").]

Mivel az Ör. 9. § (2) bekezdésének utolsó fordulatában foglalt tilalom szélsőséges jogalkalmazói értelmezésre ad lehetőséget, a norma az érintettek számára bizonytalan tartalmat hordoz. Így megállapítható, hogy az Ör. 9. § (2) bekezdésében foglalt „erős zaj okozása" kitétel – az Alkotmánybíróság fent kifejtett gyakorlata értelmében – sérti a Jat. 18. § (2) bekezdésében foglalt norma világosságára vonatkozó követelményt.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 9. § (2) bekezdésének „erős zaj okozása" fordulata sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, és megsemmisítette azt.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a képviselő-testület külön rendelkezése nélkül is szabálysértésnek minősül a csendháborítás, vagyis az olyan zajokozás, amely indokolatlan és alkalmas mások zavarására. Erről az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 6. §-a rendelkezik. Az indokolt, ám egy meghatározott objektív zajszintet meghaladó zajokozás jogkövetkezményeiről – amelyek ugyancsak a képviselő-testület külön rendelkezése nélkül is irányadók – a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet rendelkezik.

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

Budapest, 2008. március 10.

Dr. Kukorelli István s. k., előadó alkotmánybíró — *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k., alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 351/H/2003.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 40. számában

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

34/2008. (IV. 3.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránt benyújtott indítványok tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Budapest Főváros Terézváros Önkormányzati Képviselő-testületének a zaj- és rezgésvédelem helyi szabályozásáról szóló 8/2005. (VI. 30.) számú rendelete 4. § (1), (2) és (3) bekezdései, az 5. § (1), (3) bekezdése és a 7. § (5) bekezdése alkotmányellenes, ezért azokat a jelen határozat közzététele napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. A Budapest Főváros Közigazgatási Hivatal vezetője – törvényességi észrevételének részleges figyelembevételét követően – a Budapest Főváros Terézváros Önkormányzati Képviselő-testületének a zaj- és rezgésvédelem helyi szabályozásáról szóló 48/2001. (XII. 14.) számú rendeletét módosító 26/2003. (XI. 24.) számú rendelet (a továbbiakban: Ör.) 4. § (2) bekezdésében és a 7. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. A támadott 4. § (2) bekezdésében írt rendelkezés megtiltja pihenő és munkaszüneti napokon egész nap, illetőleg munkanapokon 20.00 és 7.00 között a gépi munkavégzéssel és tehergépjármű forgalommal együtt járó bontási és építési tevékenység végzését lakóépület 30 méteres körzetében. A korlátozás alól a polgármester kivételes esetben felmentést adhat, a Terézvárosi Önkormányzat Polgármesteri Hivatal Építési hatóságának véleménye alapján.

1.1. Az indítvány szerint, bár a kifogásolt korlátozás nem terjed ki a Bajcsy-Zsilinszky út, Lehel út, Váci út Terézvárosi Önkormányzat közigazgatási területéhez tartozó szakaszaira, azonban mégis az önkormányzat teljes területére vonatkozik, mivel álláspontja szerint a VI. kerület lakóépületekkel sűrűn, zártsorúan beépített, ahol gyakorlatilag nincs olyan terület, ahol ne lenne 30 méteren belül lakóépület.

1.2. Kifogásolja továbbá az indítványozó, hogy a támadott rendelet nem tartalmaz arra vonatkozó szabályt, hogy mikor, milyen esetekben adhat a polgármester felmentést a korlátozás alól, valamint nézete szerint az egyes körzetekben is csak abban az esetben lehet élni a zajkorlátozás lehetőségével, amennyiben a birtokvédelemmel kapcsolatos szabályozás nem elégséges. Az indítványozó utóbb kiegészített indítványában a támadott rendelkezést az okból is kifogásolja, hogy az sérti a zaj- és rezgésvédelemről szóló 12/1983. (V. 12.) MT rendelet (a továbbiakban: Zr.) 25. § (1) bekezdésében zaj- és rezgésvédelmi ügyekben, a fővárosi kerületi önkormányzati jegyző részére megállapított kizárólagos, elsőfokú hatósági jogkört.

1.3. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott 7. § (5) bekezdésének rendelkezése, miszerint a lakóépületek közös tulajdonú területén – nem építési engedély köteles tevékenység esetén is – zajforrás elhelyezését a társasház tulajdonközössége csak abban az esetben engedélyezhet, ha hiteles akusztikai mérés annak megfelelőségét igazolja, ez ellentétes a társasházról szóló 1997. évi CLVII. törvénnyel. [Az 1997. évi CLVII. törvényt 2004. január 1-jével hatályon kívül helyezte a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ttv.)] Az önkormányzati rendelet e szakasza törvényes felhatalmazás nélkül ad lehetőséget beavatkozásra a társasház tulajdonosainak döntésébe, egyben ellentétes a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 16. § (1) bekezdésének rendelkezésével, mivel nincs szó törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyról, amelynek rendezésére az önkormányzat rendeletet alkothatna.

1.4. Az indítványozó a kiegészített indítványában az Örm. 4. § (1), (2) és (3) bekezdéseinek megsemmisítését is kérte, mivel az önkormányzati rendeletben megállapított határértékek szigorúbbak az irányadó 8/2002. (III. 22.) KöM–EüM rendeletben (a továbbiakban: R.) megállapítottaknál. Álláspontja szerint ezért az Örm. támadott rendelkezései sértik a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kt.) 48. § (1) bekezdését, amely szerint a fővárosi önkormányzat esetén a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó előírásokat a fővárosi közgyűlés határozhat meg önkormányzati rendeletben.

Mindezek alapján az indítványozó érvelése szerint a támadott rendelkezések, miután magasabb szintű jogszabályba ütköznek, sértik az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését és az indítvány tartalmából következően a 2. § (1) bekezdésén nyugvó jogbiztonságot is.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően az Ör.-t a Budapest Főváros Terézvárosi Önkormányzat Képviselő-testülete a zaj- és rezgésvédelem helyi szabályozásáról szóló 8/2005. (IV. 4.) számú rendeletének (a továbbiakban: Örm.) 13. § (1) bekezdése 2005. május 1. napjával hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság hatályát vesztett jogszabály alkotmányellenességét – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz kivételével – nem vizsgálja [10/1992. (II. 25.) AB határozat 1992, 72, 76.]. Az Alkotmánybíróság azonban azt is megállapította, hogy az Örm.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

új szabályai is tartalmazzák a kifogásolt rendelkezési részeket. Ezért az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlatának megfelelően (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 882/B/1998. AB határozat, ABH 2002, 861, 862.) – az alkotmányossági vizsgálatot a hatályos rendelkezések tekintetében folytatta le.

Az indítványozó által hivatkozott jogszabályok közül a Zr. 25. §-át a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló, 2008. január 1-jétől hatályos 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Zrm.) 34. § (4) bekezdésének *ae)* pontja, – a Zr.-t módosító 47/2004. (III. 18.) Korm. rendelet 14. és 15. §-ának hatályon kívül helyezésével – hatályon kívül helyezte. A Zrm. 4. § (1) bekezdés *a)* pontjának az 1. számú melléklet 41. kódszáma szerinti „épületek építése" típusú zaj- és rezgésvédelmi ügyekben az elsőfokú hatósági jogkört a főváros esetében továbbra is a kerületi önkormányzat jegyzője gyakorolja.

3. Az Alkotmánybíróság – gyakorlatának megfelelően – szoros összefüggés okán az alkotmányossági vizsgálatot kiterjesztette azon Örm.-beli rendelkezésekre [az Örm. 5. § (1) bekezdés] amely a támadott rendelkezésekre hivatkozik. [3/1992. I. 23.) AB határozat, ABH 1992, 329, 330.; 26/1995. (V. 15.) AB határozat, ABH 1995, 123, 124.; 2/1998. (II. 4.) AB határozat, ABH 1998, 41, 46.; 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 153.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 77.]

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

2. Az 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."

3. A Kt. vizsgálatba bevont rendelkezései:

„46. § (1) A települési önkormányzat (Budapesten a Fővárosi Önkormányzat is) a környezet védelme érdekében (...)

c) a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsát ki, illetőleg határozatot hoz; (...)."

„48. § (1) A települési önkormányzat képviselő-testülete, illetőleg a fővárosi önkormányzat esetén a fővárosi közgyűlés önkormányzati rendeletben – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg."

4. A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény (a továbbiakban: Htv.) vizsgálatba bevont rendelkezése:

„85. § (1) A települési önkormányzat képviselő-testületének feladat- és hatáskörébe tartozik:

(...)

e) helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megállapítása; (...)."

5. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban Étv.) indítvánnyal érintett rendelkezése:

„32. § (1) Az építmény, építményrész, építményegyüttes megépítéséhez, átalakításához, bővítéséhez, felújításához, helyreállításához, korszerűsítéséhez, lebontásához, elmozdításához, rendeletetésének építési munkával járó megváltoztatásához jogszabályban meghatározott tartalmú és részletezettségű építészeti-műszaki terv szükséges."

„54. § (3) Az építmény eredeti rendeltetésétől eltérő használatához az építésügyi hatóság engedélye szükséges."

6. A Ttv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„A közös tulajdonnal kapcsolatos jogok és kötelezettségek"

„23. § (1) Minden tulajdonostárs jogosult a közös tulajdon tárgyainak birtoklására és használatára, ez azonban nem sértheti a többi tulajdonostárs ezzel kapcsolatos jogát és jogos érdekét.

(2) A közgyűlés a birtoklás, használat és hasznosítás módját meghatározhatja."

„A társasházi lakóépület házirendje"

„26. § (1) A szervezeti-működési szabályzatban meg kell határozni a külön tulajdonon belüli építési- szerelési munka, és a zajjal járó más tevékenység végzésének a lakhatás nyugalmát szolgáló szabályait (a továbbiakban: házirend); e szabályok nem lehetnek ellentétesek az építésre, illetőleg a zajszint határértékére a lakóépület tekintetében irányadó külön jogszabályok rendelkezéseivel.

(2) A közösség a házirendben meghatározza a közös tulajdonban lévő épületrészek, területek és helyiségek használatára vonatkozó részletes szabályokat is."

„A közgyűlés"

„28. § A közgyűlés határoz:

a) A közös tulajdonban álló épületrészek használatáról hasznosításáról, fenntartásáról, a közösséget terhelő kötelezettségek elvállalásáról."

7. Az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet (a továbbiakban: KTM rendelet) érintett rendelkezése:

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

„A rendeltetés megváltoztatására irányuló engedélyezési eljárás”

„37. § (1) Az építmény – építési engedélyhez nem kötött építési munkával járó, illetve építési munkával nem járó – rendeletetésének megváltoztatására irányuló kérelmet az 5. § (1) bekezdésében meghatározott okiratok csatolása mellett lehet előterjeszteni az Étv. 52. § (1) bekezdésében meghatározott építésügyi hatóságnál.”

8. Az Örm. vizsgálatba bevont rendelkezései:

„4. § (1) Kommunális- és lakóépület zárt belső udvarában, légudvarában, légaknájában az üzemi létesítménytől származó zaj terhelési határértékei a következők, kivéve ha a terület építési szabályzata másképpen nem rendelkezik:

Határérték (LTH) az LAM megítélési szintre		
Nappal 7.00-tól 18.00-ig	Este 18.00-tól 22.00-ig	Éjjel 22.00-tól 7.00-ig
50 dB	45 dB	40 dB

(2) A zaj terhelési határértékei lakás, diák-, szociális otthon, munkásszálló, szálloda, panzió lakószobájában, kivéve ha a terület építési szabályzata másképpen nem rendelkezik:

Határérték (LTH) az LAM megítélési szintre		
Nappal 7.00-tól 18.00-ig	Este 18.00-tól 22.00-ig	Éjjel 22.00-tól 7.00-ig
40 dB	35 dB	25 dB

(3) Lakó- és középület helyiségeiben a rövid ideig ható zajesemények (zajimpulzus) legnagyobb megítélési szintje, kivéve, ha a terület építési szabályzata másképpen nem rendelkezik:”

Határérték (LTH) az LAM megítélési szintre		
Nappal 7.00-tól 18.00-ig	Este 18.00-tól 22.00-ig	Éjjel 22.00-tól 7.00-ig
50 dB	45 dB	40 dB

„5. § (1) Lakó- és középületek helyiségeiben a rövid ideig ható zajesemények megítélési legnagyobb A-hangnyomásszintje a 4. § (1)–(3) bekezdéseiben foglaltak szerinti határértékeket 10 dB-nél nagyobb mértékben nem haladhatják meg.”

„5. § (3) Tilos szombaton, vasárnap, és egyéb munkaszüneti napokon egész nap, illetőleg munkanapokon 20.00 és 7.00 óra között a gépi munkavégzéssel és tehergépjármű forgalommal együtt járó bontási és építési tevékenység végzése lakóépület 3o m-es körzetében. A korlátozás alól a polgármester a – Terézvárosi Önkormányzat Polgármesteri Hivatala Építési Hatóságának szakmai véleménye alapján – felmentést adhat.”

„7. § (5) A lakóépületek közös tulajdonú területén – nem építési engedély köteles tevékenység esetén is – zajforrás elhelyezését a társasház tulajdonközössége csak abban az esetben engedélyezheti, ha hiteles akusztikai mérés annak megfelelőségét igazolja.”

III.

Az indítvány megalapozott.

1. A helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörének alkotmányos kereteit az Alkotmány jelöli ki. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének *a)* pontja kimondja, hogy a helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül. Az Alkotmánynak az indítványozó által is hivatkozott 44/A. § (2) bekezdése pedig akként rendelkezik, hogy a helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. [A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) l. § (1) bekezdése alapján az önkormányzati rendelethez képest valamennyi országos érvényű jogszabály magasabb szintűnek tekintendő.]

Önkormányzati ügyekben a képviselő-testületet széles körű jogalkotási autonómia illeti meg, azonban a rendeletalkotás terén ez az önállóság nem korlátlan. Az Alkotmány 43. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg, ebből következően a képviselő testület is csak e törvények keretei között gyakorolhatja a jogalkotói hatáskörét.

Az Alkotmány hivatkozott rendelkezéseinek megfelelő szabályozást tartalmaz az Ötv. 16. § (1) bekezdése, melynek értelmében a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkothat önkormányzati rendeletet.

Az Ötv. 8. § (1) bekezdése – a helyi közszolgáltatások körében – többek között, az önkormányzatok által ellátandó közfeladatként jelöli ki az épített és természeti környezet védelmét. A Kt. 46. § (1) bekezdésének *c)* pontja – a Kt. IV. fejezetében, a helyi önkormányzatok környezetvédelmi feladati között – külön is kiemeli – hogy a települési önkormányzatok a környezet védelme érdekében a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsátanak ki, illetve határozatot hoznak.

A Htv. 85. § (1) bekezdésének *e)* pontja – mintegy megerősítve az Ötv. és a Kt. hivatkozott rendelkezéseit – egyértelműen és konkrétan rögzíti, hogy a helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megállapítása a települési önkormányzatok képviselő-testületének a feladat- és hatáskörébe tartozik.

2. Az Alkotmánybíróság először az Örm. 4. § (1), (2) és (3) bekezdéseinek alkotmányosságát vizsgálta az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szempontjából. A támadott rendelkezések Budapest VI. kerület Terézváros közigazgatási területére vonatkozóan állapítanak meg zajvédelmi követelményeket, az üzemi létesítménytől származó zajok

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

terhelési határértékeinek meghatározásával. A határértékek az R. l. és 4. számú mellékleteiben meghatározott határértékeknél szigorúbbak, egyben az R.-ben megjelölt nappali és éjszakai idősávokat is megváltoztatva három időzónát állapítanak meg. Az indítványozó álláspontja szerint az R.-nél szigorúbb határértékek megállapítása sérti a Kt. 48. § (1) bekezdését, mivel „a fővárosi önkormányzat esetén a fővárosi közgyűlés önkormányzati rendeletben – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg."

Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában is megállapította, hogy a települési önkormányzat a közérdek védelmében jogosult rendeletet alkotni, ám nem terjeszkedhet túl az Alkotmányban és a törvényekben meghatározott jogalkotói hatáskörén. [23/2000. (VI. 28.) AB határozat, ABH 2000, 134, 136–137.] Ennek megfelelően a települési önkormányzatot az önálló zaj- és rezgésvédelmi kérdésekben történő rendeletalkotás során többirányú kötelezettség is terheli. Tartalmi jellegű az az alkotmányi korlátozás, miszerint az önkormányzat az előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozhat, illetékességi területének a helyi specialitások figyelembevételével kijelölt egy részén. [63/1991. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1991, 471, 472.; 219/H/1991. AB határozat, ABH 1992, 716–718.; 958/H/1993. AB határozat, ABH 1994, 781–784.]

Önálló, új határértékeket nem állapíthat meg, mivel erre a Kt. felhatalmazása alapján csak miniszter rendeletben, vagy környezetvédelmi hatóság jogosult. Az önkormányzati jogalkotói hatáskör további korlátja – az indítványozó által is hivatkozott módon – a fővárosi kerületi önkormányzatokat érinti, mivel illetékességi területükre vonatkozóan csak a fővárosi közgyűlés határozhat meg az előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó rendeletet.

A vizsgált esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Terézvárosi Önkormányzat Képviselő-testülete túlterjeszkedett a törvényekben megállapított jogalkotói hatáskörén már azzal, hogy határértékeket állapított meg. Ezzel figyelmen kívül hagyta a Kt. 89. § (3) bekezdését, miszerint „a határértéket a miniszter – az érdekelt miniszterekkel együttesen kiadott – rendeletben, vagy rendeletben meghatározott esetekben a környezetvédelmi hatóság állapít meg." Az általános határértékeket e törvényi felhatalmazás alapján az R. határozza meg.

A kifejtettek alapján az Örm. 4. § (1), (2) és (3) bekezdései, mivel ellentétesek magasabb szintű jogszabállyal, így a Kt. 89. § (3) bekezdésében írtakkal, sértik az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, ezért azokat az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

3. Mivel az alkotmányellenesség a fentiek alapján megállapításra került, így szükségtelenné vált az indítványban felvetett és e szakaszt érintő további alkotmányossági probléma vizsgálata.

4. A szoros tárgyi összefüggésre tekintettel, az Örm. 5. § (1) bekezdésének alkotmányossági vizsgálata is indokolt, melynek rendelkezése szerint a lakó- és középületek helyiségeiben a rövid ideig ható zajesemények megítélési legnagyobb A-hangnyomásszintje a 4. § (1)–(3) bekezdéseiben foglaltak szerinti határértékeket 10 dB-nél nagyobb mértékben nem haladhatják meg. A rendelkezés a Kt. 89. § (3) bekezdésének sérelme folytán megsemmisített Örm. 4. § (1), (2) és (3) bekezdéseire hivatkozással állapít meg egy újabb, az önkormányzat közigazgatási területére vonatkozó zajhatárértéket.

Figyelemmel a 2. pontban részletesen kifejtett zajhatárérték megállapítására vonatkozó alkotmánysértés tényére, az ahhoz kapcsolódó 5. § (1) bekezdésének rendelkezése is sérti a magasabb szintű jogszabályt, így a Kt. 89. § (3) bekezdését és ebből következően az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését is, ezért az Alkotmánybíróság azt megsemmisítette.

5. A továbbiakban az Alkotmánybíróság az Örm. 5. § (3) bekezdésének alkotmányosságát vizsgálta. Az indítványozó eredeti indítványa szerint a kerület teljes közigazgatási területére feltétel nélkül elrendelt tiltás sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését és a jogbiztonságot. Az utóbb kiegészített indítvány a polgármesternek adott méltányossági jogkört abból az okból is kifogásolja, hogy az sérti az – Örm. megalkotásakor hatályos – Zr. 25. § (1) bekezdését, amely a fővárosi kerületi önkormányzat jegyzőjének biztosít kizárólagos elsőfokú hatósági jogkört a zaj- és rezgésvédelmi ügyekben.

Az Alkotmánybíróság előzetesen abban a kérdésben foglalt állást, hogy a kerületi önkormányzat képviselő-testülete a támadott rendelkezés megalkotásával összefüggésben túlterjeszkedett-e jogalkotói hatáskörén.

A települési önkormányzat – illetőleg a fővárosi önkormányzat esetén a fővárosi közgyűlés – jogosult a már hivatkozott Htv. 85. § (1) bekezdésében és a Kt. 48. § (1) bekezdésében írt felhatalmazás alapján megalkotni a helyi zaj-és rezgésvédelmi szabályokat, melyek illetékességi területére vonatkozóan a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírások lehetnek. A Budapest Főváros Terézvárosi Önkormányzat képviselő-testülete – meghatározott közigazgatási területrész kivételével – megtiltotta szombaton, vasárnap, és egyéb munkaszüneti napokon egész nap, illetőleg munkanapokon 20.00 és 7.00 óra között a gépi munkavégzéssel és tehergépjármű forgalommal együtt járó bontási és építési tevékenység végzését lakóépület 30 m-es körzetében. A korlátozás alól a polgármester – a Terézvárosi Önkormányzat Polgármesteri Hivatal Építési Hatóságának szakmai véleménye alapján – felmentést adhat.

A zaj- és rezgésvédelem tárgykörében – az indítványozó által megjelölt Zr. mellett, a 2008. január 1-jén hatályba lépett – Zrm. tartalmazza az önkormányzati rendeleti szintnél magasabb jogforrási szintű szabályozást,

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

amelyben az emberi környezet és az emberi egészség megóvása érdekében kerültek megállapításra az azokat veszélyeztető zajok és káros rezgések elleni védelem alapvető szabályai. Az Örm. támadott rendelkezésében a fővárosi kerületi képviselő-testület úgy állapított meg az alapvető szabályoknál nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat, hogy figyelmen kívül hagyta a Kt. kizárólagos hatáskört megállapító rendelkezését, amely a fővárosi közgyűlést jelöli ki önkormányzati rendeletalkotásra, így a főváros területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírások meghatározására. E tényre figyelemmel megállapítható, hogy Budapest Főváros Terézvárosi Önkormányzat Képviselő-testülete túlterjeszkedett jogalkotói jogosultságán.

A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Örm. 5. § (3) bekezdése ellentétes magasabb szintű jogszabállyal, így a Kt. 48. § (1) bekezdésébe foglalt törvényi rendelkezéssel, és sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglalt alkotmányos rendelkezést, ezért azt megsemmisítette.

6. Mivel az alkotmányellenesség a fentiek alapján megállapításra került, így szükségtelenné vált az indítványban felvetett, és e szakaszt érintő további, a jogbiztonság kérdésére vonatkozó alkotmányossági probléma érdemi vizsgálata. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint ugyanis, ha az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak egy részét az Alkotmány valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, és ezért azt megsemmisíti, akkor a további alkotmányi rendelkezés esetleges sérelmét – a már megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben – érdemben nem vizsgálja. [61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.]

7. Az Alkotmánybíróság az indítvány azon megjegyzésével összefüggésben, miszerint a birtokvédelem szabályai indokolatlanná tehetik a helyi zaj- és rezgésvédelem szabályainak megállapítását, a következőkre mutat rá. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényben írt birtokvédelmi szabályok a fennálló birtokállapot jogalap nélküli megváltoztatása vagy megzavarása esetére biztosítanak a birtokos részére az állam által nyújtott birtokvédelmi eszközt. Ez vonatkozik a zajhatás elleni birtokvédelemre is, amely a zavarás szükségtelen mértékének megszüntetésére irányul. A birtokvédelem eszközének igénybevétele a birtoklásában megzavart birtokos egyéni döntése. A birtokvédelemre vonatkozó szabályok – az indítványozó álláspontjával szemben – önmagukban nem befolyásolják, nem befolyásolhatják az önkormányzatok részére biztosított, a helyi közszolgáltatások körében az Ötv. 8. § (1) bekezdése alapján közfeladatként kijelölt, az épített és természeti környezet védelmét szolgáló rendeletalkotási jogot. Így a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkot rendeletet. Ez utóbbi csoportba tartozó rendeletek részben kötelező feladatként részben pedig – a felhatalmazás lehetőségével élve – önként alkotott rendeletek. Ebbe a körbe tartozik az indítványozó által kifogásolt Örm. is. A képviselő-testületnek a felhatalmazást mérlegelő döntése nem vet fel alkotmányossági aggályokat.

8. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban az Örm. 7. § (5) bekezdésének alkotmányosságát vizsgálta az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szempontjából.

A képviselő-testület az Örm.-ben önálló fejezetként szabályozza az „Építéshatósági eljáráshoz kapcsolódó szabályokat.” Ebben a körben meghatározza a rendeltetés megváltoztatása iránti kérelem tartalmi elemeit, amelyek igazolják, hogy a megváltozott használati mód nem okoz zavaró hatást. Az Étv. 54. § (3) bekezdésének rendelkezése értelmében az építmény eredeti rendeltetésétől eltérő használatához az építésügyi hatóság engedélye szükséges. A KTM rendelet 37. § (1) bekezdésének rendelkezése alapján – az építési engedélyhez nem kötött építési munkával járó, illetve építési munkával nem járó – rendeltetés megváltoztatására irányuló kérelmet az 5. § (1) bekezdésében meghatározott okiratok csatolása mellett lehet előterjeszteni azzal, hogy *d)* pont szerint a társasházi közös tulajdon esetében a rendeltetés megváltoztatási jogosultság, az erről szóló külön jogszabályban meghatározottak szerint igazolandó.

Ez a Ttv. 13. §-a, amely a szervezeti-működési szabályzat kötelező tartalmi elemeként határozza meg a közös tulajdon fenntartására, a közgyűlés illetőleg a részközgyűlés hatáskörére és eljárására vonatkozó részletes szabályokat. Hasonlóképpen a Ttv. 23. §-a, amely a közös tulajdonnal kapcsolatos jogok és kötelezettségek körében minden tulajdonostárs javára biztosítja, hogy a közös tulajdon tárgyainak birtoklására és használatára jogosult legyen azzal, hogy ez nem sértheti a többi tulajdonostárs ezzel kapcsolatos jogát és jogos érdekét. Egyben a törvény a közgyűlést jogosítja fel, hogy a birtoklás, használat és hasznosítás módját meghatározza. A külön tulajdonon belüli építési-szerelési munka és a zajjal járó más tevékenység végzésének a lakhatás nyugalmát szolgáló szabályait a szervezeti-működési szabályzatban kell meghatározni. E szabályok nem lehetnek ellentétesek az építésre, illetőleg a zajszint határértékére a lakóépület tekintetében irányadó külön jogszabályok rendelkezéseivel. A közös tulajdonban lévő épületrészek, területek és helyiségek használatára vonatkozó részletes szabályokat is a közösség határozza meg a házirendben. Vagyis, e tevékenységekkel kapcsolatos valamennyi döntés kizárólag a tulajdonosi közösséget illeti meg.

Következésképpen az Örm. támadott rendelkezésében a társasház tulajdonközössége terhére megállapított akuszti-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kai mérési kötelezettség és ennek a nem építési engedély köteles rendeletetés megváltoztatás esetére is vonatkozó előírása ellentétes a magasabb szintű, általános szabályozást tartalmazó Ttv.-vel és az Étv.-vel.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Örm. 7. § (5) bekezdése törvényi felhatalmazás nélkül társasházi tulajdonközösség terhére írt elő kötelezettséget a rendeltetési mód megváltoztatása esetén, ellentétes magasabb szintű jogszabályokkal [Ötv. 16. § (1) bekezdés és a Ttv. 23. § (1) és (2) bekezdés, valamint az Étv. 54. § (3) bekezdésére figyelemmel a KTM rendelet 5. § (1) bekezdés *d)* pontja] és sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, ezért a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette.

A határozatnak a Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 41. §-án alapul.

Budapest, 2008. április 1.

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

Dr. Trócsányi László s. k., alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 901/H/2003.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 55. számában

35/2008. (IV. 3.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalról szóló 308/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § (5) bekezdés második mondata alkotmányellenes, ezért azt 2008. június 30. napjával megsemmisíti.

A 2. § (5) bekezdése a megsemmisítést követően az alábbi szöveggel marad hatályban:

„(5) Az 1. § (1) bekezdés *a)–b)* pontjaiban megjelölt hatósági, továbbá az 1. § (2) bekezdésében meghatározott szakhatósági ügyekben első fokon a Hivatal az e rendelet 1. számú mellékletében megjelölt területi szervei útján, az ott meghatározott feladatkörben és illetékességgel jár el.”

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó kérte az Alkotmánybíróságtól a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalról szóló 308/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) 2. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, amely szerint a Korm.r. 1. § *a)–b)* pontjában meghatározott ügyekben első fokon a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) területi egységei járnak el, a másodfokú hatósági jogkört a Hivatal elnöke látja el. Ez a rendelkezés az indítványozó szerint ellentétes a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 106. § (1) bekezdésével, amely szerint az ügyfél jogorvoslathoz való jogának érvényesülése érdekében – az olyan ügyek kivételével, amelyekben e törvény alapján nincs helye fellebbezésnek – az elsőfokú hatáskört úgy kell megállapítani, illetve a szervezetrendszert úgy kell kialakítani, hogy legyen a fellebbezés elbírálására jogosult, az elsőfokú hatóságtól szervezeti, illetve feladatkör szempontjából elkülönülő szerv. Az indítványozó álláspontja szerint a kulturális örökség fogalomkörébe tartozó javakkal kapcsolatos hatósági lejárásokban nem érvényesül az ügyfél Alkotmány 57. § (5) bekezdésében meghatározott jogorvoslati joga sem, mivel a Korm.r. 2. § (5) bekezdése szerint mind első-, mind másodfokon a Hivatal jár el. A Korm.r. 2. § (4) bekezdése szerint a Hivatal központi szervből és jogalanyisággal nem rendelkező területi szervezeti egységekből áll, azaz a Hivatal, mint egy egész, egységes szervezeti felépítésben azonos feladatkört lát el. A hatáskör telepítése a Hivatalhoz történt, amelynek vezetője az elnök, azaz – az indítványozó szerint – nem érvényesül a Ket. 106. § (1) bekezdésében meghatározott követelménye a jogorvoslati eljárásra vonatkozóan. Az indítvány tartalmából megállapítható, hogy bár az indítványozó a Korm.r. 2. § (5) bekezdését jelölte meg, a tényleges alkotmányossági vizsgálati kérelem az (5) bekezdés második mondata alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányul. Ezért az Alkotmánybíróság az eljárását e rendelkezés vizsgálatára folytatta le.

II.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését a következőkre alapozta:

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„35. § (2) A Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki, és határozatokat hoz. Ezeket a miniszterel-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nök írja alá. A Kormány rendelete és határozata törvénnyel nem lehet ellentétes. A Kormány rendeleteit a hivatalos lapban ki kell hirdetni."

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

2. A Ket. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„19. § (1) A hatóság hatáskörét – a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta meghatározásával – jogszabály állapítja meg. Jogszabályban kell megjelölni az első fokon eljáró, továbbá ha az nem a 107. §-ban és 108. §-ban megjelölt hatóság, a fellebbezést elbíráló hatóságot is."

„106. § (1) Az ügyfél jogorvoslathoz való jogának érvényesülése érdekében – az olyan ügyek kivételével, amelyekben e törvény alapján nincs helye fellebbezésnek – az elsőfokú hatáskört úgy kell megállapítani, illetve a szervezetrendszert úgy kell kialakítani, hogy legyen a fellebbezés elbírálására jogosult, az elsőfokú hatóságtól szervezeti, illetve feladatkör szempontjából elkülönülő szerv."

3. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Kásztv.) indítvánnyal érintett rendelkezése:

„5. § (1) A központi államigazgatási szervek – ha törvény eltérően nem rendelkezik – egyszemélyi vezetés alatt állnak.

(2) Ha jogszabály a központi államigazgatási szervnek címez hatáskört, azt a szerv vezetője gyakorolja."

4. A Korm.r. indítvánnyal érintett és vizsgált rendelkezései:

„1. § (1) A Kormány

a) a Kötv.-ben meghatározott kulturális örökségvédelemmel kapcsolatos,

b) a műemléken végzett építési munka és telekalakítás esetén az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényben (a továbbiakban: Étv.) meghatározott hatósági feladatok, az építésfelügyeleti hatósági feladatok [Étv. 46–46/A. §] kivételével, továbbá

c) a mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény 18. § (1) bekezdésében, és a 19. §-ában meghatározott tevékenységek, valamint

d) a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 12. § (2) bekezdésében meghatározott lapnyilvántartási

feladatok ellátására kulturális örökségvédelmi hatóságként és mozgóképszakmai hatóságként a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalt (a továbbiakban: Hivatal), mint országos illetékességű központi hivatalt jelöli ki.

(2) A Kormány

a) a régészeti lelőhelyet, vagy régészeti védőövezetet, illetve

b) műemléki területeket valamint külön jogszabályban meghatározott esetekben műemléket

érintő – más hatóságok előtt indult – eljárásokban szakhatóságként a Hivatalt jelöli ki."

„2. § (1) A Hivatal irányítását az oktatási és kulturális miniszter (a továbbiakban: miniszter) látja el a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 2. és 74. §-ában foglaltaknak megfelelően.

(2) A Hivatal önállóan gazdálkodó, az előirányzatok felett teljes jogkörrel rendelkező költségvetési szerv.

(...)

(4) A Hivatal központi szervből és az 1. számú mellékletében megjelölt, önálló jogi személyiséggel (jogalanyisággal) nem rendelkező területi szervekből áll.

(5) Az 1. § (1) bekezdés *a)–b)* pontjaiban megjelölt hatósági, továbbá az 1. § (2) bekezdésében meghatározott szakhatósági ügyekben első fokon a Hivatal az e rendelet 1. számú mellékletében megjelölt területi szervei útján, az ott meghatározott feladatkörben és illetékességgel jár el. Ezekben a hatósági ügyekben a Hivatal elnöke látja el a másodfokú hatósági jogkört."

III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az indítványozó állítása szerint a Korm.r. 2. § (5) bekezdésének rendelkezése – amely szerint a Korm.r. 1. § *a)–b)* pontjában meghatározott hatósági ügyekben első fokon a Hivatal területi egységei járnak el, a másodfokú hatósági jogkört a Hivatal elnöke látja el – alkotmányellenes, mivel az a Ket. által a fellebbezési fórumrendszer kialakítására megfogalmazott követelményeknek nem felel meg; ezáltal az Alkotmány 57. § (5) bekezdésébe ütközik.

Az Alkotmánybíróságnak az indítvány kapcsán először azt kellett vizsgálnia, hogy a Ket. tárgyi hatálya kiterjed-e a Hivatal által lefolytatott hatósági eljárásokra, vagyis a Ket. rendelkezései alkalmazandók-e a Hivatal hatáskörébe tartozó eljárásokra. A Ket. tárgyi hatálya a közigazgatási hatósági ügyekre terjed ki. A törvény alkalmazása szempontjából közigazgatási hatósági ügynek minősül minden ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, hatósági ellenőrzést végez; ilyennek minősül továbbá a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés is, a fegyelmi és etikai ügyek kivételével, ha törvény valamely tevékenység végzését, vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztestületi vagy más szervezeti tagsághoz köti [Ket. 12. § (2) bekezdése].

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A Ket. maga határozza meg azoknak az ügyfajtáknak a körét, amelyek esetében az eljárási törvényben foglalt általános szabályokat egyáltalán nem, vagy csak kisegítő jelleggel kell alkalmazni. A Korm.r. 1. §-ában meghatározott feladat- és hatáskörébe tartozó ügyfajták nem tartoznak ebbe a körbe, a Hivatal hatósági eljárása során a Ket. szabályait kell alkalmazni.

2. Az Alkotmánybíróság ezt követően a Korm.r. 2. § (5) bekezdésének a Ket. 106. § (1) bekezdésével való összhangját vizsgálta.

A Korm.r. 2. § (5) bekezdése az 1. § (1) bekezdés *a)–b)* pontjaiban megjelölt hatósági, továbbá az 1. § (2) bekezdésében meghatározott szakhatósági ügyekben első fokon a Hivatal a Korm.r. 1. számú mellékletében megjelölt területi szervei útján, az ott meghatározott feladatkörben és illetékességgel jár el, s ezekben a hatósági ügyekben a Hivatal elnöke látja el a másodfokú hatósági jogkört. A Ket. 106. § (1) bekezdésében foglaltak szerint az elsőfokú hatáskört úgy kell megállapítani, illetve a szervezetrendszert úgy kell kialakítani, hogy legyen a fellebbezés elbírálására jogosult, az elsőfokú hatóságtól szervezeti, illetve feladatkör szempontjából elkülönülő szerv. A Ket. a Hivatal hatáskörébe tartozó ügyekben nem biztosít lehetőséget arra, hogy a 106. § (1) bekezdésének rendelkezésétől a jogalkotó eltérjen.

A Hivatal a Korm.r. 1. § (1) bekezdése, valamint a 2. § (1) és (2) bekezdése értelmében az oktatási és kulturális miniszter irányítása alatt álló, önálló jogi személyiséggel rendelkező, országos illetékességű központi hivatal, önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv, így rá is irányadónak kell tekinteni a Kásztv. rendelkezéseit. A Kásztv. 5. § (2) bekezdése szerint „[a] központi államigazgatási szerv feladatkörének gyakorlásához szükséges hatásköröket a szerv vezetőjének kell címezni. Ha jogszabály a központi államigazgatási szervnek címez hatáskört, azt a szerv vezetője gyakorolja”. Az Alkotmánybíróság a 19/2007. (III. 9.) AB határozatában megállapította, hogy önálló jogi személyiséggel rendelkező, országos hatáskörű központi hivatal vezetője nem tekinthető az általa vezetett szervtől szervezetileg, illetve feladatkör szempontjából elkülönülő szervnek (ABK 2007. március, 256, 258.).

A Korm.r. 2. § (4) bekezdése alapján a Hivatal központi szervből és a Korm.r. 1. számú mellékletében megjelölt, önálló jogi személyiséggel (jogalanyisággal) nem rendelkező területi szervekből áll. A Korm.r. 1. §-ában meghatározott feladatok gyakorlásához szükséges elsőfokú hatáskörök címzettje – figyelemmel a Kásztv. 5. § (2) bekezdésére – a Hivatal vezetője, függetlenül attól, hogy e hatáskörét a Hivatal önálló jogi személyiséggel nem rendelkező területi szervei útján gyakorolja. A Korm.r. 2. § (5) bekezdésének második mondata alapján a Hivatal vezetője által – a Hivatal területi szervei útján gyakorolt elsőfokú hatósági és szakhatósági jogkörben – hozott elsőfokú döntései ellen másodfokú hatósági jogkört gyakorló szervként a Hivatal vezetője jár el. Az Alkotmánybíróság ennek alapján megállapította, hogy a Hivatal elnöke nem tekinthető az általa vezetett szervtől szervezetileg, illetve feladatkör szempontjából a fellebbezés elbírálására jogosult, az elsőfokú hatóságtól szervezeti, illetve feladatkör szempontjából elkülönülő szervnek.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Korm.r. 2. § (5) bekezdésének második mondata alkotmányellenes, mivel az a Ket. 106. § (1) bekezdése rendelkezésével ellentétes, s ezért sérti az Alkotmány 35. § (2) bekezdésének azon rendelkezését, miszerint a Kormány rendelete és határozata törvénnyel nem lehet ellentétes.

3. Az Alkotmánybíróság a fentiekben a Korm.r. 2. § (5) bekezdése második mondatának alkotmányellenességét állapította meg. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 42. § (1) bekezdése alapján, ha az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti, akkor a határozata közzétételének napján veszti hatályát a jogszabály. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján a 42. § (1) bekezdésében meghatározott időponttól eltérően is meghatározhatja az alkotmányellenes szabály hatályon kívül helyezését. A Korm.r. 2. § (5) bekezdése második mondatának az Alkotmánybíróság határozata közzétételének napjával történő megsemmisítése a jogorvoslati eljárásban a másodfokú hatóság megjelölésének hiánya jogbizonytalanságot eredményezhet, ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 43. § (4) bekezdésében foglaltak alapján a Korm.r. 2. § (5) bekezdése második mondatát pro futuro, 2008. június 30. napjával semmisítette meg. A pro futuro megsemmisítéssel egyben a Kormánynak is lehetősége nyílik arra, hogy a Korm.r. módosításával az ügyfél jogorvoslati jogának biztosítása érdekében a Ket. 19. § (1) bekezdése alapján a fellebbezést elbíráló másodfokú hatóságot megjelölje.

4. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint, ha az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak egy részét az Alkotmány valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, és ezért azt megsemmisíti, akkor a további alkotmányi rendelkezések esetleges sérelmét – a már megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben – érdemben nem vizsgálja. [44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 205.; 4/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 37, 44.; 61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 15/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 420, 423.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193, 200.; 38/2003. (VI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 829, 835.] Mivel az Alkotmánybíróság a Korm.r. 2. § (5) bekezdés második mondatát az Alkotmány 35. § (2) bekezdésébe ütközőnek minősítette, ezért a Korm.r. 2. §

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

(5) bekezdés második mondata vonatkozásában az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezés sérelmét nem vizsgálta.

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

Budapest, 2008. március 31.

Dr. Holló András s. k., alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k., előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k., alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám. 444/B/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 55. számában

36/2008. (IV. 3.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság folyamatban lévő ügyekben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a telekalakításról szóló 85/2000. (XI. 8.) FVM rendelet 2000. november 16-ától 2007. december 31-éig hatályos 9. § (1) bekezdése alkotmányellenes volt.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a telekalakításról szóló 85/2000. (XI. 8.) FVM rendelet 2000. november 16-ától 2007. december 31-éig hatályos 9. § (1) bekezdése a Zala Megyei Bíróság előtt 7.K.20.162/2006. és a 7.K.22.049/2006. szám alatt folyamatban lévő ügyekben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó bíró az előtte folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett kezdeményezte a telekalakításról szóló 85/2000. (XI. 8.) FVM rendelet (a továbbiakban: R.) 9. § (1) bekezdése alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését, valamint konkrét ügyben való alkalmazásának kizárását. A kifogásolt előírás értelmében telekalakítási engedélyt a telekalakítással érintett telek tulajdonosa (tulajdonostárs), illetőleg a tulajdonostársak többsége kérheti. Az indítványozó szerint ez a rendelkezés az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe és a 37. § (3) bekezdésébe ütközik, mivel ellentétes az ügyben még alkalmazandó, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 3. § (4) és (8) bekezdéseivel. Az Áe. 3. § (4) bekezdése szerint ügyfél az a magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. Az ügyfél jogai megilletik azt a szervet, amelynek feladatkörét az ügy érinti. Az Áe. 3. § (8) bekezdése értelmében ettől a rendelkezéstől való eltérésre kizárólag az Áe. adhat felhatalmazást. Az R.-nek az Áe.-ben meghatározott ügyfélkört szűkítő rendelkezése tehát – az indítványozó szerint – alkotmányellenes. „[M]eghiúsítja az elbirtoklás megállapítása iránti polgári perekben ... követett gyakorlatot, mivel az elbirtoklást »elszenvedő« alperes a polgári perben nem szorítható rá arra, hogy saját érdekeivel ellentétben telekalakítási eljárást kezdeményezzen”. Az indítványozó utalt arra, hogy a korábban, a 2000. november 15-éig hatályban volt, a telekalakításról szóló 29/1971. (XII. 29.) ÉVM rendelet 25. § (1) bekezdése annak is biztosította telekalakítási kérelem benyújtását, aki a földrészlettel kapcsolatos tulajdonosi igényt akart érvényesíteni.

2. Az indítványozó bíró később egy újabb, előtte folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett ismét kezdeményezte az R. 9. § (1) bekezdése alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését, valamint a konkrét ügyben való alkalmazásának kizárását. Indokolása szerint a támadott rendelkezés ellentétes az időközben hatályba lépett, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) vonatkozó szabályával is, miszerint ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti, akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire (amelyre) nézve – tulajdonát, jogait és vagyontárgyait is ideértve – a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz [15. § (1) bekezdés]. A Ket. 13. §-a értelmében előírásait az építési hatósági eljárásokban is alkalmazni kell, attól csak a Ket. kifejezett rendelkezése alapján lehet eltérni. A Ket. 15. § (3) bekezdése pedig arra ad felhatalmazást, hogy törvény, vagy kormányrendelet részletesebb ügyfélfogalmat állapítson meg, arra nem, hogy kizárjon az ügyféli körből meghatározott személyeket. Az indítványozó álláspontja szerint tehát az „R. 9. § (1) bekezdése az Alkotmány 37. § (3) bekezdésének (...) rendelkezését megsértve ellentétben áll a Ket. 15. § (1) bekezdésében foglaltakkal”.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

3. Az Alkotmánybíróság az indítványokat, azok tartalmi azonosságára tekintettel az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata (a továbbiakban: Ügyrend, ABH 2003, 2065.) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

4. Az Alkotmánybíróság az eljárása során megállapította, hogy az indítványozó által sérelmezett rendelkezés már nem hatályos, azt – egyebek mellett – az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról szóló 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet 52. § *c)* pontja 2008. január 1-jével hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített gyakorlata, hogy hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatát kizárólag akkor végzi el, ha annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.). A konkrét normakontroll két esetében, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdésében foglalt bírói kezdeményezés és 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján – mivel ilyenkor alkalmazási tilalom kimondására van lehetőség – az Alkotmánybíróság a már nem hatályos rendelkezés alkotmányellenességét is vizsgálja [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.]. A jelen ügyben az indítványok az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezések, ezért az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezés alkotmányosságát érdemben megvizsgálta.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

2. Az R. vizsgált rendelkezése:

„9. § (1) A telekalakítási engedélyt

a) a telekalakítással érintett telek tulajdonosa,

b) közös tulajdonban álló telek esetén bármelyik tulajdonostárs,

c) telekcsoport újraosztása esetén vagy ha a telekalakítás során legalább 8 új építési telek keletkezik a tulajdonostársaknak a telek-területnagyság szerinti többsége kérheti."

III.

A bírói kezdeményezések megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a törvények végrehajtására szolgáló rendeletalkotási joggal. Az Alkotmánybíróság már a működésének kezdetén kifejtette, hogy a „végrehajtás során hozott szabályok a fogalmakat kitölthetik, (...) de a törvény által megfogalmazott rendelkezéseket nem szűkíthetik" [17/1990. (VII. 31.) AB határozat, ABH 1990, 173, 176.]. „A végrehajtási jogszabályok – az alapszabály keretei között – elsősorban olyan részletes szabályokat állapítanak meg, amelyek elősegítik az alapszabály rendelkezéseinek a gyakorlati megvalósulását, értelmezik az alapszabályban használt fogalmakat. A felhatalmazás kereteinek túllépése – a jogforrási hierarchia rendjének megsértésén keresztül – alkotmányellenességet eredményez" [19/1993. (III. 27.) AB határozat, ABH 1993, 431, 432–433.; 47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 545.]. Az Alkotmány a 37. § (3) bekezdésében a miniszteri jogalkotás korlátjaként egyértelműen kimondja, hogy a miniszter rendelete törvénnyel és kormányrendelettel nem lehet ellentétes.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 62. § (2) bekezdés *a)* pontja felhatalmazta a minisztert, hogy a telekalakítás részletes szakmai szabályait rendelettel állapítsa meg. Az Alkotmánybíróság ezért az indítvány alapján azt vizsgálta, hogy a támadott rendelkezés a felhatalmazás keretei között maradt-e, továbbá, hogy annak tartalma nem ellentétes-e törvényi előírással.

2. A hatósági eljárások általános szabályait az Áe., majd az ezt hatályon kívül helyező és helyébe lépő Ket. tartalmazza. Mindkét törvény hatálya kiterjed az építésügyi hatósági eljárásokra. Ahogyan arra az indítványozó is hivatkozik, az államigazgatási, illetve a közigazgatási hatósági eljárásban az ügyfél fogalmát az Áe. és a Ket. rendelkezései – az indítvány vonatkozásában – akként állapítják meg, miszerint ügyfél az is, amelynek jogát, jogos érdekét, illetőleg jogi helyzetét az adott ügy érinti [Áe. 3. § (4) bekezdés, Ket. 15. § (1) bekezdés]. 2005. novemberéig az Étv. a hatálya alá tartozó ügyekre nézve külön ügyfélfogalmat nem határozott meg. A 2005. november 1-jén hatályba lépett kiegészítés értelmében az „építésügyi- és az építésfelügyeleti hatósági eljárásokban ügyfélnek minősül az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti, (...)" [Étv. 53/A. § (2) bekezdés]. Megállapítható tehát, hogy az indítványban felvetett kérdés szempontjából az Áe., a Ket. (és 2005. november 1-jétől az Étv. is) az ügyfél fogalmát azonosan szabályozzák.

Az Étv. – a 62. § (2) bekezdés *a)* pontjában foglalt részletes szakmai szabályok megalkotásán kívül – a telekalakítást kezdeményezők körével kapcsolatban további iránymutatást nem adott. A miniszter az R.-t – a preambulum szerint is – e felhatalmazás alapján alkotta meg. Az R. kifogásolt rendelkezése a telekalakítást kezdeményezők körének taxatív felsorolását tartalmazta, melynek értelmében telekalakítási engedélyt kizárólag a tulajdonosok (tulajdonostársak) kérhettek.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az Alkotmánybíróság megállapította: az Alkotmány 37. § (3) bekezdését sértette az a miniszteri rendeleti szabályozás, amely a telekalakítás kezdeményezésére jogosultakat törvény (az Áe., a Ket, majd az Étv.) vonatkozó rendelkezésétől eltérően, attól szűkebb körben állapította meg, kizárva az ügyfelek közül mindazokat, akiknek a telekalakítás a földrészlethez fűződő jogukat, jogos érdekeüket vagy jogi helyzetüket érintette.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy mind a korábban hatályban volt [a telekalakításról szóló 29/1971. (XII. 29.) ÉVM rendelet 25. § (1) bekezdése], mind az elbíráláskor hatályos [az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról szóló 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet 17. § (1) bekezdés *b)* pontja] végrehajtási rendeletek lehetőséget adnak telekalakítási eljárás kezdeményezésére a jogos tulajdoni igényüket érvényesíteni kívánók számára.

Mivel az Alkotmánybíróság az R. 9. § (1) bekezdésének alkotmányellenességét az Alkotmány 37. § (3) bekezdésébe ütközése miatt megállapította, ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdése állított sérelmének vizsgálatát az eddigi gyakorlatát követve [31/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 133, 136.] mellőzte.

3. Az Abtv. 43. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányellenes jogszabályt az Alkotmánybíróság határozatának a hivatalos lapban való közzététele napjától nem lehet alkalmazni. Az Abtv. 43. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alkotmányellenessé nyilvánítás és megsemmisítés nem érinti a határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyokat. Az Abtv. 43. § (4) bekezdése viszont lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság e két hivatkozott rendelkezéstől eltérően dönthessen az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezése vagy konkrét esetben történő alkalmazhatósága kérdésében, ha ezt a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. Ebben az ügyben folyamatban lévő eljárások felfüggesztése mellett az eljáró bíró kezdeményezte az alkotmányellenesség megállapítását. Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesnek ítélt rendelkezést, mivel azt időközben hatályon kívül helyezték, nem semmisíthette meg, az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján azonban úgy rendelkezett, hogy a konkrét ügyekben kizárja annak alkalmazhatóságát.

A határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség megállapítására tekintettel rendelte el.

Budapest, 2008. március 31.

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

Dr. Kovács Péter s. k., előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 621/B/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 55. számában

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI

631/E/1999. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 3. § (2) bekezdésének *h)* pontjában és a 10. § (1) bekezdésében foglalt jogszabályalkotási kötelezettség hiányára alapított, valamint a büntetés-végrehajtási szervezet Szolgálati Szabályzatáról szóló 21/1997. (VII. 8.) IM rendeletnek – a kizárólag hivatásos szolgálati jogviszonyban álló személyekkel betölthető beosztások jogszabályba foglalásának hiányával kapcsolatos – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a büntetés-végrehajtás szerveinél történő végrehajtásáról szóló 7/1993. (III. 9.) IM. rendelet 8. § (1) bekezdése és annak melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 3. § (2) bekezdésének *i)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

4. Az Alkotmánybíróság a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 10. § (1) bekezdésének a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 2. § *b)* pontjával összefüggésben állított mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megálla-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

pítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, továbbá utólagos normakontrollra irányuló eljárást indított a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény (a továbbiakban: Bvsztv.), továbbá a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a büntetés-végrehajtás szerveinél történő végrehajtásáról szóló 7/1993. (III. 9.) IM. rendelet (a továbbiakban: R.), valamint a büntetés-végrehajtási szervezet Szolgálati Szabályzatáról szóló 21/1997. (VII. 8.) IM rendelet (a továbbiakban: R.2.) tárgyában.

Az indítványozó álláspontja szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet eredményezett a Bvsztv. 3. § (2) bekezdésének *h)* pontja, mivel az igazságügyminiszter az abban foglalt jogalkotói kötelezettsége ellenére nem foglalta jogszabályba a kizárólag hivatásos jogviszonyban álló személyekkel betölthető beosztásokat. Így érvelése szerint sérül az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése annak folytán, hogy azonos munkakörben, azonos feladat ellátható közalkalmazottként, köztisztviselőként, vagy hivatásos állományú tagként egyaránt, így azonos munkáért az azonos munkakörben dolgozók bérezése eltérően alakul attól függően, hogy közalkalmazott, köztisztviselő, vagy a hivatásos állományú tagként végzik-e el az azonos munkát.

Nézete szerint – a fenti indokolással – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet eredményez továbbá az, hogy a Bvsztv. 10. § (1) bekezdésében rögzítettek ellenére a büntetés-végrehajtás területén betölthető köztisztviselői munkakörök nincsenek jogszabályba foglalva. Ezen mulasztás alátámasztásának indokaként kifejti még, hogy a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 2. § *b)* pontja alapján annak hatálya nem terjed ki a büntetés-végrehajtási szervekre, amely szintén sérti az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdését. Az indítványozó álláspontja szerint a hiányolt munkaköröket az igazságügyminiszternek az R.2.-ben kellett volna szabályoznia, ez azonban nem történt meg.

Az indítványozó utólagos normakontrollra irányuló kérelmében a Bvsztv. 3. § (2) bekezdése *i)* pontjának alkotmányellenességét állítja. Hivatkozása szerint az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdését sérti, hogy az abban lehetővé tett átminősítés folytán az ugyanolyan munkakört betöltők eltérő bérezésben részesülhetnek, s így aszerint, hogy ezen munkakört betöltő hivatásos állományú tag, közalkalmazott, avagy köztisztviselői besorolású, azonos munkáért akár kétszeres, háromszoros bér is megilletheti.

A fenti indokolással tartja továbbá alkotmányellenesnek – az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésébe ütközőnek – az indítványozó az R. 8. § (1) bekezdését, illetve az ehhez tartozó mellékletet. Hivatkozik továbbá arra, hogy az ott felsorolt munkakörök 9/10-ede hivatásos állomány tagjaként is betölthető.

Az Alkotmánybíróság beszerezte az igazságügyi és rendészeti miniszter véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„70/B. § (2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.”

2.1. A Bvsztv. indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezései:

„A bv. szervezet irányítása és vezetése

3. § (1) A bv. szervezet törvényes működéséért az igazságügyminiszter felelős.

(2) Az igazságügyminiszter

(...)

h) meghatározza a kizárólag hivatásos szolgálati jogviszonyban álló személyekkel betölthető beosztásokat;

i) hivatásos szolgálati jogviszonyban álló személyekkel betölthető beosztásokat köztisztviselői és közalkalmazotti jogviszonyban álló személyekkel betölthető beosztásokká, köztisztviselői és közalkalmazotti jogviszonyban álló személyekkel betölthető beosztásokat szolgálati jogviszonyban álló személyekkel betölthető beosztásokká minősíthet át;”

„A bv. szervezet személyi állománya

10. § (1) A bv. szervezet személyi állománya – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – hivatásos büntetés-végrehajtási szolgálati jogviszonyban (a továbbiakban: hivatásos szolgálati jogviszony), továbbá külön jogszabályban meghatározott munkakörök esetén, közalkalmazotti és köztisztviselői jogviszonyban álló személyekből állhat.

(...)

(5) Az (1)–(3) bekezdés szerinti jogviszonyok tartalmát külön törvények szabályozzák.”

2.2. A Bvsztv. indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„A bv. szervezet irányítása és vezetése

3. § (1) A bv. szervezet törvényes működéséért a miniszter felelős.

(2) A miniszter

h) meghatározza a kizárólag hivatásos szolgálati jogviszonyban álló személyekkel betölthető beosztásokat;

i)”

„A bv. szervezet személyi állománya

10. § (1) A bv. szervezet személyi állománya – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – hivatásos büntetés-végrehajtási szolgálati jogviszonyban (a továbbiakban: hivatásos szolgálati jogviszony), továbbá külön jogszabályban meghatározott munkakörök esetén, közalkalmazotti és köztisztviselői jogviszonyban álló személyekből állhat.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

(...)

(5) Az (1)–(3) bekezdés szerinti jogviszonyok tartalmát külön törvények szabályozzák."

3. A R. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„8. § (1) A közalkalmazotti munkakörök elnevezését, azok fizetési osztályba sorolását, a munkakörökhöz tartozó büntetés-végrehajtási szakmai képesítési követelményeket, valamint a magasabb vezetői és vezetői pótlékok mértékét e rendelet melléklete tartalmazza."

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó álláspontja szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn annak folytán, hogy az igazságügyért felelős miniszter a Bvsztv. 3. § (2) bekezdésének *h)* pontja szerinti feladatának nem tett eleget és nem foglalta jogszabályba a kizárólag hivatásos szolgálati jogviszonyban álló személyekkel betölthető beosztásokat, sértve ezzel az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § *e)* pontja, 21. § (4) bekezdése és 49. §-a szabályozza. Az Abtv. 49. § (1) bekezdése alapján: „[h]a az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére."

Jelen esetben a Bvsztv. 3. § (2) bekezdésének *h)* pontja a miniszter feladatai között sorolja fel a kizárólag hivatásos szolgálati jogviszonyban álló személyekkel betölthető beosztások meghatározását.

Az Alkotmánybíróság – más összefüggésben – már több ízben elvi jelentőséggel mutatott rá, hogy „a jogalkotó szerv jogszabályalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel, feltéve, hogy a szabályozást valamely alkotmányos jog érvényesülése vagy biztosítása kényszerítően megköveteli [az első: 22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.].

Az Alkotmánybíróság az 54/2001. (XI. 29.) AB határozatában (ABH 2001, 421, 436.) – amely azt vizsgálta, hogy a bírósági ügyvitel szabályai rendeletben történő megalkotásának elmaradása mulasztást eredményezett-e – többek között ismételten rámutatott az eredeti és a felhatalmazáson alapuló jogalkotói jogkör különbségére: »a felhatalmazás alapján ad ki« kifejezés a jogszabályok szövegében – a kijelentő mód alkalmazása folytán – parancsot közvetít, vagyis az ilyen megfogalmazás »a magyar jogi terminológiában kiadási kötelezettséget jelent.« [1/1991. (I. 29.) AB határozat, ABH 1991, 371, 372.]

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a büntetés-végrehajtási szervezet hivatásos állományú tagjai illetményének és illetményjellegű juttatásainak megállapításáról és folyósításáról szóló 15/1997. (IV. 22.) IM rendeletet (a továbbiakban: R.3.). Az R.3. hatálya a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságára, a büntetés-végrehajtási intézetekre, intézményekre, illetőleg e szerveknél szolgálatot teljesítő hivatásos állomány tagjára, valamint a fogva tartottak kötelező foglalkoztatására létrehozott gazdálkodó szervezetekhez vezényeltekre (a továbbiakban: ht. tag) terjed ki (1. §). Az R.3. 1. számú melléklete a Büntetés-végrehajtási Szervezetnél a ht. állomány tagja által betölthető rendszeresített hivatásos státuszok munkaköri jegyzékét, ezen belül az általuk betölthető beosztásokat, a munkakörök elnevezését, azoknak a vezetői beosztásokba, az I. és II. besorolási kategóriákba sorolását, az elérhető rendfokozatokat, valamint az azokra vonatkozó képesítési követelményeket tartalmazza. Ezen mellékletben felsorolt munkakörök egy része (pl: főosztályvezető, főigazgató főorvos, jogtanácsos, belső ellenőr) az R. melléklete szerint közalkalmazotti jogviszony keretében is betölthető. Ugyanakkor – figyelemmel szintén az R. mellékletében közalkalmazotti jogviszony keretében is betölthető munkakörökre – az R.3. 1. számú mellékletéből megállapíthatóak azok a munkakörök, amelyeket kizárólag hivatásos szolgálati jogviszonyban állók tölthetnek be (pl: parancsnok, objektumvezető, gazdasági vezető, főenergetikus stb.).

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a miniszter a feladatkörébe tartozó jogalkotási kötelezettségének többféleképpen tehet eleget, a szabályozási mód megválasztásában szabadon mérlegel, melynek az Alkotmány rendelkezései, így – többek között – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt normavilágossági követelmény szab határt.

Miután az R. és az R.3. mellékleteinek összevetéséből a kizárólag hivatásos szolgálati jogviszonyban állók által betölthető munkakörök egyértelműen megállapíthatók, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a miniszter a Bvsztv. 3. § (2) bekezdés *h)* pontjából eredő, a kizárólag hivatásos szolgálati jogviszonyban betölthető beosztásokra vonatkozó szabályozási kötelezettségét teljesítette.

Az Alkotmánybíróság nem állapított meg szabályozási hiányt, ezért a mulasztás másik elemének, a mulasztásból adódó alkotmányellenes helyzet megállapításának a kérdését nem kellett vizsgálni. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

2. Az indítványozó a kizárólag hivatásos szolgálati viszonyban betölthető beosztások szabályozásának hiányára alapítottan a R.2.-re nézve is kérte a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, szintén az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése alapján.

Az Alkotmánybíróság jelen határozata Indokolásának III.1. pontjában már kifejtette, hogy az indítványozó által

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hiányolt szabályozásnak a miniszter eleget tett, ezért az R.2. tekintetében sem áll fenn olyan szabályozási hiány, ami a mulasztás megállapítását megalapozná. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványnak ezt a részét is elutasította.

3.1. Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte továbbá azért is, mert álláspontja szerint az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésébe ütköző helyzetet eredményez, hogy az igazságügyért felelős miniszter a Bvsztv. 10. § (1) bekezdése alapján – amely megállapítja, hogy a bv. szervezet személyi állománya hivatásos büntetés-végrehajtási szolgálati jogviszonyban, továbbá külön jogszabályban meghatározott munkakörök esetén, közalkalmazotti és köztisztviselői jogviszonyban álló személyekből állhat – nem rendelkezett arról, hogy mely munkakörök tölthetők be köztisztviselőként.

Az Alkotmánybíróság jelen határozata III.1. pontjában már hangsúlyozta, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását a jogalkotói mulasztás mellett az abból következő alkotmányellenes helyzet fennállása együttesen eredményezi. Az Alkotmánybíróság a Bvsztv. 10. § (1) bekezdésében foglaltakkal kapcsolatban megállapítja, hogy azok nem tekinthetők a jogalkotóra nézve jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói kötelezettségnek, mivel az abban foglalt rendelkezés egy szabályozási lehetőséget (mintegy facultas alternativát) enged meg a jogalkotó számára, amellyel a jogalkotó választása szerint élhet. A szabályozás megalkotása (a jogalkotó kompetenciájába tartozva) nyilvánvalóan célszerűségi szempontokon múlik – de a szabály megalkotására a Bvsztv. 10. § (1) bekezdése alapján a miniszter nem kötelezhető. Jogalkotási kötelezettség hiányában a mulasztás megállapítására tehát nincs lehetőség.

3.2. Az indítványozó a Bvsztv. 10. § (1) bekezdésére vonatkozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet arra alapítottan is állította, hogy a Ktv. 2. § *b)* pontja értelmében a Ktv. hatálya nem terjed ki a törvény eltérő rendelkezéseinek hiányában a büntetés-végrehajtási szervre, az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdés sérelmében jelölve meg a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványozó – a hiánypótlásra való felszólítását követően – sem terjesztett elő olyan alkotmányos indokot, amely a Bvsztv. 10. § (1) bekezdésére vonatkozó mulasztást a Ktv. 2. § *b)* pontjával és az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésével összefüggésben állítaná. Így az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) (a továbbiakban: Ügyrend) 29. § *d)* pontja alapján az indítványt ebben a részében, mint érdemi elbírálásra alkalmatlant visszautasította.

4. Az indítványozó az R. 8. § (1) bekezdése, valamint az R. 1. számú melléklete alkotmányellenességét az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésérének sérelmére alapítottan is állította. Az Alkotmánybíróságnak ennek kapcsán arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése szerinti „egyenlő munkáért egyenlő bér" elvébe ütköző hátrányos megkülönböztetést eredményez-e a közalkalmazotti jogviszonyban álló munkavállalóknak arra a csoportjára nézve, akiket olyan munkakörben foglalkoztatnak, amelyek hivatásos állományú tagként is betölthetőek, az R. 8. § (1) bekezdésében és az 1. számú mellékletben rögzített szabályozás azzal, hogy ők az azonos munkakörben történő munkavégzésért az azonos munkakört betöltő hivatásos állományú tagoktól eltérő mértékű bérezésben részesülnek.

Az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése alkotmányos alapjogként rendelkezik az egyenlő munkáért egyenlő bér elvéről. Az Alkotmánybíróság korábban már kifejtett álláspontja szerint az Alkotmány 70/B. §-a az általános diszkrimináció-tilalmat megfogalmazó 70/A. §-nak a munka világára vonatkoztatott konkretizálása. [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456.; 849/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 391.; 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2005, 329.]

Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette azt is, hogy az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdéséből nem következik az, hogy az „egyenlő munkáért" kifejezés olyan, megegyező jellemzőkkel meghatározott, munkavégzés jellegű tevékenységeket foglalna magában, amelyekért a jogviszony személyi és tárgyi körülményeitől függetlenül, minden esetben azonos mértékű szolgáltatás (munkabér) járna. [1060/B/1993. AB határozat, ABH 1997, 771, 772.; 1014/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 780, 784.] „Az Alkotmány e rendelkezése [...] az azonos tárgyi tulajdonságokkal meghatározható munkavégzésekért az eltérő mértékű díjazás kikötésének vagy éppen előírásának jogszabályi lehetőségét nem gátolja, ha az tiltott megkülönböztetést nem valósít meg." [1060/B/1993. AB határozat, ABH 1997, 770, 771.]

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint személyek közötti alkotmánysértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 162.; 43/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.]. A megkülönböztetés csak akkor alkotmányellenes, „ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne" (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.).

Az R. – melynek hatálya az Igazságügyi Minisztérium Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságán, a büntetésvégrehajtási intézeteknél és intézményeknél közalkalmazotti jogviszony keretében foglalkoztatottakra terjed ki (R. 1. §) – 8. § (1) bekezdése [a Kjt. 61. § (3) bekezdéséhez kapcsolódva] megállapítja, hogy az R. melléklete tartalmazza a közalkalmazotti munkakörök elnevezését, azok

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

fizetési osztályba sorolását, a munkakörökhöz tartozó büntetés-végrehajtási szakmai képesítési követelményeket, valamint a magasabb vezetői és vezetői pótlékok mértékét. Ennek megfelelően az R. melléklete az előbb említettek részletes felsorolását, valamint ezek mellett az adott munkakörre vonatkozó képesítési követelményeket tartalmazza.

Az Alkotmánybíróság megállapította: azzal, hogy a jogalkotó az R. mellékletében lehetővé teszi meghatározott munkakörökben (pl.: főigazgató főorvos, jogtanácsos, belső ellenőr stb.), hogy azt (megfelelő végzettségi és szakképesítési követelmények teljesítése esetén) közalkalmazotti vagy hivatásos szolgálati jogviszonyban álló is betölthesse, az azonos munkakörben dolgozók munkavégzése összehasonlítható helyzetbe kerül, függetlenül attól, hogy az adott munkavégzés milyen jogviszony keretében történik.

Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy van-e ésszerű indoka annak, hogy a jogalkotó az ugyanazon munkakörből eredő munkavégzést eltérő bérezésben részesíti aszerint, hogy azt a munkavállaló hivatásos szolgálati jogviszonyban vagy közalkalmazotti jogviszonyban végzi.

A büntetés-végrehajtási szervezet, mint rendvédelmi szerv hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonya a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) hatálya alá tartozik. Szolgálati jogviszonyuk jellemzője a hivatásos állomány tagja és az állam között létrejött különleges közszolgálati jogviszony, amelyben mindkét felet a sajátos szolgálati körülményeknek megfelelő, a Hszt-ben és más jogszabályokban meghatározott kötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg [Hszt. 3. § (1) bekezdés]. A hivatásos állomány tagjai feladataikat szolgálati jogviszonyuk folytán szigorú függelmi rendben és fegyelmezettséggel, fokozott pszichikai és fizikai terheléssel, áldozatvállalással, életük és testi épségük kockáztatásával, egyes alapjogaik korlátozásának elfogadásával teljesítik [Hszt. 3. § (2) bekezdés].

A Kjt. hatálya alá tartozó munkavállalókra – bár a Kjt. 20. § (2) bekezdése alapján a miniszter meghatározhatja azokat a munkaköröket, ahol csak magyar állampolgárral, büntetlen előéletű, valamint a tizennyolcadik életévét betöltött személlyel létesíthető közalkalmazotti jogviszony, továbbá azokat a munkaköröket, amelyek betöltéséhez a közalkalmazottnak vagyonnyilatkozatot kell tennie. – a közalkalmazotti jogviszony ilyen speciális feladatokat, illetve ehhez mérhető kötelezettségeket és korlátozásokat nem ró.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy önmagában az azonos munkakörben történő munkavégzés nem jelenti azt, hogy ezen munkakört betöltő közalkalmazottat és hivatásos állományú tagot a munkavégzése során azonos jogok és kötelezettségek illetnének, illetve terhelnének, továbbá, hogy a munkavégzésük is egyenlő mértékű volna. A hivatásos állományú tag szolgálati viszonyának a közalkalmazotti jogviszonytól eltérő, szigorúbb kötöttségei, illetve az abból adódó jogi és életvitelbeli, korlátozások valamint a velük szemben támasztott többletkövetelmények alapul szolgálhatnak még azonos munkakör betöltése esetén is a magasabb összegű (mely nemcsak önmagában magasabb, hanem épp az előbb említett többletkötelezettségek és feltételek alapján eltérő szabályozás szerint megállapított) bérezésre. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

5. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az indítvány által támadott Bvsztv. 3. § (2) bekezdésének *i)* pontját a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXIX. törvény 25. § (1) bekezdés *b)* pontja 2007. szeptember 1-jével hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság – főszabályként – csak hatályban lévő jogszabály alkotmányosságát vizsgálja. Ez alól kivétel, ha az eljárás az Abtv. 38. § alapján bírói kezdeményezés, vagy a 48. § alapján alkotmányjogi panasz tárgyában folyik. Tekintettel arra, hogy az indítvány nem tartozik ebbe a körbe, az Alkotmánybíróság a Bvsztv. 3. § (2) bekezdésének *i)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást az Ügyrend 31. § *a)* pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2008. március 11.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

651/B/2000. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 15. § (5) bekezdésének „a kilépését vagy kizárását követő hat hónap elteltével” szövegrésze alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 143. § (1)–(9) bekezdései alkotmányellenessége megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 17. § (1) és (3) bekezdései alkotmányellenessége, valamint a képviselőcsoportokhoz nem tartozó képviselők bizottsági tagságával kapcsolatban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló eljárását megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó első beadványában a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozathoz (a továbbiakban: Házszabály) kapcsolódóan az Országgyűlésnek a független képviselőkkel kapcsolatos „gyakorlata” alkotmányellenességét állítva „az alkotmányosság helyreállítását” kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. Álláspontja szerint a „képviselői jogegyenlőségből következően minden országgyűlési képviselő számára biztosítani kellene az Országgyűlés ülésein való véleménynyilvánítás lehetőségét, az országgyűlés bizottságaiban való teljes jogú részvételt, s végül a csoportalakítás lehetőségét”. Ebben a beadványában az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése szerinti, az alkotmányellenesség megállapítására és megsemmisítésére irányuló határozott kérelmet a Házszabály egyetlen rendelkezése tekintetében sem terjesztett elő.

2. Hiánypótlásra történt felhívását követően benyújtott beadványában az indítványozó a Házszabály 15. § (2) bekezdésének „a kilépését vagy kizárását követő hat hónap elteltével”, a 17. § (1) bekezdésének „ha tagjainak száma tizenöt fő alá csökken, vagy” és a 17. § (3) bekezdésének „tizenöt fő alá” szövegrészeinek, valamint a 143. § (1)–(9) bekezdései alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte.

Álláspontja szerint a Házszabály 15. § (2) bekezdésének kifogásolt része, melynek értelmében a függetlenné vált képviselő csak hat hónap elteltével csatlakozhat más képviselőcsoporthoz, „ellentétben áll az országgyűlési képviselők mandátumának szabadságával (...), illetve az Alkotmány 20. § (2) bekezdésével”.

A Házszabály 17. § (1) és (3) bekezdései megjelölt szövegrészeinek alkotmányellenességét az indítványozó abban látta, hogy azok „tartalma ellentétben áll az Alkotmánybíróság 27/1998. (VI. 16.) AB határozat”-ával, hiszen a Házszabály „nem tartalmazza a frakcióalakításhoz szükséges legkisebb létszámot”.

Az indítványozó a Házszabály 143. § (1)–(9) bekezdéseinek megsemisítését amiatt kérte, „mivel azok tartalma alkalmazásának gyakorlata és ennek lehetősége ellentétes a Magyar Köztársaság Alkotmányának 2. §-ával”. Az indítványozó kifejtette, hogy a „Házszabály értelmezéséért felelős bizottság nem paritásos, hanem kormánypárti többséggel működő bizottság”, amely „sorozatosan hoz olyan döntéseket (...), amelyek jogállami keretek közé nem sorolhatóak”.

Az indítványozó kezdeményezte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság mondja ki, hogy változatlanul fennáll a 27/1998. (VI. 16.) AB határozatban (ABH 1998, 197.) a képviselőcsoportokhoz nem tartozó képviselők bizottsági tagságával kapcsolatban megállapított mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet.

Az Alkotmánybíróság beszerezte az igazságügy-miniszter és az Országgyűlés elnöke véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

„20. § (2) Az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.”

2.1. A Házszabály indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezései:

„15. § (2) A képviselő a képviselőcsoportból kiléphet. A képviselőcsoport a tagját kizárhatja. A kilépett vagy kizárt képviselőt függetlennek kell tekinteni; az így függetlenné vált képviselő a kilépését vagy kizárását követő hat hónap elteltével bármely képviselőcsoporthoz csatlakozhat.”

„17. § (1) Megszűnik a képviselőcsoport, ha tagjainak száma tizenöt fő alá csökken, vagy ha a képviselőcsoport ezt határozatában kimondja.

(...)

(3) Nem szűnik meg a képviselőcsoport tagjai számának tizenöt fő alá csökkenése esetében, ha a hiányzó mandátum az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 46. §-ának (5) bekezdése alapján – az ott megjelölt időn belül – betölthető.”

„143. § (1) A Házszabály értelmezésével kapcsolatban az Országgyűlés ülésén – egyedi esetekben – felmerült vitás kérdésekben az elnök dönt.

(2) Ha a bizottság ülésén a Házszabály értelmezésével kapcsolatban vitás kérdés merül fel, a bizottság elnöke a Házszabály értelmezéséért felelős bizottsághoz fordul.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

(3) A Házszabály-értelmezésért felelős bizottság az Országgyűlés választott tisztségviselője, továbbá bármely képviselőcsoport vagy bizottság kérésére állást foglal. A Házszabály-értelmezésért felelős bizottság – saját döntése alapján – általános érvényű vagy eseti jellegű állásfoglalást hoz. A Házszabály-értelmezésért felelős bizottság általános érvényű állásfoglalását az Országgyűlés elnöke ismerteti. A Házszabály-értelmezésért felelős bizottság az eseti jellegű állásfoglalását írásban teszi közzé.

(4) Az általános érvényű állásfoglalás ismertetésétől, illetve az eseti jellegű állásfoglalás kiküldésétől számított tizenöt napon belül bármely képviselőcsoport kérheti az Országgyűlés döntését. A kérelem az állásfoglalás elutasítására vagy fenntartására irányulhat. A kérelem tárgyalását legkésőbb annak beérkezését követő harminc napon belül az Országgyűlés napirendjére kell tűzni.

(5) A plenáris ülésen való tárgyalás során először az Országgyűlés döntését indítványozó képviselőcsoporthoz tartozó képviselő szólal fel. Ezt követően a Házszabály-értelmezésért felelős bizottság előadója ismerteti a bizottság állásfoglalását és annak indokait. A képviselőcsoportok álláspontját csoportonként egy-egy képviselő fejtheti ki. Az e bekezdésben foglalt felszólások nem haladhatják meg az öt percet.

(6) Valamennyi képviselőcsoport álláspontjának elhangzását követően képviselőcsoportonként legfeljebb egy képviselő három-három percben hozzászólhat.

(7) Az (5)–(6) bekezdés szerinti felszólalások után az Országgyűlés döntését indítványozó képviselőcsoporthoz tartozó képviselő, majd a Házszabály-értelmezésért felelős bizottság előadója öt percben hozzászólhat.

(8) Az Országgyűlés a (5)–(7) bekezdések szerinti felszólalások után dönt az állásfoglalásra vonatkozó kérelemről.

(9) Az Országgyűlés ellenkező döntéséig a Házszabály-értelmezésért felelős bizottság állásfoglalását alkalmazni kell."

2.2. A Házszabály indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„15. § (5) A kilépett vagy kizárt képviselőt függetlennek kell tekinteni. Az így függetlenné vált képviselő a kilépését vagy kizárását követő hat hónap elteltével bármely képviselőcsoporthoz csatlakozhat."

„17. § (1) Megszűnik a képviselőcsoport

a) ha tagjainak száma – a (2) bekezdés esetét kivéve – tíz fő alá csökken,

b) ha a képviselőcsoport megszűnését határozatban kimondja.

(2) Ha az Országgyűlésben a 15. § (2) bekezdése alapján is alakult képviselőcsoport, bármelyik képviselőcsoport a tagok számának csökkenése miatt csak akkor szűnik meg, ha a képviselőcsoport tagjainak száma a 15. § (2) bekezdése alapján megalakult képviselőcsoport alakuláskori létszáma alá csökken. Ha több ilyen képviselőcsoport jött létre a 15. § (2) bekezdése alapján, a legkevesebb taggal megalakult képviselőcsoport alakuláskori taglétszáma az irányadó.

(3) Nem szűnik meg a képviselőcsoport az (1) bekezdés *a)* pontja, illetve a (2) bekezdés szerinti esetekben, ha a hiányzó mandátum az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 46. §-ának (5) bekezdése alapján – az ott megjelölt időn belül – betölthető.

(4) A képviselőcsoport volt vezetője a megszűnés tényét köteles haladéktalanul, de legkésőbb három napon belül bejelenteni az Országgyűlés elnökének. E határidő elmulasztása esetén az Országgyűlés elnöke a képviselőcsoport megszűnését hivatalból megállapítja."

„143. § (1) A Házszabály értelmezésével kapcsolatban az Országgyűlés ülésén – egyedi esetekben – felmerült vitás kérdésekben az elnök dönt.

(2) Ha a bizottság ülésén a Házszabály értelmezésével kapcsolatban vitás kérdés merül fel, a bizottság elnöke a Házszabály értelmezéséért felelős bizottsághoz fordul.

(3) A Házszabály-értelmezésért felelős bizottság az Országgyűlés választott tisztségviselője, bármely képviselőcsoport vagy bizottság, továbbá független képviselő kérésére – ha azt ez utóbbi esetben legalább a 15. § (1) bekezdésében meghatározott számú képviselő támogatja – állást foglal. A Házszabály-értelmezésért felelős bizottság – saját döntése alapján – általános érvényű vagy eseti jellegű állásfoglalást hoz. A Házszabály-értelmezésért felelős bizottság általános érvényű állásfoglalását az Országgyűlés elnöke ismerteti. A Házszabály-értelmezésért felelős bizottság eseti jellegű állásfoglalását írásban teszi közzé.

(4) Az általános érvényű állásfoglalás ismertetésétől, illetve az eseti jellegű állásfoglalás kiküldésétől számított tizenöt napon belül bármely képviselőcsoport, illetőleg bármely független képviselő – ha legalább a 15. § (1) bekezdésében meghatározott számú képviselő támogatásával rendelkezik – kérheti az Országgyűlés döntését. A kérelem az állásfoglalás elutasítására vagy fenntartására irányulhat. A kérelem tárgyalását legkésőbb annak beérkezését követő harminc napon belül az Országgyűlés napirendjére tűzi.

(5) A plenáris ülésen való tárgyalás során először az Országgyűlés döntését indítványozó képviselőcsoporthoz tartozó képviselő, illetve független képviselő szólal fel. Ezt követően a Házszabály-értelmezésért felelős bizottság előadója ismerteti a bizottság állásfoglalását és annak indokait. A képviselőcsoportok álláspontját csoportonként egy-egy képviselő fejtheti ki és véleményt nyilváníthat az elsőként szólásra jelentkező független képviselő is. Az e bekezdésben foglalt felszólalások nem haladhatják meg az öt percet.

(6) A képviselőcsoportok, illetve a szólásra elsőként jelentkezett független képviselő álláspontjának elhangzását követően képviselőcsoportonként legfeljebb egy képviselő, illetve a szólásra elsőként jelentkező független képviselő három-három percben hozzászólhat.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

(7) Az (5)–(6) bekezdés szerinti felszólások után az Országgyűlés döntését indítványozó képviselőcsoporthoz tartozó képviselő, illetve független képviselő, majd a Házszabály-értelmezésért felelős bizottság előadója öt percben hozzászólhat.

(8) Az Országgyűlés a (5)–(7) bekezdések szerinti felszólalások után dönt az állásfoglalásra vonatkozó kérelemről.

(9) Az Országgyűlés ellenkező döntéséig a Házszabály-értelmezésért felelős bizottság állásfoglalását alkalmazni kell."

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során észlelte, hogy az indítvány benyújtását követően az Országgyűlés a Házszabályt több alkalommal, legutóbb 2008. január 1-jével a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról szóló 103/2007. (XII. 6.) OGY határozattal módosította és kiegészítette.

Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített gyakorlata, hogy utólagos normakontroll keretében a vizsgálatot a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az új rendelkezés tartalmilag a korábbival azonos és ezáltal fennáll az indítványban megjelölt alkotmányossági probléma [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 163/B/1991. AB határozat, ABJ 1993, 544, 545.]. A jelen esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által felvetett, a függetlenné vált képviselő frakcióhoz való csatlakozásáig előírt hat hónapos időkorlátot a Házszabály 15. § (5) bekezdése változatlan szövegezéssel tartalmazza, ezért a vizsgálatot ebben a kérdésben érdemben végezte el.

Az indítványozó az Alkotmány 20. § (2) bekezdésével, ezen belül a szabad mandátum elvével tartja ellentétesnek azt a rendelkezést, amelynek értelmében a függetlenné vált képviselő csak hat hónap elteltével csatlakozhat frakcióhoz.

Az Alkotmánybíróság a szabad mandátum elvét már több határozatában értelmezte. Az Alkotmánybíróság – az indítványozó által is hivatkozott – 27/1998. (VI. 16.) AB határozatában a szabad mandátum elvének lényegét az alábbiakban összegezte: „Az Alkotmány értelmében az országgyűlési képviselők mandátuma szabad mandátum. (...) Összhangban van ezzel a Házszabály 15. § (2) bekezdésének az a rendelkezése is, amely szerint a képviselőcsoportból kilépett vagy kizárt képviselőt függetlennek kell tekinteni. A szabad mandátum a képviselői jogállás alapja. A szabad mandátum azt jelenti, hogy a megválasztás után a képviselő jogilag függetlenné válik választóitól; állásfoglalásait meggyőződése és lelkiismerete alapján alakítja ki, s így is szavaz; képviselői tevékenysége és szavazata miatt nem hívható vissza. Ugyanez a szabadság érvényesül azonban a képviselő és az őt állító párt viszonyában is. A képviselő legitimációja a megválasztáshoz és nem a párthoz kötődik. (...) A pártból kilépett vagy kizárt képviselő országgyűlési képviselői jogállása sértetlenül fennmarad. A megválasztott képviselő szabad mandátuma gyakorlása részeként vesz részt valamelyik pártfrakció munkájában. A szabad mandátum e jellemzői abban is kifejeződnek, hogy a képviselők jogállása egyenlő, azaz – mint a választási törvény mondja – jogaik és kötelességeik azonosak" (ABH 1998, 197, 200.).

Az Alkotmánybíróság szerint a szabad mandátum elvének érvényesülését nem befolyásolja az az előírás, amely a függetlenné vált képviselő számára csak bizonyos, meghatározott idő elteltével teszi lehetővé új frakcióhoz való csatlakozást, hiszen a képviselő jogait ezen idő alatt is korlátozás nélkül gyakorolhatja. Az Alkotmánybíróság ezért a Házszabály 15. § (5) bekezdése indítvánnyal támadott szövegrésze alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

2. Az indítványozó a Házszabály 143. § (1)–(9) bekezdéseinek megsemmisítését a Házszabály-értelmezéséért felelős bizottság – szerinte – alkotmányellenes működésére hivatkozással kérte. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében azt vizsgálja, hogy a megjelölt és megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezés ellentétben áll-e a felhívott alkotmányi rendelkezéssel. Nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe egyes szervek – ekként a Házszabály értelmezéséért felelős bizottság – működése alkotmányosságának megítélése (Lásd: 1267/D/1997. AB végzés, ABH 1998, 1131, 1132.; 550/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 689, 693.), ezért az indítványt ebben a részében az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata (a továbbiakban: Ügyrend, ABH 2003, 2065.) 29. § *b)* pontja alapján visszautasította.

3. Az Országgyűlés a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról szóló 103/2007. (XII. 6.) OGY határozat 1. §-ával megállapította a frakció alakításához szükséges létszámot [Házszabály 15. § (1) bekezdés], a 7. §-a pedig rendelkezett a független képviselők bizottsági tagságáról [Házszabály 31. § (1)–(6) bekezdései]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a frakció alakításához szükséges létszám hiányára alapított, valamint a független képviselők bizottsági tagságának szabályozatlansága, mint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség ismételt kimondását kérő részeiben az indítvány okafogyottá vált.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az Alkotmánybíróság ezért az eljárását ezekben a kérdésekben az Ügyrend (ABH 2003, 2065.) 31. § *e)* pontja alapján, érdemi vizsgálat nélkül megszüntette.

Budapest, 2008. március 11.

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

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

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

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

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

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

782/B/2000. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály és felsőoktatási intézmény szabályzata alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 62. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Szegedi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kara Tanulmányi és Vizsgaszabályzata 7. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az államigazgatási és szociális igazgatási felsőoktatás alapképzési szakjainak képesítési követelményeiről szóló 53/2000. (IV. 13.) Korm. rendelet 4. §-a, 1. számú melléklete 5. pontja, továbbá 5.3.1. pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Több indítványozó terjesztett elő utólagos normakontrollra irányuló indítványt az Alkotmánybíróságnál a nyelvvizsga, mint a felsőfokú oktatásban a záróvizsgára bocsátás feltételét kifogásolva. Az egyik indítványozó az államigazgatási és szociális igazgatási felsőoktatás alapképzési szakjainak képesítési követelményeiről szóló 53/2000. (IV. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 4. §-a, 1. számú melléklete 5. pontja, valamint 5.3.1. pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. Álláspontja szerint a Kormány túllépte a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: régi Ftv.) 72. § *d)* pontjában az alapképzés képesítési követelményeinek meghatározására kapott felhatalmazást, amikor az R.-ben előírta, hogy „[a] záróvizsgára bocsátás feltételei: (...) – egy idegen nyelvből középfokú, C típusú állami vagy azzal egyenértékű nyelvvizsga”. Szerinte ezzel a Kormány „megsértette a felsőoktatási intézményeknek az Ftv. 64. § (1) bekezdésében biztosított autonómiáját” és ez az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság és az ahhoz szorosan kapcsolódó jogbiztonság elvének sérelméhez vezet. Sérti továbbá az R. az Alkotmány 70/B. §-a által védett, a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jogot, valamint az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében foglalt „a személyek közötti különbségtételre vonatkozó tilalmat”. Az indítványozó egy később kelt beadványában tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy tudomása van az időközben bekövetkezett jogszabály-módosításról, nevezetesen, hogy a régi Ftv. 95. § (4) bekezdés *b)* pontját a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény módosításáról szóló 2001. évi XCI. törvény 7. §-a a következőképpen módosította: a záróvizsgára bocsátás feltétele „külön jogszabályban előírt államilag elismert nyelvvizsga-bizonyítvány megszerzésének igazolása”. Ez azonban álláspontja szerint nem változtat azon a tényen, hogy az Ftv. módosításának hatálybalépéséig a Kormánynak nem volt felhatalmazása a záróvizsgára bocsátás feltételeként a nyelvtudás igazolását előírni.

A másik indítványozó a régi Ftv. 95. § (4) bekezdés *b)* pontjának Alkotmánnyal való összeegyeztethetőségét vitatja. E rendelkezés értelmében a záróvizsgára bocsátás feltétele az intézmény által előírt nyelvismeret megszerzésének igazolása. Indítványában előadta, hogy a Szegedi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kara e törvényi előírásnak megfelelően megalkotta Tanulmányi és Vizsgaszabályzatát (a továbbiakban: TVSZ), amelynek 7. § (1) bekezdése sérti az Alkotmány 70/A. §-át. A Szabályzat hivatkozott rendelkezése előírja, hogy a nem nyelvszakos bölcsész hallgatók egy idegen nyelvből középfokú nyelvvizsga letételére kötelesek. Az indítványozó szerint a Szabályzat ezen pontja sérti az Alkotmány 70/A. §-át, mivel hátrányosan különbözteti meg a nyelvszakos és nem nyelvszakos hallgatókat. Ugyanakkor az Alkotmány

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

70/B. § (1) bekezdésében rögzített munkához és foglalkozás szabad megválasztásához való jog korlátozásának tartja, hogy a törvényi előírás következtében nyelvvizsga hiányában nem szerezhető diploma (oklevél), s így a diplomához kötött helyeken elhelyezkedni nem lehet, annak ellenére, hogy az érintett egyéb tanulmányi kötelezettségének eleget tett, és ezzel a foglalkozás gyakorlásához szükséges ismereteket megszerezte. Végül az indítványozó felveti, hogy a régi Ftv. 95. § (4) bekezdés *b)* pontja sérti az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogot is, mert diploma (oklevél) nélkül nem szerezhetők meg a magasabb jövedelemhez kötött állások, és ezáltal nem érhető el magasabb életszínvonal.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

(...)

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

70/B. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához."

2. A régi Ftv. indítványozó által kifogásolt rendelkezései:

„95. § (4) A záróvizsgára bocsátás feltétele:

a) a tantervben előírt vizsgák eredményes letétele és más tanulmányi követelmények teljesítése, vagy az előírt kreditértékek megszerzése;

b) az intézmény által előírt nyelvismeret megszerzésének igazolása."

3. Az új Ftv. vizsgált rendelkezései:

„62. § (1) A felsőfokú tanulmányok befejezését igazoló oklevél kiadásának előfeltétele a sikeres záróvizsga, továbbá – ha e törvény másképp nem rendelkezik – az előírt nyelvvizsga letétele. Ha a képzési és kimeneti követelmény szigorúbb feltételt nem állapít meg, az oklevél kiadásához a hallgatónak be kell mutatnia azt az okiratot, amely igazolja, hogy

a) alapképzésben egy középfokú, „C" típusú általános nyelvi,

b) mesterképzésben a képzési és kimeneti követelményekben meghatározott

államilag elismert vagy azzal egyenértékű nyelvvizsgát tett (a továbbiakban: nyelvvizsga). A tantervben a felsőoktatási intézmény meghatározhatja, hogy milyen nyelvekből tett nyelvvizsgát fogad el, azzal a megkötéssel, hogy a középiskolai érettségi bizonyítvány által tanúsított, illetve az érettségi vizsgaként elfogadott nyelvvizsgát általános nyelvi nyelvvizsgaként köteles elfogadni."

4. Az indítvány benyújtásának időpontja és az elbírálás között eltelt időben hatályon kívül helyezett R. indítványozó által hivatkozott rendelkezései:

„4. § (1) Ez a rendelet a kihirdetését követő 8. napon lép hatályba.

(2) Az e rendelettel meghatározott követelményeket a rendelet hatálybalépését követően a 2000/2001. tanévben az alapképzésekben az első évfolyamra, a következő években fokozatosan a magasabb évfolyamokra is alkalmazni kell."

„5. Az ismeretek ellenőrzési rendszere

Az ismertek ellenőrzési rendszere a tantervben előírt gyakorlati jegyek megszerzéséből, egyes szakokon beszámolókból, alapvizsgák, nyelvvizsga, továbbá kollokviumok, szigorlatok és záróvizsga letételéből (egyes szakokon), évfolyamdolgozat(ok), valamint szakdolgozat elkészítéséből tevődik össze.

(...)

5.3. A záróvizsga

5.3.1. A záróvizsgára bocsátás feltételei:

a tantervben előírt követelmények, különösen

– legalább négy kötelező szigorlat,

– szakdolgozat,

– egy idegen nyelvből középfokú, C típusú állami vagy azzal egyenértékű nyelvvizsga."

5. A TVSZ indítvánnyal érintett – az indítvány benyújtásakor hatályos – rendelkezései:

„7. § A JATE Bölcsészettudományi Karán 1995. szeptember 1-től (meghatározott mentesítésekkel) – valamennyi nem nyelvszakos hallgató számára kötelező diplomaszerzési feltétel egy idegen nyelvből középfokú „C" típusú nyelvvizsga megszerzése. Ez a követelmény teljesíthető egy középfokú „A" vagy „B" típusú középfokú nyelvvizsga letételével a hallgató által választott nyelvekből, és egy alapfokú „C" típusú nyelvvizsga egy másik idegen nyelvből. Ezt a követelményt egyenértékűen helyettesítheti egy felsőfokú „A", „B" vagy „C" típusú nyelvvizsga letétele a hallgató által választott nyelvből. Az új nyelvvizsga-követelmény felmenő rendszerben lép életbe. Mesterséges nyelvből szerzett nyelvvizsga nem fogadható el. E követelmények valamelyikének nem teljesítése esetén a hallgató abszolutóriumot szerezhet, de záróvizsgára nem bocsátható."

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként abban a kérdésben foglalt állást, hogy az indítvány tárgya az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat [ABH 2003, 2065., (a továbbiakban: Ügyrend)] 31. § *c)* pontja értelmében tekinthető-e „ítélt dolog"-nak, és ezen a címen az eljárás megszüntetésének van-e helye, tekintettel arra, hogy korábban a 870/B/1997. AB határozatában [ABH, 1999, 611.; (a továbbiakban: Abh.)] az Alkotmánybíróság már vizsgálta a régi Ftv. 95. § (4) bekezdés *b)* pontját. Az Ügyrend 31. § *c)* pontja szerint „ítélt dolog" címén az eljárás megszüntetésének van helye, „ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a szakaszára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani". Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor minősül ítélt dolognak, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezés vonatkozásában, azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő (1620/B/1991. AB határozat, ABH, 1991, 972, 973.). 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.; 37/2004. (X. 15.) AB határozat, ABH, 2002, 908, 911.]. Mivel az Abh.-ban az Alkotmánybíróság a régi Ftv. hivatkozott rendelkezését az Alkotmányban foglalt más rendelkezések (16. §; 70/G. §) alapján, és más alkotmányos összefüggésekre hivatkozva vizsgálta, a jelen indítványban foglaltak nem minősülnek ítélt dolognak.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány benyújtása óta a jogi szabályozás jelentősen megváltozott: az R.-t a felsőoktatási alap- és mesterképzésről, valamint a szakindítás eljárási rendjéről szóló 289/2005. (XII. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban R.2.) 15. § (3) bekezdés *b)* pontja, 5. számú mellékletének I. 18. *a)* pontja 2006. március 1. napjától hatályon kívül helyezte. A régi Ftv.-t valamint az azt módosító törvényeket – az 1994. évi LVIII. törvényt, az 1996. évi LXI. törvényt, az 1997. évi VIII. törvényt, az 1997. évi CXXVI. törvényt, az 1997. évi CXXVII. törvényt, az 1998. évi XXXVIII. törvényt, az 1999. évi LII. törvényt, a 2000. évi CVII. törvényt, a 2001. évi LXV. törvényt, a 2001. évi XCI. törvényt, a 2003. évi XXXVIII. törvényt, a 2005. évi CVI. törvényt – pedig a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: új Ftv.) 151. § (3) bekezdés *a)* pontja helyezte hatályon kívül. Az új Ftv. 62. § (1) bekezdése rendelkezik a diploma (oklevél) kiadásához szükséges nyelvvizsga követelményekről amikor rögzíti: „[a] felsőfokú tanulmányok befejezését igazoló oklevél kiadásának előfeltétele a sikeres záróvizsga, továbbá – ha e törvény másképp nem rendelkezik – az előírt nyelvvizsga letétele. Ha a képzési és kimeneti követelmény szigorúbb feltételt nem állapít meg, az oklevél kiadásához a hallgatónak be kell mutatnia azt az okiratot, amely igazolja, hogy

a) alapképzésben egy középfokú, „C" típusú általános nyelvi,

b) mesterképzésben a képzési és kimeneti követelményekben meghatározott államilag elismert vagy azzal egyenértékű nyelvvizsgát tett. A tantervben a felsőoktatási intézmény meghatározhatja, hogy milyen nyelvekből tett nyelvvizsgát fogad el, azzal a megkötéssel, hogy a középiskolai érettségi bizonyítvány által tanúsított, illetve az érettségi vizsgaként elfogadott nyelvvizsgát általános nyelvi nyelvvizsgaként köteles elfogadni".

Az Alkotmánybíróság – főszabályként – csak hatályban lévő jogszabály, illetve állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányosságát vizsgálja. Ez alól kivétel lehet, ha az eljárás az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-a alapján bírói kezdeményezés, vagy a 48. §-a alapján alkotmányjogi panasz tárgyában folyik. A jelen eljárásban előterjesztett indítvány nem tartozik ezek körébe, hanem utólagos normakontrollra irányul. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatát a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag, valamint a szabályozás szintje tekintetében is a korábbival azonos (1066/B/1995. AB végzés, ABH 1999, 867, 868.; 1314/B/1997. AB végzés, ABH 2001, 1605, 1606.). Mivel a jogi szabályozás változása ellenére az indítványozók alkotmányellenességet állító érvelése részben az új Ftv. 62. § (1) bekezdése alapján is felhozható, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálatát az új Ftv. 62. § (1) bekezdése tekintetében folytatta le.

Az R. 4. §-a, 1. számú melléklete 5. pontja, továbbá 5.3.1. pontja vonatkozásában kezdeményezett eljárásokat egyrészt az R. hatályon kívül helyezése okán, másrészt mivel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeinek meghatározása tekintetében az új szabályozás értelmében nem a Kormány, hanem az Országgyűlés, valamint az új Ftv. 153. § (2) bekezdése *b)* pontjának felhatalmazása alapján az oktatási miniszter rendelkezik jogosítvánnyal, így a korábbi szabályozás helyébe az indítványozó által alkotmányellenesnek tartott elemet nem tartalmazó szabályozás lépett, az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § *e)* pontja alapján megszüntette.

3. Az indítványozók azt kifogásolják, hogy nyelvvizsga letétele nélkül nem lehet felsőfokú képzettséget igazoló oklevelet (diplomát) szerezni, ami az indítványozók állítása szerint az Alkotmány 13. §-ába, 70/A. § (3) bekezdésébe, illetve 70/B. § (1) bekezdésébe ütközik. Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett vizsgálnia, hogy

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

a felsőfokú végzettséget igazoló oklevél kiadásának nyelvvizsgához kötése sérti-e az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogot, a 70/A. § (3) bekezdése által szabályozott esélyegyenlőség elvét, továbbá a 70/B. § (1) bekezdésében rögzített, a munka és foglalkozás szabad megválasztásának a jogát.

3.1. Az új Ftv 62. § (1) bekezdése a felsőfokú tanulmányok befejezését tanúsító oklevél kiadásának előfeltételeként határozza meg a sikeres záróvizsga letétele mellett az előírt nyelvvizsga-követelmény teljesítését. E nyelvvizsga letételi kötelezettség az új Ftv. 150. § (1) bekezdése értelmében minden hallgatót terhel, aki tanulmányai első évfolyamon történő megkezdésének évében nem tölti be legalább negyvenedik életévét, és legkésőbb a 2015/2016. tanévben nem tesz záróvizsgát. A szabályozás értelmében, azok, akik nem esnek a „kedvezményezetti körbe" és az oklevél kiadására azért nincs lehetőség, mert a nyelvvizsga-bizonyítványt nem tudják bemutatni, a felsőoktatási intézmény igazolást állít ki, amely végzettséget és szakképzettséget nem igazol, de tanúsítja a záróvizsga eredményes letételét [új Ftv. 62. § (7) bekezdés].

A felsőfokú oklevél kiadásának előfeltételeként előírt nyelvvizsgatételi kötelezettség és az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jog között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés semmiképpen sem állhat fenn, akkor sem, ha a diploma (oklevél) megszerzése és a tulajdonjog között van, vagy lenne összefüggés, mivel az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a tulajdonhoz való jog nem terjed ki a tulajdon megszerzésére [lsd.: 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH, 1994, 197, 201.; 743/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 417, 418.]. Az Alkotmány 13. §-a csak a már megszerzett tulajdont részesíti alapjogi védelemben; az államot nem terheli kötelezettség abban a tekintetben, hogy a magánszemélyt tulajdonszerzéshez, vagy tulajdon élvezetéhez segítse (936/D/1997. AB határozat, ABH 1999, 615.).

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásban elutasította.

3.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében rögzített munka és foglalkozás szabad megválasztása, valamint a nyelvvizsga, mint a diploma (oklevél) kiállításának előfeltétele közötti összefüggést vizsgálta.

A foglalkozás megválasztásának szabadsága az egyik legfontosabb alapjog, mivel a modern társadalmakban az emberek döntő többsége számára a megélhetés forrását valamilyen foglalkozás gyakorlása jelenti. A munkához és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog magában foglalja az egyén azon jogát, hogy minden olyan jogilag megengedett, a társadalom által elfogadott tevékenységet, amelyre magát képesnek és alkalmasnak tartja, a foglalkozás gyakorlásához előírt szakképesítések birtokában, megélhetése anyagi alapjának megteremtése céljából végezzen. [42/2007. (VI. 20.) AB. határozat, ABK 2007. június, 562, 565.]

Tekintettel arra, hogy a munkához, és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint alapjog, ezért korlátozása alkotmányos szempontú megítélésénél az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből és 70/A. § (1) bekezdéséből eredő szükségességi – arányossági tesztet kell alkalmazni. Az ilyen törvényi korlátozás csak akkor tekinthető alkotmányosnak, ha az megfelel az alapjog-korlátozással szemben az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében támasztott követelményeknek [20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 70.; 15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 41, 43.].

Az Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) AB határozatban leszögezte, hogy az alapjog korlátozásának alkotmányosságához önmagában nem elegendő, hogy az valamely másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: vagyis az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban kell, hogy álljon egymással. A korlátozás eszközeként az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszköz alkalmazandó (ABH 1992, 167, 171.).

A különböző vizsgák megkövetelése elvileg mindig szükséges feltétele lehet egy foglalkozási ágba kerülésnek. Így a felsőfokú végzettséghez kötött munkakörök betöltésének előfeltétele értelemszerűen a szakirányú diploma (oklevél) megléte. Az illetékes állami szerveknek széles körű mérlegelési lehetőségük van arra, hogy milyen szintű és körű ismereteket írnak elő az adott oklevél kiállítása előfeltételeként. Az állami szervek beavatkozásának nagysága, ereje, tilalma közvetlenül nem vezethető le az Alkotmány rendelkezéseiből. A vizsgaanyag minősítése – ahogyan azt az Alkotmánybíróság már 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában is kimondta – mindaddig nem alkotmányossági kérdés, amíg a vizsga (pl.: annak túlzott követelményei, vagy a képesítés céljával való összeegyeztethetőség nyilvánvaló hiánya miatt) a foglalkozás szabad megválasztását szükségtelenül és aránytalanul nem korlátozza. Ugyanez vonatkozik a diploma (oklevél) megszerzésének feltételeire is. Valamely foglalkozás gyakorlásának feltételhez kötése általában véve tehát alapjog-korlátozás, amely többnyire szükségesnek és arányosnak tekinthető, s így alkotmányos is.

„A munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. E korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve az objektív korlátokhoz kötésének megfelelően." [21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 121.]

A jogalkotó a korlátozással azonban nem állíthat objektív korlátot az adott tevékenységet folytatni kívánók elé, hiszen a munkához való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az adott személy valamely tevékenység gyakorlásától el van zárva, azt nem választhatja. Vagyis valamely

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

foglalkozás gyakorlásához szubjektív feltételek előírása önmagában véve nem tekinthető alkotmányellenesnek, jóllehet szükségszerűen a választási szabadság korlátozását jelenti. Ezek teljesítésének lehetősége elvileg mindenki számára nyitva áll (ha nem, akkor a korlát objektív), így az nem aránytalan vagy diszkriminatív. A jogalkotó mozgástere e korlátok megállapításánál némileg nagyobb, mint az objektív korlátozásnál.

A foglalkozás szabad megválasztásának szubjektív feltételei – úgymint a szakirányú felsőfokú képzés keretében szerzett oklevél, diploma (oklevél) – a jogi szabályozás részeként jelennek meg: ez garantálja a megfelelően kvalifikált pályázók részére a képzettségük igazolását, a jogszabályok által előírt szakonként egységes követelmények teljesítését, és ennek alapján megteremti a lehetőséget a végzettségnek megfelelő foglalkozáshoz való hozzáféréshez, mivel a szakirányú felsőfokú képzés keretében szerzett oklevél, diploma (oklevél) bizonyos munkahelyeken a kívánt foglalkozás űzésének előfeltétele. A képzéshez való hozzáférést, az előírt felvételi követelményeknek megfelelő személyek számára az államnak biztosítania kell. Aki vállalja a felsőfokú tanulmányok folytatását, annak a diploma, illetve oklevél megszerzéséhez az ahhoz előírt feltételeket bármelyik felsőfokú oktatási intézményben teljesítenie kell. Ezeket a követelményeket a képzési- és kimeneti követelmények határozzák meg, amelyek megállapítása részben – mint az egyetemi autonómia része – az adott oktatási intézmény, nagyrészt pedig a jogalkotó hatáskörébe tartozik. A követelmények a hallgatók előtt már tanulmányaik megkezdése előtt ismertek, és a nyelvvizsga letételét tanulmányaik befejezéséig bármikor teljesíthetik. Továbbá általános nyelvvizsgaként a felsőfokú oktatási intézmény köteles elfogadni az államilag elismert vagy azzal egyenértékű nyelvvizsgát, a középiskolai érettségi bizonyítvány által tanúsított, illetve az érettségi vizsgaként elfogadott nyelvvizsgát.

Az új Ftv. ezen rendelkezése összhangban áll továbbá a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény célkitűzésével, amely szerint a középfokú oktatás fejlesztésének fontos célja, hogy a tanuló legalább egy idegen nyelvből megfelelő idegennyelv-ismeretet szerezzen. Mivel a felsőfokú tanulmányok megkezdésének feltétele a középfokú tanulmányi követelmények teljesítése, a diploma (oklevél) feltételeként előírt nyelvvizsgatételi kötelezettség nem tekinthető túlzott mértékű elvárásnak a hallgatóval szemben. A felsőfokú végzettséget igazolni tudó személyektől ugyanis elvárt, hogy szakterületük külföldi szakirodalmát megfelelően ismerjék, adott esetben tárgyalóképes nyelvismeret birtokában legyenek. A diploma (oklevél) a szakmai tudásanyag magas szintű ismerete mellett, bizonyos szintű általános műveltség meglétét és nyelvismeretet is igazol. Ez különbözteti meg a felsőfokú végzettségűeket a technikusi, illetve egyéb középfokú szakirányú végzettséggel rendelkezőktől.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a munkához, és foglalkozáshoz való jog korlátozását a jelen esetben szükségesnek és arányosnak ítélte meg az elérni kívánt céllal: megfelelő kvalifikáltságú felsőfokú végzettséggel rendelkező személyek képzése valamennyi szakterületen. A korlátozás azon az alapon nyugszik, hogy a különböző foglalkozások gyakorlására felkészítő képzések keretében az adott professzió sajátosságaihoz kell igazítani a tantervben szereplő tárgyak körét, továbbá az elméleti és a gyakorlati órák arányát. Egyetlen közös képzési és kimeneti követelmény valamennyi felsőfokú képzés kapcsán a nyelvvizsga előírása, amely képessé teszi az érintettet a vonatkozó külföldi szakirodalom tanulmányozására, megismerésére, és ezzel teljes egészében alkalmassá válik a felsőfokú végzettséggel rendelkezőktől elvárható, magas szintű munkavégzésre. Az előírás megfelelő eszköz az adott területet érintő külföldi tudományos, szakmai vívmányok ismeretének hiánya következtében esetlegesen bekövetkező károk és veszélyek kiküszöbölésére.

Nem aránytalan továbbá a nyelvvizsga előírása azért sem, mivel a képzési hely, illetve közvetve a foglalkozás kiválasztásának pillanatában valamennyi érintett számára ismert a kimeneti követelmény, így már a tanulni kívánt diszciplína és az ennek megfelelő képzési hely kiválasztása pillanatában reálisan megítélhető, hogy képesnek tartja-e magát a jelölt az előírt feltételek teljesítésére.

A nyelvvizsga-követelményt, mint a diploma (oklevél) kiállításának feltételét, mindezek alapján az Alkotmánybíróság nem találta az Alkotmány 70/B. §-ába ütközőnek, ezért az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

3.2. Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése sérelmére is hivatkozik az egyik indítványozó, mivel szerinte a nyelvismeret előírásával „egy olyan ambíció” érvényesül, amely ezzel igyekszik az idegen-nyelvismeret terén Magyarország elmaradását csökkenteni. Mindez szerinte növeli az esélyegyenlőtlenséget.

Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel segíti.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az azonos személyi méltóság jogából esetenként következhet olyan jog is, hogy a javakat és esélyeket mindenki számára (mennyiségileg is) egyenlően osszák el. De ha valamely – az Alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél, vagy valamely alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkrimináció nem tekinthető alkotmányellenesnek. (9/1990. (IV. 25.) AB, ABH 1990, 46, 47.; 652/G/1994. AB határozat, ABH 1998, 574.) Ugyanakkor az Alkotmány, illetve annak 70/A. § (3) bekezdése konkrét intézkedéseket nem határoz meg. Az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó törvényi intézkedéseknek széles skálája van, s a különböző szabályozási módok közül a jogalkotó – az Alkotmány rendelkezéseit tiszteletben tartva – szabad belátása szerint választhat. (ABH 1992, 471, 472.; 2100/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 554, 557.; 581/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 645, 646.; 1588/B/1991. AB határozat, ABH 1994, 510, 512.) Emellett a különböző társadalmi csoportok esélyei-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nek egyenlőségét nem egy-egy jogszabály, vagy állami intézkedés, hanem jogszabályok és állami intézkedések rendszere révén lehet biztosítani, illetve az állam ilyen módon járulhat hozzá az esélyegyenlőség megteremtéséhez, vagy legalábbis az egyenlőtlenségek csökkentéséhez. (725/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 663, 664.; 553/B/1994. AB határozat, ABH 1997, 773, 783.) Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította azt is, hogy az esélyegyenlőtlenség megszüntetését vagy csökkentését célzó, megkülönböztető szabályozás lehetőségéből nem következik annak alkotmányos kényszere. A tételesen meghatározott pozitív diszkriminációra senkinek sincs alkotmányos joga, annak alkalmazása a törvényhozó szabadságába tartozik (1067/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 446, 448.).

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben sem találta megalapozottnak, így azt elutasította.

4. Végül az egyik indítványozó kifogással élt, a TVSZ nyelvvizsga-követelményekre vonatkozó előírásait érintően, mivel szerinte azok alkotmányellenesen különböztetik meg a nyelvszakos és nem nyelvszakos bölcsészhallgatókat.

Az Abtv. 1. § *b)* pontja értelmében az Alkotmánybíróság jogszabály és állami irányítás egyéb jogi eszköze vizsgálatára jogosult. Azt, hogy az állami szervek mely jogi aktusai minősülnek jogszabálynak, illetve állami irányítás egyéb jogi eszközének az Alkotmány, valamint a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) határozza meg. A felsőoktatási intézmények által alkotott szabályzatok sem az Alkotmány, sem pedig a Jat. rendelkezései szerint nem minősülnek sem jogszabálynak, sem állami irányítás egyéb jogi eszközének, ezért az Alkotmánybíróság azok alkotmányossági vizsgálatára nem rendelkezik hatáskörrel. Ezért az Alkotmánybíróság a Szabályzat alkotmányossági vizsgálatára irányuló indítványt az Ügyrend 29. § *b)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2008. március 31.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

277/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 :

1. Az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 6. § (2) bekezdésének az Alkotmány 7. §-a, 13. §-a és 70/I. §-a sérelmére alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 6. § (2) bekezdésének az Alkotmány 8. § (2) bekezdése, 51. §-a, 57. §-a valamint 64. §-a sérelmére alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt, továbbá azt az indítványt, amely a tévesen levont kamatadó visszatérítésére irányult, visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja tv.) 6. § (2) bekezdése alkotmányellenességének a megállapítására és megsemmisítésére terjesztett elő indítványt az Alkotmánybírósághoz.

Az indítványozó első indítványában az Alkotmánybíróság „állásfoglalását” kérte abban a kérdésben, hogy a késedelmi kamatot jövedelemnek kell-e tekinteni, és utána a kifizetőnek (munkáltatónak) le kell-e vonni a személyi jövedelemadó előleget, avagy irányadó az, az „életszerűség”, hogy a késedelmi kamat átalányjellegű költségtérítés, amely egyrészt az inflációt, másrészt azt a kárt fedezi, amely a munkavállalót azért éri, mert a munkáltató a törvényi határidőn belül nem fizette meg számára a munkabérét, illetve az egyéb járandóságát.

Hiánypótlásra történt felhívást követően az indítványozó pontosította az indítványát: egyrészt megjelölte a támadott törvényi rendelkezés által – álláspontja szerint – sérelmet szenvedett alkotmányi rendelkezéseket, másrészt indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll hatáskörben eljárva, rendelje el az Szja tv. 6. § (2) bekezdésének a „törlését”, „mondja ki”, hogy a kamat – kifizetésének jogcímétől függetlenül – adómentes és „rendelje el” a kifizetett késedelmi kamatból tévesen levont személyi jövedelemadó előleg visszatérítését.

Az indítványozó kifejtette, hogy az Szja tv. 6. § (2) bekezdése ellentétes az Alkotmány 7. §-ával, mivel a késedelmesen kifizetett munkabér után járó késedelmi kamat

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sehol sem képez adóalapot. Véleménye szerint a támadott törvényi rendelkezés ellentétes az Alkotmány 13. §-ával is, mivel a késedelmi kamat megadóztatása „a tulajdonjog ellen van”.

Az indítványozó utalt arra, hogy a késedelmesen megfizetett munkabér esetén járó (bíróság által megítélt) késedelmi kamat egyrészt az inflációs hátrányok kiegyenlítését, másrészt a munkavállaló által a számára meg nem fizetett munkabér „áthidalására” felvett hitel után fizetendő kamat kompenzálását szolgálja, olyan átalány jellegű költségtérítés, amely nem képezi a munkavállaló (adóköteles) jövedelmét.

Az indítványozó az Alkotmány 70/I. §-ának a sérelmét állítva azt is kifogásolta, hogy a támadott törvényi rendelkezés alapján nagyobb közteher viselésére kötelesek azok a munkavállalók, akik a munkáltatójuk felróható magatartása miatt késedelmesen jutnak hozzá a munkabérükhöz.

Ismételt hiánypótlási felhívást követően az indítványozó továbbra is fenntartotta az indítványát, azzal, hogy – határozott kérelem és indokolás nélkül – az Alkotmány további rendelkezéseinek a sérelmére is utalt [Alkotmány 8. § (2) bekezdés, 51. §, 57. §, 64. §].

Az indítványozó kifejtette, hogy nem ért egyet az Alkotmánybíróság – indítványozó részére megküldött – 94/B/2000. AB határozatának az indokolásában foglalt azon megállapítással, hogy az Alkotmánybíróság – hatáskör hiányában – nem vizsgálhatja a jogszabályok célszerűségét, hatékonyságát, illetve igazságosságát.

Az indítványozó továbbra is azzal érvelt, hogy a késedelmesen megfizetett munkabér után kifizetett késedelmi kamat nem tekinthető a munkavállaló jövedelmének, mivel a munkavállaló által az elmaradt munkabér miatt felvett hitel kamata jóval magasabb az elmaradt bér után megfizetett késedelmi kamatnál, így a munkavállalót valójában veszteség éri, amelyet tovább növel a késedelmi kamat megadóztatása.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

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

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

„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.

(3) Az ügyészség közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki megtartsa a törvényeket. Törvénysértés esetén – törvényben meghatározott esetekben és módon – fellép a törvényesség védelmében.”

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

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

(3) A büntetőeljárás alá vont személyeket az eljárás minden szakaszában megilleti a védelem joga. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt.

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

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

„64. § A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé.”

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

2. Az Szja tv. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„6. § (2) A késedelmes teljesítéshez kapcsolódó kamat az adó szempontjából annak az összegnek a sorsát osztja, amellyel összefüggésben kifizették.”

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság a 94/B/2000. AB határozatában (ABH 2002, 1098.) utólagos normakontroll hatáskörben eljárva az Alkotmány 70/A. §-a alapján már vizsgálta az Szja tv. 6. § (2) bekezdésének az alkotmányosságát és elutasította a támadott törvényi rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 31. § *c)* pontja értelmében „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 az eljárást megszünteti."

A vizsgált ügyben az indítványozó az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabályi rendelkezés, az Szja tv. 6. § (2) bekezdése alkotmányellenességének az utólagos vizsgálatára terjesztett elő indítványt, ám az Alkotmány más rendelkezéseire és más alkotmányos összefüggésre hivatkozással kérte az alkotmánysértés megállapítását.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány nem „ítélt dolog" elbírálására irányul, ezért azt érdemben bírálta el.

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány tartalmi vizsgálata során elsőként az Alkotmány 7. §-ának, 13. §-ának valamint 70/I. §-ának a sérelmét állító indítványt vette vizsgálat alá.

2.1. Az indítványozó indítványában az Alkotmány 7. §-át, jelölte meg az álláspontja szerint sérelmet szenvedett alkotmányi rendelkezésként, ám tartalmilag az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének a sérelmét állította, ezért az Alkotmánybíróság ez utóbbi alkotmányi rendelkezésre nézve folytatta le a tartalmi vizsgálatot.

Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.

Az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése a tulajdonhoz való alkotmányos alapjogot rögzíti. Az Alkotmány 13. §-ának (2) bekezdése arról rendelkezik, hogy a tulajdon kisajátítására csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett kerülhet sor.

Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jogot alapvető jognak tekinti [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.]. A tulajdonhoz való jog által védett vagyoni körbe nemcsak a polgári jogi tulajdonjog tárgyai tartoznak, hanem vagyoni jogosultságok is [17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 104, 108.]. Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozata indokolásában kimondta, hogy az Alkotmány a tulajdonjogot az egyéni cselekvési autonómia anyagi alapjaként részesíti alapjogi védelemben (ABH 1993, 373, 380.).

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Szja tv. 6. § (2) bekezdésében foglalt szabályozás – az indítványozó által kifejtett indokokkal – nem hozható alkotmányjogilag értékelhető kapcsolatba sem az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével, sem pedig annak 13. §-ával.

Az érdemi (tartalmi) elbírálást lehetővé tevő alkotmányossági kapcsolat hiánya – az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében – az indítvány elutasítását eredményezi. [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 720/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 1005, 1007.; 380/D/1999. AB határozat, ABH 2004, 1306, 1313–1314.]

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Szja tv. 6. § (2) bekezdésének az Alkotmány 7. § (1) bekezdése, illetve 13. §-a sérelmére alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

2.2. Az indítványozó az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt arányos közteherviselés alkotmányi rendelkezésének a sérelmét is állította, arra hivatkozással, hogy a munkáltató által késedelmesen kifizetett munkabér után járó (bíróság által megítélt) késedelmi kamat megadóztatása következtében a munkavállalónak nagyobb közterhet kell viselnie, mint amit a munkabér törvényi határidőben történő megfizetése mellett visel, annak ellenére, hogy a késedelmes kifizetés a munkáltató felróható magatartásának a következménye.

Az Alkotmány 70/I. §-a értelmében minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.

Az Alkotmánybíróság az 520/B/1992. AB határozatában az Alkotmány 70/B. §-a és 70/I. §-a alapján vizsgálta a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1991. évi XC. törvény 3. § 21. pontjában foglalt törvényi rendelkezést, amely tartalmilag egyező a jelen ügyben támadott Szja tv. 6. § (2) bekezdésében foglalt szabállyal.

Az Alkotmánybíróság fenti határozatában elutasította a támadott törvényi rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt. A hivatkozott határozat indokolásában az Alkotmánybíróság az alábbiakra mutatott rá: „[a] magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1991. évi XC. törvény 3. §-ának 21. pontja – hasonlóan a korábbi adóidőszakra vonatkozó 1989. évi XLV. törvény 67. § 34. pontjában írtakhoz – adó szempontjából bevételnek minősíti a késedelmi kamat összegét. A késedelmi kamat eszerint ugyanis »az adó szempontjából annak az összegnek sorsát osztja, amellyel összefüggésben kifizetik.« Ha az összeg adómentes, akkor

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

a késedelmi kamat után sem kell adót fizetni. Minthogy azonban a munkabér adóköteles jövedelem, a késedelmesen kifizetett munkabérrel együtt kifizetésre kerülő késedelmi kamat is adóköteles lesz. Ez a rendelkezés a kamat járulékos jellegéből adódik, abból ugyanis, hogy a kamat sorsa mindig a követelés sorsától függ. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint önmagában az a körülmény, hogy a késedelmes kifizetés esetén a munkabér kiegészül a kapott késedelmi kamattal és ennek egésze esik jövedelemadó alá, nem ellentétes az Alkotmány 70/B., illetve a 70/I. §-ában foglaltakkal. Az pedig, hogy nem esik a törvény szerint mentesség alá munkavállalókat illető késedelmi kamat, méltánytalan lehet, de önmagában nem teszi alkotmányellenessé a 1991. évi XC. törvény 3. § 21. pontjabeli, általános érvényű és nem kizárólag a munkabérek utáni késedelmi kamatok adóztatására vonatkozó szabályt." (ABH 1992, 615, 615–616.)

Az Alkotmánybíróság a fent idézett határozati indokolást – figyelemmel a támadott törvényi rendelkezések tartalmi egyezőségére – a jelen ügyben is irányadónak tekinti.

Az Alkotmánybíróság a 8/2007. (II. 28.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) a jövedelmi és vagyoni típusú adók esetében az alábbiak szerint határozta meg az Alkotmány 70/I. §-ából és az Alkotmánybíróság említett adókra vonatkozó korábbi határozataiból, irányadó gyakorlatából levezethető alkotmányos mérce fogalmi elemeit: „[a]z említett fogalmi elemek – a jövedelmi és vagyoni típusú adók esetében – az alábbiak:

– az adó (közteher) alanyi kötelezettek jövedelmi és vagyoni viszonyainak való megfelelése;

– az adó és az alanyi kötelezettek adófizetési kötelezettség alá vont jövedelme, illetve vagyona között fennálló közvetlen kapcsolat;

– az alanyi kötelezettek által ténylegesen megszerzett jövedelem, illetve vagyon adóztatása;

– az adó alanyi kötelezettek teherviselő képességével való arányossága.

A jövedelmi és vagyoni típusú adók esetében – figyelemmel a konkrét szabályozás összes sajátosságára – az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányi korlát valamennyi fogalmi elemének egyidejűleg fenn kell állnia ahhoz, hogy a vizsgált szabályozás megfeleljen az említett alkotmányos mércének." (ABK 2007. február, 101, 109.)

Az Szja tv. támadott rendelkezése a törvény általános részében, a jövedelem, bevétel és költség fogalmainak meghatározását tartalmazó IV. fejezetben helyezkedik el.

A kifogásolt törvényi rendelkezés értelmében a késedelmes teljesítéshez kapcsolódó kamat az adó szempontjából annak az összegnek a sorsát osztja, amellyel összefüggésben kifizették.

Az Szja tv. 6. § (2) bekezdése egy általános (nem csak a munkabérekre irányadó) törvényi szabályt fogalmaz meg, amely értelmében a késedelmi kamatból származó jövedelem, olyan módon adózik, mint amilyen jövedelem típusba tartozik az adózó részére késedelmesen megfizetett járandóság.

Ha a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 159. §-a alapján a munkavállalót megillető munkabér munkáltató általi késedelmes kifizetése után kerül sor a munkáltató részéről a késedelmi kamat megfizetésére, akkor az a munkabérhez kapcsolódó– összevont adóalapba tartozó – jövedelemként az adótábla szerinti mértékben adózik.

Ha az Szja tv. rendelkezései szerint, elkülönülten adózó jövedelemnek tekintendő összeg késedelmes kifizetéséhez kapcsolódik a késedelmi kamat, akkor a késedelmi kamat is elkülönülten és az erre vonatkozó adókulcs szerinti mértéknek megfelelően adózik.

Az Alkotmánybíróság a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában rámutatott arra, hogy az adó az állami gazdaságpolitikának is fontos eszköze, amelynek segítségével a törvényalkotó direkt vagy indirekt módon orientálni tudja a gazdasági élet szereplőit azáltal, hogy bizonyos dolgokat, vagy tevékenységeket adókötelezettség alá von vagy nem von. E vonatkozásban a törvényalkotó „alkotmányos mozgástere" rendkívül széles (ABH 1998, 240, 246.).

Az Alkotmánybíróság a 772/B/1990. AB határozatában elvi éllel mondta ki, hogy hatáskör hiányában nem vizsgálja a jogszabályok célszerűségének, hatékonyságának vagy igazságosságának kérdéseit (ABH 1991, 519, 522.).

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben azt vizsgálta, hogy az indítványozó által felhozott indokok alapján megállapítható-e az Szja tv. 6. § (2) bekezdése Alkotmány 70/I. §-ával fennálló ellentéte.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint – figyelemmel az idézett határozatai indokolásában kifejtettekre is – a vizsgált esetben az indítványozó által kifejtett indokokkal nem állapítható meg az Szja tv. kifogásolt rendelkezésének az alkotmányellenessége.

A munkabér munkáltató általi késedelmes kifizetésének az egyik jogkövetkezménye lehet a munkáltató által a munkavállaló részére megfizetett késedelmi kamat. A késedelmes kifizetés esetén a munkavállaló érvényesítheti a munkáltatóval szemben a késedelemből eredő, késedelmi kamatot meghaladó kárát is. Ha a munkáltató késedelmes munkabér kifizetése miatt, a munkavállaló a piaci kamatfeltételek mellett hitel felvételére kényszerül, a késedelmi kamatokkal nem fedezett kamatkülönbözetet, a késedelmi kamatot meghaladó kárként érvényesítheti a munkáltatóval szemben.

Az, hogy a munkabér késedelmes megfizetésére tekintettel a munkáltató által a munkavállalónak megfizetett késedelmi kamatot a törvényalkotó személyi jövedelemadó fizetési kötelezettség alá vonja-e vagy sem, – az Alkotmány keretei között – a jogalkotó szabad mérlegelésén nyugvó döntés. Az adókötelezettség előírása önmagában nem ellentétes az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt arányos közteherviselés alkotmányi kötelezettségével, az Alkotmánybíróság által az Abh.-ban felállított alkotmányos mércével.

A munkabér késedelmes megfizetése esetén a munkáltató által a munkavállaló részére fizetett késedelmi kamat a munkavállaló által a munkabéren felül ténylegesen meg-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

szerzett, ahhoz szorosan kapcsolódó „bér jellegű” jövedelem. Az Szja tv. támadott rendelkezése a munkabér után megfizetett késedelmi kamat esetén nem egy fiktív, a munkavállaló által valójában meg nem szerzett jövedelmet adóztat, hanem egy a munkabéren felül jelentkező, a munkavállaló által ténylegesen realizált többlet jövedelmet. Ebből következően a késedelmi kamat után (a munkabérrel való összevonást követően az adótábla alapján) megfizetett személyi jövedelemadó nem szakad el az adózó tényleges jövedelmi viszonyaitól. A vizsgált esetben a személyi jövedelemadó, mint jövedelmi típusú adó és az adófizetésre kötelezett adózó jövedelmi viszonyai között közvetlen kapcsolat áll fenn, az adó az adózó által ténylegesen megszerzett jövedelmet adóztat meg.

Az Alkotmánybíróság az indítványozó által kifejtett érveléshez kapcsolódóan megjegyzi, hogy azok a munkavállalók, akik az Mt. rendelkezései szerinti határidőben kapják meg a munkabérüket, és azok, akik csak késedelmesen, ténylegesen egymástól eltérő mértékű jövedelmet (munkabér, illetve kamattal növelt összegű munkabér) realizálnak.

Annak eldöntése, hogy a késedelmesen megfizetett munkabér után a munkáltató által kifizetett késedelmi kamat törvényalkotó általi személyi jövedelemadó fizetési kötelezettség alá vonása – figyelemmel arra is, hogy a késedelmes kifizetés adott esetben a munkáltató „felróható” magatartására vezethető vissza – igazságos, vagy méltányos-e, illetve gazdaságpolitikailag vagy adójogilag indokolt-e az Alkotmánybíróság hatáskörén kívül eső kérdés.

A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Szja tv. 6. § (2) bekezdése Alkotmány 70/I. §-a alapján fennálló alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

3. Az indítványozó – a második hiánypótlási felhívást követő – indítvány kiegészítésében az Alkotmány 8. § (2) bekezdését, 51. §-át, 57. §-át és 64. §-át is felhívta az álláspontja szerint sérelmet szenvedett alkotmányi rendelkezések körében, ám az említett alkotmányi rendelkezésekre vonatkozóan nem indokolta, hogy az Szja tv. támadott rendelkezése milyen okból és mennyiben ellentétes azokkal.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése és az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében, az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot.

„Nem elég az Alkotmány rendelkezéseire hivatkozni, meg kell indokolni, hogy az Alkotmány rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti” [összefoglalóan: 8/2004. (III. 25.) AB határozat, ABH 2004, 144, 177–178.; továbbá részletesen: 654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1655.; 26/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 398, 432–433.].

A kifejtettekre figyelemmel az indítvány e részében többszöri hiánypótlásra történt felhívást követően sem alkalmas a tartalmi elbírálásra. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság – a rendelkező rész 2. pontjában foglaltak szerint – az Ügyrend 29. § *d)* pontja alapján az indítványt visszautasította.

Az Ügyrend 29. § *b)* pontja alapján az Alkotmánybíróság – hatáskör hiányában – visszautasította azt az indítványt is, amely a tévesen levont „kamatadó” visszatérítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Budapest, 2008. március 11.

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

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

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

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

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

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

924/E/2001. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 37. § (1) bekezdésével összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz beadvánnyal fordult több, büntetés-végrehajtási intézetben működő gazdasági társaságnál munkaviszonyban álló személy, akik kérték hátrányos megkülönböztetésük megszüntetését. Helyzetükkel kapcsolatban azt kifogásolták, hogy ugyanazt a munkát kell végezniük, mint a hivatásos állományhoz tartozóknak

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

anélkül, hogy az őket megillető kedvezményekben részesülnének.

Az Alkotmánybíróság főtitkára – tekintettel arra, hogy az indítványozó és társai sem konkrét jogszabályi, sem pedig alkotmányi rendelkezést nem jelöltek meg – egymást követően két hiánypótlási felhívást bocsátott ki. A beadványozók indítvány-kiegészítéseikben világossá tették sérelmük okát, amit abban jelöltek meg, hogy a hivatásos dolgozókkal gyakran azonos munkavégzés ellenére nem tartozhatnak a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) hatálya alá. Szerintük a jogalkotó a Hszt. 37. § (1) bekezdésével, azaz a hivatásos szolgálati viszony létesítésének feltételeiről szóló szabályozással összefüggésben elmulasztotta szabályozni munkajogi helyzetüket. Úgy vélik, hogy ez a mulasztás sérti az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében foglaltakat, vagyis a munkához, illetőleg a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot.

Az indítványozók álláspontja szerint esetükben a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet legfőképpen az okozza, hogy a Hszt. 37. § (1) bekezdése életkorukra tekintettel nem teszi lehetővé számukra szolgálati viszony létesítését. A Hszt. hatálybalépésével kapcsolatban kiadott átmeneti rendelkezésekkel szerintük ez a helyzet elkerülhető lett volna.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

„70/B. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.”

2. A Hszt.-nek a mulasztással kapcsolatban felhívott rendelkezése:

„37. § (1) A hivatásos szolgálati viszony önkéntes jelentkezés alapján azzal a 18. életévét betöltött, de 35 évesnél nem idősebb, cselekvőképes, állandó belföldi lakóhellyel rendelkező, büntetlen előéletű, a rendfokozati állománycsoporthoz meghatározott iskolai végzettségű (szakképesítésű) magyar állampolgárral létesíthető, aki a hivatásos szolgálatra egészségi, pszichikai és fizikai szempontból alkalmas, elfogadja egyes alkotmányos jogainak e törvény szerinti korlátozását, és – a külön törvényben meghatározottak szerint – megfelel a nemzetbiztonsági követelményeknek.

III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság az indítványban foglaltaknak megfelelően azt vizsgálta, hogy az indítványozók által kifogásolt – közelebbről meg nem határozott tartalmú – átmeneti rendelkezések hiánya mulasztásnak minősül-e, s ha igen, akkor ez eredményezhette-e a munkához való alapjog sérelmét.

1. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre vonatkozó gyakorlatát az Alkotmánybíróság a következők szerint összegezte:

„Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörét az Abtv. [az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény] 49. §-a szabályozza, mely szerint – hivatalból vagy indítvány alapján – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton avatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 231.].

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

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megállapítható akkor is, ha az adott kérdés tekintetében van ugyan szabályozás, de az Alkotmány által megkívánt jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.], és akkor is, ha a jogalkotó nem megfelelő tartalommal szabályozott és ezáltal alkotmányellenes helyzet állt elő [15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138–139.].” [25/2003. (V. 21.) AB határozat, ABH 2003, 328, 343.]

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2. Az Alkotmánybíróság jelen eljárásában azt állapította meg, hogy a jogalkotó számos átmeneti rendelkezésben biztosította az új jogi szabályozás alkalmazására való átállást. A Hszt. erről szóló önálló, XXVI. Fejezete (333. §–341/B. §-ig bezárólag) – többek között – előírja, hogy a törvényben meghatározott iskolai végzettségi (szakképesítési) követelmények nem vonatkoznak a hivatásos állomány tagjára, ha a törvény hatálybalépésekor a 45. életévét betöltötte, illetőleg ha a képesítési követelményeknek való megfelelését a korábbi szabályok szerint elismerték. A hivatásos állomány 45. évét még be nem töltött, és az előírt iskolai végzettséggel (szakképesítéssel) nem rendelkező tagjának a katonai vagy rendvédelmi oktatási intézményekben, illetve polgári oktatási intézményekben 3 éven belül kell megkezdenie az iskolai végzettség (szakképesítés) megszerzésére irányuló tanulmányait. Az előírt iskolai végzettségi (szakképesítési) követelmények teljesítésének hiánya nem akadálya a törvény hatálybalépése előtti követelmények szerinti beosztás további betöltésének és az elért rendfokozat viselésének.

Az életkorra vonatkozóan azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy a szolgálati viszony létesítése körében az átmeneti rendelkezések nem tartalmaznak előírást. Ugyanakkor a Hszt. 37. § (3) bekezdése – a törvény hatálybalépésekor hatályban volt szövege szerint – az általános alkalmazási feltételektől eltérően lehetővé teszi, hogy a miniszter, illetve hozzájárulásával a munkáltatói jogkört gyakorló elöljáró szolgálati viszonyt létesíthessen a 35 évesnél idősebb, de a 45. életévét még be nem töltött személlyel.

3. A fentiekben kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság jogalkotói kötelezettség elmulasztását – az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdése sérelmével összefüggésben – nem állapította meg, ezért a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány elutasításáról rendelkezett.

Budapest, 2008. március 11.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

612/B/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 45. § (6) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében kimondott diszkrimináció tilalmának sérelmét állítva kezdeményezte a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 45. § (6) bekezdésének a megsemmisítését. Hivatkozott a Ktv. 44/A. § (1) bekezdésére, amely az illetménykiegészítés mértékénél tesz megkülönböztetéseket. Utalt arra, hogy a „körzetközponti" megnevezés először a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 7/A. § (1) bekezdésében, majd a személyazonosító igazolvány kiadásáról és nyilvántartásáról szóló 168/1999. (XI. 24.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdésében, valamint az okmányirodák működésének személyi és technikai feltételeiről szóló 58/1999. (XII. 30.) BM rendelet 5. § (1) bekezdésében szerepel. (Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy ez utóbbi jogszabály már nem hatályos.)

Az indítványozó városához közigazgatási körzet nem tartozik, a város lakosságszáma azonban ugyanannyi vagy több, mint egyes körzettel rendelkező településéké, mégis a köztisztviselői 10%-kal kevesebb illetménykiegészítést kaphatnak, s ez az indítványozó véleménye szerint diszkriminatív. Legfőbb érvnek pedig azt tekinti, hogy egyes hatósági ügyekben a körzetközponti jegyző országos illetékességgel rendelkezik és ez feleslegessé teszi a Ktv. 45. § (6) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően az illetménykiegészítés mértékét módosították, de nem változott a 10%-os különbség a Ktv. 44/A. § (1) bekezdés *a)* és *c)* pontja alapján megállapítható illetménykiegészítés mértéke között. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelően az utólagos normakontroll keretében a vizsgálatát a hatályos rendelkezések tekintetében végezte el.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

2. A Ktv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„44/A. § (1) A helyi önkormányzat rendeletben egységesen valamennyi felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselőnek illetménykiegészítést állapíthat meg, amelynek mértéke a köztisztviselő alapilletményének

a) a megyei önkormányzatnál, a megyei jogú városnál, illetve a körzetközponti feladatot ellátó önkormányzatnál legfeljebb 40%-a,

b) községi önkormányzatnál legfeljebb 20%-a,

c) az *a)–b)* pontban nem szereplő önkormányzatnál legfeljebb 30%-a.

(2) A helyi önkormányzat az (1) bekezdés szerint rendeletben illetménykiegészítést állapíthat meg egységesen valamennyi középiskolai végzettségű köztisztviselőnek, amelynek mértéke legfeljebb 20%."

„45. § (6) E törvény alkalmazásában körzetközponti jegyző az a jegyző, aki a körzetközponti feladatot ellátó önkormányzatnál törvény vagy kormányrendelet alapján más településekre is kiterjedő illetékességgel államigazgatási hatáskört gyakorol."

3. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény érintett rendelkezései:

„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."

III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az indítványozó az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközőnek tartotta a Ktv. 45. § (6) bekezdését, mert véleménye szerint az hátrányos megkülönböztetést jelent a Ktv. 44/A. § (1) bekezdésében meghatározott illetménykiegészítés mértékében. Azzal érvel, hogy a körzettel nem rendelkező, de azonos vagy nagyobb lakosságszám esetén az önkormányzat köztisztviselői részére 10%-kal kevesebb illetménykiegészítés állapítható meg, ami az önkormányzati köztisztviselők között hátrányos megkülönböztetés arra is figyelemmel, hogy meghatározott hatósági ügyekben az okmányirodák országos illetékességgel járhatnak el. Feleslegesnek is tekintette a támadott rendelkezést, mert a megjelölt jogszabályok tartalmazzák a „körzetközponti" fogalmat.

A Ktv. 23. §-a szerint a köztisztviselőt az e törvényben meghatározott feltételek teljesítése esetén – a 26. § (2) bekezdésében és a 32. §-ban foglaltak kivételével – iskolai végzettségének és a közszolgálati jogviszonyban eltöltött idejének megfelelően kell besorolni. A köztisztviselő illetménye alapilletményből, illetménykiegészítésből és illetménypótlékból áll. Az önkormányzat lakosságszámának a jegyző, főjegyző alapilletménye megállapításánál van jelentősége [Ktv. 45. § (2) bekezdése], a Ktv. 44/A. § (1) bekezdésében meghatározott illetménykiegészítés mértékénél viszont nincs. Az Alkotmánybíróság már az 1014/B/1997. AB határozatában rámutatott arra, hogy az illetménykiegészítés rendszere a különböző sajátosságokat felmutató köztisztviselői kör javadalmazását a feladatellátásukban jelentkező eltérésekre figyelemmel szabályozza (ABH 1998, 780, 781–782.).

Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdését. Kialakult gyakorlata szerint az Alkotmány e rendelkezését a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. Kimondta, hogy az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki, abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem emberi jog vagy alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között. [9/1990. (IV. 5.) AB határozat, ABH 1990, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 203.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138.; 711/B/2002. AB határozat, ABK 2007, július–augusztus 748, 749.]

Az indítványozó a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének a sérelmét abban látta, hogy az illetménykiegészítés megállapításánál a Ktv. 45. § (6) bekezdéséből következően eltérő szabályok vonatkoznak az olyan önkormányzatra, amelynek van közigazgatási körzete, szemben azzal az önkormányzattal, amelynek nincsen. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint mindez ugyanakkor a feladatellátásban is eltérést eredményez, s ezt veszi alapul a támadott szabályozás akkor, amikor a felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselők homogén csoportján belül a Ktv. 44/A. § (1) bekezdés *a)*, *b)* és *c)* pontjában megjelölt önkormányzatnál dolgozó köztisztviselők között az illetménykiegészítés mértékében is különbséget tesz. Az azonos (felsőfokú iskolai) végzett-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ségű köztisztviselők homogén csoportján belül tett – feladatellátásuk terén jelentkező – eltéréshez igazodó eltérő mértékű illetménykiegészítésben is kifejezésre juttatott megkülönböztetés nem jelenti azt, hogy a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett volna megkülönböztetést. Ennek megfelelően a Ktv. 44/A. § (1) bekezdés *a)*, *b)* és *c)* pontjában megjelölt, az illetménykiegészítés mértékében tett megkülönböztetés sem ellentétes az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével.

A Ktv. 45. § (6) bekezdése a Ktv. alkalmazásában körzetközponti jegyzőnek azt a jegyzőt tekinti, aki a körzetközponti feladatot ellátó önkormányzatnál törvény vagy kormányrendelet alapján más településekre is kiterjedő illetékességgel államigazgatási hatáskört gyakorol. Ezeket az önkormányzatokat az okmányirodák kijelöléséről és illetékességi területéről szóló 256/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) határozza meg. Következésképpen nem tartoznak ebbe a körbe azok az önkormányzatok, amelyek okmányirodájának illetékessége az önkormányzat működési területén kívül más településekre nem terjed ki. Az önkormányzatok eltérő illetékessége miatt nem azonos a szabályozási kör, ezért az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Ktv. 45. § (6) bekezdése ezért sem ellentétes az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével. A jegyzői feladatokban, hatáskörökben tett ésszerű különbségtétel alkotmányosan megengedhető.

Az indítványozó által felhívott jogszabályok használják a körzetközponti feladatokat ellátó jegyző fogalmát, ez azonban nem zárja ki, hogy azt a Ktv. a saját alkalmazása körében a 45. § (6) bekezdése szerinti tartalommal használja. Az a körülmény, hogy a Korm.r.-ben kijelölt körzetközponti feladatokat ellátó települési önkormányzat jegyzője a polgármesteri hivatal részeként működtetett okmányiroda útján, az ország egész területére kiterjedő illetékességgel ellát meghatározott államigazgatási hatásköröket, ugyancsak nem eredményez hátrányos megkülönböztetést, miután különböző hatáskörökről van szó és nem változtat azon, hogy eltérő a szabályozási kör.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt.

Budapest, 2008. március 11.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

934/B/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 94. § (3) bekezdésének *l)* pontja, valamint az 1. számú melléklet Harmadik részének II. 18. pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a közalkalmazottakról szóló 1992. évi XXXIII. törvény végrehajtásáról a közoktatási intézményekben tárgyú 138/1992. (X. 8.) Korm. rendelet 11/A. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a közalkalmazottakról szóló 1992. évi XXXIII. törvény végrehajtásáról a közoktatási intézményekben tárgyú 138/1992. (X. 8.) Korm. rendelet 11/A. § (2) bekezdésének a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 32. §-ába ütközése 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.) 1. számú melléklet Harmadik rész II. 17. pontjának alkotmányossági vizsgálatát, és – az Alkotmány 70/A. §-ának, valamint 70/B. § (4) bekezdésének a sérelmét állítva – annak megsemmisítését kérte. A támadott rendelkezés a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról szóló 2003. évi LXI. törvény (a továbbiakban: Mód.tv.) alapján 2004. szeptember 1-jén lépett hatályba.

Indokolásában az indítványozó utalt a Közokt.tv. 16. § (4) bekezdésére, amely szerint a pedagógusok heti teljes munkaideje a kötelező órából, valamint a nevelő-, illetve nevelő és oktató munkával vagy a gyermekekkel, tanulókkal a szakfeladatának megfelelő foglalkozással összefüggő feladatok ellátásához szükséges időből áll. Nézete szerint az a rendelkezés, amely szerint a munkáltató – amennyiben erre a nevelő és oktató munka zavartalan megszervezése érdekében szükség van – elrendelheti, hogy a pedagógus a rendes munkaidőn belül a kötelező óraszámánál többet tanítson, rendkívüli munkaidőben végzett munkát eredményez. Az elrendelt többlet-tanítás és az ahhoz kapcsolódó feladatok ellátása ugyanis – a

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

pedagógusnak a tanítási órák tartásán kívüli, egyébként is fennálló kötelezettségei miatt – összességében nem maradhat a rendes munkaidőn belül. Az indítványozó szerint a támadott szabályozás „a pedagógus munkakörben foglalkoztatott munkavállalók olyan indokolatlan megkülönböztetése a rendkívüli munkaidő korlátai körében, amely a pedagógusoknak a pihenéshez és a szabadidőhöz való alapvető jogát lényeges tartalmában alkotmányellenesen korlátozza”.

Az indítványozó támadta ezen kívül a Közokt.tv. 94. § (3) bekezdésének – a Mód.tv. által megállapított, 2003. szeptember 1-jétől hatályos – *l)* pontját, amely szerint a kormány rendeletben szabályozza a „pedagógus-munkakör tekintetében a kötelező órát meghaladó tanítás munkáltatói elrendelését”. Nézete szerint az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe ütközik, hogy alapjogot érintő, korlátozó kérdést nem törvény, hanem alacsonyabb szintű jogszabály rendez.

A kormány a Közokt.tv. említett, jogalkotásra felhatalmazó rendelkezése alapján 2004. szeptember 1-jei hatállyal módosította a közalkalmazottakról szóló 1992. évi XXXIII. törvény végrehajtásáról a közoktatási intézményekben tárgyú 138/1992. (X. 8.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Korm.r.). Az indítványozó a Korm.r. „alkotmányellenes felhatalmazás alapján hozott módosításainak” megsemmisítését is kérte. Sérelmezte továbbá, hogy „míg a Módtv. egyeztetése 2003. márciusában lezárult, addig a Korm.r. egyeztetése csak július folyamán történt”, holott a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 32. §-a szerint a jogszabályt és vonatkozó végrehajtási rendeleteket egyidejűleg kell egyeztetni. Az Alkotmánybíróság által kibocsátott hiánypótlási felhívásra válaszul az indítványozó a Korm.r. 11/A. § (2) bekezdésének a megsemmisítésére irányuló határozott indítványt tett. Egyebekben megismételte a korábban előterjesztett indokolását.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Közokt.tv. 1. számú melléklet Harmadik részének a számozását az oktatást érintő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXLVIII. törvény 45. §-a módosította: az indítványozó által támadott II. 17. pont számozása 18. pontra változott. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXVII. törvény módosította továbbá a támadott normaszöveget is. Figyelemmel arra, hogy a módosítás (a „vagy megállapodásban” szövegrész hatályon kívül helyezése) nem érintette az indítványozó által sérelmezett normatartalmat, az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot az elbíráláskor hatályos szabályozás tekintetében folytatta le.

Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá azt is, hogy az indítványnak az Alkotmánybírósághoz érkezése óta eltelt időben a Korm.r.-nek az indítványozó által támadott 11/A. § (2) bekezdése is módosult. Tekintettel azonban arra, hogy az indítványozó nem tartalmában támadta a rendelkezést, hanem csupán a további tanítás elrendelése feltételeinek a szabályozására történő felhatalmazás alkotmányosságát vitatta, a jogszabály-módosítás az előterjesztett indítvány vizsgálatát nem akadályozta.

II.

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

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

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

„70/B. § (4) Mindenkinek joga van a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz.”

2. A Közokt.tv. támadott – az indítvány elbírálásakor hatályos – rendelkezései:

„94. § (3) A Kormány rendeletben szabályozza

(...)

l) pedagógus-munkakör tekintetében a kötelező órát meghaladó tanítás munkáltatói elrendelését, az elrendelt tanítás díjazását, a munkaidő-beosztás, a munkaidőkeret, továbbá nevelési-oktatási intézményekben a rendkívüli munkavégzés, az ügyeletet követő pihenőidő kiadásától való eltérés sajátos szabályait”

„1. számú melléklet Harmadik rész II. 18. A munkáltató elrendelheti, hogy a pedagógus a rendes munkaidőn belül, a munkakörére, beosztására e törvényben megállapított kötelező órájánál többet tanítson, ha erre a nevelő és oktató munka zavartalan megszervezése érdekében szükség van. Az ily módon teljesített kötelező óráért a munkáltató óradíjat köteles fizetni. Az elrendelhető tanítási órák száma – kormányrendeletben meghatározott kivétellel – egy tanítási napon a kettő, egy tanítási héten a hat tanítási órát nem haladhatja meg. Az óradíj összege nem lehet kevesebb a Munka Törvénykönyve rendkívüli munkaidőben végzett munkáért járó díjazás megállapítására vonatkozó rendelkezései alapján számítható óradíj összegénél. A Kormány rendeletben állapítja meg a kötelező órát meghaladó tanítás elrendelésének feltételeit, valamint az óradíj megállapításának szabályait.”

3. A Korm.r. támadott rendelkezésének az indítvány elbírálásakor hatályos szövege:

„11/A. § (2) A pedagógus-munkakörben az ellátandó heti kötelező óraszám felett tanítási óra, foglalkozás megtartása a teljes munkaidőn belül akkor rendelhető el, ha az elrendelt órák száma a napi két és a heti hat órát nem haladja meg, ezen felül továbbá akkor, ha

a) a munkakör nincs betöltve, a pályázati eljárás idejére,

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

b) a munkakör nincs betöltve és az álláshelyre kiírt nyilvános pályázat sikertelen volt, feltéve továbbá, hogy a regionális munkaügyi központ regionális kirendeltségének munkaközvetítése sikertelen maradt, valamint nem hozták létre – a Kt. [Közokt.tv.] 87. §-ának (4) bekezdésében szabályozott – pedagógusok állandó helyettesítési rendszerét, vagy annak megkeresése sem vezetett eredményre,

c) a betöltött munkakör feladatainak ellátása betegség, baleset vagy egyéb ok miatt váratlanul lehetetlenné vált."

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság a 69/2006. (XII. 6.) AB határozatában már vizsgálta a Közokt.tv. 1. számú melléklet Harmadik rész II. 18. pontjának alkotmányosságát, jelen ügyben ezért mindenekelőtt abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az indítvány nem minősül-e „ítélt dolognak".

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.; 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 §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértés megállapítását. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor res iudicata, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő. (1620/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.) Ha az újabb indítványt más okra, más alkotmányossági összefüggésre alapítják, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik. [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.; 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.]

A korábbi indítvány a Közokt.tv. 1. számú melléklet Harmadik rész II. 18. pontjával kapcsolatban az Alkotmány 70/B. § (2)–(3) bekezdéseinek – tehát a jelen indítványtól eltérő alkotmányos szakaszoknak – a sérelmét állította. A korábbi ügyben továbbá az alkotmányossági vizsgálat a támadott jogszabályhelynek a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról szóló 2006. évi LXXI. törvénnyel megállapított szövegváltozatára vonatkozott.

Mindezek alapján az ügyben „ítélt dolog" nem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozott.

2. Annak eldöntése érdekében, hogy az indítványozó által támadott rendelkezés érinti-e a pihenéshez való jogot, az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy a munkáltató által a Közokt.tv. 1. számú melléklet Harmadik rész II. 18. pontja alapján elrendelhető többlet-tanítás rendkívüli munkavégzésnek minősül-e.

A Közokt.tv. 16. § (1) bekezdése értelmében a közoktatási intézmény munkavállalói, illetőleg közalkalmazottai tekintetében – a munkáltatótól függően – a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvényt (a továbbiakban: Mt.) vagy a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényt e törvény rendelkezéseivel együtt kell alkalmazni. Az említett jogszabályok összevetése alapján a pedagógusok teljes munkaidejét az Mt. 117/B. § (1) bekezdése határozza meg, annak mértéke napi nyolc, heti negyven óra.

A pedagógusok munkavégzésének egyik sajátossága, hogy – a Közokt.tv. 16. § (4) bekezdése értelmében – heti teljes munkaidejük két fő részből tevődik össze: a kötelező órákból, valamint a nevelő-, illetve nevelő és oktató munkával vagy a gyermekekkel, tanulókkal a szakfeladatuknak megfelelő foglalkozással összefüggő feladatok ellátásához szükséges időből. Ugyanezen jogszabályhely mondja ki azt is, hogy a pedagógus a kötelező óráját a gyermekekkel, tanulókkal való közvetlen foglalkozásra, illetőleg a tanórai foglalkozás keretében való nevelésre, oktatásra köteles fordítani. A Közokt.tv. 1. számú melléklet Harmadik rész I. tartalmazza a kötelező órák számát, a II. 6. pont pedig azt, hogy pontosan mely tevékenységek tartoznak ebbe a körbe. Szintén a törvény 1. számú melléklete (Harmadik rész II. 9. pont) határozza meg részletesen, hogy a teljes rendes munkaidő tanítási órákkal le nem kötött részében milyen feladatokat kell ellátnia a pedagógusoknak: „A pedagógus az óraközi szünetben a tanulók felügyeletével, a következő tanóra előkészítésével összefüggő feladatokat látja el. A teljes rendes munkaidő tanítási órákkal le nem kötött részében munkaköri feladatként – a munkaköri leírásában foglaltak szerint vagy a munkáltató utasítása alapján – ellátja a nevelő és oktató munkával összefüggő egyéb feladatokat, így különösen: felkészül a foglalkozásokra, tanítási órákra, előkészíti azokat, értékeli a gyermekek, tanulók teljesítményét, elvégzi a pedagógiai tevékenységéhez kapcsolódó ügyviteli tevékenységet, részt vesz a nevelőtestület munkájában, a hátrányos helyzetű tanulók és a tehetséges tanulók felkészülésének segítésében, az iskola kulturális és sportéletének, a szabadidő hasznos eltöltésének megszervezésében, az iskola pedagógiai programjában rögzített, a tanítási órák keretében meg nem valósítható osztály- vagy csoportfoglalkozások [53. § (2) bekezdés *e)* pontja] megtartásában, a gyermekek, tanulók felügyeletének ellátásában, a diákmozgalom segítésével, a tanuló- és gyermekbalesetek megelőzésével, a gyermek- és ifjúságvédelemmel összefüggő feladatok végrehajtásában, az intézményi dokumentumok készítésében. (...)" A Mód.tv. hatálybalépése előtt a kötelező óraszámon felüli tanítás a Közokt.tv. értelmében túlmunkának, rendkívüli munkavégzésnek minősült, amelyért túlmunkadíj

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

járt. Ettől eltérően a hatályos szabályozás (a Közokt.tv. 1. számú melléklet Harmadik részének II. 18. pontja) a rendes munkaidőn belül – mindazonáltal továbbra is külön óradíj fizetése mellett – teszi lehetővé többlet-tanítás elrendelését. A külön óradíj összege nem lehet kevesebb az Mt.-nek a rendkívüli munkaidőben végzett munkáért járó díjazás megállapítására vonatkozó rendelkezései alapján számítható óradíj összegénél; a jogszabály továbbá azt is előírja, hogy többlet-tanítás elrendelésére csak abban az esetben kerülhet sor, ha arra a nevelő és oktató munka zavartalan megszervezése érdekében szükség van, mértéke pedig – kormányrendeletben meghatározott kivétellel – a napi kettő, illetve a heti hat órát nem haladhatja meg.

A kötelező órák (tanórák, egyéb foglalkozások) időben kötött jellegére tekintettel a pedagógus a munkáltató által esetlegesen elrendelt többlet-tanítást értelemszerűen csak munkaidejének egyéb részében tudja elvégezni. A munkaidő ezen, kötelező órákkal le nem kötött része (Közokt.tv. 1. számú melléklet Harmadik rész II. 9. pont) egyrészt a kötelező órákkal közvetlenül összefüggő – előkészítő, értékelő – munkából áll, ezen túlmenően pedig a pedagógusnak az egyéb, az adott oktatási intézmény rendeltetésszerű működéséhez szükséges feladatok elvégzésében is közre kell működnie (pl. a tanulók felügyelete, az iskola kulturális és sport életének a megszervezése stb.). E feladatokat a munkáltató – munkáltatói jogait a vonatkozó jogszabályok és a munkaköri leírás keretein belül gyakorolva – belátása szerint oszthatja el. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság a 69/2006. (XII. 6.) AB határozatában kifejtette: „A Közokt.tv. az 1. számú melléklet Harmadik rész II. 9. pontja nem minden pedagógus által kötelezően ellátandó feladatokat határoz meg. Az ott szabályozott feladatok jelentős része olyan, az intézmény rendeltetésszerű működéséhez szükséges feladat, amelyek megosztása az intézményben alkalmazott pedagógusok között az intézmény sajátosságait (az intézmény rendeltetését, tárgyi és személyi feltételeit, a gyermekek, tanulók létszámát, összetételét, az intézmény pedagógiai programját stb.) figyelembe véve az intézmény vezetőjének, a munkáltatónak a feladata. Ezeknek a feladatoknak az intézményben dolgozó pedagógusok közötti megosztása során a munkáltató felelősségi körébe tartozik annak biztosítása, hogy adott intézményen belül a jogegyenlőség és a végzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő bérezéshez való jog követelménye ne sérüljön. A Korm.r. 11/B. § (2) bekezdése [jelenleg (3) bekezdése] előírja a munkáltató számára, hogy a feladatok elosztása során az egyenlő bánásmód követelményét köteles megtartani. Ennek érdekében a tanítás elrendelésénél, illetőleg az egyéb feladatok szétosztásánál biztosítani kell az arányos és egyenletes feladatelosztást a nevelőtestület tagjai között.” (ABH 2006, 770, 778–779.)

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a munkáltató által elrendelt többlet-tanítás nem jelent feltétlenül rendkívüli munkavégzést. Amennyiben ugyanis a megtartott kötelező és többlet tanítási órák száma, valamint az egyéb feladatok ellátására fordított idő együttesen nem lépi túl a teljes munkaidő tartamát, rendes munkaidőben való foglalkoztatás valósul meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogalkotónak lehetősége van felhatalmazni a munkáltatót, hogy a pedagógus feladatai között átcsoportosítást hajtson végre, tehát például a munkaidő kötelező órákkal le nem kötött részében meghatározott számú tanítási óra tartását rendelje el. A többlet-tanítás elrendelésekor pedig a munkáltató felelősségi körébe tartozik, hogy megfelelő munkaszervezéssel – például bizonyos feladatok újraelosztásával – biztosítsa a pedagógus egyéb feladatainak az ellátásához szükséges időt, és így az oktatási intézmény rendeltetésszerű működését. A Korm.r. 11/B. § (3) bekezdése alapján a munkáltató kötelessége továbbá, hogy e körben az egyenlő bánásmód követelményét is érvényesítse.

Mindezek miatt az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem ütközik az Alkotmánynak az indítványozó által felhívott 70/B. § (4) bekezdésébe, tehát nem sérti a pihenéshez való jogot, hogy a pedagógusoknak – a munkáltató utasítása alapján – a rendes munkaidejük részeként a kötelező óraszámukon felüli többlet-tanítást kell végezniük. A pedagógusok munkaidejének sajátosságai – ezen belül is elsősorban a munkaidő tanítási órákkal le nem kötött részében elvégzendő feladatok jellege – miatt ezen munkavégzés nem tekinthető rendkívüli munkaidőben végzett munkának. Az Alkotmánybíróság a Közokt.tv. 1. számú melléklet Harmadik rész II. 18. pontja megsemmisítésére irányuló indítványt ezért elutasítja.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a alapján az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki a jogalkalmazás jogszerűségének a vizsgálatára. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a többlet-tanítás elrendelésével kapcsolatos esetleges konkrét jogviták eldöntése, tehát egyedi esetekben annak a megállapítása, hogy – összefüggésben a pedagógus egyéb kötelezettségeivel – a többlet-tanítás elrendelése a gyakorlatban rendkívüli munkavégzés elrendelését jelentette-e, a munkaügyi bíróságok feladata.

3. Az indítványozó úgy véli, hogy a Közokt.tv. 1. számú melléklet Harmadik rész II. 18. pontja indokolatlan megkülönböztetést valósít meg „a rendkívüli munkaidő korlátai körében”.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint diszkrimináció akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy csoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 142.; 43/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.; 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2005, 329, 338.] A megkülönböztetés akkor alkotmányellenes, „ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne”. (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.)

Az Alkotmánybíróság az indítványban megfogalmazottak alapján a támadott jogszabályhely – amely a pedagógu-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sok rendes munkaidejének meghatározott részére vonatkozó munkáltatói utasítási joggal kapcsolatos – és a diszkrimináció tilalma között értékelhető alkotmányjogi összefüggést nem talált. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 720/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 1005, 1007.; 380/D/1999. AB határozat, ABH 2004, 1306, 1313–1314.] Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt ebben a tekintetben is elutasítja.

4. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. „Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is.” [64/1991. (XII. 17.) AB határozat ABH 1991, 297, 300.] A pihenéshez és a szabadidőhöz való jog korlátozása csak törvényi szinten lehetséges, az Alkotmány 8. § (2) bekezdését sérti, ha ezeket a kérdéseket nem törvényben szabályozzák, hanem végrehajtási rendeletben.

Tekintve, hogy az Alkotmánybíróság fentiekben kifejtett álláspontja szerint a Közokt.tv. 1. számú melléklet Harmadik rész II. 18. pontja nem valósít meg alapjogkorlátozást – nem érinti a pihenéshez való jogot –, az Alkotmánybíróság nem találta alkotmányellenesnek a Közokt.tv. 94. § (3) bekezdés *l)* pontját, amely a kormányt hatalmazza fel a többlet-tanítás elrendelése részletes szabályainak a megállapítására. Az Alkotmánybíróság e körben utal továbbá a 72/2006. (XII. 15.) AB határozatában megfogalmazottakra is, amely szerint „a munkajogi szabályozás sokszintű, az alapvető szabályokat törvények, s azok egy-egy ágazatra történő lebontását kormányrendeletek, miniszteri rendeletek, kollektív szerződések és szabályzatok tartalmazzák. Minden olyan munkajogi szabály, amely nem alapvető jogokat korlátoz, törvényi szintnél alacsonyabb szintű jogszabályban, illetve kollektív szerződésben, szabályzatban szabályozható.” [ABH 2006, 819, 844.]

Figyelemmel arra, hogy a jogalkotásra felhatalmazó rendelkezés alkotmányellenességének a megállapítására nem került sor, az Alkotmánybíróság elutasítja a Korm.r. 11/A. § (2) bekezdésének a megsemmisítésére irányuló – a Közokt.tv. 94. § (3) bekezdés *l)* pontjának vélt alkotmányellenességére alapított – indítványt is.

5. Az Alkotmánybíróság végezetül megállapította, hogy az indítványozónak a Jat. 32. §-ára vonatkozó hivatkozása elbírálásra alkalmatlan.

Az Ügyrend 21. §-a értelmében az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó indítványnak határozottnak kell lennie: a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit is tartalmaznia kell, amelyeket az indítványozó szerint a hivatkozott jogszabály sért. Jelen ügyben az indítványozó a hiánypótlási felhívást követően is csupán a Jat. törvényi rendelkezésének a megsértésére hivatkozott, továbbra sem jelölte meg azonban, hogy álláspontja szerint mely alkotmányos rendelkezés sérült az ügyben. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 7. § (2) bekezdése – amely szerint a jogalkotás rendjét törvény szabályozza – nem emeli az Alkotmány szintjére a Jat. normáit. [496/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 493, 496.; 14/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 338, 342.; 7/1993. (II. 15.) AB határozat, ABH 1993, 418, 419.; 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 387, 396.; 74/2006. (XII. 15.) AB határozat, 870, 873.]

Az indítvány ezen részét mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § *d)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2008. március 17.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

255/D/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 112. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2. Az Alkotmánybíróság a belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai illetményének és egyéb juttatásainak megállapításáról, valamint a folyósítás szabályairól szóló 20/1997. (III. 19.) BM rendelet 7/A. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai illetményének és egyéb juttatásainak megállapításáról, valamint a folyósítás szabályairól szóló 20/1997. (III. 19.) BM rendelet 8. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

I.

1. Az indítványozó a Fővárosi Munkaügyi Bíróság 2003. április 1. napján kelt 8.M.2701/2002/6. számú, valamint a Fővárosi Bíróság, mint másodfokú bíróság 2003. december 17-én kelt 49.Mf. 26958/2003/3. számú ítéletével összefüggésben terjesztett elő alkotmányjogi panaszt.

A munkaügyi per tényállása szerint az indítványozó mint felperes – aki 24/48 órás folyamatos váltásos készenléti rendben tűzoltóként dolgozik – munkáltatóját mint alperest 1999. augusztus 20-tól kezdődően 14 munkaszüneti napra járó távolléti díj különbözet megfizetésére kérte kötelezni, mivel álláspontja szerint az alperes havi 234 óra szolgálati idő alapulvételével határozta meg az egy órára eső távolléti díját annak ellenére, hogy a belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai illetményének és egyéb juttatásainak megállapításáról, valamint a folyósítás szabályairól szóló 20/1997. (III. 19.) BM rendelet (a továbbiakban: R.) 8. § (2) bekezdése 174 órás osztószámmal állapítja meg a távolléti díjat.

A felperes keresetét mind az első, mind a másodfokú bíróság elutasította. Indokolásuk szerint a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 86. § (6) bekezdése alapján a munkaszüneti napra járó távolléti díj számításának módját a R. 8. § (2) bekezdése csak az elrendelt túlszolgálat esetére állapítja meg 174 órás osztószám alapulvételével. Ha a munkavállalónak, mint az adott ügyben a felperesnek is, a rendes munkaideje esik munkaszüneti napra, a távolléti díjat a 234 órás osztószám alkalmazásával kell megállapítani.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszában általánosságban az Alkotmány 70/B. §-át megjelölve, konkrétan azonban a 70/B. § (2) bekezdése sérelmére hivatkozással a Hszt. 112. §-a, továbbá a R. 7/A. § és 8. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá konkrét ügyében az alkotmányellenes jogszabályok alkalmazhatóságának kizárását kérte. Az alkotmányellenességet abban látta, hogy a támadott rendelkezések alapján a napi 8 órás, a 24/48 órás és a 24/72 órás szolgálati időben foglalkoztatott állomány részére különböző osztószámok alapján állapítják meg a távolléti díj összegét, így ugyanarra a munkaszüneti napra a 8 óra munkát végző több díjazást kap, mint a napi 24 órát dolgozó, ami miatt sérül az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésében rögzített „egyenlő munkáért egyenlő bér” elve.

Az indítványozó R. 8. § (2) bekezdésével összefüggésben a tartalmi alkotmányellenességen túl formai kifogást is előterjesztett. Érvelése szerint a miniszter rendeletet csak törvényi felhatalmazás alapján a saját hatáskörébe tartozó ügyek szabályozására adhat ki, de a törvényben leírt főszabályt nem szűkítheti vagy tágíthatja, azonban erre nézve az Alkotmány megsértett rendelkezését nem jelölte meg.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„70/B. § (2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.”

2. A Hszt. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„112. § Távolléti díj fejében a hivatásos állomány tagja részére az alapilletmény, az illetménykiegészítés, valamint a rendszeres illetménypótlékok együttes összegének a távollét idejére számított időarányos átlaga jár.”

3. Az R. kifogásolt rendelkezései:

„7/A. § Munkaszüneti napon teljesített szolgálatért a hivatásos állomány tagját az aznapi munkájáért járó illetményén felül a távolléti díj is megilleti.”

„8. § (2) Az elrendelt túlszolgálatra eső időarányos távolléti díjat 174 órás havi osztószámmal kiszámított egy órára eső távolléti díj alapulvételével kell megállapítani.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként megvizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-ában foglaltaknak. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A (2) bekezdés szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított 60 napon belül lehet az Alkotmánybírósághoz írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság az iratok alapján megállapította, hogy az indítványozó a jogerős ítéletet

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2004. január 14-én vette kézhez. Az alkotmányjogi panaszt 2004. március 10-én, a benyújtására nyitva álló határidőben adta postára, így az Alkotmánybíróságnak a határidők számításával kapcsolatos gyakorlata szerint az indítvány határidőben benyújtottnak tekintendő [64/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 348, 351.; 540/D/2002. AB határozat, ABH 2004, 1614, 1615.; 255/D/2003. AB határozat, ABH 2004, 1959, 1961.].

2. Miután az indítványozó az Alkotmány 70/B. §-ának (1) és (3) bekezdésével kapcsolatban alkotmányos érveket nem említett és az Alkotmány 70/B. §-ára csupán általánosságban hivatkozott, az Alkotmánybíróság vizsgálatát az indítvány tartalma szerint az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésére nézve végezte el. Az indítványozó a Hszt. 112. §-a alkotmányellenességét az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésében rögzített „egyenlő munkáért egyenlő bérhez való jog" sérelmében látta. Eszerint a 8 órás, 24/48 órás vagy 24/72 órás szolgálati időben foglalkoztatott hivatásos állományú tagok (miután a szolgálati idő függvényében a távolléti díj kiszámításához eltérő szorzószámok kerültek megállapításra) a munkaszüneti napon végzett szolgálatuk esetében – a munkavégzésért járó illetményen túl – [eltérő mértékű távolléti díjra jogosultak a Hszt. 86. § (6) bekezdése, a Hszt. 84. § (2) bekezdése és az R. 8. § (2) bekezdésében foglaltak alapján].

2.1. Az Alkotmánybíróság elsőként röviden áttekintette a távolléti díj intézményét és annak főbb jellemzőit.

Távolléti díjról szabályozást a Hszt. fentiekben megjelölt rendelkezésein túl a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) [többek között 151–151/A. §-a, 149. § (1) bekezdés *b)* pontja], a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) [lásd:71. § (2) bekezdés *a)* pontja, 49. § (3) bekezdés *d)* pontja] is tartalmaz. A távolléti díj intézményének közös jellemzője, hogy az tényleges munkavégzés nélkül illeti meg a munkavállalót [pl.: Mt. 151. § (2) bekezdés]. A távolléti díj intézményének célja, hogy a munkavégzéssel nem töltött időre (jogszabályban meghatározott esetekben, vagy a felek megállapodása, illetve a munkáltató döntése alapján) a munkavállaló olyan összegű járandóságot kapjon, mint ami munkavégzés esetén megilletné. A távolléti díj összege főszabályként mind az Mt., a Ktv., és a Kjt. szerint a munkavállaló személyi alapbére, rendszeres bérpótlékai (továbbá amennyiben rendkívüli munkát is végzett, úgy az azért járó kiegészítő pótléka) együttes összegének a távollét idejére számított arányos része [Mt. 151/A. § (1)–(2) bekezdés].

2.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság a Hszt. távolléti díjra vonatkozó szabályozását tekintette át.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában elemezte a hivatásos szolgálati viszony jogi sajátosságait. Így különösen a 630/B/2004. AB határozatában (ABH 2006, 1596., a túlszolgálat ellentételezése) hangsúlyozta: „A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai által a Hszt. 1. §-ában megjelölt szolgálati viszonyuk körében ellátott különböző tevékenységek jellemzője, hogy azokat olyan, az állammal létrejött különleges szolgálati jogviszony keretében látják el, amelyben mindkét felet a sajátos szolgálati körülményeknek megfelelő, a Hszt. és más jogszabályok által meghatározott kötelezettségek terhelik, és jogosultságok illetik meg.

A Határőrség, a rendvédelmi szervek (a rendőrség, a polgári védelem, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság), valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai szolgálati tevékenységének meghatározó és jellegzetes vonása, hogy alkotmányos alapjogok védelme érdekében, más esetekben e jogok védelmére irányuló állami feladatok végrehajtására visszavezethető okokból ugyancsak alkotmányos alapjogokat érintő – egyebek közt épp ezért – halaszthatatlan intézkedések végrehajtásának kötelezettségével jár.

(...)

A Határőrség, a rendvédelmi szervek, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja a szolgálati kötelék vállalásával aláveti magát a hivatásból eredő, nem egyszer alapjogait érintő korlátozásoknak. Ebből eredően, másrészt a hivatása gyakorlása során ellátott feladat már említett sajátos voltánál fogva a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonya a közszolgálati jogviszonyok körén belül is sajátos, a Hszt. 3. § (1) bekezdésében írt »különleges közszolgálati jogviszonynak« tekinthető."

A Hszt. 86. § (6) bekezdés második mondata értelmében (a Hszt. Második Részében meghatározott) munkaszüneti napra a hivatásos állomány tagját távolléti díj illeti meg. A R. 7/A. §-ának rendelkezése szerint munkaszüneti napon teljesített szolgálatért a hivatásos állomány tagját az aznapi munkájáért járó illetményén felül távolléti díj is megilleti, azaz munkaszüneti napon a munkavégzéstől függetlenül jár részére a távolléti díj.

A távolléti díj kiszámítási módjára vonatkozóan tartalmaz szabályozást a Hszt. 112. §-a, amely megállapítja, hogy azt a hivatásos állomány részére az alapilletmény, az illetménykiegészítés, valamint a rendszeres illetménypótlékok együttes összegének időarányos átlaga alapján kell megállapítani. Az indítványozó által kifogásolt, a Hszt. 112. §-ában rögzített szabály valamennyi hivatásos állományú tag távolléti díjának kiszámítására nézve egységes, azonos számítási módot állapít meg, függetlenül attól, hogy a hivatásos állomány tagjai milyen munkarendben végzik tevékenységüket. A kifogásolt rendelkezés az indítványozó által alkotmányos indokként felhozott, meghatározott havi osztószámokra vonatkozóan nem tartalmaz rendelkezést.

2.3. Az Alkotmánybíróság az indítványozó által sérelmezett Hszt. 112. §-a rendelkezésének az „egyenlő munkáért egyenlő bér" elvéhez való viszonyát vizsgálva a következőket vette figyelembe.

Az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése alkotmányos alapjogként rendelkezik az egyenlő munkáért egyenlő bér elvéről. Az Alkotmánybíróság korábban már kifejtett álláspontja szerint az Alkotmány 70/B. §-a az általános diszkrimináció-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ciótilalmat megfogalmazó 70/A. §-nak a munka világára vonatkoztatott konkretizálása. [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456.; 849/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 391.; 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2005, 329.]

Az Alkotmánybíróság a diszkrimináció tilalmát vizsgálva a 43/B/1992. AB határozatában (ABH 1994, 744, 745.) rámutatott, hogy személyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha valamely személyt, vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alkotmányellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. [191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.; 1043/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 800, 802.]

Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette azt is, hogy az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdéséből nem következik, hogy az „egyenlő munkáért" kifejezés olyan, megegyező jellemzőkkel meghatározott, munkavégzés jellegű tevékenységeket foglalna magában, amelyekért a jogviszony személyi és tárgyi körülményeitől függetlenül, minden esetben azonos mértékű szolgáltatás (munkabér) járna. [1060/B/1993. AB határozat, ABH 1997, 771, 772.; 1014/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 780, 784.] „Az Alkotmány e rendelkezése [...] az azonos tárgyi tulajdonságokkal meghatározható munkavégzésekért az eltérő mértékű díjazás kikötésének vagy éppen előírásának jogszabályi lehetőségét nem gátolja, ha az tiltott megkülönböztetést nem valósít meg." [1060/B/1993. AB határozat, ABH 1997, 770, 771.]

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján azt vizsgálta, hogy a jogalkotó a Hszt. 112. §-ának rendelkezése folytán alkalmazott-e az „egyenlő munkáért egyenlő bér" elvének sérelmét eredményező hátrányos megkülönböztetést azzal, hogy a távolléti díjat a különböző szorzószámok alkalmazásával az eltérő szolgálati rendben foglalkoztatottak esetében különbözőképpen kell megállapítani.

Az Alkotmánybíróság jelen határozata indokolásának III.2.2. pontjában már kifejtette, hogy a Hszt. 112. §-a a távolléti díj kiszámítását valamennyi hivatásos állományú tag számára egységesen rögzíti: ez az alapilletmény, az illetménykiegészítés, valamint a rendszeres illetménypótlékok együttes összegének a távollét idejére számított időarányos része. A kifogásolt szabály valamennyi hivatásos szolgálati jogviszonyban álló esetében azonos számítási módot alkalmaz; más kérdés, hogy az „időarányos átlag" a konkrét szolgálati jogviszonyokban meghatározott szolgálati rendhez igazodik, így az a konkrét esetekben a szolgálatteljesítési idő eltérő mértéke folytán különböző lehet. Mivel az indítványozó által kifogásolt Hszt. 112. §-a a távolléti díj megállapításának szabályaiban különbségtételt nem tartalmaz, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az nem sérti az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdését, ezért az indítványt ebben a részében elutasította.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi: az indítványozó által sérelmezett 234 órás osztószám kiszámítására a Hszt. 84. § (2) bekezdése ad lehetőséget, illetve abból lehet levezetni, erre vonatkozóan azonban indítvány nem érkezett és azt az ítéletek indokolásai sem tartalmazzák. Az Alkotmánybíróság azonban ez esetben sem tudná megállapítani az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése sérelmét, mert itt a távolléti díj nem az effektív munkavégzésért, hanem a munkaszüneti napra jár. A 68/2006. (XII. 6.) AB határozat utalt a végkielégítésnek a 70/B. § (2) bekezdésével összefüggésben végzett vizsgálata kapcsán arra, hogy a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés ideje alatt járó átlagkeresetet (távolléti díjat) sem az aktuális munkavégzésére, hanem sajátos jogi helyzete miatt kapja az érintett, amely nincs összefüggésben az elvégzett munkával (ABH 2006, 740, 765.).

3. Az indítványozó az R. 7/A. §-ának rendelkezése folytán is sérülni vélte az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésében rögzített „egyenlő munkáért egyenlő bér" elvét.

Amint azt az Alkotmánybíróság jelen határozata indokolásának III.2.2. pontjában már kifejtette, az R. 7/A. §-a a Hszt. 86. § (6) bekezdéséhez kapcsolódva rögzíti, hogy a munkaszüneti napra járó távolléti díj független a munkaszüneti napon történő munkavégzéstől, azaz akkor is jár, ha a munkaszüneti napon a hivatásos állomány tagja munkát végez, ez esetben a távolléti díj az aznapi illetményen felül jár. Ugyanakkor egységes szabályt tartalmaz a hivatásos állomány valamennyi tagjára nézve: nem differenciál az eltérő szolgálatteljesítési idő szerint.

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. 7/A. §-a és az indítványozó által megjelölt alkotmányjogi érvek között nem állapítható meg érdemi összefüggés. Miután az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 19/2004. AB határozat, ABH 2004, 312, 343.], az Alkotmánybíróság az indítványt az R. 7/A. §-ára nézve érdemi összefüggés hiányában elutasította.

4. Az R. 8. § (2) bekezdése az elrendelt túlszolgálat esetében a távolléti díj kiszámításának módját szabályozza: meghatározva, hogy elrendelt túlszolgálat esetén az időarányos távolléti díjat 174 órás havi osztószámmal kiszámított egy órára eső távolléti díj alapulvételével kell megállapítani.

Az elsőfokú bíróság határozata meghozatalakor az R. 8. § (2) bekezdésében foglaltakat nem alkalmazta. Ítéletének indokolásában az elsőfokú bíróság az R. 8. §-ának (2) bekezdésére nézve épp azt fejtette ki, hogy az adott ügyben az abban foglaltak miért nem kerültek alkalmazásra.

A Hszt. 87. § (1) bekezdése túlszolgálat alatt a hivatásos állomány tagjának a Hszt. 84. §-ában foglalt szolgálatteljesítését érti. A Hszt. 87. §-ának (1) bekezdése a túlszolgálat naptári évenkénti maximális idejét, míg a Hszt. 88. §-a a túlszolgálatért járó díjazást, illetve annak mértékét hatá-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

rozza meg. A Hszt. 88. § (3) bekezdése értelmében a 150 óráig terjedő túlszolgálatért szabadidő, az azon felüli túlszolgálatért díjazás jár. Ezek mértéke 150 óráig a túlszolgálat időtartamával megegyező szabadidő, azon felül távolléti díj jár [Hszt. 88. § (5) bekezdése]. Ha pedig a túlszolgálatot a heti pihenőnapon vagy munkaszüneti napon teljesítették, a túlszolgálatban töltött idő kétszeresének megfelelő szabadidő, illetőleg dupla díjazás jár. Erről a távolléti díjról állapít meg a támadott R. 8. § (2) bekezdése további szabályokat, nevezetesen: a túlszolgálatra eső időarányos távolléti díjat a 174 órás havi osztószámmal kiszámított egy órára eső távolléti díj alapulvételével kell megállapítani. Ilyenkor a távolléti díj a túlszolgálatért, a végzett szolgálatteljesítésért, tehát tényleges munkavégzésért jár, szemben az indítványozó által megjelölt, illetve panasszal támadott határozatokban elbírált tényállással, ahol az indítványozó rendes munkaideje esett munkaszüneti napra. Ez utóbbi esetben ugyanis a távolléti díj nem a tényleges munkavégzéshez kötődik, hanem a munkaszüneti napra tekintettel jár [Hszt. 86. § (6) bekezdés].

Az Abtv. 48. §-ának (1) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszt – egyéb feltételek mellett – akkor lehet előterjeszteni, ha az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán alkotmányban biztosított jog sérelme keletkezett. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló Fővárosi Munkaügyi Bíróság 8.M.2701/2002/6. számú ítélete, valamint a Fővárosi Bíróság mint másodfokú bíróság 49.Mf. 26958/2003/3. számú jogerős ítélete az R. 8. § (2) bekezdésében foglaltakat nem alkalmazta. Mindezek alapján az indítvány nem felel meg az Abtv. 48. §-ában meghatározott feltételnek. Ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 29. § *e)* pontja alapján az alkotmányjogi panaszt az R. 8. § (2) bekezdése tekintetében visszautasította.

Budapest, 2008. március 18.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Holló András
alkotmánybíró helyett

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

653/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 köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 49/I. § (2) és (3) bekezdése, valamint (5) bekezdésének *b)* pontja alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2003. évi XLV. törvény 127. § (1) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az állam a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.), valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXVI. törvény hatálybalépését, azaz 2001. július 1-jét követően készfizető kezességet vállalt, ha a köztisztviselő kamattámogatott lakásépítéséhez, vásárlásához hitelintézettől kölcsönt igényelt. E kezesség a kölcsön összege és a lakásingatlan hitelbiztosítéki értékének a hitelintézet által meghatározott legmagasabb aránya közötti különbözetre vonatkozott. A Ktv. rendelkezéseit a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2003. évi XLV. törvény (a továbbiakban Ktvmód.) 2003. július 1-jei hatállyal módosította, a köztisztviselői jogviszony fennállásán túlmenő, új feltételeket támasztott a kezességvállaláshoz.

Az indítványozó álláspontja szerint a jogállamiság fogalmi elemét jelentő jogbiztonságot sérti az, hogy a törvényhozó a Ktvmód. hatályba léptetésekor nem biztosított kellő felkészülési időt, hanem a kihirdetését követő napon hatályba lépett, és az ezt követően igényelt kezességválla-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lásokra alkalmazni kellett. Így előfordulhattak olyan esetek, hogy valaki a korábbi szabályozás hatálya alatt kötött építési vállalkozói vagy adásvételi szerződést, azonban mire a kezességvállalást igényelte volna, kikerült a jogosultak köréből. Az indítványozó tartalmilag is vitatja a szabályozás alkotmányosságát, mivel álláspontja szerint a Ktv. 49/I. § (2) bekezdés *b)* pontjába foglalt rendelkezés, mely szerint hároméves közigazgatási gyakorlat szükséges a kezességvállaláshoz, ellentétben áll az Alkotmány 16. §-ában foglalt elkötelezettséggel, mely szerint az államnak a fiatalokra különös gondot kell fordítania, mivel a pályakezdők nem felelnek meg a Ktvmód. által szigorított követelményeknek. Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésével összeegyeztethetetlen módon a Ktvmód. esélyegyenlőtlenséget hoz létre azon köztisztviselők között, akik 2003. június 30. előtt élhettek a kezességvállalás melletti kölcsön lehetőségével, és azok között, akik elvesztették e lehetőséget. Az indítványozó álláspontja szerint a magántitokhoz való jog Alkotmány 59. § (1) bekezdésében foglalt jogát szükségtelenül és cél nélkül sérti az, hogy a köztisztviselőnek be kell jelentenie a munkáltatónak az állami kezességvállalással biztosított hitel nagyságát, mivel ez az adat a hitelintézet rendelkezésére áll, mely nem teljesítés esetén a szükséges jogi lépéseket megteszi.

II.

Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései szerint:

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

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

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

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

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

(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."

A Ktvmód. vizsgált rendelkezései szerint:

„49/I. § (1) Ha a köztisztviselő lakás építéséhez, vásárlásához hitelintézettől igényelt – a lakáscélú állami támogatásokról szóló jogszabály szerint kamattámogatott – kölcsön összege meghaladja e lakásingatlan hitelbiztosítéki értékének a hitelintézet által meghatározott legmagasabb arányát, a különbözetre az állam készfizető kezességet vállal. A köztisztviselő az állami kezességvállalást – az erre az állammal szerződésben kötelezettséget vállaló – hitelintézeten keresztül veheti igénybe.

(2) Az állam készfizető kezességet az (1) bekezdésben foglaltakon túl annál a köztisztviselőnél vállalhat, aki:

a) határozatlan időre létesített közszolgálati jogviszonyt;

b) legalább hároméves közigazgatási gyakorlattal rendelkezik;

c) felmentési vagy lemondási idejét nem tölti;

d) ellen nem folyik fegyelmi eljárás, vagy

e) nem áll büntetőeljárás alatt, és

f) az (1) bekezdés szerinti kezességvállalással biztosított hitelrészt a hitelintézetnek kiegyenlítette, illetve a vele közös háztartásban élő házas- vagy élettárs – az igénylés időpontjában – állami kezességvállalással biztosított lakáscélú hitel törlesztésére nem kötelezett.

(3) A (2) bekezdés *a)–d)* pontjaiban foglalt feltételek teljesülését, valamint a kezességvállalás alapjául szolgáló közszolgálati jogviszony fennállását a közigazgatási szerv vezetője igazolja.

(4) A (2) bekezdés *e) f)* pontjaiban foglalt feltételek teljesüléséről a köztisztviselő a kölcsönt nyújtó hitelintézetnek nyilatkozik.

(5) A köztisztviselő a munkáltatói jogkör gyakorlójának köteles bejelenteni a hitelszerződés megkötését követő öt munkanapon belül

a) a hitelszerződést kötő pénzintézet nevét, címét;

b) az állami kezességvállalással biztosított hitel nagyságát;

c) a hitel lejártának időpontját.

A fenti adatokban bekövetkezett változásokról a köztisztviselő haladéktalanul köteles tájékoztatni a munkáltatói jogkör gyakorlóját."

A Ktvmód. támadott rendelkezése szerint:

„127. § (1) Ez a törvény a (2)–(5) bekezdés kivételével 2003. július 1-jén lép hatályba (...)"

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az ifjúság védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 79/1995. (XII. 21.) AB határozatban a következőket állapította meg: „Az Alkotmány 16. §-a állami kötelezettséget állapít meg az ifjúság létbiztonsága, oktatása és nevelése, valamint érdekeinek védelme tekintetében.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Ez a rendelkezés azonban önmagában alanyi alapjogot nem tartalmaz konkrét állami szolgáltatásokra. A jogalkotó szervek számára széles mozgásteret biztosít az ifjúság létbiztonságát, oktatását és nevelését, valamint érdekének védelmét szolgáló támogatási formák meghatározásában. E kötelesség gyakorlása során a jogalkotó szerveknek természetesen tiszteletben kell tartaniuk az Alkotmány alapelveit, valamint az ifjúságot megillető alapvető jogokat." [79/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 399, 405.] Az Alkotmány 16. §-ából tehát nem vezethető le, hogy az állam a pályakezdő köztisztviselők számára is biztosítania kellene a kézfizető kezességet.

2. Az indítványozó álláspontja szerint nem az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében célként megjelölt esélyegyenlőség irányába mutat a Ktvmód. által bevezetett szigorítás. Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság 32/1991. (VI. 6.) határozatában megállapította, hogy „ez az alkotmányos rendelkezés a jogegyenlőség érvényesülését segítő szabály és nem a kedvezőtlenebb, hátrányosabb anyagi, vagyoni helyzetűek esélyegyenlőtlenségének a kiküszöbölését célzó intézkedések kívánalmát jelenti." [ABH 1991, 146, 162.] Azt is több határozatában megállapította az Alkotmánybíróság [2100/B/1991/3. AB határozat, ABH 1992, 557.; 79/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 399, 406.], „hogy az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében foglalt esélyegyenlőség elve nem minősül alapjognak, hanem általános állami célkitűzést jelent az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedések kilátásba helyezésével. Az e célkitűzés megvalósítását szolgáló állami intézkedések tartalmának kialakítása azonban – alkotmányos keretek között – a hatáskörrel rendelkező állami szervek mérlegelésétől függ." A jogalkotói mérlegelés, illetve azoknak a szempontoknak a mérlegelése, melyeket a jogalkotó az egyes kedvezmények kialakításkor figyelembe vett, nem lehet alkotmányossági vizsgálat tárgya. [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.] A Ktv. 49/I. §-ában, a sajátos köztisztviselői jogviszony keretei között biztosított lehetőség feltételrendszerének alakításában a jogalkotó nagyfokú szabadsággal rendelkezik. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezéséből nem vezethető le az, hogy az állami kezességvállalást a köztisztviselők lakáshitelei vonatkozásában egy adott feltételrendszerben kell biztosítani, illetve az sem, hogy e feltételrendszert a jogalkotó nem módosíthatja.

3. Az indítványozó álláspontja szerint az a törvényi kötelezettség, amely szerint a köztisztviselő köteles munkáltatójának bejelenteni az állami kezességvállalással biztosított hitel nagyságát, cél nélküli adatszolgáltatást jelent, amely sérti az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében meghatározott magántitok védelméhez való jogot.

Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkit megillet a magántitok és a személyes adatok védelme.

Az Alkotmánybíróság a személyes adatok védelméhez való jogot a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatban – e jog aktív oldalát is figyelembe véve – információs önrendelkezési jogként értelmezte. Ennek tartalmához tartozik, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni általában csak az érintett személy beleegyezésével szabad. Rámutatott továbbá arra is, hogy „az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség". [ABH 1991, 40, 42.] A 2/2007. (I. 27.) AB határozat értelmében magántitokhoz való jog önmagában véve is olyan erős alapjog, amely elválaszthatatlan kapcsolatban áll más alapjogokkal: az emberi méltóságból következő általános cselekvési szabadsággal, a személyiség szabad kibontakozásával, a kommunikációs alapjog önrendelkezésre vonatkozó aspektusával. [ABK 2007. január, 12, 23.]

Az Alkotmánybíróság kezdetektől követett gyakorlata szerint az alapjogok kivételesen, törvény által korlátozhatóak, de a korlátozásnak meg kell felelnie az Alkotmányban meghatározott követelményeknek. [20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69, 70.]

A támadott rendelkezés értelmében a köztisztviselő köteles annak a hitelnek a nagyságát munkáltatója tudomására hozni, amelynek szerződést biztosító mellékkötelezettjévé, azaz kezesévé válik az állam. Mivel a kezességvállalásra a munkáltató közreműködésével kerül sor, így a biztosított hitel összegszerűségének, a hitelszerződést kötő pénzintézetnek, illetve a hitellejárat időpontjának ismerete a munkáltató számára elengedhetetlen, az adatközlésre tehát célhoz kötötten kerül sor.

Az állami kezességvállalás a köztisztviselők lakáscélú hitele esetén a Ktv. rendszerében „egyéb juttatásnak" minősül. Amennyiben a jogosult köztisztviselő él azzal a lehetőséggel, hogy a felépítendő vagy megszerzendő lakásingatlan hitelbiztosítási értékénél nagyobb összegű kamattámogatott hitelt vesz fel az állam készfizető kezessége mellett, nem kifogásolhatja azt, hogy a kezességvállalás feltétele a hitellel kapcsolatos adatok közlése a munkáltatói jogkör gyakorlójával. Az adatszolgáltatás ebben az esetben önkéntes, azaz a magántitok sérelme nem merül fel. Természetesen a munkáltatói jogkör gyakorlója a köztisztviselők lakáshiteleire vonatkozó adatok kezelése során köteles az adatvédelmi szabályok betartására.

A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Ktv. 49/I. § (2) és (3) bekezdésének, valamint (5) bekezdés *b)* pontjának alkotmányellenességét az Alkotmány 16. §-a, 59. § (1) bekezdése, valamint 70/A. §-a alapján nem látta megállapíthatónak.

IV.

A Ktvmód. 127. §-a a hatálybalépésre vonatkozó általános és speciális szabályok mellett rendelkezik a hatálybalépéssel egyidejűleg hatályukat vesztő törvényi rendelkezésekről. A (7) bekezdés a módosítással érintett, folyamat-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ban lévő tényállásokra utal. Ebben a körben rendezi a jogalkotó a Ktvmód. hatálybalépésekor már igényelt kezességvállalások kérdését.

Az indítványozó álláspontja szerint a jogállamiságból levezetett jogbiztonság alkotmányos elvébe ütközik az, hogy a Ktvmód. a kihirdetést követő napon hatályba lépett, mivel az sem a jogosulti, sem a hitelintézeti oldal számára nem biztosított kellő időt a megváltozott jogszabályi feltételekhez való alkalmazkodásra. Különösen sérelmes a felkészülési idő hiánya azok számára, akik magánjogi ügyleteiket a Ktvmód. kihirdetését megelőzően, a korábbi jogi környezetben bízva kötötték meg, a hiteligénylésre azonban csak a Ktvmód. kihirdetését követően kerítettek sort.

Az indítványozó álláspontja szerint a felkészülési idő hiánya az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, valamint a 7. § (2) bekezdésbe ütközik.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése közötti időre (felkészülési idő) tekintettel abban az esetben állapított meg alkotmánysértést, amennyiben a felkészülési időtartam rövidsége, esetenként teljes hiánya korlátozta avagy akadályozta a jog megismerését, és ezzel szerzett jogot korlátozott, avagy a korábbi szabályozáshoz képest hátrányosabb rendelkezést tartalmazott, illetőleg fokozott kockázatot hárított a címzettekre. [7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 47.; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 196.; 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 207.; 723/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 795, 799–800.; 797/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1437, 1441–1442.; 1025/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1456, 1459–1460.; 69/2006. (XII. 6.) AB határozat, ABH 2006, 770, 781–782.; 9/2007. (III. 7.) AB határozat, ABK 2007 március, 196, 208.] Ugyanakkor a felkészülési idő rövidsége – vagy hiánya – önmagában nem vezet alkotmányellenességre. Az adott jogszabályi rendelkezések eseti jellegű vizsgálata alapján ítélhető meg az, hogy az érintetteknek volt-e lehetőségük a jogszabály megismerésére, illetve, hogy a felkészülési idő rövidsége, esetleges hiánya a jogbiztonság súlyos sérelmével, illetve veszélyeztetésével járt-e. [15/B/2004. AB határozat, ABH 2006, 2032, 2034–2035.; 69/2006. (XII. 6.) AB határozat, ABH 2006, 770, 783.]

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában vizsgálta már azt a helyzetet, amikor a jogalkotó a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése közötti időt egy napos felkészülési időben határozta meg. Az Alkotmánybíróság abban az esetben ítélte alkotmányellenesnek az egy napos határidővel történő hatályba léptetést, amikor az az előírt kötelezettség teljesítési határidejének egybe esése folytán lényegében kizárta a jogszerű magatartás tanúsítását. [69/2006. (XII. 6.) ABH 2006, 770, 783–784.] Ugyanakkor a hatálybalépéssel egyidejűleg teljesítendő kötelezettség hiányában nem ítélte alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság azt a helyzetet, amikor a jogszabály a kihirdetését követő két nap elteltével lépett hatályba. [9/2007. (III. 7.) ABH 2007 március, 196, 208.]

A kifejtettek értelmében a Ktvmód. vitatott hatályba léptető rendelkezése kapcsán az Alkotmánybíróságnak két kérdést kellett vizsgálnia: egyrészt megteremtette-e a Ktvmód. hatályba léptető rendelkezése az érintettek számára a módosítások megismerésének lehetőségét, másrészt megállapítható-e a felkészülési idő hiánya miatt a jogbiztonság súlyos sérelme, illetve veszélyeztetése.

A Ktvmód.-t az Országyűlés 2003. június 23. napján megtartott ülésén fogadta el, a Magyar Közlöny 2003. június 30. napján megjelent 76. számában hirdették ki. A 127. § (1) bekezdés értelmében a módosított rendelkezések – a Ktvmód. által megjelölt kivételek mellett – 2003. július 1. napjával léptek hatályba. A dátumokból megállapíthatóan a Ktvmód. kihirdetése és hatálybalépése között egy nap telt el. Ennek alapján a felkészülési idő hiánya kétségtelenül megállapítható.

Az Alkotmánybíróságnak azt is vizsgálnia kellett azonban, hogy a felkészülési idő hiánya miatt megállapítható-e a jogbiztonság kirívóan súlyos sérelme vagy veszélyeztetése.

Ebben a körben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az állami kezességvállalás intézménye jogi jellegét – és a Ktv. III. fejezet „egyéb juttatások”-ra vonatkozó rendelkezéseit – tekintve nem minősül várománynak. Olyan juttatás, amely nem vezethető vissza alapjogra, az az állami akarat és gazdasági teherbíró képesség függvényében teremtett lehetőséget az érintettek számára lakhatásuk megoldásának elősegítésében. Az ilyen, lényegét tekintve *„ex gratia”* juttatások jogi környezetének – ideértve a juttatásban részesítettek körét is – kialakításában az állam nagyfokú szabadságot élvez. Az indítványozó által vitatott rendelkezések mindegyike az esetleges visszaélések kizárásának igényével született meg, – a Ktvmód.-hoz fűzött törvényi indokolás szerint – a módosítás a pontosítás célját szolgálta az igénybevétel szabályainak egyértelművé tételével. Az állami teljesítőképesség pedig indokolhatja alapjogra vissza nem vezethető, szerzett jognak, vagy várománynak nem tekinthető juttatás szabályait módosító rendelkezések kivételesen rövid felkészülési idővel történő hatályba léptetését. [28/1992. (IV. 30.) ABH 1992, 155, 159.]

Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a Ktvmód. 127. § (7) bekezdésében a jogalkotó egyértelművé tette, hogy a megváltozott feltételrendszert csak azokra az esetekre rendeli alkalmazni, amikor a hiteligénylés egybe eső kezességvállalásra a hatálybalépést követően kerül sor. A módosítás tehát a hitelintézetek által már nyilvántartott igényléseket nem érinti.

A kifejtettek alapján, valamint figyelemmel arra, hogy a vizsgált módosítás nem tartalmaz olyan magatartási szabályt, amelynek kizárólag a hatálybalépés napján, vagy kizárólag azt követően lehet eleget tenni, az érintett személyi körben beálló változáson túl a juttatás igénybevételét nem

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tette terhesebbé, ezért az Alkotmánybíróság a vizsgált rendelkezéssel összefüggésben – a felkészülési idő egynapos időtartama ellenére – nem állapította meg a jogbiztonság súlyos és kirívó sérelmét avagy veszélyeztetését.

Budapest, 2008. március 10.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

320/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a közösségi vámjog végrehajtásáról szóló 2003. évi CXXVI. törvény 11. § (1) bekezdés *a)* pontjának „térítés nélkül” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a közösségi vámjog végrehajtásának részletes szabályairól szóló 15/2004. (IV. 5.) PM rendelet 57. § (14) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a közösségi vámjog végrehajtásának részletes szabályairól szóló 15/2004. (IV. 5.) PM rendelet módosításáról szóló 37/2004. (VIII. 11.) PM rendelet 14. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a közösségi vámjog végrehajtásáról szóló 2003. évi CXXVI. törvény (a továbbiakban: Vámtv.) 11. § (1) bekezdésének *a)* pontja „térítés nélkül” szövegrésze, a közösségi vámjog végrehajtásának részletes szabályairól szóló 15/2004. (IV. 5.) PM rendelet (a továbbiakban: R.) 57. § (14) bekezdése, valamint az R. módosításáról szóló 37/2004. (VIII. 11.) PM rendelet (a továbbiakban: R.mód.) 14. §-a alkotmányellenességének megállapítását és visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte.

A Vámtv. támadott rendelkezése értelmében a vámudvarok üzemeltetőinek – a kommunális szolgáltatások kivételével – térítés nélkül kell a vámhatóság rendelkezésére iroda- és raktárhelyiséget biztosítaniuk, valamint ezek fenntartásáról és karbantartásáról gondoskodniuk. Az indítványozó álláspontja szerint a vámudvarok üzemeltetői korábban – mivel az R. erre vonatkozó tiltó szabályt nem tartalmazott – a térítés nélküli rendelkezésére bocsátásból eredő költségeik megtérítését igényelhették az ügyfelektől, azonban az R. módosított rendelkezésének hatálybalépését követően – ami pontosította az áthárítható költségek körét – ez a lehetőség megszűnt. Véleménye szerint a Vámtv. támadott rendelkezése – az R. módosulása miatt – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, a 9. § (1) bekezdésébe, valamint a 13. § (1) bekezdésébe ütközik. Utalt arra, hogy az üzemeltetők gazdasági tevékenységének gyakorlati ellehetetlenülését, korábbi milliós nagyságrendű beruházásaik elvesztését eredményezi a Vámtv. támadott rendelkezése az R. módosulása miatt. Véleménye szerint a jogszabályváltozás azt eredményezte, hogy a gazdálkodó szervezetek saját vagyonuk rovására térítés nélkül kötelesek állami szerv részére iroda- és raktárhelyiséget biztosítani, valamint azok fenntartásáról és karbantartásáról gondoskodni anélkül, hogy jogszabály kártalanítást írna elő. Ezzel véleménye szerint a tulajdonhoz való jog, valamint „a magántulajdonnak a köztulajdonnal egyenjogú és egyenlő védelmet élvező alkotmányos előírásra vonatkozó rendelkezése” és a „jogállamiságra vonatkozó kritérium” sérül.

Az indítványozó emellett úgy véli, hogy az R. 57. § (14) bekezdése első mondatának „a vámhivatal által be nem rendelt” szövegrésze, valamint a második mondata az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik. A támadott rendelkezés szerint az üzemeltető tűrni köteles a vámhivatalhoz közvetlenül forduló ügyfél- és/vagy járműforgalmat, azonban a vámhivatal által be nem rendelt járművek esetében az ingyenes parkolóhely biztosítására nem kötelezhető. Továbbá az üzemeltetőnek térítésmentesen kell biztosítania mindenki számára a vámhivatal megközelítését, és ha az ügyfél nem igényli az üzemeltető közreműködését, akkor a vámeljárás lefolytatásáért díjat nem számolhat fel. Hivatkozott arra, hogy az R. módosítása előtt az üzemeltetők átháríthatták a felmerült költségeiket az ügyfelekre. A 2004. szeptember 16-án (helyesen: augusztus 16-án) ha-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tályba lépett jogszabályváltozás azonban a költségek áthárításának lehetőségét az indítványozó szerint megszüntette, mely megváltoztatta a hatálybalépése előtt a vámhatóságok és a vámudvart üzemeltetők közötti üzemeltetési szerződések tartalmát. Az indítványozó utalt a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatra, és előadta, hogy a 2004. májusában megkötött szerződések és a R. hatálybalépése között csak néhány hónap telt el. Ezen rövid időszak alatt álláspontja szerint „nem következtek be olyan változások sem, melyek nem voltak előre láthatóak" és amelyek a szerződés módosításának alapjául szolgálhattak volna. Emiatt az üzemeltetési szerződések tartalmának ilyen módon történő megváltoztatását alkotmányellenesnek tartotta. Az indítványozó megjegyezte azt is, hogy az R. 57. § (14) bekezdése sérti a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt (a továbbiakban: Jat.) 20. §-át is, mert az érdekképviseleteket nem vonták be a jogszabály tervezeteinek előkészítésébe. Az R.mód. 14. §-a pedig az indítványozó szerint azért sérti a Jat. 12. § (3) bekezdését, mert az R.mód. kihirdetése és hatálybalépése között csupán 5 nap telt el, amely elégtelen a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Mindezekre tekintettel a támadott jogszabályok alkotmányellenességének [2. § (1) bekezdés] megállapítását és visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte.

Az Alkotmánybíróság beszerezte a pénzügyminiszter véleményét.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

2. A Vámtv.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„11. § (1) A határátkelőhely tulajdonosa, üzemeltetője, valamint a fuvarozó, szállítmányozó és a postai szolgáltató köteles:

a) az állomásán, kikötőjében vagy repülőterén létesített vámhivatal részére – térítés nélkül – megfelelő iroda- és – szükség esetén – raktárhelyiséget biztosítani, azok fenntartásáról és karbantartásáról gondoskodni, a kommunális szolgáltatásokat pedig térítés ellenében biztosítani;"

3. Az R.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„57. § (14) A vámhivatalnak az I. típusú vámudvaron működő szolgálati helyén az üzemeltető tűrni köteles a vámhivatalhoz közvetlenül forduló ügyfél- és/vagy járműforgalmat, azonban az áruvizsgálathoz szükséges személyzet, illetve eszközök, valamint a vámhivatal által be nem rendelt járművek esetében az ingyenes parkolóhely biztosítására nem kötelezhető. Az üzemeltetőnek térítésmentesen biztosítania kell mindenki számára a vámhivatal szolgálati helyének megközelítését, továbbá, ha az ügyfél nem igényli a közreműködését, úgy a vámeljárásnak a vámhatóság által történő lefolytatásáért díjat nem számolhat fel."

4. Az R.mód.-nak az indítvánnyal érintett rendelkezése:

„14. § Ez a rendelet a kihirdetést követő 5. napon lép hatályba. (...)"

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság megvizsgálva a vámudvarok működésének jogszabályi hátterét az alábbiakat állapítja meg.

A Vámtv. a vámhivatal hivatalos helyének tekinti a vámudvart, valamint a házi szemle helyét. A vámudvar lehet I. típusú, ahol a vámigazgatási eljárás lefolytatását bárki kérheti a vámhivataltól, valamint II. típusú, ahol a vámigazgatási eljárás lefolytatását csak a vámudvar üzemeltetője kérheti. A házi szemle helye az a kérelmező által meghatározott hely, ahol a vámigazgatási eljárást a szemlét kérő írásbeli kérelme alapján végzi el a vámhatóság. Az I. és II. típusú vámudvarokban az üzemeltetőnek egyaránt ingyenesen kell a vámhatóság rendelkezésére bocsátania a szemle helyét képző épületet és az ahhoz tartozó helyiségeket azzal a különbséggel, hogy míg az I. típusú vámudvarban a vámigazgatási eljárás ingyenes, tehát a kérelmezőnek szemledíjat nem kell fizetni, addig a II. típusú vámudvarban az R.-ben meghatározott szemledíjakat a kérelmező – aki a II. típusú vámudvar esetén kizárólag az üzemeltető lehet – tartozik megfizetni hatósági határozat alapján a vámhatóság részére. Ez azt jelenti, hogy az I. típusú vámudvarban az ügyfél saját maga is kérheti a vámeljárás lefolytatását a vámhivataltól, az üzemeltető közreműködése nélkül. Ilyenkor a vámhivatal által be nem rendelt ügyfelektől az üzemeltető legfeljebb a parkolóhely biztosításáért kérhet ellenértéket, melynek mértékét azonban jogszabály nem határozza meg. Az üzemeltető az ügyféltől semmilyen más jogcímen nem szedhet díjat, ingyenesen köteles biztosítani, hogy az ügyfél a területén működő vámhivatalt megközelítse és a vámeljárást igénybe vegye. Természetesen I. típusú vámudvar esetében is kérheti az ügyfél az üzemeltetőt a vámeljárásban való közreműködésre (ügyintézés, ki- és berakodás stb.), amely szolgáltatásért az üzemeltető jogszabályban meg nem határozott mértékű díjat követelhet tőle.

Jelen határozatban az Alkotmánybíróság az I. típusú vámudvarok működését vizsgálta meg, a II. típusú vámudvarokat e határozat nem érinti.

2. Az Alkotmánybíróság a Vámtv. támadott rendelkezését abból a szempontból vizsgálta meg, hogy a vámhiva-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tal részére – térítés nélkül – megfelelő iroda- és – szükség esetén – raktárhelyiség biztosítása, valamint azok fenntartásáról és karbantartásáról való gondoskodás sérti-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, a 9. § (1) bekezdését, valamint a 13. § (1) bekezdését.

2.1. Az Alkotmánybíróság a Vámtv. támadott rendelkezését és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét összevetve megállapította, hogy a rendelkezések között alkotmányossági szempontból értékelhető összefüggés nincs. Az Alkotmánybíróság először a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában értelmezte a jogállamiság és az abból levezetett jogbiztonság követelményét. E szerint „[a] jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.” (ABH 1992, 59, 65.) Önmagában az, hogy az üzemeltető térítés nélkül biztosítja a vámhatóságnak a szemle helyszínéül szolgáló épületet és az ahhoz tartozó létesítményeket, nem hozható összefüggésbe a jogállamiság alkotmányos követelményével. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523–524.; 141/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 584, 586.; 743/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 417–418.; 720/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 1005, 1007.; 575/B/1992. AB határozat, ABH 1999, 456–460.]. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt az Alkotmány 2. § (1) bekezdése tekintetében elutasította.

2.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően a Vámtv. támadott rendelkezésének az Alkotmány 9. § (1) bekezdésébe, valamint a 13. § (1) bekezdésébe való vélt ütközésével összefüggésben az alábbiakat állapítja meg.

A vámudvar üzemeltetője ahhoz, hogy a tulajdonában álló raktár- és kiszolgáló helyiségek vámudvarként működhessenek, polgári jogi szerződést kell, hogy kössön a Vám- és Pénzügyőrség illetékes parancsnokságával. Ebben a szerződésben az üzemeltető vállalja, hogy elhelyezést biztosít a vámhatóságnak a vámeljárás lefolytatásához szükséges helyiségek rendelkezésre bocsátásával. A szerződés célja az, hogy az üzemeltető raktár-és kiszolgáló helyiségeinek közvetlen közelében, lényegében ugyanazon a területen működjön a vámhatóság, hiszen ily módon biztosítható a legkönnyebben a vámkezelés. Ezen raktárközpontoknak a lényegi tartalmát pontosan az ott működő vámhivatalok és az ott lefolytatható vámeljárások adják. A raktárhelyiségek a vámhatóság állandó jelenléte nélkül pusztán bérelhető raktárépületek volnának. Az üzemeltető és a vámhatóság között létrejött szerződés alapján működő I. típusú vámudvarban a vámhatóság ingyen végzi el a vámeljárást. Az üzemeltető természetesen nincs elzárva attól, hogy II. típusú vámudvar üzemeltetésére kössön szerződést, ahol kizárólag ő kérheti a vámigazgatási eljárás lefolytatását jogszabályban meg nem határozott mértékű ellenérték, valamint jogszabályban meghatározott szemledíj fejében. Ennek megfelelően a támadott rendelkezés vitatott tartalma, azaz a helyiségek „ingyenes” rendelkezésre bocsátása a vámudvarok üzemeltetésének jogszabályban foglalt szerződési feltétele. Amennyiben a vámudvarokban nem lehetnének jelen a vámhatóság képviselői, az üzemeltető sem kaphatna engedélyt a vámudvar működtetésére és az ebből származó többletbevételeket (parkolási díj, bankok és egyéb szolgáltató szervezetek által használt helyiségek bérleti díja, raktár-bérbeadás, rakodóeszköz használata, hídmérleg, fuvarszervezés, autómosó, mosdók igénybevétele) sem tudná realizálni. Tehát a vámhatóság jelenlétét az üzemeltető azért biztosítja ellenérték nélkül, hogy ott a vámudvar működhessen és számára profitot termeljen. Az Alkotmánybíróság ebben a körben mutat rá arra, hogy az üzemeltető önként vállalja, hogy I. típusú vámudvar üzemeltetésére köt szerződést a vámhatósággal. Ebben a tekintetben a fentiek alapján nem a tulajdonjog állam általi korlátozásáról, hanem egy szerződésben vállalt polgári jogi kötelezettségről van szó. Ez a kötelmi viszony mind az állam adott közhatalmi (vámhivatali), mind a vállalkozó magántulajdonosi (vámudvari) tevékenysége, mind az ügyfelek szempontjából ésszerű, indokolt és kölcsönös előnyökkel jár. Jelen esetben arról van szó, hogy egy állami feladat ellátásából származó működési költséget kell az üzemeltetőnek viselnie, mely valójában a saját vállalkozása működési költségének tekinthető. A vámudvar üzemeltetésének eredménye pedig a vámudvar működtetéséből eredő, az üzemeltetőnél realizálódó, az ügyfelek által megfizetett díjakból származó bevétel. Összességében tehát ez a jogi konstrukció nem sérti sem a piacgazdaságot, sem a köztulajdon és magántulajdon egyenjogúságának és egyenlő védelmének elvét, sem pedig a tulajdonhoz való jogot, sőt ellenkezőleg, piackonform megoldásnak tekinthető, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság ezt követően az R. 57. § (14) bekezdése, valamint az R.mód. 14. §-a vélt alkotmányellenességére vonatkozó vizsgálatot folytatta le. Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján abban kellett állást foglalnia, hogy az R., valamint az R.mód. támadott rendelkezése sérti-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság követelményét.

3.1. Az indítványozó mindenekelőtt arra hivatkozott, hogy az R. támadott rendelkezése – mely 2004. augusztus 16. napján lépett hatályba – a vámhivatalok jelenlétéből adódó költségek ügyfelekre történő áthárításának lehetőségét megszüntette, megváltoztatva ezzel a hatálybalépése előtt a vámhatóságok és a vámudvart üzemeltetők közötti üzemeltetési szerződések tartalmát. Az indítványozó szerint jogszabály a hatálybalépése előtt megkötött szerződések tartalmát csak kivételesen változtathatja meg [Ptk. 226. § (2) bekezdés]. A vámjogról, a vámeljárásról, vala-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mint a vámigazgatásról szóló 1995. évi C. törvény végrehajtásáról szóló 45/1996. (III. 25.) Korm. rendelet 261. §-a úgy rendelkezett, hogy a vámügynök azaz az üzemeltető tűrni köteles – felmerült költségei megtérítése mellett – az ezzel kapcsolatos ügyfél- és/vagy járműforgalmat is. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban az alábbiakra utal: A fenti, azaz az R. hatálybalépését megelőzően hatályban volt rendelkezés nem határozta meg pontosan azt, hogy mely költségek háríthatóak át az ügyfelekre. Az R. támadott rendelkezésének beiktatása azonban pontosan azt a célt szolgálta, hogy egyértelművé tegye, hogy mely költségeket kell az ügyfeleknek viselniük és melyeket nem. A szabályozás változásának indoka részben az volt, hogy a jogbizonytalanság elkerülése végett jogszabály tegye egyértelművé, hogy az ügyfél hatósághoz fordulásának joga sem közvetlenül, sem közvetve (fizetési kötelezettséggel) nem korlátozható.

Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az üzemeltető és a vámhatóság közötti szerződés az elhelyezési kötelezettségről szól, valamint ugyanezen felek egymás közötti viszonyát rendezi. Ennek a szerződésnek nem része az üzemeltető és az ügyfelek közötti kapcsolat, valamint az sem, hogy mely költségek háríthatóak át az ügyfelekre, és ha igen, mennyiben. A körülményekben bekövetkezett lényeges változásra hivatkozással az üzemeltető a bíróság előtt kezdeményezheti a szerződés módosítását, illetve a szerződést felmondással megszüntetheti, vagy elállásra hivatkozva felbonthatja [Ptk. 226. § (2) bekezdés].

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezésnek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközését nem állapította meg, ezért az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

3.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság az R. 57. § (14) bekezdésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe történő vélt ütközését vizsgálta meg abból a szempontból, hogy az indítványozó azt állította, hogy az érdekképviseletek nem vettek részt a rendelet-tervezet előkészítésében. Szerinte ez sérti a Jat. 20. §-át, mely úgy rendelkezik, hogy a jogalkalmazó szerveket, a társadalmi szervezeteket és az érdekképviseleti szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik.

A Jat. 27. § *c)* pontja úgy rendelkezik, hogy a Kormány elé terjesztendő jogszabály-tervezetekről azok előkészítése során az érdekelt társadalmi szervezetek és érdek-képviseleti szervek véleményt nyilvánítanak. Az Alkotmánybíróság számos határozatban kifejtette, hogy a jogszabályt előkészítő szerveknek a Jat. szerinti vélemények beszerzésével kapcsolatos kötelezettségszegése önmagában nem érinti a jogszabály érvényességét, vagyis pusztán ez a kötelezettségszegés nem elégséges ok a kiadott jogszabályok alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. [352/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 228, 229.; 30/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 421, 422.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 159.; 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 172.; 496/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 493, 495.; 7/1993. (II. 15.) AB határozat, ABH 1993, 418, 419–420.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173, 195.; 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 387, 395–397.]

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye. Ezért az Alkotmánybíróság megsemmisíti a jogszabályt, ha a jogalkotási eljárás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg, amely másként nem orvosolható, mint a jogszabály megsemmisítésével. [3/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 33, 39–40.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 332, 345.]

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező társadalmi, érdek-képviseleti szervek véleményének beszerzése a jogszabály közjogi érvényességének nem feltétele. Mivel a jogszabály érvénytelenségét nem eredményezi, nem minősül a jogszabály megsemmisítéséhez vezető, súlyos eljárási jogszabálysértésnek az, ha a jogszabály előkészítése során a jogalkotó a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szervektől nem kér véleményt. A jogszabályok előkészítésére vonatkozó törvényi előírások megsértése csupán a jogalkotó államigazgatási, esetleg politikai felelősségét alapozhatja meg. [7/1993. (II. 15.) AB határozat, ABH 1993, 418, 419.] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

3.3. Az R.mód. 14. §-ának az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe történő vélt ütközését az indítványozó azzal indokolta, hogy mindössze 5 nap állt rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Ez álláspontja szerint sérti a Jat. 12. § (3) bekezdését, mely szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.

Kérdés tehát, hogy a jogalkotó kellő időt biztosított-e arra, hogy az érintettek a jogszabály szövegét megismerhessék, és eldöntsék, hogy ahhoz miként alkalmazkodnak. A 74/2006. (XII. 15.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg: „Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében védeni rendelt jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság, amely megköveteli, hogy az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok rendezzék, továbbá meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani. A jogalkotónak kellő időt kell tehát biztosítani arra, hogy az érintettek a jogszabály szövegét megismerhessék, és eldöntsék, miként alkalmazkodnak a jogszabály rendelkezéseihez. A jogszabály kihir-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

detése és hatálybalépése közötti kellő idő mértékét a jogszabálytervezet kidolgozójának, illetve a jogalkotónak esetileg kell vizsgálnia, az adott jogszabály jellegét, valamint a jogszabály végrehajtására való felkészülést befolyásoló egyéb tényezőket alapul véve. Alkotmányossági szempontból az bírálható el, hogy a jogalkotó biztosított-e az érintettek számára legalább minimális felkészülési időt, vagyis lehetőségük volt-e az érintetteknek a jogszabály előzetes megismerésére. Alkotmányellenesség csak a felkészülésre szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő hiánya esetén állapítható meg. [34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170.; 7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45.; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131.; 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155.; 41/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 292.; 723/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 795.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123.; 1022/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1568.; 1025/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1456.]" (ABH 2006, 870, 873–874.)

Az R.mód. a Magyar Közlöny 2004. évi 113. számában, 2004. augusztus 11-én került kihirdetésre, és a 14. § alapján 2004. augusztus 16-án lépett hatályba. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az érintett jogalanyoknak valóban alig volt lehetőségük arra, hogy ez alatt a minimális felkészülési idő alatt az elfogadott jogszabály szövegét megismerjék. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság tekintetbe vette azt is, hogy az R.mód. támadott rendelkezése nem tartalmaz olyan magatartási szabályt, amelynek kizárólag a hatálybalépés napján vagy közvetlenül azt követően lehetett volna eleget tenni, ami hosszabb felkészülési időt igényelt volna, illetve amelynek azonnali nem teljesítése szankciót vont volna maga után. Mindebből következik, hogy az R.mód.-nak a hatálybalépésről rendelkező 14. §-a nem sérti a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét, ezért az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2008. március 18.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

641/E/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 73. § (2) bekezdésében foglalt, a tanulmányok értékelésével kapcsolatos jogorvoslati lehetőség szabályozásával összefüggésben előterjesztett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól. A mulasztás álláspontja szerint abban áll, hogy a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: Ftv.) 73. § (2) bekezdése a tanulmányok értékelésével kapcsolatos döntések elleni jogorvoslat vonatkozásában nem biztosítja megfelelően a hallgatói jogok érvényesülését, és nem felel meg a jogbiztonság követelményének sem. Kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a jogalkotó mulasztást követett el akkor, amikor az Ftv. 73. § (2) bekezdéséhez kapcsolódóan nem állapította meg a norma végrehajtásához szükséges garanciákat, mérlegelési szempontokat és jogi feltételeket.

Az indítványozó álláspontja szerint a jogorvoslati eljárás megindítása a tanulmányok értékelésével kapcsolatos jogorvoslati lehetőség esetében a felsőoktatási intézmény mérlegelésétől függ, de a jogalkotó az ehhez szükséges részletszabályokat és mérlegelési szempontokat nem dolgozta ki, így a rendelkezés hiányos volta sérti a jogbiztonságot, az alapvető jogok tiszteletben tartását és korlátozásának alkotmányos szabályait, az emberi méltóságot, a véleménynyilvánítás szabadságát, a jogorvoslathoz való jogot és a diszkrimináció tilalmába ütközik, valamint ellentétes az Ftv. 1. § (3) bekezdésének *h)* pontjában, 1. § (6) és (7) bekezdésében, valamint az 51. § (1) bekezdésében foglaltakkal. Az indítványozó elismeri, hogy a törvény lehetőséget ad a tanulmányok értékelésével kapcsolatos döntések elleni jogorvoslatra is, de megítélése szerint ennek megindítására a törvényi szabályozásból következően a felsőoktatási intézmény vezetője vagy az általa létrehozott bizottság diszkrecionális jogkörében jogosult. Mivel a jogalkotó nem határozta meg az ehhez szükséges garanciákat és mérlegelési szempontokat, a rendelkezés

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nem egyértelmű és világos, működését tekintve nem kiszámítható és nem nyújt védelmet a hallgatónak alapvető jogai gyakorlását tekintve, ezért sérti a jogbiztonság követelményét, és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik. A fentiekben ismertetettek alapján tartja az adott jogszabályi rendelkezést az Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdésével, az 54. § (1) bekezdésével, az 57. § (5) bekezdésével, a 61. § (1) bekezdésével, valamint a 70/A. § (1) bekezdésével ellentétesnek.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

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

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

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

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

„70/G. § (1) A Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát."

2. Az Ftv.-nek az indítvány által érintett rendelkezései:

„1. § (3) A felsőoktatási intézmény – oktatási, kutatási, szervezeti és működési, gazdálkodási – autonómiája

h) garantálja a hallgatói egyéni és közösségi jogok érvényesülését."

„1. § (6) A felsőoktatási intézmény szervezeti és működési autonómiáját e törvényben és szabályzataiban előírt demokratikus eljárási és döntési rend szerint valósítja meg.

(7) A felsőoktatási intézmény autonómiáját a törvényesség, a hatékonyság, az átláthatóság, az elszámoltathatóság és a személyi felelősség biztosításával együttesen érvényesíti, e körben biztosítja a jogszabályok megtartását, az ellenőrzési feladatok ellátását és a mulasztás jogkövetkezményeinek érvényesítését."

„51. § (1) Az e törvényben meghatározott hallgatói jogokat és kötelezettségeket rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni, illetve teljesíteni. A felsőoktatási intézmény döntései, intézkedései, dokumentumai nem vezethetnek az e törvényben, a szakképzésről szóló törvényben, illetve az e törvények végrehajtására kiadott jogszabályban biztosított hallgatói jogok csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségek korlátozására, a véleménynyilvánítás elfojtására, a tájékozódási jog korlátozására."

„73. § (2) A hallgató a felsőoktatási intézmény döntése vagy intézkedése, illetve intézkedésének elmulasztása (a továbbiakban együtt: döntés) ellen – a közléstől, ennek hiányában a tudomására jutásától számított tizenöt napon belül – jogorvoslattal élhet, kivéve a tanulmányok értékelésével kapcsolatos döntést. Eljárás indítható a tanulmányok értékelésével kapcsolatos döntés ellen is, ha a döntés nem a felsőoktatási intézmény által elfogadott követelményekre épült, illetve a döntés ellentétes a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatában foglaltakkal, vagy megszegték a vizsga megszervezésére vonatkozó rendelkezéseket. A jogorvoslati eljárásban a hallgató, továbbá meghatalmazottja (Ptk. 222–223. §) járhat el.

(3) A jogorvoslati kérelem tárgyában – a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatában meghatározott eljárási rend szerint – a felsőoktatási intézmény vezetője vagy az általa létrehozott bizottság jár el (a továbbiakban a felsőoktatási intézmény vezetője és a bizottság együtt: jogorvoslati kérelem elbírálója). A bizottság létszámáról, összetételéről, működéséről a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik, azzal a megkötéssel, hogy a bizottság tagjainak legalább egyharmadát a hallgatói önkormányzat delegálja.

[...]

(5) A jogorvoslati kérelem elbírálója a következő döntéseket hozhatja:

a) a kérelmet elutasítja,

b) a döntés elmulasztóját döntéshozatalra utasítja,

c) a döntést megváltoztatja,

d) a döntést megsemmisíti, és a döntéshozót új eljárás lefolytatására utasítja.

(6) A döntést határozatba kell foglalni, és meg kell indokolni. Az eljárás során a határozatban fel kell hívni a figyelmet a jogorvoslat lehetőségére, és az eljárás során a hallgatót legalább egy ízben személyesen meg kell hallgatni. Ha a hallgató, illetve meghatalmazottja ismételt, szabá-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lyos értesítés ellenére nem jelenik meg a bizottság ülésén, akkor a személyes meghallgatásától el lehet tekinteni. A hallgató, illetve meghatalmazottja észrevételeit írásban is benyújthatja, kérve a személyes meghallgatásának mellőzését.

(7) A hallgató a jogorvoslati kérelem elbírálója által hozott döntés bírósági felülvizsgálatát kérheti, annak közlésétől számított harminc napon belül, jogszabálysértésre, illetve hallgatói jogviszonyra vonatkozó rendelkezések megsértésére hivatkozással. A bírósági eljárásra a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XX. fejezetét kell alkalmazni. A bíróság a döntést megváltoztathatja. A bíróság az ügyet soron kívül bírálja el.

(8) A felsőoktatási intézmény döntése jogerős, ha a (2) bekezdésben meghatározott határidőn belül nem nyújtottak be jogorvoslati kérelmet, vagy a kérelem benyújtásáról lemondtak. A másodfokú döntés a közléssel válik jogerőssé. A jogerős határozat végrehajtható, kivéve, ha a hallgató a bírósági felülvizsgálatát kérte."

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítvány lényegében arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapítson meg, és hívja fel az Országgyűlést jogalkotói feladatának teljesítésére. Az Alkotmánybíróság 4/1999. (III. 31.) AB határozatában összefoglalta a mulasztásos alkotmánysértés vizsgálatával kapcsolatban kialakult és azóta is töretlen gyakorlatát, mely szerint „[a]z Alkotmánybíróságnak e kérdés eldöntésére vonatkozó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-a szabályozza. Az Abtv. 49. §-a szerint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton avatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 231.].

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABK 1998. május 222, 225.]. A szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmánysértő mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás, vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán alapul." (ABH 1999, 52, 56–57.)

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 1. § *e)* pontjában foglalt hatáskörében eljárva vizsgálta meg, hogy fennáll-e az indítványozó által állított jogalkotói mulasztás és az ebből eredő alkotmányellenes helyzet.

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján elsőként azt vizsgálta, hogy az Ftv.-vel összefüggésben a vélelmezett jogalkotói mulasztás fennáll-e, és az Alkotmánynak az indítványban megjelölt rendelkezéseiből levezethető-e olyan jogalkotási kötelezettség, amelynek elmulasztása alkotmányellenességet eredményezett.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt a kérdéses jogszabályi rendelkezést vizsgálta meg a tanulmányi értékeléssel kapcsolatos jogorvoslati lehetőség vonatkozásában.

Az Ftv. 73. § (2) bekezdésének első mondata lehetőséget ad arra, hogy a hallgató a felsőoktatási intézmény által hozott döntés ellen, illetve valamely intézkedés elmulasztása esetén jogorvoslattal élhessen a törvény által meghatározott határidőn belül. A rendelkezés valamennyi tanulmányi ügyekkel kapcsolatos döntésre, intézkedésre vagy annak elmulasztására kiterjed, de a törvény maga fogalmaz meg egy kivételt: nem lehet jogorvoslattal élni a tanulmányok értékelésével kapcsolatos döntések ellen. Az indítványozó számára ehhez kapcsolódóan a törvényi rendelkezés következő fordulata jelentett értelmezési és alkotmányossági problémát: „Eljárás indítható a tanulmányok értékelésével kapcsolatos döntés ellen is, ha a döntés nem a felsőoktatási intézmény által elfogadott követelményekre épült, illetve a döntés ellentétes a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatában foglaltakkal, vagy megszegték a vizsga megszervezésére vonatkozó rendelkezéseket."

3. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a „jogorvoslathoz való jog csupán azt a követelményt támasztja – de azt sem abszolút követelményként – a törvényhozóval szemben, hogy az első fokon meghozott érdemi döntésekkel szemben, azt felülvizsgálandó, 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.]. Az Alkotmány a különböző eljárásokra vonatkozó törvényi szabá-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lyozásra bízza a jogorvoslati formák megjelölését, így a jogalkotó kötelezettsége, hogy olyan szabályokat alkosson, amelyek az alanyi jogok érvényesülését biztosítják, de ezek eltérő szabályozási lehetőségeket rejthetnek magukban.

Ennek megfelelően biztosítja és határozza meg az Ftv. a jogorvoslat lehetőségét a felsőoktatási intézmény által hozott döntések, intézkedések ellen, valamint intézkedések elmulasztása esetén, mely alanyi jogot biztosít a hallgatónak, hogy kérelemmel az intézményhez forduljon, és az eljárást lefolytassák. Ez a felsőoktatási intézmény oldaláról az eljárás lefolytatásának kötelezettségét jelenti. A kérdéses rendelkezés szerint a jogalkotó a felsőoktatási intézmény által hozott döntések ellen vagy az intézkedések elmulasztása esetén általános jogorvoslati jogot biztosít a hallgatónak, mellyel saját elhatározása szerint élhet vagy nem élhet a törvényben meghatározott időtartamon belül. Amennyiben azonban kérelmet terjeszt elő, úgy az intézmény köteles eljárást lefolytatni. Ezen rendelkezés alól egyetlen kivételt említ a törvény: a jogorvoslat joga nem terjed ki a tanulmányok értékelésével kapcsolatos döntésekre. A következő mondat szerint azonban ez alól is van kivétel: megindítható az eljárás, tehát lehet jogorvoslati joggal élni a tanulmányok értékelésével kapcsolatos döntésekkel szemben is, ha annak törvényi feltételei fennállnak. Ez az értelmezés nem hagy teret annak, hogy mérlegelési jogkörbe tartozik-e az eljárás lefolytatása, mert ha a hallgató ilyen irányú kérelemmel él, akkor az intézmény köteles az eljárást lefolytatni és az ügyet kivizsgálni. Ennek alapján tehát, ahogyan az Ftv.-hez fűzött törvényi indokolás is megfogalmazza, „a jogorvoslati jogosultság a tanulmányok értékelése tekintetében is biztosított, azzal a megkötéssel, hogy csak külön nevesített körben és feltételekre alapítottan gyakorolható”: ha a döntés nem a felsőoktatási intézmény által elfogadott követelményekre épült, illetve a döntés ellentétes a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatában foglaltakkal, vagy megszegték a vizsga megszervezésére vonatkozó rendelkezéseket.

4. Az Ftv. egyébként számos további rendelkezést tartalmaz a felsőoktatási intézmény döntései és intézkedései elleni jogorvoslatról, beleértve azokat a szabályokat is, melyek a jogorvoslati kérelem nyomán hozott határozat bírósági felülvizsgálatáról [Ftv. 73. § (7) bekezdés], illetve a felsőoktatási intézmény egyenlő bánásmódot sértő döntéseinek a semmisségéről rendelkeznek (74. §). A jogorvoslatra vonatkozó szabályok közt található alapvető rendelkezés szerint a felsőoktatási intézmény köteles döntését írásban közölni a hallgatóval. A jogorvoslati kérelem benyújtása a közlés időpontjához képest határidőhöz kötött. Az írásbeli közlés elmaradása esetén a hallgató a tudomásszerzéstől számított határidőn belül nyújthat be jogorvoslati kérelmet [Ftv. 73. § (1) bekezdés és a (2) bekezdés első mondata]. A jogorvoslati kérelem tárgyában – az Alkotmány 70/G. § (1) bekezdésében rögzített, a tudományos és művészeti élet szabadságának jogából fakadó felsőoktatási intézményi autonómia jegyében – az intézmény vezetője vagy egy általa felállított bizottság dönt. Ezt az autonómiát részletezi az Ftv. 1. §-a, mely rögzíti, hogy az intézményi autonómia – többek között – magában foglalja azt a jogot, hogy a felsőoktatási intézmény döntsön a hallgatói ügyekben [Ftv. 1. § (3) bekezdés *b)* pontja]. A jogorvoslathoz való jogról rendelkező szabályok mellett az Alkotmánybíróság kiemeli az Ftv. 46. § (2) bekezdésének *d)* pontját, mely szerint a hallgató jogát képezi, hogy „javaslattal éljen, kérdést intézzen a felsőoktatási intézmény, illetve a kollégium vezetőihez, oktatóihoz, és arra legkésőbb a megkereséstől számított harminc napon belül érdemi választ kapjon.” A 46. § (7) bekezdése a hallgatói jogok között rögzíti, hogy a hallgatót megilleti az érdekérvényesítés és a jogorvoslat joga, e körben különösen az a jog, hogy jogai megsértése esetén eljárást indítson, továbbá igénybe vegye a nyilvánosságot, az oktatási jogok biztosához forduljon és igénybe vegye az oktatásügyi közvetítői szolgálatot.

5. A fentiek alapján megállapítható, hogy a jogalkotó jogszabályi felhatalmazásból eredő kötelezettségének, valamely alapjog, jelen esetben jogorvoslati jog érvényesüléséhez szükséges rendelkezések megalkotásának eleget tett. Ezáltal az indítványozó által felvetett mulasztásos alkotmánysértés sem áll fenn, hiszen a jogalkotó nem mulasztotta el az adott kérdés szabályozását. Ennek alapján jogalkotói mulasztás hiányában sem az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott, a jogállamisághoz szorosan kapcsolódó jogbiztonság elvének sérelme, sem az indítványban megjelölt további alkotmányi rendelkezések megsértése nem áll fenn.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2008. március 17.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

905/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság az állattenyésztésről szóló 1993. évi CXIV. törvény 6. §-ának „az elismert tenyésztő egyesületek (szövetségek) által létrehozott szövetség hozzájárulásával” szövegrésze, valamint 45. § (2) bekezdésének alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az állattenyésztésről szóló 1993. évi CXIV. törvény 14. § (2) bekezdésének alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó két indítványt terjesztett elő az Alkotmánybírósághoz. Az egyik indítványa az állattenyésztésről szóló 1993. évi CXIV. törvény (a továbbiakban: Átv.) 6. §-ának „az elismert tenyésztő egyesületek (szövetségek) által létrehozott szövetség hozzájárulásával” szövegrésze, és 45. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányult. Az Átv. 6. § idézett szövegrésze azért alkotmányellenes az indítványozó szerint, mert „az elismert tenyésztő szervezetek szövetségének hozzájárulásához köti társadalmi szervezet alapszabályszerű tevékenységét az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény [a továbbiakban: Egytv.] 3. §. szerint deklarált önkéntesség és önkormányzatiság elvével ütközik, és az a kollízió alkotmányos alapjogot sért”. Az indítványozó szerint alkotmányellenes az is, hogy az Átv. 45. § (2) bekezdésében meghatározott bírság felső határát a törvény nem szabályozza, illetve nem jelöli meg, hogy mely szerv jogosult a bírság kivetésére, nem jelöli meg egyértelműen „a törvény tárgyi és személyi hatályát, emiatt az [Átv.] és az [Egytv.] között olyan kollízió áll fenn, mely alkotmányos alapjogot sért”. A normavilágosság követelményének meg nem felelő jogszabályi rendelkezések az Alkotmány 7. § (2) bekezdését sértik, érvel az indítványozó, értelmezhetetlenségük pedig az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. Így ha a kiszabható bírság felső határát nem határozza meg egyértelműen a jogszabály, az Alkotmány ezen rendelkezéseivel ellentétes. Az indítványozó ezzel kapcsolatban hivatkozott az Alkotmánybíróság 42/1997. (VII. 1.) AB határozatára (ABH 1997, 299.) is. Alkotmányellenesnek tartja azt is, hogy a bírság kivetésével kapcsolatos eljárást lefolytató hatóságot nem határozza meg az Átv., holott ezt megköveteli a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) is. Az indítványozó szerint ugyanis az Átv. alapján nem lehet egyértelműen levezetni, hogy a bírság kiszabására az állattenyésztési hatóság jogosult. Aggályosnak tartja továbbá, hogy pénzbírságot csak szabálysértési eljárásban lehetne kiszabni, büntetési nemként, amire vonatkozóan a szabálysértési eljárást szabályozó törvény rendelkezései jelentenek garanciát. Az Átv. azonban nem rendelkezik a bírsággal sújtható cselekmények szabálysértéssé nyilvánításáról, ami az indítványozó szerint a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elvét sérti. Az indítványozó szerint az állattenyésztési hatóságot szabálysértési hatósággá kellett volna minősíteni, mivel azonban ez nem történt meg, az Átv. 45. § (2) bekezdése ezért is alkotmánysértő. Mindez az Alkotmány 57. §-a szerinti tisztességes eljáráshoz való jogot sérti.

Az indítványozó az Átv. 45. § (2) bekezdésének megsemmisítését azért is kérte, mert az sérti az Alkotmány 63. §-ában foglalt egyesülési jogot, valamint az Egytv.-t is. Véleménye szerint ugyanis az Átv. nem határozta meg egyértelműen a törvény tárgyi és személyi hatályát. Ennek következtében a jogalkalmazó szervek nem csak az elismert tenyésztő szervezetekre alkalmazzák az Átv. 45. § (2) bekezdését, hanem minden állatkiállítást rendező szervezetre. Ez sérti az Egytv.-t, ugyanis „az egyesülési jogot korlátozni csak 2/3-os törvényben lehet”. Emellett jogbizonytalanságot eredményez, hogy az Átv. rendelkezéseiből nem derül ki egyértelműen, hogy hatálya alá csak az elismert tenyésztő szervezetek tartoznak. Ellentétes az Alkotmánnyal az Átv. 6. § utolsó fordulata azért, mert az Átv. alkotmányellenesen írja elő, hogy szövetségbe tömörülő társadalmi szervezetek együttműködésének mi legyen a tartalma. Alkotmányellenes azért is, mert e rendelkezés az egyik társadalmi szervezet hozzájárulásához köti másik alapszabályszerű tevékenységének gyakorlását. Ez sérti az egyesülési jogot. Azt sem határozza meg az Átv. 6. §-a, hogy az ott megkövetelt hozzájárulást milyen eljárásban kell kérni, ami jogbizonytalanságot eredményez.

Jogbizonytalanságot eredményez emellett az is, hogy az Átv. 14. § (2) bekezdése értelmében a tenyésztésszervezéssel kapcsolatos eljárásban az államigazgatási eljárás szabályait kell alkalmazni, ugyanis társadalmi szervezet nem minősül államigazgatási szervnek. Ahogy az indítványozó fogalmaz: „jogbizonytalanságot okoz, ha egy jogszabály ugyan érthető, csak végrehajthatatlan”.

Másik indítványában az indítványozó részben a már ismertetett okokból kérte az Átv. 45. § (2) bekezdése megsemmisítését, részben pedig az Alkotmány 59. §-a alapján. Álláspontja szerint ugyanis a kutya értéke a kutya tulajdonosának személyes adata, és ezért annak hozzájárulása nélkül nem vizsgálható.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat – tárgyi azonosságukra tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

(ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdésének megfelelően egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

II.

Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

„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."

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

„63. § (1) A Magyar Köztársaságban az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van a törvény által nem tiltott célra szervezeteket létrehozni, illetőleg azokhoz csatlakozni."

Az Átv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„6. § Tenyészállat-kiállítást, -árverést a vonatkozó állat-egészségügyi, közegészségügyi és egyéb előírások megtartásával, csak az elismert tenyésztő szervezet, több faj, illetve fajta együttes részvétele esetén az elismert tenyésztő egyesületek (szövetségek) által létrehozott szövetség hozzájárulásával és a tenyésztési hatóság felügyeletével lehet tartani."

„45. § (2) A tenyésztési hatóság elrendeli a 26. § (2) bekezdésében előírt feltételek hiányában felhasznált, tenyésztett, forgalmazott állat esetében, valamint a 41. §-ban leírt behozatali feltételek be nem tartása esetén az állat haszonállatként történő hasznosítását, továbbá az állat forgalmi értékének megfelelő összegű állattenyésztési bírság befizetését. A 6. § előírásainak be nem tartása esetén a tenyésztési hatóság a szervezőt legfeljebb a kiállításon, az árverésen részt vevő állatok létszámának és az egyes állatok forgalmi értékének szorzatával megegyező mértékű bírsággal sújtja."

III.

Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

1. Az indítványozó szerint az egyesülési jogot sérti az, hogy az Átv. 6. §-a alapján tenyészállat-kiállítást és -árverést csak elismert tenyésztő szervezet (illetve szövetség) hozzájárulásával lehet tartani, a tenyésztési hatóság felügyelete mellett.

1.1. Az egyesülési jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában [először: 22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127.] elsősorban a cél megválasztásának szabadságát jelenti, továbbá a célra rendelt szervezet alapításának szabadságát, az ehhez való csatlakozás önkéntességét, valamint az önkéntes kilépés lehetőségét.

A tenyészállat-kiállítás és -árverés rendezésének a tenyésztési szövetség hozzájárulásához kötése nem korlátozza sem az alapítást megelőző szervezést, sem az alapítást, sem az egyesület nyilvántartásba vételét, sem a szervezet működését, illetve az ahhoz való csatlakozást, vagy abból való kilépést. Erre tekintettel megállapítható, hogy a tenyészállat-kiállítás és -árverés hozzájáruláshoz kötése az egyesülési joggal alkotmányosan értékelhető összefüggésbe nem hozható, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

1.2. Az Átv. 6. §-a elismert tenyésztő szervezet hozzájárulásához köti a tenyészállat-kiállítás (és árverés) megrendezését. E hozzájárulás kérésének, megadásának feltételeit, a hozzájárulás megtagadásának következményeit az Átv. nem szabályozza.

Az állatkiállításra vonatkozó állategészségügyi szabályokról az állategészségügyről szóló 2005. évi CLXXVI. törvény, illetve az Állat-egészségügyi Szabályzat kiadásáról szóló 41/1997. (V. 28.) FVM rendelet 1. sz. melléklete (a továbbiakban: Áesz.) rendelkezik. Ezek alapján állatkiállítást (vásárt) tartani az illetékes jegyző engedélye alapján lehet. Az állat-egészségügyi szabályok betartásáról az állat-egészségügyi hatóság gondoskodik. Ez a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal létrehozásáról szóló 274/2006. (XII. 23.) Korm. r. (a továbbiakban: Kr.) 13. § (3) bekezdése alapján a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal (a továbbiakban: MgSzH) területi szerve. Az Áesz. 61. §-a alapján az állatkiállítás megrendezéséhez szükséges jegyzői engedélyhez be kell szerezni az állomás szakhatósági hozzájárulását, valamint a kerületi főállatorvos engedélyét is. Az Áesz. 63. §-a alapján a kiállítás (vásár) felügyelete céljából az állomás hatósági állatorvost rendel ki. Az állatorvos ellenőrzi a kiállított egyedek egészségi állapotát (kutyák esetében a védőoltások megtörténtét is). Az Átv. ezek mellett követeli meg tenyészállat-kiállítás (-árverés) esetében az elismert tenyésztő szervezet hozzájárulását, valamint a tenyésztési hatóság – vagyis az MgSzH Központja – felügyeletét az állat-egészségügyi, közegészségügyi, és egyéb előírások megtartásával kapcsolatban. A hozzájárulás megadása a jegyző engedélyének az előfeltétele. Mivel a jegyző határozatát a Ket. szerinti eljárásban hozza, az engedély megadásához megkívánt hozzájárulások beszerzése is a Ket. vonatkozó szabályai szerint történik. Önmagában az, hogy a hozzájárulás megszerzésére vonatkozó eljárási szabályozás értelmezési kérdéseket vet fel, nem eredményezi a jogbiztonság sérelmét. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

2. Az indítványozó az Átv. 45. § (2) bekezdését több szempontból is alkotmányellenesnek vélte.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2.1. Az Átv. 45. § (2) bekezdésében meghatározott állattenyésztési bírság mértékét az Átv. az állat(ok) forgalmi értékének megfelelő összegben állapította meg. Ebből következően a bírság mértéke minden esetben megegyezik az állattenyésztési bírsággal érintett állatok forgalmi értékének összegével. Az Átv. 45. § (2) bekezdése alapján a tenyésztési hatóság legfeljebb az érintett állat(ok) forgalmi értékének megfelelő bírságot szabja ki. Mivel tehát a bírság maximális mértéke konkrétan meghatározott, nem áll fenn jogbizonytalanság a tenyésztési bírság „felső határára" vonatkozóan.

Az Átv. 45. §-a alapján tenyésztési bírság kiszabására felhatalmazott hatóság a tenyésztési hatóság. A tenyésztési hatóság feladatait az Átv. 16. §-a határozza meg. A tenyésztési hatóságként eljáró konkrét szerv kijelölésére a Kormány kapott felhatalmazást az Átv. 49. § (2) bekezdésében. A Kormány az MgSzH-t, illetve annak Központját jelölte ki tenyésztési hatóságként a Kr. 10. és 12. §-ában. Így az állattenyésztési bírság ügyében eljáró hatóság kijelölése egyértelmű, az a jogállamiság sérelmét nem veti fel.

Az Átv. 45. §-ában szabályozott állattenyésztési bírság nem szabálysértési bírság, hanem az ún. „közigazgatási bírságok" körébe tarozik, amelynek kiszabása során nem a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény, hanem a Ket. szabályai alapján jár el a tenyésztési hatóság. Ahogy a 29/1998. (VI. 17.) AB határozat is megállapította (a munkaügyi bírság kapcsán, amely ugyancsak közigazgatási bírság): „A munkaügyi bírság intézménye a Met. törvényi szintű szabályozásán alapul, az eljárás során az illetékes munkaügyi felügyelőség vezetője az Áe. szabályait köteles alkalmazni. A jogerős határozat törvényessége a közigazgatási bíráskodás szabályai szerint felülvizsgálható." (ABH 1998, 211, 218.) Az állattenyésztési szabálysértések tényállásait és az alkalmazható szankciókat az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 115. §-a szabályozza.

2.2. Az indítványozó szerint a tenyésztési hatóság nem szabálysértési hatóságként történt meghatározása sérti „az Alkotmány 57. §-a szerinti tisztességes eljáráshoz való jogot".

A tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatot összegző 14/2004. (V. 7.) AB határozat megállapította, 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. A büntetőeljárás szempontjából ezek a tételek a büntető igazságszolgáltatás történeti rendszereinek felhalmozódott tapasztalatán alapulnak. Eszerint: az igazság feltárásának az a legmegfelelőbb módja, ha az ítélkezésben független és pártatlan bíróság nyilvános 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.). Az Alkotmánybíróság több ízben kifejtette azt is, hogy a tisztességes eljárásnak „(...) általánosan és nem vitatottan elismert eleme a »fegyverek egyenlősége«, amely a büntetőeljárásban azt biztosítja, hogy a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye és alkalma legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhasson és állást foglalhasson." [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95, 96.].

A tisztességes eljáráshoz való jogból nem vezethető le olyan követelmény, hogy a közigazgatási bírság kiszabásáról döntést hozó hatóság csak szabálysértési hatóság lehet, mint ahogy magának a közigazgatási bírságnak az alkotmányellenessége sem. Így az Alkotmány 57. §-a és az Átv. állattenyésztési bírság kiszabására jogosult tenyésztési hatóság kijelöléséről rendelkező 45. § (2) bekezdése között nincs érdemi alkotmányossági összefüggés, azért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben az összefüggésben elutasította.

2.3. Az indítványozó azt is kifogásolta, hogy az Átv. 45. § (2) bekezdése értelmezési kérdést vet fel azzal kapcsolatban, hogy mely szervezetek sújthatók állattenyésztési bírsággal. Szerinte a jogalkalmazó szervek (Legfőbb Ügyészség és bíróságok) tévesen értelmezik az Átv. 45. § (2) bekezdését.

Önmagában a jogalkalmazók által kialakított jogértelmezés nem vet fel alkotmányossági kérdést. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az Átv. 3. § 23–26. pont alatt található fogalom-meghatározások (tenyésztő egyesület, illetve szövetség, tenyésztő szervezet, tenyésztő vállalkozás) nem az Átv. személyi hatályát rendezik, hanem fogalom-meghatározásokról van szó, amelyek a jogértelmezéshez nyújtanak támpontot a jogalkalmazóknak. Az Átv. 45. § (2) bekezdése ebben az összefüggésben sem vet fel normavilágossági problémát.

2.4. A tenyészállat-kiállításra vonatkozó szabályok megsértése miatt kiszabott állattenyésztési bírság és az Alkotmány 63. §-ában meghatározott egyesülési jog között nincs értékelhető alkotmányossági összefüggés. Az állattenyésztési bírság ugyanis az egyesülési jog gyakorlását (törvény által nem tiltott célra szervezetek szabad létrehozását, azokhoz való szabad csatlakozás jogát) nem érinti.

Ugyancsak nem állapítható meg értékelhető alkotmányossági összefüggés az Átv. 45. § (2) bekezdése és az Alkotmány 59. §-a között. Tekintettel arra, hogy a bírság alapja az állat értéke, és az állat értéke nem a tulajdonosára, hanem az állatra vonatkozó információ, a személyes adatok sérelme a bírság alapjául szolgáló állatok értékének vizsgálata miatt nem állapítható meg.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

3. Az indítványozó az Átv. 14. § (2) bekezdése alkotmányellenességét is állította, mivel értelmezhetetlen az, hogy a tenyésztésszervezési eljárásban az Áe. szabályai alkalmazandók. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az Átv. 14. § (2) bekezdését még az indítvány benyújtását (2006. szeptember) megelőzően, 2006. január 19. napjával hatályon kívül helyezte az állat-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tenyésztési törvény módosításáról szóló 2006. évi XI. törvény 13. § (1) bekezdése. Az Alkotmánybíróság ezért ezt az indítványi kérelmet az Ügyrend 29. § *f)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2008. március 4.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

1146/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésének hivatalból történő vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény egésze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló, az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény 9. § (1)–(2) bekezdésének, valamint 10. § (1) bekezdésének sérelmére alapított indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

3. Az Alkotmánybíróság az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény 9. § (3) bekezdés *b)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

4. Az Alkotmánybíróság az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény 9. § (3) bekezdés *b)* pontja nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésének hivatalból történő vizsgálatára irányuló indítványt terjesztett az Alkotmánybíróság elé. Az indítvány lényegi tartalma a következő:

1. Az indítványozó elsődlegesen az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény (a továbbiakban: Ptv.) közjogi érvénytelenségének megállapítását kérte. Az indítványozó állítása szerint a Ptv. megalkotásakor nem vették figyelembe az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény (a továbbiakban: Eitv.) 9. § (1)–(2) bekezdését, valamint 10. § (1) bekezdését. Az Eitv. hivatkozott rendelkezései szerint ugyanis közzé kell tenni a jogszabály-előkészítő minisztérium vagy országos hatáskörű szerv honlapján az új jogszabályok tervezeteit, módosítás esetén pedig a módosítandó jogszabály egységes szerkezetbe foglalt szövegét. Ezen kívül – a véleményadásra nyitva álló határidő megjelölésével – biztosítani kell azt is, hogy a tervezetekre bárki véleményt nyilváníthasson. Az indítványozó szerint az Eitv. hivatkozott rendelkezéseivel ellentétes jogalkotás eredménye érvénytelen, az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti. Ezen túlmenően az indítványozó szerint a jogszabálytervezetek elektronikus közzétételét kötelezővé tevő rendelkezések figyelmen kívül hagyása az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított információszabadsághoz való jogot is sértette.

2. Ezen túlmenően az indítványozó a Ptv. egészének megsemmisítését – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére hivatkozva – azzal az indokolással is kérte, hogy a Ptv. „az állam jogalkotói hatáskörével való visszaélésnek minősíthető”. Az indítványozó ezt azzal indokolta, hogy a Ptv.-ben foglalt adóemelésekre röviddel egy adócsökkentést tartalmazó módosítást követően került sor. Az indítványozó kérelmének indokolásaként továbbá a 9/1994. (II. 25.) AB határozatra hivatkozott.

3. Az indítványozó továbbá kérte az Eitv. 9. § (3) bekezdés *b)* pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az Eitv. támadott rendelkezése rögzíti, hogy a minisztériumok, illetve az országos hatáskörű szervek nem kötelesek a fizetési kötelezettségekről szóló jogszabályok tervezeteinek elektronikus közzétételére. Az indítványozó azzal érvelt, hogy az Eitv. 9. § (3) bekezdés *b)* pontja szerinti szabályozás „nem személyes adat

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

alapján történő korlátozást jelent", pedig a közérdekű adatok megismeréséhez való jog csak a személyes adatok védelmében lenne korlátozható. Ezért az indítványozó szerint „nincs megfelelő alkotmányos indokoltság" a korlátozás igazolására. Így az Eitv. e kifogásolt rendelkezése az Alkotmány 61. § (1) bekezdését, a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot sérti.

4. Végül az indítványozó azt kérte, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság elutasítaná az előző kérelmét, akkor hivatalból eljárva állapítsa meg, hogy az Eitv. 9. § (3) bekezdés *b)* pontja az 1993. évi XXXI. törvény által kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 10. cikkének 2. pontját sérti, és „nemzetközi szerződésbe ütközés okán alkotmánysértő". Az indítványozó azt állította, hogy az Egyezmény hivatkozott rendelkezése, mely szerint az információk megismerésének szabadsága csak szűk körben korlátozható: az Eitv. 9. § (3) bekezdés *b)* pontja szerinti korlátozásra nem ad lehetőséget.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

2. Az Eitv. érintett rendelkezései:

„9. § (1) Közzé kell tenni a jogszabályt előkészítő miniszter által vezetett minisztérium, tárca nélküli miniszter esetén a Miniszterelnöki Hivatal (a továbbiakban együtt: minisztérium) honlapján az egyeztetés állapotának megjelölésével

a) a jogalkotásról szóló törvény, valamint a kormány ügyrendje alapján véleményezésre bocsátott jogszabályalkotásra irányuló koncepciókat, jogszabálytervezeteket,

b) a miniszteri rendeletek tervezeteit, valamint

c) az *a)–b)* pontban megjelölt tervezetekhez kapcsolódó előterjesztéseket vagy szakmai indokolásokat.

(2) Ha az (1) bekezdés szerint közzétett törvénytervezet más törvény rendelkezéseinek legalább egyötöd terjedelmű módosítására irányul, a módosítani kívánt törvényt a honlapon a tervezett módosításokkal egységes szerkezetben, a tervezett módosításokat külön is megjelölve közzé kell tenni.

(3) Nem kell közzétenni

(...)

b) a fizetési kötelezettségekről,

(...)

szóló jogszabályok tervezeteit."

„10. § (1) A jogszabályok előkészítése során – a jogi szabályozás sokoldalú megalapozása és ezzel összefüggésben az önkéntes jogkövetés elősegítése érdekében – a jogszabály előkészítője a (2) bekezdés szerint biztosítja, hogy bárki véleményt nyilváníthasson, illetve javaslatokat tehessen a jogszabályok tervezetével kapcsolatban."

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó a Ptv. egészét ellentétesnek tartotta az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével. Indítványát azzal támasztotta alá, hogy a Ptv.-be foglalt adóemelésekre egy évvel az adócsökkentésről szóló módosítást követően került sor, s így az adóemeléseket megállapító törvény nem volt előrelátható, s ez sérti a jogbiztonság követelményét.

Az Alkotmánybíróság már többször rámutatott arra, hogy a jogbiztonság követelménye „a viszonylagos állandóság, a kiszámíthatóság követelményét fogalmazza meg". [16/1996. (V. 3.) AB határozat, ABH 1996, 61, 69.] Ezzel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság 55/1994. (XI. 10.) AB határozatában kifejtette: „Mind a társadalom, mind a tudomány oldaláról egyre szélesebb körben fogalmazódik meg a stabilabb jogalkotás, a jog hosszú távú kiszámíthatóságának az igénye, az az igény, hogy különösen a polgárok gazdasági magatartását, alapvető jogait szabályozó, kötelezettséget megállapító, jogot korlátozó szabályok hosszabb távra tekintve is előreláthatók legyenek. Vannak törekvések arra, hogy egyes jogszabályok módosításának lehetőségét időben korlátozni kellene. Ennek jogi garanciáit a jogalkotásnak kell kimunkálnia. Az Alkotmánybíróságnak erre nincs felhatalmazása." (ABH 1994, 296, 305.)

Az Alkotmánybíróság 8/2003. (III. 14.) AB határozatában azt a követelményt támasztotta a jogszabályok módosításával szemben, hogy azok „egyértelműen követhetőek és áttekinthetőek legyenek mind a jogalanyok, mind a jogalkalmazó szervek számára". (ABH 2003, 74.) De elismerte azt is, hogy a jogalkotásnak rugalmasan kell követnie „a társadalmi viszonyok változását", s a jogszabályok módosítását valamely „jogpolitikai megfontolás, célkitűzés" is indokolhatja. (ABH 2003, 74, 86.)

Az indítványozó a Ptv. egészét azért sérelmezte, mert az elfogadását megelőző évben megállapított, adózással kapcsolatos szabályok módosítását hajtotta végre. Az adójogszabályok esetében az évenkénti változtatás önmagában még nem alkotmányellenes. A Ptv. megalkotásával az adózásban bekövetkező változás önmagában véve nem sérti a jogbiztonságból származó kiszámíthatóság követelményét. Ezért az Alkotmánybíróság a Ptv. egésze alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a Ptv. egésze alkotmányellenességét – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és 61. § (1) bekezdésének, valamint az Eitv. 9. § (1)–(2) bekezdésének és 10. § (1) bekezdésének sérelmére

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hivatkozó – hasonló indítvány alapján a 901/B/2006. AB határozatában már vizsgálta. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Eitv. szerinti elektronikus közzététel elmulasztása törvénysértés. Ez azonban önmagában még nem ad elegendő alapot a megalkotott jogszabály, jelen esetben a Ptv. alkotmányellenességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összefüggésben történő megállapításához. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy önmagában az Eitv. szerinti közzétételi kötelezettség elmulasztása miatt az sem állapítható meg, hogy a kifogásolt jogszabály ellentétes az Alkotmány 61. § (1) bekezdése szerinti véleménynyilvánítási és információszabadsággal. (901/B/2006. AB határozat, ABK 2007. november, 1158, 1161.)

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: Ügyrend) 31. § *c)* pontja alapján „ítélt dolog" címén az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) vizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a szakaszára, illetőleg alkotmányos elvére hivatkozva kéri az alkotmányossági vizsgálat lefolytatását. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a Ptv. egésze tekintetében *res iudicata* esete áll fenn, így az indítvány e része alapján indult eljárást megszüntette.

3. Az Alkotmánybíróság továbbá észlelte, hogy az Eitv. 9. § (3) bekezdés *b)* pontja alkotmányellenességét az Alkotmány 61. § (1) bekezdésével összefüggésben a 901/B/2006. AB határozatban már vizsgálta. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az Eitv. 9. § (3) bekezdés *b)* pontjával összefüggésben a közérdekű adatok megismeréséhez való jog sérelme nem állapítható meg". (901/B/2006. AB határozat, ABK 2007. november, 1158, 1162.) Ezért az Alkotmánybíróság az Eitv. 9. § (3) bekezdés *b)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság az Ügyrend fentiekben hivatkozott 31. § *c)* pontja alapján megállapította, hogy az Eitv. 9. § (3) bekezdés *b)* pontja tekintetében *res iudicata* esete áll fenn, mert a jelen indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) vizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a szakaszára, illetőleg alkotmányos elvére hivatkozva kéri az alkotmányossági vizsgálat lefolytatását. Ezért Az Alkotmánybíróság az Eitv. 9. § (3) bekezdés *b)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján indult eljárást megszüntette.

4. Az Alkotmánybíróság végül azt az indítványozói kérelmet vizsgálta, mely arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság az Eitv. 9. § (3) bekezdés *b)* pontja nemzetközi szerződésbe ütközését hivatalból eljárva állapítsa meg, mivel az Eitv. 9. § (3) bekezdés *b)* pontja nem felel meg az Egyezmény 10. cikke 2. pontjának.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § *c)* pontjában és 44. §-ában foglalt nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát hivatalból, illetve kizárólag az Abtv. 21. § (3) bekezdésében megjelölt szervek, vagy személyek indítványára végezheti el.

Az Alkotmánybíróság a 4/1997. (I. 22.) AB határozatában, a fenti hatáskörben hivatalból történő eljárással kapcsolatban az alábbiakra mutatott rá:

„Az Abtv. 20. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Az eljárás hivatalbóli kezdeményezése az Alkotmánybíróság kivételes hatásköre és a törvény 21. § (7) bekezdése alapján az 1. § *c)* és *e)* pontja szerinti eljárásokra vonatkozik. Eszerint az Alkotmánybíróság hivatalból indíthat eljárást jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére. Az Alkotmánybíróság hivatalbóli eljárási jogosultságának kötelező volta viszont sem az Alkotmány 2. §-ából, sem a 7. §-ából, sem 32/A. §-ából nem vezethető le, egyik alkotmánybírósági eljárás vonatkozásában sem." (ABH 1997, 41, 47.)

A fentiekre, valamint arra tekintettel, hogy az indítványozó nem tartozik az Abtv. 21. § (3) bekezdésében megjelölt szervek, illetve személyek közé az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § *c)* pontja alapján, a nem jogosulttól származó indítványt visszautasította.

Budapest, 2008. március 17.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Kukorelli István
alkotmánybíró helyett

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK HATÁROZATAI

451/B/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetésről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet 18. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

A közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetésről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) 18. § (2) bekezdése – meghatározott feltételek megléte esetén [18. § (3) bekezdés] – szerződéskötési kötelezettséget terhel a vízszolgáltatókra a mellékvízmérővel rendelkező elkülönített vízhasználók tekintetében. Az indítványozó mindenekelőtt leszögezi, hogy álláspontja szerint a mellékszolgáltatási szerződés nem minősül közüzemi szerződésnek, az csupán „a közüzemi szolgáltatás elszámolási pontján megvásárolt szolgáltatás ellenértékének felosztására irányuló ügyviteli mellékszolgáltatás". Ezután rámutat, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 205. § (2) bekezdése a szerződés létrejöttét a lényeges, valamint a bármelyik fél által lényegesnek minősített kérdésekben való megállapodáshoz köti. Mindezzel ellentétesnek véli az indítványozó a Korm.r. említett 18. § (2) bekezdését, amely alapján a szolgáltató nem jogosult az általa lényegesnek és követelése biztosítására szükségesnek tartott, ám a Korm.r.-ben nem szereplő feltételekhez (például bizonyos, szerződést biztosító mellékkötelezettségekhez) kötni a mellékszolgáltatási szerződés megkötését. Amennyiben tehát a szolgáltató és az elkülönült vízhasználó nem tud megállapodni szerződést biztosító mellékkötelezettségben, akkor a szolgáltató anélkül is köteles a mellékszolgáltatási szerződést megkötni. Az indítványozó a Korm.r. támadott rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését az Alkotmány 35. § (2) bekezdésére hivatkozással kéri, amelynek értelmében kormányrendelet nem lehet ellentétes törvénnyel.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

„35. § (2) (...) A Kormány rendelete és határozata törvénnyel nem lehet ellentétes. (...)"

2. A Ptk. érintett rendelkezése:

„205. § (2) A szerződés létrejöttéhez a feleknek a lényeges, valamint a bármelyikük által lényegesnek minősített kérdésekben való megállapodása szükséges. Nem kell a feleknek megállapodniuk olyan kérdésekben, amelyeket jogszabály rendez."

A Korm.r. érintett rendelkezései:

„18. § (1) Az ingatlanon belül a mellékvízmérővel elkülönített vízhasználatra az elkülönített vízhasználó a szolgáltatóval mellékszolgáltatási szerződést köthet.

(2) Az (1) bekezdés szerinti szerződés megkötését, ha az elkülönített vízhasználó e rendeletben meghatározott feltételeknek eleget tesz, a szolgáltató nem tagadhatja meg.

(3) A mellékszolgáltatási szerződés létrejöttének előfeltétele

a) az ingatlan vízfogyasztásának bekötési vízmérővel történő mérése, és az ingatlan vízellátására vonatkozó szolgáltatói szerződés megkötése,

b) a mellékvízmérőnek a házi vízvezeték-hálózatba történő beépítéséhez a bekötési vízmérő szerinti fogyasztó, valamint azt követően a szolgáltató előzetes hozzájárulása."

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság a Korm.r. támadott rendelkezésének alkotmányosságát a 125/B/2002. számú határozatában (ABK július-augusztus, 773, 778.) már vizsgálta. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § *c)* pontja értelmében ítélt dolog címén az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértés megállapítását. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor res iudicata, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő. (1620/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.) Ha az újabb indítványt más okra, más alkotmányossági összefüggésre ala-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

pítják, 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.] Tekintettel arra, hogy a korábbi indítványozó indítványát a diszkrimináció sérelmére alapította, jelen ügyben nincs szó ítélt dologról. Az Alkotmánybíróság ezért az indítvány vizsgálatát az alábbiak szerint elvégezte.

2. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rámutat arra, hogy a szerződési szabadság – amelynek egyik garanciáját fogalmazza meg a Ptk.-nak az indítványozó által felhívott 205. § (2) bekezdése – nem korlátlan, az csak a jogszabályok keretei között érvényesülhet. Kétségkívül az egyik legsúlyosabb korlátozást jelenti e körben a jogszabályon alapuló szerződéskötési kötelezettség. Ennek lényege az, hogy a kötelezettséggel terhelt fél nem döntheti el szabadon, hogy kíván-e szerződést kötni, nem válogathat szabadon a vele szerződni kívánó – hozzá képest jellemzően gazdaságilag gyengébb helyzetben lévő, kiszolgáltatottabb – partnerek között. Csak így biztosítható ugyanis, hogy valamely (általában köz-) szolgáltatást bárki azonos feltételek mellett vehessen igénybe. A szerződéskötési kötelezettség előírása szükségszerűen azt jelenti, hogy a jogalkotó meghatározza azokat az alapvető feltételeket, amelyek fennállása esetén a szerződés megkötését nem lehet megtagadni, illetve adott esetben a szerződés bizonyos tartalmi elemeit is. Amennyiben ugyanis a szerződéskötésre kötelezett fél tetszőleges feltételektől tehetné függővé a szerződés megkötését, az a szerződéskötési kötelezettséget relativizálná, illetve végső soron meg is szüntetné. Garanciális rendelkezés, hogy amennyiben a felek nem tudnak megállapodni, a bíróság – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a szerződést létrehozhatja és tartalmát megállapíthatja [Ptk. 206. § (1) bekezdés]. A jogalkotó alapvető szándéka mindazonáltal az, hogy a felek szerződéskötési kötelezettség esetén is maguk hozzák létre és alakítsák ki jogviszonyukat, és bírósághoz csak abban az esetben forduljanak, ha az alkufolyamat sikertelenül zárul. Ezért rendelkezik úgy a Ptk. 205. § (4) bekezdése, hogy amennyiben a szerződéskötési kötelezettség esetében a szerződési nyilatkozatok eltérnek egymástól, a felek mindenekelőtt kötelesek álláspontjaik egyeztetését megkísérelni.

A Ptk. 388. § (2) bekezdése a közüzemi szolgáltató szerződéskötési kötelezettségéről rendelkezik. E rendelkezés értelmében közüzemi szerződés esetében a szolgáltató a szerződés megkötését csak jogszabályban meghatározott esetekben tagadhatja meg, illetőleg a szerződés tartalmát csak jogszabályban meghatározott feltételektől teheti függővé. 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 (Ptk. 387. §). A Korm.r. 1. § (1) bekezdése kimondja, hogy a közműves ivóvízellátás közüzemi szolgáltatás, amelynek keretében a szolgáltató az ivóvízművek üzemeltetésével köteles a víziközmű hálózatba bekötött ingatlan tulajdonosának, illetőleg egyéb jogcímen használójának (együtt: fogyasztónak) ivóvizet szolgáltatni. A szolgáltató és a bekötési vízmérő (főmérő) szerinti fogyasztó szolgáltatási szerződést kötnek. A Korm.r. 3. § (1) bekezdése meghatározza a szerződés tartalmi elemeit, ugyanezen bekezdés *h)* pontja kimondja azonban azt is, hogy a fogyasztó és a szolgáltató szerződése tartalmazza az „egyéb, a szerződő felek által lényegesnek tartott feltételeket” is. A felek tehát szerződésükben egyező akarattal a jogszabályban nem rendezett kérdésekben is megállapodhatnak, de a szolgáltató a szerződés tartalmát – a Ptk. idézett rendelkezése alapján – csak a Korm.r.-ben meghatározott feltételektől teheti függővé.

A vízszolgáltatás jelen ügy szempontjából releváns sajátossága, hogy a bekötési vízmérő után a házi ivóvízhálózatban lehetőség van az elkülönített vízhasználatot mérő mellékvízmérő(k) beépítésére, és erre vonatkozóan mellékszolgáltatási szerződés megkötésére. Ebben az esetben a mellékvízmérőt üzembe helyezéskor bélyegzéssel és zárral látják el. Az adott ingatlan egészén fogyasztott víz mennyisége szempontjából a bekötési vízmérő (főmérő) az irányadó, mindazonáltal a mellékvízmérővel mért fogyasztásért kizárólag az elkülönített vízhasználó felel. A bekötési vízmérő szerinti fogyasztó ugyanis csupán a bekötési és a mellékvízmérők mérési különbözetéből adódó fogyasztási különbözetet köteles megfizetni. [Ezen rendelkezés egyébként – ahogyan azt az Alkotmánybíróság is megállapította 365/B/1999. AB határozatában – csupán az elszámolás egyszerűsítését célozza a szolgáltatóval való szerződéses kapcsolatban, de nem idéz elő a bekötési vízmérő szerinti fogyasztó terhére tovább nem hárítható és be nem szedhető fizetési kötelezettséget (ABH 2002, 1448, 1451–1452.).] A mellékszolgáltatási szerződés mindezek alapján egy már fennálló közüzemi szolgáltatási jogviszonyhoz kapcsolódik, tehát feltételezi a bekötési vízmérő szerinti fogyasztóval kötött szolgáltatási szerződést, és e szerződést a mellékvízmérők beépítése nem érinti, nem is helyettesíti. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság álláspontja az, hogy mégsem csupán a szolgáltatási ponton átáramlott ivóvíz díjának felosztására szolgál, az elkülönített méréshez, az abból nyert információkhoz mind az egyes fogyasztónak, mind a társasházi (lakásszövetkezeti) lakóközösségnek több további érdeke fűződhet. A mellékszolgáltatási szerződés tehát nem csak számlázási kapcsolatot, hanem – a vízszolgáltatás sajátosságaiból adódóan speciális, ugyanakkor – valódi szolgáltatási jogviszonyt teremt a szolgáltató és az elkülönült vízhasználó között. Az irányadó jogszabályi környezetben a mellékvízmérővel elkülönített vízfogyasztás tekintetében az elkülönült vízhasználó is mint fogyasztó közüzemi szolgáltatási jogviszony alanya.

Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a Korm.r. támadott rendelkezése a Ptk.-nak a közüzemi

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

szerződésre vonatkozó – a szerződési szabadság alól kivételt jelentő – rendelkezéseinek megfelelő szabályozást tartalmaz, és ezért nem sérti a Ptk. 205. § (2) bekezdését. Tekintettel erre az Alkotmánybíróság az ügyben az Alkotmány 35. § (2) bekezdésének a sérelmét nem állapította meg, és az indítványt elutasította.

Budapest, 2008. március 10.

Dr. Kukorelli István s. k., alkotmánybíró — *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k., előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., alkotmánybíró

458/B/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság Siófok Város Önkormányzata Képviselő-testületének a parkolás szabályozásáról és a várakozás rendjéről szóló 11/1999. (IV. 23.) számú rendelete 3. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozók Siófok Város Önkormányzata Képviselő-testületének a parkolás szabályozásáról és a várakozás rendjéről szóló 11/1999. (IV. 23.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) 3. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték.

A kifogásolt rendelkezés az Ör. személyi hatályát állapítja meg. Az autókölcsönzéssel foglalkozók képviseletében eljáró indítványozók szerint a „jogállamiság tükrében nem állapíthat meg kötelezettséget egy önkormányzati rendelet egy olyan jogviszonyra vonatkozóan, amelyet a szerződő felek egy magasabb szintű jogszabály (...) rendelkezéseinek megfelelően hoznak létre". Álláspontjuk szerint az önkormányzatnak „tiszteletben kellett volna tartania" a kölcsönző és ügyfelei között létrejött bérleti szerződéseket és azok tartalmát. Álláspontjuk szerint az Ör. kifogásolt rendelkezése a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) bérletre vonatkozó 427. § (1) bekezdésébe ütközik, amely alapján a bérelt dolog használatával járó költségeket a bérlőnek kell viselnie. Az indítványozók úgy vélik, hogy az Ör. 3. §-a nem különbözteti meg a gépjárművek üzembentartóját, a bérbeadót és a gépjármű használatával kapcsolatos költségeket viselni köteles bérlőt, ezért ez a rendelkezés az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, valamint az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sérti.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

2. A Ptk. hivatkozott rendelkezése:

„427. § (1) A dolog fenntartásával járó kisebb kiadásokat a bérlő, a többi kiadást, valamint a dologgal kapcsolatos közterheket a bérbeadó viseli."

3. Az Ör. hivatkozott rendelkezése:

„3. §. A rendelet személyi hatálya kiterjed a rendeletben megjelölt fizető parkolót igénybe vevő gépjármű üzembentartójára.

Üzembentartó a jármű forgalmi engedélyébe bejegyzett tulajdonos vagy üzembentartó, továbbá az, aki a járművet egyéb jogcímen használja."

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az indítvánnyal összefüggésben elsőként azt vizsgálta, hogy az indítvány nem minősül-e ítélt dolognak.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor „ítélt dolog", ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy azonos összefüggésben terjesztik elő. (1620/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.) Az Alkotmánybíróság a 774/B/2000. AB határozatában már vizsgálta az Ör. 1. § (2) és (3) bekezdését, a 12. § (6) bekezdését, valamint a rendelet I. számú mellékletét, melyek alkotmányellenességét nem állapította meg. (ABH 2001, 1424, 1430.) Mivel az indítványozók az Ör. még el nem bírált rendelkezése alkotmányellenességének vizsgálatát kérték, „ítélt dolog" nem áll fenn, ezért az Alkotmánybíróság az Ör. 3. §-a érdemi vizsgálatát lefolytatta.

2. A helyi önkormányzatok rendeletalkotási hatáskörét egyrészt az Alkotmány, másrészt a helyi önkormányzatok-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) határozza meg. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá a törvény felhatalmazás alapján, annak végrehajtására alkothat rendeletet. Az Ötv. 8. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében a helyi közutak és közterületek fenntartása. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kötv.) 9. § (2) bekezdése szerint a közúti közlekedéssel összefüggő önkormányzati feladatok ellátásáról a helyi önkormányzat képviselő-testülete gondoskodik. A Kötv. 15. § (3) bekezdése alapján a közút kezelője a közút területén vagy a közút területén kivüli közterületen létesített, illetőleg kijelölt várakozóhelyen díj és pótdíj szedését rendelheti el.

3. Az önkormányzat fenti rendelkezések felhatalmazása alapján alkotta meg rendeletét a parkolás szabályozásáról és a várakozás rendjéről. Az indítványozók által sérelmezett rendelkezés az önkormányzati rendelet személyi hatályát állapítja meg. Az első mondat alapján a szabályozás a rendeletben megjelölt fizető parkolót igénybevevő gépjármű üzembentartójára terjed ki. Az Ör. 3. § második mondata egy értelmező rendelkezés, amely szerint üzembentartó alatt a jármű forgalmi engedélyébe bejegyzett tulajdonost vagy üzembentartót, továbbá azt is érteni kell, aki a járművet egyéb jogcímen használja. E körbe tartozik például a gépjárművet szerződés alapján használó bérlő is. A kifogásolt rendelkezés önmagában nem tartalmaz olyan konkrét előírást, és nem állapít meg olyan kötelezettséget, amely ellentétben állna a Ptk. 427. § (1) bekezdésében foglaltakkal, amely a bérbeadó és a bérlő közötti költség és kiadás megosztására vonatkozik. Az Ör. 3. §-a nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely szerint a bérleti szerződésben foglaltaktól eltérően a bejegyzett üzembentartó lenne köteles a várakozási díj megfizetésére.

Mindezeket figyelembevéve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bérbeadó és a bérlő közötti költség elszámolás Ptk.-ban meghatározott rendelkezésével az Ör. személyi hatályát megállapító rendelkezése nem ellentétes, tehát a Ptk. 427. § (1) bekezdésével való ellentétre alapított, az Alkotmány 2. §-ának, valamint 44/A. § (2) bekezdésének sérelme nem áll fenn. Az Alkotmánybíróság az Ör. 3. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2008. március 31.

Dr. Holló András s. k., alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k., alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k., előadó alkotmánybíró

489/D/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a távközlési építmények engedélyezéséről és ellenőrzéséről szóló 29/1999. (X. 6.) KHVM rendelet 2000. május 1-jétől 2003. március 31-ig hatályban volt 12. § (1) bekezdésének *m)* pontja alkotmányellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a 0 Hz–300 GHz közötti frekvenciatartományú elektromos, mágneses és elektromágneses terek lakosságra vonatkozó egészségügyi határértékeiről szóló 63/2004. (VII. 26.) ESzCsM rendelet egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Hajdú-Bihar Megyei Bíróság 7.K.30.028/2005/7. számú jogerős ítélete és az abban alkalmazott, a távközlési építmények engedélyezéséről és ellenőrzéséről szóló 29/1999. (X. 6.) KHVM rendelet (a továbbiakban: R1.) 12. § (1) bekezdésének *m)* pontja, valamint a 0 Hz–300 GHz közötti frekvenciatartományú elektromos, mágneses és elektromágneses terek lakosságra vonatkozó egészségügyi határértékeiről szóló 63/2004. (VII. 26.) ESzCsM rendelet (a továbbiakban: R2.) egésze ellen. Kérte továbbá, hogy alkotmányjogi panaszának a támadott jogszabályok konkrét esetben történő alkalmazhatósága visszamenőleges kizárásával adjon helyt az Alkotmánybíróság. Előadta, hogy közvetlenül a lakóhelye mellett hírközlési létesítmény épült, ami miatt a nem ionizáló sugárzás közvetlen hatásviselőjévé vált. Azt sérelmezte, hogy a Fodor József Országos Közegészségügyi Központ Országos Sugárbiológiai és Sugáregészségügyi Kutató Intézet (a továbbiakban: OKK-OSSKI) mint szakhatóság a fennmaradási engedélyezési eljárásban első és másodfokon egyaránt részt vett. Álláspontja szerint az OKK-OSSKI-t mint szakértőt a másodfokú eljárásból ki kellett volna zárni. Az R2. egésze vonatkozásában alkotmányjogi panaszában – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre hivatkozva – azt sérelmezte, hogy az nem tesz eleget a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 32. §–36. §-ában foglaltaknak, mivel hiányos ab-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ban a tekintetben, hogy csak a határértékek meghatározásáról rendelkezik, a környezeti elemek védelméről azonban nem. Álláspontja szerint a támadott jogszabályok az Alkotmány 18. § és 70/D. §-aiba ütköznek, mivel sértik az egészséges környezethez fűződő alkotmányos alapjogot.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R1. 12. § (1) bekezdésének *m)* pontját a távközlési építmények engedélyezéséről és ellenőrzéséről szóló 29/1999. (X. 6.) KHVM rendelet módosításáról szóló 5/2003. (III. 24.) IHM rendelet 7. § (2) bekezdése 2003. április 1.-től hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét nem vizsgálja, hacsak nem annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261, 262.). Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányossági vizsgálatára alkotmányjogi panasz esetében sor kerülhet, mert itt a jogszabály alkalmazhatósága is kérdéses. Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz kapcsán a bíróság által jelen ügyben alkalmazott jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát vizsgálta meg.

Az Alkotmánybíróság beszerezte az informatikai és hírközlési miniszter, az egészségügyi miniszter, valamint az OKK-OSSKI véleményét.

II.

1. Az Alkotmánynak indítvánnyal érintett rendelkezései:

„18. § A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez."

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

(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg."

2. Az R1.-nek az indítvánnyal támadott, 2000. május 1-jétől 2003. március 31-ig hatályos rendelkezése:

„12. § (1) Az építési engedély iránti kérelmet a kérelmező az e rendelet 2. számú mellékletében megjelölt nyomtatványon az alábbi mellékletekkel együtt kérheti:

[*a)–l)*]

m) a 30 MHz–60 GHz frekvenciatartományon belüli elektromágneses sugárzást kibocsátó vezeték nélküli távközlési építmények esetében a Fodor József Országos Közegészségügyi Központ Országos Sugárbiológia és Sugáregészségügyi Kutató Intézetének (a továbbiakban: OKK-OSSKI) előzetes szakvéleményét az adott építmény telepítése után várható sugárzásról, valamint a használatbavétel sugáregészségügyi feltételeiről."

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elsődlegesen abból a szempontból vizsgálta meg, hogy előterjesztésének törvényi feltételei fennállnak-e. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybíróséghoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Hajdú-Bihar Megyei Bíróság 7.K.30.028/2005/7. számú jogerős ítélete 2005. március 10. napján kelt és azt az indítványozó jogi képviselője 2005. március 21. napján vette kézhez. Az indítványozó a jogerős ítélet ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt a kézbesítéstől számított hatvanadik napon adta postára. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata az, hogy a hatvanadik napon postára adott alkotmányjogi panaszt úgy kell tekintetni, hogy azt az indítványozó az Abtv. 48. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően, a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül nyújtotta be (768/D/2002. AB határozat, ABH 2003, 1542, 1544.). Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az alábbiak szerint elbírálta.

2. Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz nyomán kizárólag azokat a jogszabályokat vizsgálhatja, amelyeknek a jogerős határozatban történő alkalmazása során az indítványozó vélt jogsérelme bekövetkezett.

Erre tekintettel a jelen ügy tárgya kizárólag a Hajdú-Bihar Megyei Bíróság jogerős ítéletében alkalmazott jogszabályi rendelkezés – azaz az R1. 12. § (1) bekezdésének *m)* pontja – lehet. A támadott rendelkezés szerint az építési engedély kérelmezője az adott építmény telepítése után várható sugárzásról, valamint a használatbavétel sugáregészségügyi feltételeiről az OKK-OSSKI előzetes szakvéleményét köteles beszerezni és a kérelméhez mellékletként csatolni.

Az indítványozó a fennmaradási engedélyt megadó elsőfokú közigazgatási határozatot fellebbezéssel támadta meg, majd az azt helybenhagyó másodfokú határozat ellen nyújtott be keresetet. Az indítványozó azért állította mégis az R. 12. § (1) bekezdés *m)* pontjának alkotmányellenességét, mert az R1. 21. § (5) bekezdése – utaló szabályként – a fennmaradási engedély megadása iránt indított eljárásban is az R1. 12. §-ában felsorolt mellékletek csatolását írja elő.

Az indítványozó a saját konkrét ügyével összefüggésben azt sérelmezte, hogy a fennmaradási engedélyezési el-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

járásban első- és másodfokon is az OKK-OSSKI mint szakhatóság adott szakvéleményt. Indítványa szerint tehát azért sérül az egészséges környezethez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való Alkotmányban biztosított jog, mert a támadott jogszabály alapján a fennmaradási engedélyezési eljárás első- és másodfokán is ugyanaz (az egyedüliként kijelölt) szakértői intézet jár el.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a támadott rendelkezés – mely a fennmaradási engedélyezési eljárásban a jogszabály által egyedüliként kijelölt szakértői intézet első- és másodfokon való eljárási jogosultságát is megalapozza – és az Alkotmányban biztosított egészséges környezethez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog (Alkotmány 18. § és 70/D. §) között – az indítványozó által megjelölt indokok alapján – tényleges, érdemi és közvetlen alkotmányos összefüggés nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523–524.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.]. Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben a részében elutasította.

3. A mulasztás megállapítása iránti kérelemmel összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg: Az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta az alkotmányjogi panasz elbírálására és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló hatásköreinek összefüggéseit. E határozataiban megállapította, hogy az Abtv. 48. §-a szerint, az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételei közé tartozik, hogy az Alkotmányban biztosított jog sérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következzék be. Ennélfogva a szabályozás hiánya miatt, azaz mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megállapítására irányuló indítvány alkotmányjogi panaszként való előterjesztése az Abtv.-ből nem vezethető le. Ezért az Alkotmánybíróság általános gyakorlata szerint kizárta, hogy alkotmányjogi panasz alapján eljárva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet vizsgáljon. [1124/E/2004. AB határozat, ABH 2006, 1702, 1719.] Ennek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány azon része, mely az R2. egészének mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességére hivatkozik, nem felel meg az Abtv. 48. §-ában meghatározott feltételeknek. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. §-ának *e)* pontja alapján a feltételeknek meg nem felelő indítványt az Alkotmánybíróság visszautasította.

4. Mivel az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította, a mulasztás megállapítására irányuló indítványt pedig visszautasította, ezért a megsemmisíteni kért rendelkezés konkrét ügyben történő alkalmazhatóságának kizárására irányuló indítvány vizsgálatát mellőzte (727/D/2000. AB határozat, ABH 2005, 931, 935–936.).

Budapest, 2008. március 10.

Dr. Kukorelli István s. k., alkotmánybíró — *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k., előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., alkotmánybíró

882/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a Budapest Főváros XVII. kerület Önkormányzatának az Önkormányzat által megvalósuló út- és közműépítési beruházásokhoz történő lakossági hozzájárulásról szóló 33/2000. (V. 29.) számú rendelete 1. § (2) bekezdése és az 5. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros XVII. kerület Önkormányzatának az Önkormányzat által megvalósult és megvalósuló út, járda- és közműépítési beruházásokhoz történő lakossági hozzájárulásról szóló módosított 33/2000. (V. 29.) számú rendelete módosításáról szóló 46/2002. (IX. 4.) számú rendelete 7. § „, de rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni kell” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság Kfv. 37. 237/2004/5. számú ítélete tekintetében benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó utólagos normakontrollt kért és a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati kérelem folytán hozott Kfv. III. 37. 237/2004/5. számú ítélete ellen nyújtott be

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

alkotmányjogi panaszt, kérve az ítélet megsemmisítését. Alkotmányellenesnek vélte a Budapest Főváros XVII. kerület Önkormányzatának az Önkormányzat által megvalósuló út- és közműépítési beruházásokhoz történő lakossági hozzájárulásról szóló, többször módosított, 33/2000. (V. 29.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) egyes rendelkezéseit, valamint azok alapján hozott közigazgatási határozatot. Az Alkotmánybíróság főtitkára az indítványozót tájékoztatta arról, hogy az alkotmányjogi panasz elkésett és felhívta az indítvány kiegészítésére. Az indítványozó újabbb beadványában fenntartotta korábbi beadványát, az Ör. alkotmányellenességét abban jelölte meg, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ét.) 28. § (2) bekezdésében kapott felhatalmazást a korábbi és a hatályos Ör. is kiszélesítette. Álláspontja szerint az önkormányzati jogalkotás nem felel meg a felsőbb jogszabályoknak, így az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 5. §-ának, 8. §-ának, továbbá nem felel meg a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 10. § *a)* pontjának, 12. § (2)–(3) bekezdésének, a visszamenő hatály tilalmának és az időben megfelelő kihirdetésnek, valamint az Ét. 28. § (2) bekezdésének, mert az csak önkormányzati beruházás esetén teszi lehetővé a hozzájárulás kivetését, az Ör. szerint pedig akkor is kivethető, ha az önkormányzat a szerződő fél. Az indítványozó úgy vélte, hogy az Ör. módosításai [Budapest Főváros XVII. kerület Önkormányzatának 36/2001. (V. 23.) számú rendelete (a továbbiakban: Örm.1.), a 46/2002. (IX. 4.) számú rendelete (a továbbiakban: Örm.2.)] az érintettek hátrányára és alkotmányellenesen történtek.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

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

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

2. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„1. § (1) A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye önkormányzata (a továbbiakban: helyi önkormányzat) a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben (a továbbiakban: helyi közügy) önállóan jár el.

(2) A helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak."

„8. § (1) A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és a csapadékvíz elvezetés, a csatornázás, a köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, helyi tömegközlekedés, a köztisztaság és településtisztaság biztosítása; gondoskodás a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokrólvaló gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt feladatokban a települési önkormányzat maga határozza meg – a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően –, mely feladatokat, milyen mértékben és módon lát el.

(3) Törvény a települési önkormányzatokat kötelezheti arra, hogy egyes közszolgáltatásokról és közhatalmi helyi feladatok ellátásáról gondoskodjanak. E kötelezettségek a település nagyságától, a lakosságszámtól, és egyéb feltételektől függően eltérően is megállapíthatók.

(4) A települési önkormányzat köteles gondoskodni az egészséges ivóvízellátásról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról; köteles biztosítani a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését."

3. Az Ét. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„28. § (1) A helyi építési szabályzatban, illetőleg a szabályozási tervben a területre előírt kiszolgáló utakat és a közműveket az újonnan beépítésre szánt, illetve a rehabilitációra kijelölt területeken legkésőbb az általuk kiszolgált építmények használatbavételéig meg kell valósítani. E kötelezettség teljesítése, ha jogszabály vagy megállapodás arra mást nem kötelez, a települési – a fővárosban megosztott feladatkörüknek megfelelően a fővárosi, illetve a fővárosi kerületi – önkormányzat feladata.

(2) Ha a kiszolgáló utat, illetőleg közművet a települési önkormányzat megvalósította, annak költségét részben, de legfeljebb a költségek 90%-áig az érintett ingatlanok tulajdonosaira áthárithatja. A hozzájárulás mértékét és a megfizetés módját a települési önkormányzat rendelettel szabályozza. Az útépítési és közművesítési hozzájárulás nem róható ki, ha

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

az út- és közműépítéshez szükséges terület kialakítása érdekében korábban lejegyzett telekrészért járó kártalanítás összegének megállapítása során az út és a közmű megépítéséből eredő értéknövekedést figyelembe vették.

(3) A fővárosban a (2) bekezdésben említett szabályozásra – megosztott hatáskörüknek megfelelően – a fővárosi, illetve a fővárosi kerületi önkormányzat rendelkezik hatáskörrel. A hozzájárulás olyan arányban illeti meg a fővárosi és a kerületi önkormányzatot, amilyen arányban a helyi közút kialakításával kapcsolatos költségeket viselték.

(4) A hozzájárulás fizetésére vonatkozó kötelezettséget és annak mértékét a települési önkormányzat jegyzője az érintettekkel határozatban közli."

4. A Jat. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„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."

„12. § (1) A jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját. A jogszabály egyes rendelkezéseinek hatálybalépésére különböző időpontokat is meg lehet állapítani.

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

(3) A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre."

5. Az Ör. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„1. § (1) E rendelet hatálya a Budapest Főváros XVII. kerület Önkormányzata illetékességi területén – a Budapest Főváros XVII. kerület Önkormányzata tulajdonában lévő ingatlanok kivételével – az önkormányzati beruházásban megvalósult és megvalósuló út, járda és közműépítéssel közvetlenül érintett ingtlanokra, illetőleg azok tulajdonosaira terjed ki.

(2) A rendelet alkalmazása szempontjából önkormányzati beruházásnak számít a teljes egészében vagy részben az Önkormányzat mindenkori költségvetéséből finanszírozott beruházás, illetőleg minden olyan út, járda és közműépítés, amelyben az Önkormányzat szerződő fél."

„5. § (5) Az Önkormányzat – az út, járda és közműépítési beruházás megkezdésével, azaz a kivitelezést elnyerő vállalkozóval kötendő válalkozási szerződés megkötését követően, de legkésőbb a beruházás műszaki átadás-átvételét követő 12 hónapon belül – az érintett ingatlantulajdonost az (1) bekezdés szerint kötelezi a hozzájárulás megfizetésére."

6. Az Örm.2. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„7. § E rendelet 2002. október 1. napján lép hatályba, de rendelkezéseit a folymatban lévő ügyekre is alkalmazni kell."

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az alkotmányjogi panaszt vizsgálta. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálása.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A (2) bekezdés értelmében az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított 60 napon belül lehet az Alkotmánybírósághoz írásban benyújtani.

„Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata az, hogy az Abtv. 48. §-ának (1)–(2) bekezdésében foglaltakat együttesen kell értelmezni és figyelembe venni [23/1991. (V. 18.) AB határozat, ABH 1991, 311.]. Ebből következik, hogy az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerinti jogorvoslatokon is csak azokat a jogorvoslatokat kell érteni, amelyeket az ügy jogerős befejezéséig terjeszthetők elő. Az alkotmányjogi panaszra megállapított határidő számítása szempontjából tehát a rendkívüli jogorvoslatokat figyelmen kívül kell hagyni. Vagyis a rendkívüli jogorvoslatoknak (perújítás, felülvizsgálati kérelem stb.) az alkotmányjogi panasz benyújtására megállapított határidőt meghosszabbító hatálya nincs." [41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 309.]

Az indítványozó által támadott Kfv.III.37.237/2004/5. számú ítéletét a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati kérelem folytán hozta. Az indítványozó által vitatott közigazgatási határozat ügyében a jogerős, 22.K.32.053/2003/11. számú ítéletet a Fővárosi Bíróság 2004. május 18-án hozta meg. Ezen ítélet ellen lett volna lehetősége az indítványozónak a kézhezvételt követő 60 napon belül előterjeszteni alkotmányjogi panaszt. Az indítványozó azonban felülvizsgálati kérelmet nyújtott be – ami rendkívüli jogorvoslat – és csak annak elutasítását követően fordult az Alkotmánybírósághoz, így indítványa az Alkotmánybírósághoz 2005. szeptembet 27-én érkezett, tehát nyilvánvalóan elkésett.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: Ügyrend) 29. § *e)* pontja alapján visszautasította, mert az alkotmányjogi panasz előterjesztésének törvényi feltételei nem állnak meg, az alkotmányjogi panaszt nem a Fővárosi Bíróság jogerős ítélete ellen és nem a törvényben előírt határidőben nyújtották be.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2. Az Alkotmánybíróság ezt követően utólagos normakontroll keretében vizsgálta az Ör. és módosításai támadott rendelkezéseinek az alkotmányosságát.

a) Az indítványozó azt állította, hogy az Ör. 1. § (2) bekezdésének korábbi és hatályos szabályozása is ellentétes az Ét. 28. § (2) bekezdésével, az Alkotmánnyal is, mert az önkormányzat kiszélesítette a felhatalmazását. Az Ét. 28. § (2) bekezdése alapján a helyi közút, illetve közmű költsége részben vagy egészben akkor hárítható át, ha azt az önkormányzat létesítette. Az indítványozó állítása szerint azonban az állami költségvetés finanszírozta, ezért nem hárítható át. Ezt az állítását az indítványozó azonban nem igazolta, a bíróság pedig megállapította, hogy az út aszfaltozása önkormányzati beruházásban valósult meg.

Az indítványozó hivatkozott arra, hogy az Ör. 1. §-át többször módosították. Megalkotásakor (2000. május 29-én) az Ör. „önkormányzati beruházásból megvalósuló" közműfejlesztést tartalmazott. Az Ör.-nek a 36/2001. (V. 23.) számú rendelettel (Örm.1.) történt módosítása a költségek áthárítását akkor is lehetővé tette, ha az önkormányzat a szerződő fél és ez – az indítványozó véleménye szerint – ellentétes az Ét. 28. § (2) bekezdésével, ezért alkotmányellenes. Az Ét. 28. § (2) bekezdése szerint, ha a kiszolgáló utat, illetőleg közművet a települési önkormányzat megvalósította, annak költségét részben, de legfeljebb a költségek 90%-áig az érintett ingatlanok tulajdonosaira áthárithatja. (Korábban a költségek részben vagy egészben voltak áthárithatóak. Az alkotmányossági kérdés elbírálását azonban ez a módosítás nem befolyásolja.) Az Ét. nem tartalmaz olyan megkötést, hogy az önkormányzat miként, hogyan gondoskodik a beruházás megvalósításáról, következésképpen az Ör. 1. § (2) bekezdésének a vitatott módosítása nem ellentétes az Ét. 28. § (2) bekezdésével, és nem ütközik az Alkotmányba.

b) Az indítványozó állította, hogy az Ör. módosításai azért is alkotmányellenesek, mert „elévült" önkormányzati követelések érvényesítését szolgálták, az indítványozó ügyében a legutóbbi módosítást nem lehetett volna alkalmazni. Az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg:

– Az Ét. 28. § (2) bekezdése a beruházás költségeinek áthárithatóságáról rendelkezik, de nem állapít meg határidőt a költségáthárításra. Felhatalmazást ad arra, hogy a települési önkormányzat rendelettel szabályozza a hozzájárulás mértékét és a megfizetés módját.

– Az Ör. 1. §-a arról rendelkezett, hogy az önkormányzat a saját beruházásban megvalósuló útépítési és közművesítési beruházásoknál az útépítéssel, illetve közművesítéssel érintett ingatlanok tulajdonosaira hozzájárulást vet ki, és a költségektől függetlenül állapította meg a hozzájárulás összegét. Az Ör. a hozzájárulás kivetésére és befizetésére határidőt nem állapított meg.

– Az Örm.1. az Ör. új 5. §-át állapította meg. Ennek (1) bekezdése alapján a hozzájárulást a polgármester állapítja meg határozatban. Az (5) bekezdés szerint: „Az önkormányzat a hozzájárulás megfizetésére – az út, járda és közműépítési beruházás megkezdésével, azaz a kivitelezést elnyerő vállalkozóval kötendő vállalkozási szerződés megkötését követő 90 napon belül – az érintett ingatlan tulajdonost az (1) bekezdés szerint kötelezi." Ezzel egyidejűleg az Ör. 6. §-át kiegészítő (2) bekezdés szerint az új rendelkezéseket a 2001. június 1. napját követően kezdődő önkormányzati beruházásokra kell alkalmazni.

– Az Örm.2.-vel módosított Ör. 5. § (5) bekezdése a következő: „Az Önkormányzat – az út, járda és közműépítési beruházás megkezdésével, azaz a kivitelezést elnyerő vállalkozóval kötendő vállalkozási szerződés megkötését követően, de legkésőbb a beruházás műszaki átadás-átvételét követő 12 hónapon belül – az érintett ingatlantulajdonost az (1) bekezdés szerint kötelezi a hozzájárulás megfizetésére."Az Örm. 2. 7. §-a szerint e rendelet 2002. október 1. napján lép hatályba, de rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni kell. Ez utóbbi rendelkezésről állította az indítványozó, hogy visszamenő hatályú, már elévült követelés érvényesítését tette lehetővé, ennek alapján kötelezték hozzájárulás fizetésére, ezért alkotmányellenes, ütközik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, a Jat. 12. § (1)–(3) bekezdéseibe.

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében hatályos jogszabály alkotmányosságát vizsgálja. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Örm.2. 7. §-ának azon szabálya, amely szerint rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni kell, átmeneti szabály. Nem volt már hatályban akkor sem, amikor az indítvány az Alkotmánybírósághoz megérkezett (2005. szeptember 27.).

„Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja, hogy a jogalkotásról szóló szóló 1987. évi XI. törvény 13. §-át – amely szerint a jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi, vagy ha a jogszabályban meghatározott határidő lejárt – a jogszabály alkalmazhatóságára vonatkozó rendelkezésként értelmezi. Az Alkotmánybíróság több határozatában »megállapította, hogy a szabály alkalmazására jogszabályban előírt határidő leteltével, azzal, hogy a kifejezetten hatályon kívül nem helyezett jogszabályi rendelkezések teljesedébe mentek, már nincs mód arra, hogy a jogalanyok a jogszabályi rendelkezés alapján jogot szerezzenek, a jogszabály lényegében hatályát vesztette.« (1239/B/1990. AB végzés, ABH 1991, 905, 906.; 298/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 696, 700.; 880/B/1992. AB végzés, ABH 1996, 803, 804, 806.)" (663/D/2000. AB határozat, ABH 2003, 1223, 1227–1228.)

Az Örm.2. 7. § átmeneti rendelkezése nem tekinthető hatályosnak, nem volt már hatályos az indítványnak az Alkotmánybírósághoz való megérkezésekor sem.

Az Alkotmánybíróság kialakított gyakorlata szerint hatályon kívül helyezett, nem hatályos jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát csak abban az esetben vizsgálja, ha az eljárás az Abtv. 38. § (1) bekezdés szerinti bírói kezdeményezés vagy a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján indult. (807/B/1994. AB végzés, ABH 1998, 1112.; 298/B/1993. AB végzés, ABH 1999, 818, 819.; 663/D/2000. AB határozat, ABH 2003, 1223, 1228.)

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az indítványozó beadványa alkotmányjogi panaszként – amelynek keretében lehetett volna vizsgálni a támadott rendelkezés alkotmányosságát – a törvényi feltételek nem teljesítése miatt nem volt elbírálható. Utólagos normakontroll keretében pedig már nem vizsgálható nem hatályos jogszabályi rendelkezés alkotmányossága. Ezért az Örm.2. 7. §-a „de rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni kell" szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmánybíróság visszautasította az Ügyrend 29. § *f)* pontja alapján.

Budapest, 2008. március 31.

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

Dr. Kovács Péter s. k., alkotmánybíró

643/B/2007. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság folyamatban levő ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének megállapítására, valamint alkalmazási tilalmának kimondására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény végrehajtásának szabályairól szóló 79/2004. (V. 4.) FVM rendelet 12. § (3) és (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására, valamint ezen rendelkezéseknek a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság előtt folyamatban levő 12.K.27.071/2007. számú perben történő alkalmazási tilalmának kimondására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság bírája az előtte 12.K.27.071/2007. számon folyamatban lévő perben az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. §-ára hivatkozva indítványozta a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény végrehajtásának szabályairól szóló 79/2004. (V. 4.) FVM rendelet (a továbbiakban: R.) 12. § (3) és (4) bekezdései alkotmányellenességének megállapítását, valamint az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján a támadott rendelkezéseknek a folyamatban lévő perben történő alkalmazhatósági tilalmának kimondását.

Álláspontja szerint a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvénynek (a továbbiakban: Vtv.) a végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megalkotására vonatkozó felhatalmazása alapján a jogalkotó nem volt jogosult a Vtv.-nek a 14. § (1) és (2) bekezdésekben szabályozott hirdetményre vonatkozóan a 12. § (3)–(5) bekezdéseiben előírt követelményeken túlmenően további, a R. 12. § (3) és (4) bekezdéseiben rögzített többletkövetelményeket előírni. Nézete szerint a végrehajtási rendelet támadott rendelkezései ezzel sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét, valamint a 7. § (2) bekezdése szerinti jogforrási hierarchia rendjét.

Beadványában a kezdeményező hivatkozik az Alkotmánybíróság több határozatára, melyek szerint „a végrehajtás során hozott szabályok a fogalmat kitölthetik, az időtartamot meghatározhatják, de a törvény által megfogalmazott rendelkezéseket nem szűkíthetik" [17/1990. (VII. 31.) AB határozat, ABH 1990, 173.]; „alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal; végrehajtási jogszabály alkotására adott felhatalmazás kereteit a felhatalmazás jogosultja nem lépheti túl [12/1991. (IV. 12.) AB határozat, ABH 1991, 392.]; „a végrehajtási jogszabályok – az alapjukat szolgáltató rendelkezések keretei között – elsősorban olyan részletes szabályokat határoznak meg, amelyek az alaprendelkezések megvalósulását segítik elő. A felhatalmazás kereteinek túllépése – a jogforrási hierarchia rendjének megsértése miatt [Alkotmány 7. § (2) bekezdése] – alkotmányellenességet eredményez" [63/2006. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2006, 716.].

II.

Az Alkotmánynak a kezdeményezés által hivatkozott rendelkezései:

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

„7. § (2) A jogalkotás rendjét törvény határozza meg, amelynek elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazat szükséges."

A Vtv.-nek a kezdeményezéssel érintett rendelkezései:

„12. § (1) Társult vadászati jog esetén a föld tulajdonosai

a) a tulajdonosi képviselet formájáról, a képviselő személyéről,

b) a vadászterület határának megállapítására, megváltoztatására irányuló, e törvényben foglaltaknak megfelelő tartalmú kérelem előterjesztéséről,

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

c) a vadászati jog gyakorlásának, illetőleg hasznosításának módjáról, feltételeiről a vadászterület kiterjedésének megállapításánál figyelembe vett összes földterület – ideértve a medret is – összes tulajdonosának a tulajdoni hányada arányában számított szótöbbséggel határoznak a földtulajdonosok vadászati közösségének gyűlésén (a továbbiakban: földtulajdonosok gyűlése), és ebben az arányban viselik a vadászati jog gyakorlásával vagy hasznosításával kapcsolatos terheket, valamint részesednek annak hasznaiból."

„13. § (3) A 12. § szerinti kérdésekben hozott határozatot írásba kell foglalni. A határozatról készült és két tanúval hitelesített okirat egy példányát a vadászati hatóságnak nyilvántartásba vétel céljából az aláírást követő tizenöt napon belül meg kell küldeni."

„14. § (1) Társult vadászati jog esetén a 12. § szerinti kérdésekben való határozat meghozatalát a vadászterület tulajdonosainak a 12. §-ban foglaltak szerint számított egyharmada kezdeményezheti. A kezdeményezőnek a vadászati hatóság és az érintett települések önkormányzata hirdetőtábláján legalább harminc napra hirdetményt kell közzétennie, amelynek tartalmaznia kell a földtulajdonosok gyűlésének helyét, idejét és napirendi pontjait, a képviselet szabályaira való figyelmeztetést, továbbá a 12. § (1) bekezdésének *b)* pontja esetében a kialakítandó vadászterület térképi megjelölését.

(2) Érvényes határozat csak akkor hozható, ha a földtulajdonosok gyűlésének összehívása érdekében eleget tettek az (1) bekezdésben foglalt eljárásnak."

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

a) a törvény végrehajtásával kapcsolatos részletes szabályokat,

...

rendeletben állapítsa meg."

A R.-nek a kezdeményezés által alkotmányellenesnek tartott rendelkezései:

„12. § (3) A földtulajdonosok gyűlését összehívó földtulajdonosoknak a hirdetményen nyilatkozniuk kell a tulajdonukban lévő, illetve képviselők esetében az általuk képviselt földterületekről a helyrajzi számának és nagyságának megjelölésével.

(4) A hirdetményen fel kell tüntetni, hogy a földtulajdonosi gyűlés összehívóinak helyrajzi szám szerinti összes földtulajdonának területe hogyan aránylik a vadászterület teljes területéhez."

III.

A bírói kezdeményezés nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a kezdeményezés alkotmányossági vizsgálata során azt kellett vizsgálnia, hogy a R. támadott szabályai valóban túllépték-e a törvényben kapott felhatalmazás kereteit.

A Vtv. 12. § (1) bekezdésben foglalt szabály szerint az úgynevezett társult vadászati jog gyakorlása esetén a föld tulajdonosai az ott meghatározott kérdésekben szótöbbséggel határoznak. A szótöbbség számításának módjára vonatkozóan a 12. § (1) bekezdés *c)* pontjának rendelkezése szerint azt „a vadászterület kiterjedésének megállapításánál figyelembe vett összes földterület összes tulajdonosának a tulajdoni hányada arányában" kell meghatározni. A vadászati közösségben részt vevők szavazati joga tehát lényegében a földtulajdonuk arányához igazodik.

A Vtv. 14. § (1) bekezdése szerint az így számított szavazati joggal rendelkezők egyharmada kezdeményezheti a földtulajdonosok gyűlésének összehívását a 12. §-ban meghatározott kérdésekben való határozatok meghozatala céljából. A (2) bekezdés rendelkezése – többek között – ezen kritérium teljesítését is az érvényes határozat meghozatalának feltételévé teszi. A kezdeményezés hirdetmény útján történik.

A R.-nek a kezdeményezés által a törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedőnek, és ezáltal alkotmányellenesnek tartott szabályai azt írják elő, hogy a földtulajdonosok gyűlését összehívó hirdetménynek tartalmaznia kell a kezdeményezők tulajdonában álló földterületek helyrajzi számát és nagyságát (térmértékét), valamint azt, hogy ezen összes földterület hogyan aránylik a vadászterület teljes területéhez. Ez a követelmény tartalmilag a Vtv. 14. § (1) bekezdésében meghatározott, a földtulajdonosok gyűlésének összehívására előírt egyharmados tulajdonosi képviselet meglétét és ellenőrizhetőségét biztosítja. A támadott rendelkezések tehát nem tartalmaznak többet, mint annak meghatározását, hogy a Vtv. 14. § (1) bekezdésében rögzített, a kezdeményezőkre vonatkozóan előírt egyharmados tulajdoni hányadot hogyan kell igazolni.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a végrehajtási rendelet megalkotása során a R. támadott szabályaival a jogalkotó nem lépte túl a törvényi felhatalmazás kereteit, a R. támadott szabálya magasabb szintű jogszabállyal nem ellentétes, ezért az alkotmányellenesség megállapítására irányuló bírói kezdeményezést elutasította. A törvényi keretek betartása, a felhatalmazás túllépésének hiánya miatt az Alkotmánybíróság a kezdeményező által felhívott alkotmányi rendelkezésekkel való összefüggést érdemben nem vizsgálta.

2. Mivel a támadott rendelkezések alkotmányellenességét állító kezdeményezést az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak, ezért a bírói kezdeményezésnek az alkalmazási tilalom kimondására irányuló kérelmét is elutasította.

Budapest, 2008. március 10.

Dr. Kukorelli István s. k., alkotmánybíró — *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k., előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., alkotmánybíró

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK VÉGZÉSEI

1166/B/2001. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény 3. § (1) bekezdése, 22. § (4)–(7) bekezdése és 123. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Mpt.) 3. § (1) bekezdése, 22. § (4)–(7) bekezdései és 123. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és a hivatkozott rendelkezések megsemmisítését kérve. Az indítványozó azt kifogásolja, hogy az Mpt. 2001. évi LXXXIV. törvény által beiktatott módosításai közül azok, amelyek megszüntetik a pályakezdők kötelező magánnyugdíj-pénztári taggá válását alkotmányellenesek [3. § (1) bekezdés, 22. § (4)–(7) bekezdés]. Alkotmányellenesnek véli továbbá a törvény újonnan beiktatott 123. § (3) bekezdését is, amely „a korábbi években törvény erejénél fogva kötelezően magánnyugdíj-pénztári taggá váltak esetében lehetővé teszi a magánnyugdíj-pénztárból való kilépést”. Ezen rendelkezés szerinte az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvének szerves részét képező jogbiztonság követelményét sérti, továbbá „a magánnyugdíjpénztárakba már eddig befizetők vagyonait” is érinti. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tulajdon alapjogi védelme kiterjed a vagyonra is, így szerinte sérül az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jog is.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően az Mpt. indítványozó által alkotmányellenesnek vélt rendelkezései jelentősen megváltoztak. A jogszabályváltozás következtében az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma már nem áll fenn, mivel az Mpt. kifogásolt, a pályakezdők kötelező magánnyugdíj-pénztári taggá válását megszüntető rendelkezései helyébe új szabályok léptek, így a 3. § (1) bekezdése helyébe az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIX. törvény (a továbbiakban: Ajektv.) 163. §-a iktatott be új szövegrészt, a 22. § (4)–(7) bekezdéseit pedig tartalmilag egyrészt az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény 254. § *b)* pontja, másrészt az Ajektv. 209. § *b)* pontja lényegesen módosította. Mindezen módosítások következtében a hatályos Mpt. szerint a pályakezdőknek kötelező magánnyugdíj-pénztárba belépniük.

A fentiekben kifejtettek alapján az indítvány tárgytalanná vált, ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 31. § *a)* pontja értelmében (ABH 2003, 2065, 2076.) a jelen esetben az Mpt. 3. § (1) bekezdése és 22. § (4)–(7) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszüntette.

Az indítványozó kéri továbbá az Mpt. 123. § (3) bekezdése alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését is, mivel szerinte e rendelkezés sérti az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jogot. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hivatkozott rendelkezést az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény 2. § 317. pontja hatályon kívül helyezte. Ezért az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. § *a)* pontja alapján az Mpt. 123. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárását is megszüntette.

Budapest, 2008. március 11.

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

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

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

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

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

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

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

73/B/2002. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény 31. § (6) bekezdése és a 88. § (1) bekezdés *f)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az Alkotmánybírósághoz a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény (a továbbiakban: Kbtv.) 31. § (6) bekezdése és a 88. § (1) bekezdés *f)* pontja alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére két indítvány érkezett. Az első indítványozó a Kbtv. 31. § (6) bekezdése és a 88. § (1) bekezdés *f)* pontja rendelkezéseit az Alkotmány 2. § (1) bekezdése és a 70/A. § – vélt – sérelme miatt támadta. A második indítványozó a Kbtv. 88. § (1) bekezdés *f)* pontjának alkotmányellenességét állította az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdésének és a 70/E. § (1) bekezdésének sérelme miatt.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat tartalmi azonosságuk miatt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján egy eljárásban történő elbírálásra egyesítette.

A Kbtv.-t 2004. május 1-jétől hatályon kívül helyezte a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 405. § (1) bekezdés *a)* pontja. A Kbt. 6. § (1)–(2) bekezdése és a 340. § (2) bekezdés *e)* pontja módosítva tartalmazza a Kbtv. 31. § (6) bekezdésének és a 88. § (1) bekezdés *f)* pontjának – indítványozók által sérelmezett – rendelkezését. A jogkövetkezményekre vonatkozó módosítás a „bírságot köteles kiszabni" törvényi szabályozást változtatta meg „bírságot szabhat ki" szabályozásra.

Az Alkotmánybíróság ezért – határidő tűzésével – felhívta az indítványozókat, hogy nyilatkozzanak arra vonatkozóan, hogy a Kbtv. hatályon kívül helyezése miatt az új törvényi rendelkezésekre kiterjesztve fenntartják-e az indítványaikat és amennyiben igen, jelöljék meg, hogy az új törvényi rendelkezéseket az Alkotmány mely rendelkezéseivel és milyen indokok alapján tartják ellentétesnek. Az indítványozók a felhívásra nem válaszoltak.

A Kbtv. hatályát vesztette, és ezzel – az új törvényi szabályozásra tekintettel – az indítványok tárgytalanná váltak, az indítványozók a Kbt. rendelkezéseire az indítványaikat nem terjesztették ki, ezért az Alkotmánybíróság a Kbtv. 31. § (6) bekezdése és a 88. § (1) bekezdés *f)* pontja alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárását az Ügyrend 31. § *a)* pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2008. március 17.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Kukorelli István
alkotmánybíró helyett

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

279/B/2002. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 7. § (5) bekezdése, 17. § (1) bekezdés *g)* pontja, 22. § *k)* pontja, 48. § *e)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó az Alkotmánybíróság előtt utólagos normakontrollra irányuló eljárást kezdeményezett a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Köjtv.) vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettséget szabályozó 7. § (5) bekezdése, 17. § (1) bekezdése *g)* pontja, 22. § *k)* pontja, 48. § *e)* pontja alkotmányellenességének megállapítása, és megsemmisítése iránt. Az indítványozó szerint a Köjtv. vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettséget szabályozó rendelkezései sértik az Alkotmány 59. §-ában

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

rögzített magántitok, valamint a személyes adatok védelméhez fűződő jogot.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az indítványában megjelölt jogszabályi rendelkezéseket időközben az egyes vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Vnytv.) 25. § *a)* pontja hatályon kívül helyezte, és ezen rendelkezések helyébe a Vnytv. vonatkozó rendelkezései léptek.

Az Alkotmánybíróság a jogszabályváltozásra tekintettel felhívta az indítványozót, hogy nyilatkozzon, fenntartja-e indítványát, illetve kívánja-e módosítani. Az indítványozó válaszában indítványát visszavonta.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a alapján az arra jogosult indítványa alapján jár el. Tekintettel az indítvány visszavonására az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § *d)* pontja alapján – megszüntette.

Budapest, 2008. március 18.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Holló András
alkotmánybíró helyett

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

539/B/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány rendelkezésének értelmezésére irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 71. § (1) bekezdésének a „titkos szavazással” szövegrésze értelmezésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

Az indítványozó idézte az Alkotmány 71. § (1) bekezdését: „Az országgyűlési képviselőket, az Európai Parlament képviselőit, a helyi önkormányzati képviselőket, valamint a polgármestert és a fővárosi főpolgármestert a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választják.” Kérte: az Alkotmánybíróság alakítsa ki álláspontját arról, hogy mit kell a szavazás titkosságán érteni. Az indítvány tartalmában tehát alkotmányértelmezést kért. Az indítványozó ismertette a saját véleményét, miszerint a szavazás akkor tekinthető titkosnak, ha a választási rend, az eljárási szabályok gondoskodnak arról, hogy a választópolgáron kívül – törvényesen – senki se tudhassa meg, hogyan szavazott a választópolgár. Véleménye szerint „nincsenek összhangban a választás titkosságának alkotmányos alapelvével az olyan jogszabályi rendelkezések, melyek alkalmazása nyomán reális lehetőség van arra, hogy valamely állampolgár szavazata – akár a választási szervek tagjai, munkatársai előtt is – nyilvánvalóvá váljon.” Azt állította, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény bizonyos rendelkezései – a fenti, saját értelmezésében – nincsenek összhangban az Alkotmánnyal, ezért indítványozta e rendelkezések – különösen e törvény 30. § (1) bekezdés *c)* pontjának, a 67. § (1) bekezdés harmadik tagmondatának, valamint IX. fejezetének – megsemmisítését.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § *g)* pontja alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik az Alkotmány rendelkezéseinek az értelmezése. Az Abtv. 20. §-a szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Az indítványozási joggal rendelkezők körét ugyancsak az Abtv. állapítja meg. Az Abtv. 21. § (6) bekezdése alapján az Alkotmány értelemzésére irányuló eljárást az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész indítványozhatja. Az indítványozó nem tartozik ebbe a körbe, tehát nem jogosult kezdeményezni az Alkotmány rendelkezésének az értelmezését.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § *c)* pontja szerint visszautasítja az indítványt, ha az eljárás indítványozására az indítványozónak nincs jogosultsága. Az indítványozó nem jogo-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sult az Alkotmány rendelkezése értelmezésének az indítványozására, ezért az Alkotmánybíróság visszautasította az indítványt.

Budapest, 2008. március 11.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

848/B/2004. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról szóló 2004. évi LVII. törvény 11. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról szóló 2004. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Epjtv.) 11. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére terjesztett elő indítványt az Alkotmánybírósághoz. Álláspontja szerint a támadott törvényi rendelkezés sérti a jogállamiság elvét [Alkotmány 2. § (1) bekezdés], mivel olyan privilégiumot biztosít az európai parlamenti képviselőknek, amely még az országgyűlési képviselőket sem illeti meg. Az indítványozó szerint sérül a bíróság előtti egyenlőség alkotmányi rendelkezése is [Alkotmány 57. § (1) bekezdés], mert a kifogásolt szabály gátolja, illetve megnehezíti más személyek alkotmányos joggyakorlását.

Az indítványozó kifejtette, hogy a tanúmeghallgatás „évezredek óta fontos, legtöbbször nélkülözhetetlen" bizonyítási eszköz, és a bizonyítási eljárásban (így a tanúmeghallgatás során is) érvényesülnie kell a közvetlenség elvének.

Annak a lehetővé tétele, hogy az európai parlamenti képviselő fontosnak vélt feladataira hivatkozással maga döntse el, hogy tanúként, illetve szakértőként, óhajt-e és ha igen, úgy mikor bíróság vagy más hatóság előtt megjelenni az indítványozó szerint nem engedhető meg. Az indítványozó álláspontja szerint a kifogásolt törvényi rendelkezés a perek elhúzódását fogja eredményezni, és ennek következtében sérül a védelemhez való jog [Alkotmány 57. § (3) bekezdés].

Az indítványozó nézete alapján „elfogadhatatlan", hogy a támadott törvényi rendelkezés következtében „a perek és más hatósági eljárások elhúzódjanak, meghiúsuljanak, sérüljön az ártatlanság vélelme, vagy lehetetlenné váljék az igazság kiderítése".

Az indítványozó az Epjtv. 11. § (3) bekezdésének általa állított alkotmányellenességét – a hivatkozott alkotmányi rendelkezéseken túlmenően – az Alkotmány 45. § (1) bekezdésének, 50. §-ának és 70/A. §-ának a sérelmére is alapította.

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány vizsgálata során észlelte, hogy az indítvány benyújtását követően – 2006. november 18-i hatállyal – az Epjtv. 11. §-át hatályon kívül helyezte az egyes törvények mentelmi jogra vonatkozó rendelkezéseinek módosításáról rendelkező 2006. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Epjtv mód.) 10. § (2) bekezdése. Az Epjtv. indítvány elbírálásakor hatályos, az Epjtv mód. 10. § (2) bekezdésével megállapított 11. §-a már nem tartalmazza az indítványozó által támadott törvényi rendelkezést.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.], továbbá akkor vizsgálja, ha a hatályát vesztett jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést (137/B/1991. AB végzés, ABH 1992, 456, 457.).

A vizsgált ügyben az indítványozó által előterjesztett indítvány nem bírói kezdeményezés, és nem alkotmányjogi panasz, továbbá az Epjtv. indítvánnyal támadott 11. § (3) bekezdésének helyébe lépő és az elbírálás időpontjában hatályos 11. §-a a sérelmezett rendelkezést nem tartalmazza.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak köz-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

zétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. §-ának *a)* pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2008. március 11.

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

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

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

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

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

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

726/D/2005. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Pesti Központi Kerületi Bíróság 6.B. V. 24881/2003/6. számú végzése, a Fővárosi Bíróság 20. Bf. V. 5761/2004/2. számú végzése, valamint a Legfelsőbb Bíróság Bfv. I. 1.007/2004/6. számú végzése ellen benyújtott, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 179. és 180. §-a, továbbá a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 250. § (4)–(5) és (7) bekezdése, a 251. § (1) bekezdése, a 252. § (1) és (2) bekezdése, a 253. § (1) és (2) bekezdése, a 254. § (1) bekezdés második mondata „szükség esetén" szövegrésze, a 267. § (1) bekezdés *a)* és *h)* pontja, a 373. § (1) bekezdés II. *a)* pontja, valamint 501. § (2) bekezdés „és az eljárás megszüntetéséről" szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozók, akik a rágalmazás miatt indított magánvádas büntető ügyben a feljelentők voltak, alkotmányjogi panaszt nyújtottak be a Pesti Központi Kerületi Bíróság 6.B. V. 24881/2003/6. számú és a Fővárosi Bíróság 20. Bf. V. 5761/2004/2. számú, a büntetőeljárást bűncselekmény hiányában megszüntető végzései ellen, valamint a Legfelsőbb Bíróság Bfv. I. 1.007/2004/6. számú, a jogerős végzéseket hatályukban fenntartó végzése ellen.

1.1. Az alkotmányjogi panasz egyrészt a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 179. és 180. §-ában meghatározott rágalmazás, illetve becsületsértés tényállásaihoz kapcsolódó egységes bírói gyakorlat törvényi alapjainak hiányát sérelmezi. A bírói gyakorlat – figyelemmel a korábbi törvényi szabályozásra is – e bűncselekményekkel összefüggésben jogellenességet kizáró okokat alakított ki. A hatóság előtt folyamatban lévő ügyben az ügyfél, illetve képviselőjének tényállítása, amennyiben az ügy érdekében, azzal összefüggésben, az ügy elbírálásához szükséges keretben történik, még akkor sem valósít meg bűncselekményt, ha az egyébként általában és objektíven alkalmas a becsület csorbítására. Az indítványozók szerint a kifejezett törvényi rendelkezés hiánya jogbizonytalansághoz vezet, a kialakult helyzet nem felel meg az Alkotmány 50. § (3) bekezdésének, sérti az Alkotmány 50. § (1) bekezdését, és nem érvényesül az Alkotmány 77. § (2) bekezdése sem. Erre tekintettel kérték a Btk. 179. és 180. §-ainak megsemmisítését.

1.2. Az első fokon eljárt bíróság az eljárást megszüntető végzést a személyes meghallgatást követően, tárgyaláson kívül hozta meg a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) Be. 501. § (2) bekezdése alapján. Az indítványozók álláspontja szerint a tárgyaláson kívüli határozathozatal lehetősége, valamint az, hogy a Be. a magánvádas eljárásban nem teszi lehetővé a tárgyalás tartásának kikényszerítését, sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében biztosított alapjogokat. Ezért kérték a Be. 501. § (2) bekezdéséből az „és az eljárás megszüntetéséről" szövegrész, továbbá ezzel összefüggésben a Be. 267. § (1) bekezdés *a)* és *h)* pontjának megsemmisítését (a bíróság az eljárást megszünteti, ha a vád tárgyává tett cselekmény nem bűncselekmény, illetve ha a vádlottat megrovásban részesíti), a megsemmisített jogszabályok visszamenő hatályú kizárását az eljárásból, továbbá a jogállamiság sérelmének megállapítását és a jogalkotó felhívását a szükséges jogszabályok megalkotására.

1.3. A személyes meghallgatás jegyzőkönyvével összefüggő hibákra tekintettel az alkotmányjogi panaszban sérelmezték, hogy „a jegyzőkönyvre és iratok kezelésére vonatkozó szabályozás nem felel meg a jogbiztonság, az ellenőrizhetőség, a megváltoztathatatlanság (illetve a megváltozás követése) – azaz a demokratikus jogállamiság – követelményeinek", a hatályos szabályozás szerinti eljárás sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdését. Ezért kérték a Be. 250. § (4)–(5) és (7) bekezdésének, a Be. 254. § (1) bekezdésének, továbbá a Be. 254. § (1) bekezdés második mondata „szükség esetén" szövegrésze megsemmisítését.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

1.4. Az indítványozók a jogerős bírósági végzések ellen benyújtott felülvizsgálati indítvány okát – a rágalmazást érintő anyagi jogszabálysértés mellett – abban jelölték meg, hogy az eljárásban sem az első fokú, sem a másodfokú bíróság nem volt szabályszerűen megalakítva, amit a Legfelsőbb Bíróság elutasított. Ezért az alkotmányjogi panaszban sérelmezték, hogy a Be. 373. § (1) bekezdés II. *a)* pontja „tartalmának meghatározása, illetve az arra vonatkozó pozitív szabályozás hiányában jogbizonytalanság áll fenn abban a kérdésben, hogy a bíróság mikor tekinthető szabályszerűen megalakítottnak, és az abszolút hatályon kívül helyezési ok (semmisségi ok) következményei – az eljárás megismétlésére utasítással – mikor alkalmazhatók a másodfokú bíróság, illetve a Legfelsőbb Bíróság részéről." Ezért kérték a Be. 373. § (1) bekezdés II. *a)* pontjának megsemmisítését.

2. Az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényben (a továbbiakban: Abtv.) meghatározott feltételeknek.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, 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) bekezdése szerinti jogorvoslati lehetőségeken azokat a jogorvoslatokat kell érteni, amelyek az ügy jogerős befejezéséig terjeszthetők elő, vagyis az alkotmányjogi panaszra megállapított határidő számítása szempontjából a rendkívüli jogorvoslatokat figyelmen kívül kell hagyni, a rendkívüli jogorvoslatoknak – a jelen ügyben a felülvizsgálatnak – az alkotmányjogi panasz benyújtására megállapított határidőt meghosszabbító hatálya nincs. [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361, 362.; 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 309–310.].

Miután a Pesti Központi Kerületi Bíróság 6.B. V. 24881/2003/6. számú végzésének dátuma 2004. január 26. napja, a Fővárosi Bíróság pedig 2004. március 25. napján hozta meg a 20. Bf. V. 5761/2004/2. számú végzését, a 2005. július 28-án postára adott alkotmányjogi panasz nyilvánvalóan elkésett.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata (ABH 2003, 2065.) 29. § *e)* pontja alapján – visszautasította.

Budapest, 2008. március 31.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

887/D/2005. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága mint felülvizsgálati bíróság Kfv. III.37.249/2004/6. számú ítélete ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló tényállás szerint a bíróság előtt társadalmi szervezet megszüntetésének megállapítása iránt indított perben az indítványozó beavatkozóként olyan egyesület felosztható vagyonának megállapítását és hitelezői követelésének kielégítését kérte, amelynek megszűnését a bíróság az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény (a továbbiakban: Egytv.) 16. § (2) bekezdés *e)* pontja alapján állapította meg. Az indítványozó kérelmét mind az első fokú, mind a másodfokú bíróság elutasította. Az ítéletek kifejtették, hogy az egyesület nem gazdálkodó szervezet, ezért ellene csőd- és felszámolási eljárás nem folytatható. Egyben hangsúlyozták, hogy a társadalmi szervezet vagyonáról való rendelkezés joga a társadalmi szervezet legfőbb szervét illeti meg, amely erről alapszabályban vagy külön határozatban rendelkezik. A Szegedi Ítélőtábla Pf. II.20.421/2003/4. számú ítéletében megállapította, hogy a hatályos szabályok nem hatalmazzák fel az ügyészséget felszámoló kijelölésére, kifejtette továbbá, hogy a társadalmi szervezet megszűnése

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

esetén a bíróságnak döntenie kell az esetleges vagyon állami tulajdonba adása és a vagyonfelhasználás módjának nyilvánosságra hozatala felől, amire a konkrét ügyben azért nem került sor, mert a feltárt adatok szerint az egyesületnek nem volt vagyona.

Az indítványozó a Szegedi Ítélőtábla Pf. II.20.421/2003/4. számú jogerős ítélete ellen 188/D/2002. ügyszám alatt alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, amelyet az Alkotmánybíróság végzésével visszautasított.

A jogerős ítélet ellen az indítványozó felülvizsgálati kérelemmel élt, amelyet a Legfelsőbb Bíróság Kfv. III.37.249/2004/6. számú ítéletében nem talált megalapozottnak, ezért azt hatályában fenntartotta. Ezt követően az indítványozó – a Szegedi Ítélőtábla Pf. II.20.421/2003/4. számú jogerős ítéletét támadó alkotmányjogi panasszal tartalmában megegyező – alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Legfelsőbb Bíróság mint felülvizsgálati bíróság Kfv. III.37.249/ 2004/6. számú ítélete ellen.

2. Az indítványozó álláspontja szerint az Egytv. 16. § (2) bekezdés *d)* és *e)* pontja – kellő és részletes szabályozás hiányában – nincs összhangban az Egytv. 21. § (1) bekezdésével és a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezéseivel, ezért sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt demokratikus jogállamiság követelményét, valamint az Alkotmány 9. §-ának a tulajdonformák egyenlőségét kimondó és az Alkotmány 13. §-ába foglalt „a tulajdon feltétlen tiszteletben tartására vonatkozó jogot". Indokolásában kifejti, hogy a jogállami követelményekkel ellentétes helyzetet eredményez, hogy a társadalmi szervezet bíróság által történő megszűnése esetén a törvény nem teszi kötelezővé a társadalmi szervezet vagyonának ellenőrizhető és hiteles feltárását. A társadalmi szervezet felszámolhatósága hiányában a vagyona tekintetében felelőtlenné válik, ezért a hitelezők kielégítése – amely nem a társadalmi szervezet belügye, hanem közügy – jogi szabályozásra szorul, amelynek hiánya sérti a tulajdonformák egyenlőségét.

Indítványa egyben kérelmet tartalmazott a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 163. § (2) bekezdése, az Egytv. 16. § (2) bekezdés *d)* és *e)* pontja, valamint az Egytv. 21. § (1) és (2) bekezdése tekintetében az alkalmazási tilalom konkrét ügyében történő megállapítására, kérte továbbá a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (a továbbiakban: Cstv.) 3. § (1) bekezdés *a)* pontja, valamint a Pp. 163. § (2) bekezdése megsemmisítését és a konkrét ügyében azokra nézve az alkalmazási tilalom megállapítását.

Az alkotmányjogi panasz a támadott rendelkezések kapcsán egyben a jogi szabályozatlanságra és a hézagos jogi szabályozatlanságból eredő alkotmányellenességre is hivatkozott.

II.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) és (2) bekezdéseiben foglalt feltételeknek:

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

(2) Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani."

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt törvényi feltételeket együttesen kell értelmezni, és figyelembe venni [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361–362.; 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 309.].

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó az alkotmányjogi panasszal támadott Legfelsőbb Bíróság mint felülvizsgálati bíróság Kfv. III.37.249/2004/6. számú ítéletét 2005. augusztus 11-én vette át, míg az alkotmányjogi panaszát 2005. szeptember 27-én, azaz hatvan napon belül adta postára. Ugyanakkor az Abtv. 48. § (2) bekezdése alapján az alkotmányjogi panaszra megállapított határidő számítása szempontjából a rendkívüli jogorvoslatokat általában figyelmen kívül kell hagyni [46/2003. (XI. 13.) AB határozat, ABH 2003, 488, 510.], kivéve, ha a panaszolt alapjog-sérelem a rendkívüli eljárásban hozott érdemi, jogerős döntésben alkalmazott norma miatt következik be [41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 309.]. Az Alkotmánybíróság abban az esetben számítja a felülvizsgálati eljárás során meghozott döntéstől az Abtv. 48. § (2) bekezdésében előírt hatvan napot, ha a rendkívüli eljárás során olyan jogszabályt alkalmaztak, amelyet az alapeljárásban nem, és az alkotmányjogi panasz kifejezetten a rendkívüli jogorvoslat (jelen esetben felülvizsgálati eljárás) során alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét állítja [23/1995. (IV. 5.) AB határozat, ABH 1995, 115, 118–119.].

Az indítványozó felülvizsgálati határozat ellen benyújtott alkotmányjogi panasza az Alkotmánybíróság által 188/D/2002. számú ügyben már elbírált alkotmányjogi panasszal lényegében megegyező kérelmet tartalmazott, ugyanakkor abban nem támasztotta alá, hogy alapjog-sérelme a jogerős döntés elleni rendkívüli jogorvoslati eljárásban alkalmazott, indítványában támadott rendelkezések folytán keletkezett. Így az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje szempontjából a rendkívüli jogorvoslatot figyelmen kívül kellett hagyni, mert a panasz benyújtására jogosult személy nem a felülvizsgálati bíróság határozata folytán került abba a helyzetbe, hogy az ügyében alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét és az emiatt bekövetkezett alkotmányos jogsérelmet állítja és panaszolja. Az indítványozó a Szegedi Ítélőtábla Pf. II.20.421/2003/4. számú jogerős ítéletét 2004. június 22-én vette át, így elmulasztotta az alkotmányjogi panasz előterjesztésére nyitva álló határidőt, beadványa tehát elkésett. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 29. § *e)* pontja alapján visszautasította.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a támadott rendelkezésekkel összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kérte.

Az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta az alkotmányjogi panasz elbírálására és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló hatásköreinek összefüggéseit. Az Abtv. 48. §-a szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételei közé tartozik, hogy az Alkotmányban biztosított jog sérelme „alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán" következzék be, így mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megállapítására irányuló indítvány alkotmányjogi panaszként való előterjesztése az Abtv.-ből nem vezethető le. Az Alkotmánybíróság általános gyakorlata szerint kizárja, hogy alkotmányjogi panasz alapján eljárva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet vizsgáljon. [1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1176.; 986/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 889, 900.; 27/2001. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 252, 257.; 1105/D/2004. AB határozat, ABH 2005, 1316, 1326.] Tekintettel arra, hogy az indítvány a jogerős ítéletet hozó bíróság által alkalmazott jogszabályok vonatkozásában nem felel meg az Abtv. 48. § (1) bekezdésében meghatározott, a fentiekben ismertetett feltételeknek, az Alkotmánybíróság azt – az Ügyrend 29. § *e)* pontja alapján – visszautasította.

Budapest, 2008. március 10.

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

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

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

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

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

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

245/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 a Vám- és Pénzügyőrségről szóló 2004. évi XIX. törvény 31. § (3) bekezdés *a)–d)* pontjai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybíróséghoz indítvány érkezett a Vám- és Pénzügyőrségről szóló 2004. évi XIX. törvény 31. § (3) bekezdés *a)–d)* pontjai alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése tárgyában.

Az indítványozó álláspontja szerint a támadott jogszabályhelyek sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezetett jogbiztonság követelményét. Indokolásul előadta, hogy – a bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtésre vonatkozó – sérelmezett rendelkezések azért alkotmányellenesek, mert nem felelnek meg a normavilágosság követelményének, s így önkényes jogértelmezésre adnak alapot. Hivatkozott továbbá arra, hogy az Alkotmánybíróság a 2/2007. (I. 24.) AB határozatban az ugyanilyen szabályozási tartalommal kialakított, más törvényekben szabályozott titkos eszközök alkalmazásával összefüggésben már megállapította az alkotmányellenességet.

2. Az indítvány benyújtását követően a szabályozás megváltozott.

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény és más törvények módosításáról szóló 2007. évi CLXXXIII. törvény 3. §-a – 2008. január 1-jei hatállyal – a támadott rendelkezések vonatkozásában új szabályozási tartalmat állapított meg.

Az indítványozó a sérelmezett szabályozás megváltozására tekintettel az alkotmányellenesség megállapítására és a jogszabály megsemmisítésére irányuló indítványát 2008. február 5-én érkezett beadványában visszavonta.

3. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Tekintettel arra, hogy az indítvány visszavonásra került, az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § *d)* pontjára is figyelemmel – megszüntette.

Budapest, 2008. március 4.

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

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

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

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

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

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

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK VÉGZÉSEI

207/B/2000. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Tordas Község Képviselő-testületének az állatok tartásáról szóló 1/1996. (I. 26.) sz. rendelet módosításáról szóló 12/1999. (XI. 17.) sz. rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó több okból kérte a Tordas Község Képviselő-testületének az állatok tartásáról szóló 1/1996. (I. 26.) sz. rendelet (a továbbiakban: Ör.) módosításáról szóló 12/1999. (XI. 17.) sz. rendelete (a továbbiakban: Örm.) alkotmányellenességének megállapítását. Az Örm. 1. §-a ugyanis az önkormányzat bizonyos területein, illetve ingatlanain – az Ör. rendelkezéseit szigorítva – megtiltotta haszonállatok tartását. Az indítványozó lovakat tart, az Örm. alapján azonban meg kellene szüntetni a lótartást. A haszonállattartás kizárása az Örm.-ben meghatározott önkormányzati területen, illetve ingatlanokon az indítványozó szerint sérti a tulajdonhoz való jogát [Alkotmány 13. § (1) bekezdés], a jogorvoslathoz való jogát [Alkotmány 57. § (5) bekezdés], valamint a munkához való jogát. [Alkotmány 70/B. § (1) bekezdés].

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően az Örm. hatályát vesztette. Tordas Község Képviselő-testületének az egyes önkormányzati rendeletek hatályon kívül helyezéséről szóló 15/2004. (XII. 15.) sz. rendeletének 1. §-a hatályon kívül helyezte az Ör.-t, valamint az azt módosító rendeleteket, így többek között az Örm.-et is. Az Ör. és az azt módosító Örm. 2004. december 18-án vesztette hatályát.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. § *a)* pontja értelmében (ABH 2003, 2065, 2076.) az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát vesztette, és ezzel az indítvány tárgytalanná vált. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárást az Ör. Örm. 1. §-ával megállapított 4. § (2) bekezdése alkotmányosságának vizsgálata tárgyában megszüntette.

Budapest, 2008. március 10.

Dr. Kukorelli István s. k., előadó alkotmánybíró — *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k., alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., alkotmánybíró

61/B/2002. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól szóló 184/1999. (XII. 13.) Korm. rendelet 19. § (2) bekezdésébe foglalt rendelkezés alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt folytatott eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó a földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól szóló 184/1999. (XII. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormr.) 19. § (2) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. A Kormr. 19. § (1)–(2) bekezdése a következő rendelkezéseket tartalmazta:

„19. § (1) Ha a földhasználó (tulajdonos, vagyonkezelő) a használat bejelentésére vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget, a földhivatal bírsággal sújtja, egyben kötelezi a bejelentés pótlására. Ugyanígy kell eljárni, ha a szerződés vagy bejelentés nem tartalmazza az Ftv. 25/A. § (1) bekezdésében meghatározott és hivatalból nem pótolható adatokat, s az azok pótlására való felhívásnak a földhasználó határidőn belül nem tesz eleget.

(2) A bírság legmagasabb összege:

a) családi földhasználat esetén az aranykorona-érték ezerszeres szorzatának megfelelő forintösszeg,

b) egyéb jogcímen történő földhasználat esetén a szerződés alapjául szolgáló földterület aranykorona-értéke kétezerszeres szorzatának megfelelő forint összeg."

Az indítványozó álláspontja szerint a bírság mértéke tekintetében tett azon megkülönböztetés, mely szerint a termőföldet nem családi földhasználat címén használó földhasználók kétszer akkora bírságot kötelesek fizetni a beje-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lentési kötelezettség elmulasztása miatt, mint a családi földhasználók, sérti az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség követelményét, mert a megkülönböztetés önkényes, ésszerű indoka nincs.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy Kormr. 19. §-át hatályon kívül helyezte a földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól szóló 356/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormr.2.) 20. § (3) bekezdése. A Kormr.2. a bejelentési kötelezettség elmulasztása esetén alkalmazandó bírságra vonatkozó rendelkezést nem tartalmaz.

A földhasználati nyilvántartással összefüggő bejelentési kötelezettség elmulasztása esetén alkalmazandó bírság mértékét a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény – a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról rendelkező 2007. évi CXXIV. törvény 7. §-a által megállapított – 25/B. § (5) bekezdése szabályozza. E rendelkezés szerint: „A bejelentést elmulasztó földhasználót az ingatlanügyi hatóság bírsággal sújtja, aminek mértéke a termőföld ingatlan-nyilvántartás szerinti AK értékének ezerszerese, azzal, hogy nem lehet kevesebb annál, amelyet külön jogszabály a behajtható köztartozás minimális összegeként meghatároz. A meg nem fizetett bírság adók módjára behajtandó köztartozás. A bírság az ingatlanügyi hatóságot illeti meg."

Ez a szabályozás az indítványozó által vitatott megkülönböztetést már nem tartalmazza.

Az Alkotmánybíróság – főszabályként – hatályos jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja. Hatályát vesztett jogszabályi rendelkezés csak akkor képezheti alkotmánybírósági eljárás tárgyát, ha az eljárás az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában szabályozott bírói kezdeményezés, illetőleg a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján folyik. Tekintettel arra, hogy az indítvány nem tartozik e körbe, az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § *a)* pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2008. március 31.

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

Dr. Kovács Péter s. k., alkotmánybíró

70/B/2003. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Nemzeti Földalap vagyonnyilvántartásának, vagyonkezelésének és hasznosításának részletes szabályairól szóló 254/2002. (XII. 13.) Korm. rendelet 17. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó kérte az Alkotmánybíróságtól a Nemzeti Földalap vagyonnyilvántartásának, vagyonkezelésének és hasznosításának részletes szabályairól szóló 254/2002. (XII. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) 17. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó szerint e rendelkezés ellentétes a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 75. § (1) bekezdésével és a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 8. § (1) bekezdésével, és ezért sérti az Alkotmány 35. § (2) bekezdését is.

A Korm.r.-t az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet 2007. október 4-ével hatályon kívül helyezte, és e Korm. rendelet az indítványozó által sérelmezett szabályozást már nem tartalmazza. Az Alkotmánybíróság – határidő tűzésével – felhívta az indítványozót, hogy nyilatkozzon arra vonatkozóan, hogy az új jogszabályi rendelkezésekre 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, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § *d)* pontja értelmében az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítványozó az indítványát visszavonta. E rendelkezés alkalmazásával, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a alapján, mely szerint az Alkotmánybíróság az erre jogosult indítványa alapján jár el, az Alkotmánybíróság a Korm.r. 17. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszüntette.

Budapest, 2008. március 31.

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

Dr. Kovács Péter s. k., alkotmánybíró

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

327/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 Kaposvár megyei Jogú Város Önkormányzatának a közterület rendeltetéstől eltérő célú használatának általános szabályairól szóló 7/2000. (II. 29.) önkormányzati rendelete 24/A. §-a, 25. §-a és 11. sz. melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybíróséghoz két indítvány érkezett Kaposvár megyei Jogú Város Önkormányzatának a közterület rendeltetéstől eltérő célú használatának általános szabályairól szóló 7/2000. (II. 29.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Az egyik indítványozó az Ör. 24/A. §-át és 25. §-át támadta, míg a másik indítványozó az Ör. 24/A. §-át, a 25. § (1) és (2) bekezdéseinek a 24/A. §-ra utaló szövegrészét, valamint az Ör. 11. sz. mellékletét kifogásolta. Az indítványozók – az Alkotmány több rendelkezésére hivatkozással – azért kérték a felhívott rendelkezések vizsgálatát, mert véleményük szerint a kolduló, kéregető tevékenységnek a város bizonyos területein való megtiltása, és ezen tilalom megsértőinek szankcionálása alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság a tartalmilag azonos indítványokat – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdésének megfelelően – egyesítette, és azokat egy eljárásban vizsgálta.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a jogalkotó az Ör. indítványokkal érintett rendelkezéseit időközben hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében a hatályos jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja, hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatát az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés és a 48. §-ban foglalt alkotmányjogi panasz eseteiben, vagyis akkor végzi el, ha annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261, 262.).

Mivel a jelen ügyben benyújtott indítványok sem bírói kezdeményezésnek, sem alkotmányjogi panasznak nem minősülnek, ezért az Alkotmánybíróság az Ör. 24/A. §-a, 25. §-a és 11. sz. melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában folytatott eljárását – az Ügyrend 31. § *a)* pontja alapján – megszüntette.

Budapest, 2008. március 10.

Dr. Kukorelli István s. k., alkotmánybíró — *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k., alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., előadó alkotmánybíró

453/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 az Esztergom Város Önkormányzatának az Esztergom város egyes területeit érintő változtatási tilalomról szóló 10/2003. (II. 20.) ör. rendelet 3. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

A közigazgatási hivatal vezetője a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés *a)* pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte Esztergom Város Önkormányzatának az Esztergom város egyes területeit érintő változtatási tilalomról szóló 10/2003. (II. 20.) ör. rendelet (a továbbiakban: Ör.) 3. §-a törvényességének vizsgálatát. Az indítványozó kezdeményezését arra alapította, hogy az Ör. 3. §-a ellentétes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ét.) 18. § (1) bekezdésével, valamint 22. § (1) bekezdésével. Az Ör. 3. §-a ugyanis lehetőséget ad arra, hogy az önkormányzat Városfejlesztési Bizottsága felmentést adjon a változtatási tilalom alól. Ezt azonban az Ét. 22. §-a nem teszi lehetővé. A változtatási tilalommal fogalmilag ellentétes az értéknövelő beruházás eseti engedélyezése a változtatási tilalommal érintett területen, érvel az indítványozó. Minderre tekintettel az indítványozó kérte az Ör. 3. §-ának megsemmisítését az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

II.

Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Az Ét. 20. § (1) bekezdése és a 21. §-a alapján a települési önkormányzat a településrendezési feladatok megvalósítása, továbbá a természeti, környezeti veszélyeztetettség megelőzése érdekében az érintett területre változtatási, telekalakítási, illetőleg építési tilalom rendelhető el, valamint a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv készítésének időszakára, azok hatálybalépéséig, de legfeljebb három évig az érintett területre a települési önkormányzat rendelettel változtatási tilalmat írhat elő. A változtatási tilalom – ha az azt elrendelő önkormányzati rendelet rövidebb időről nem rendelkezik – három év eltelte után külön rendelkezés nélkül megszűnik.

Esztergom Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a törvényi felhatalmazás alapján az Ör. 1. §-ában Esztergom teljes közigazgatási területére – az Ör. mellékletében foglalt kivételekkel – változtatási tilalmat rendelt el a szabályozási terv, illetőleg a helyi építési szabályzat elfogadásáig, de legfeljebb a rendelet hatálybalépését követő három évig.

Az Ör.-ben elrendelt változtatási tilalom 2006. február 21-ig állt fenn. Tekintettel arra, hogy az Ör. nem rendelkezett a rendelet időbeli hatályáról, az Ör. formailag jelenleg is hatályos. Erre utal az is, hogy az Ör. mellékletét – amely a változtatási tilalom alól kivett területekről rendelkezik – a képviselő-testület a változtatási tilalom lejártát, vagyis 2006. február 21-ét követően is módosította [ld. 41/2006. (VII. 14.) ör. rendelet, valamint 43/2006. (VII. 14.) ör. rendelet]. Ugyanakkor az Ör. 1. §-ában meghatározott változtatási tilalom már nincs érvényben.

A Jat. 13. §-a szerint a jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi vagy ha a jogszabályban meghatározott határidő lejárt. A Jat. nem határozza meg egyértelműen, hogy a jogszabályban meghatározott határidőnek kifejezetten a jogszabály hatályának megszűnésére vagy a jogszabály alkalmazhatóságára kell-e vonatkoznia.

„Az Alkotmánybíróság több határozatában a Jat.-nak ezt a szabályát a jogszabály alkalmazhatóságára vonatkozó rendelkezésként értelmezte. E határozataiban megállapította, hogy a szabály alkalmazására jogszabályban előírt határidő leteltével, azzal, hogy a kifejezetten hatályon kívül nem helyezett jogszabályi rendelkezések teljesedésbe mentek, s már nincs mód arra, hogy a jogalanyok a jogszabályi rendelkezés alapján jogot szerezzenek, a jogszabály lényegében hatályát veszti.” (1239/B/1990. AB végzés, ABH 1991, 905, 906.; 298/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 696, 700.; 880/B/1992. AB végzés, ABH 1996, 803, 804–806., 670/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 600, 603.; 165/B/1996. AB végzés, ABH 2001, 1528, 1529.; 1024/B/1995. AB végzés, ABH 2001, 1520, 1524.; 385/B/2001. AB határozat, ABH 2001, 1670, 1672–1673.; 332/B/2000. AB végzés, ABH 2002, 1742, 1743.)

Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában úgy értelmezte a még hatályban lévő, de a határidő lejárta miatt már megszűnt változtatási tilalomról szóló önkormányzati rendeletet, hogy az azonos megítélés alá esik a hatályon kívül helyezett jogszabályokkal. (544/B/2003. AB végzés, ABH 2005, 1738.)

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy miután az Ör. által elrendelt változtatási tilalom 2006. február 21-ig állt fenn, ezért az Ör. 1. §-ának alkalmazhatósága megszűnt. Ezzel összefüggésben az Ör. 3. §-ában foglalt rendelkezés, amely felmentésre ad lehetőséget a változtatási tilalom alól a Városfejlesztési Bizottság eseti mérlegelése alapján, úgyszintén nem alkalmazható. Az Alkotmánybíróság a kifejtettek alapján megállapította, hogy az indítvány okafogyottá vált, ezért az Ör. 3. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló többször módosított 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065, 2076.) 31. § *e)* pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2008. március 10.

Dr. Kukorelli István s. k., előadó alkotmánybíró — *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k., alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., alkotmánybíró

579/B/2006. AB végzés

Az Alkotmánybíróság állami irányítás egyéb jogi eszköze vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján meghozta az alábbi

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a bős-nagymarosi vízlépcsőrendszer tervének hatáskörzetébe tartozó folyó- és tájrehabilitáció elveiről és ezzel összefüggésben a magyar-szlovák tárgyalásokon képviselendő álláspontról szóló 1139/2004. (XII. 11.) Korm. határozat 2. és 3. pontja vizsgálatára és megsemmisítésre irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó kérelmet nyújtott be a bős-nagymarosi vízlépcsőrendszer tervének hatáskörzetébe tartozó folyó- és tájrehabilitáció elveiről és ezzel összefüggésben

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

a magyar-szlovák tárgyalásokon képviselendő álláspontról szóló 1139/2004. (XII. 11.) Korm. határozat (a továbbiakban: Korm. határozat) 2. és 3. pontjai vizsgálatára és megsemmisítésére. Álláspontja szerint a Korm. határozat ellentétben áll a „2000. évi CXIV. Törvény – a Duna hajózás rendjének szabályozása című törvénnyel". Az Alkotmány 35. § (2) bekezdése értelmében a Kormány rendelete és határozata törvénnyel nem lehet ellentétes.

2. Az indítványozó által hivatkozott törvény a Dunán való hajózás rendjének szabályozása tárgyában Belgrádban, 1948. augusztus hó 18. napján kelt Egyezmény 1998. március hó 26-án kelt Kiegészítő Jegyzőkönyve és annak Aláírási Jegyzőkönyve kihirdetéséről szóló 2000. évi CXIV. törvény. E törvény 1. §-a értelmében „Az Országgyűlés a Dunán való hajózás rendjének szabályozása tárgyában Belgrádban, 1948. augusztus hó 18. napján kelt, s az 1949. évi XIII. törvénnyel kihirdetett Egyezmény 1998. március hó 26-án kelt Kiegészítő Jegyzőkönyvét és annak Aláírási Jegyzőkönyvét (a továbbiakban: Jegyzőkönyvek) e törvénnyel kihirdeti."

Megállapítható tehát, hogy az indítványozó a Korm. határozat alkotmányossági vizsgálatát nemzetközi szerződést kihirdető törvénnyel való általa állított ellentét miatt indítványozta. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § *c)* pontja az Alkotmánybíróságnak külön hatáskört biztosít jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára. E hatáskör az Abtv. 44–47. §-ai értelmében a nemzetközi szerződést kihirdető törvénnyel való összhang vizsgálatára vonatkozik. Ezt a vizsgálatot azonban az Abtv. értelmében nem kezdeményezheti bárki. Az Abtv. 21. § (3) bekezdése szerint e hatáskörben indítványozásra jogosult: *a)* az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy bármely országgyűlési képviselő, *b)* a köztársasági elnök, *c)* a Kormány vagy annak tagja, *d)* az Állami Számvevőszék elnöke, *e)* a Legfelsőbb Bíróság elnöke, *f)* a legfőbb ügyész. Az indítványozó nem tartozik az Abtv.-ben felsorolt indítványozásra jogosultak közé. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § *c)* pontja szerint az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha megállapítható, hogy az eljárás indítványozására az indítványozónak nincs jogosultsága. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló indítványt visszautasította.

Budapest, 2008. március 31.

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

1005/H/2006. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság Józsefváros Önkormányzata Képviselő-testületének a Józsefváros területén történő parkolásról szóló 46/2005. (X. 15.) rendelet 36. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. A közigazgatási hivatal vezetője a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 99. § (2) bekezdés *a)* pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte Józsefváros Önkormányzata Képviselő-testületének a Józsefváros területén történő parkolásról szóló 46/2005. (X. 15.) rendelet (a továbbiakban: Ör.) 36. § (1) bekezdése törvényességének vizsgálatát. Az indítványozó kezdeményezését arra alapította, hogy az Ör. 36. § (1) bekezdése nem részletezi azokat a szociális indokokat, amelyek megléte esetén az önkormányzat Tulajdonosi Bizottsága mérsékelheti a parkolóhely megváltásának összegét. Ez a szabályozás az indítványozó szerint sérti a jogbiztonságot, s erre tekintettel kérte az Ör. 36. § (1) bekezdésével kapcsolatban mulasztás megállapítását. Az indítványozó annak megállapítását is kérte, hogy az önkormányzat alkotmányellenesen nem rendelkezett arról, hogy a Tulajdonosi Bizottság döntése ellen a hatósági eljárás általános szabályai szerint a képviselő-testülethez lehet fellebbezni, vagy a tulajdonosi döntésekre vonatkozó szabályok szerint közvetlenül a bíróságnál lehet jogorvoslattal élni.

2. Az indítvány benyújtását követően az Ör. 36. § (1) bekezdését Józsefváros Önkormányzata Képviselő-testületének 54/2006. (XII. 15.) ök. sz. rendelet 6. §-a módosította. Így a hatályos Ör. felsorolja azokat a szociális szempontokat, amelyek a megváltás tekintetében irányadók a Tulajdonosi Bizottság számára. Az Ör. módosításával az indítvány okafogyottá vált, ezért a közigazgatási hivatal vezetője az indítványt visszavonta.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a alapján az arra jogosult indítványa alapján jár el. Tekintettel az indítvány visszavonására az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § *d)* pontja alapján – megszüntette.

Budapest, 2008. március 10.

Dr. Kukorelli István s. k., előadó alkotmánybíró — *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k., alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., alkotmánybíró

577/B/2007. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 3/1995. (III. 1.) BM rendelet 45. § (5) bekezdésének utolsó mondata, valamint a rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet 1. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint az utóbbi rendelkezéssel összefüggő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány alapján indult eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozók a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 3/1995. (III. 1.) BM rendelet (továbbiakban: Szolgálati Szabályzat) 45. § (5) bekezdésének utolsó mondata, valamint a rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet (a továbbiakban: Rfr.) 1. §-a alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése, valamint az Rfr. 1. §-ával összefüggő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése iránt fordultak az Alkotmánybírósághoz.

Álláspontjuk szerint a Szolgálati Szabályzat azon rendelkezése, aminek következtében a szabálysértési ügyben előállított személy számára a látogató fogadása nem volt engedélyezhető, így a védővel való találkozása is ki volt zárva, sértette az embertelen, megalázó bánásmód alkalmazásának az Alkotmány 54. § (2) bekezdésében megfogalmazott tilalmát és az Alkotmány 57. § (3) bekezdésében biztosított védelemhez való alapjogot. Erre figyelemmel a látogatófogadás engedélyezése tilalmának rendeleti szintű megfogalmazása ellentétes volt az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében az alapvető jogok törvényi korlátozhatóságát előíró rendelkezéssel is.

Az Rfr. 1. §-a meghatározza, hogy ki tekinthető fogvatartottnak. E felsorolásban a szabálysértési eljárásban és a büntetőeljárásban előállított személy nem szerepel. Az indítványozók véleménye szerint ez a jogalkotói mulasztás szintén az előállítottak védelemhez való jogának alkotmányellenes korlátozásához vezetett.

2. 2008. január 1-jén hatályba lépett a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet, aminek 120. § *a)* pontja a Szolgálati Szabályzatot hatályon kívül helyezte. A hatályos Szolgálati Szabályzat a sérelmezett rendelkezést nem tartalmazza. Az igazságügyi és rendészeti miniszter az Alkotmánybíróság eljárásában beszerzett és az indítványozóknak megküldött véleményében rámutatott, hogy az Rfr. 1. §-ától eltérően a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 97. § (1) bekezdés *h)* pontja a fogvatartottak körének meghatározásában az előállított személyeket is felsorolja.

3. Az indítványozók a szabályozás változására, illetve a folyamatban lévő kodifikációra tekintettel az indítványt visszavonták.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a szerint az Alkotmánybíróság az erre jogosult indítványa alapján jár el. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § *d)* pontja értelmében az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítványozó az indítványát visszavonta. E rendelkezések alkalmazásával az Alkotmánybíróság a Szolgálati Szabályzat 45. § (5) bekezdésének utolsó mondata, valamint az Rfr. 1. §-a alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése, valamint az Rfr. 1. §-ával összefüggő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése tárgyában az eljárást megszüntette.

Budapest, 2008. március 10.

Dr. Kukorelli Istváns s. k., alkotmánybíró — *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k., alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., előadó alkotmánybíró

1158/B/2007. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság Gárdony Város Önkormányzat Képviselő-testületének a közterület-használat egyes kérdéseiről szóló 32/2004. (IX. 3.) számú rendelete 2. számú melléklet II. pontjának „mozgó bolt 1. övezet 5000 Ft/nap 2. övezet 5000 Ft/nap 3. övezet 5000 Ft/nap” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó kérte az Alkotmánybíróságtól Gárdony Város Önkormányzat Képviselő-testületének a közterület-használat egyes kérdéseiről szóló 32/2004. (IX. 3.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) 2. számú melléklet II. pontjának „mozgó bolt 1. övezet 5000 Ft/nap 2. övezet 5000 Ft/nap 3. övezet 5000 Ft/nap” szövegrésze alkotmányellenességének utólagos megállapítását és megsemmisítését. Előadta, hogy Gárdony Város Önkormányzatának Képviselő-testülete (a továbbiakban: Képviselő-testület) az Ör. 2. számú mellékletét 2007. január 1-jével módosította a Gárdony Város Önkormányzat Képviselő-testületének a közterület-használat egyes kérdéseiről szóló 32/2004. (IX. 3.) számú rendeletének módosításáról szóló 43/2006. (XII. 20.) számú rendelete (a továbbiakban: Örm1.) 15. §-a, amely a mozgóbolti árusítás esetében a közterület-használat díját az indítványban sérelmezett módon és mértékben állapította meg. E szabályozás – álláspontja szerint – az Alkotmány 9. § (2) bekezdésébe és a 70/A. § (1) bekezdésébe ütközik.

Az alkotmánybírósági eljárás ideje alatt a képviselőtestület két alkalommal módosította az Ör. 2. számú mellékletét, 2007. augusztus 29-i hatállyal a Gárdony Város Önkormányzat Képviselő-testületének a közterület-használat egyes kérdéseiről szóló 32/2004. (IX. 3.) számú rendeletének módosításáról szóló 20/2007. (VIII. 29.) számú rendelete (a továbbiakban: Örm2.) 1. §-a, illetve 2007. október 27-i hatállyal a Gárdony Város Önkormányzat Képviselő-testületének a közterület-használat egyes kérdéseiről szóló 32/2004. (IX. 3.) számú rendeletének módosításáról szóló 22/2007. (X. 17.) számú rendelete (a továbbiakban: Örm3.) 1. §-a. Az Örm2. 1. §-ával módosított és az Örm3. 1. §-ával módosított – jelenleg hatályos – szabályozás már nem tartalmazta az indítványozó által kifogásolt – csak a – mozgóbolti árusításra vonatkozó közterület-használati díjmérték megállapítást.

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 a 48. §-a alapján alkotmányjogi panasz tárgyában folyik. Tekintettel arra, hogy az indítvány nem tartozik ezek körébe, valamint az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabályi rendelkezés hatályát vesztette, az új szabályozásra tekintettel az indítvány tárgytalanná vált, ezért az Alkotmánybíróság az Ör. 2. számú melléklet II. pontjának „mozgó bolt 1. övezet 5000 Ft/nap 2. övezet 5000 Ft/nap 3. övezet 5000 Ft/nap” szövegrésze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárását az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § *a)* pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2008. március 31.

Dr. Holló András s. k., alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k., előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k., alkotmánybíró

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó
kiadásában megjelenik a

MAGYAR HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR DVD

Tartalom
Online adatbázis és napi adatfrissítési szolgáltatás
A MAGYAR HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR DVD havi frissítésű lemeze közel 150 000 jogszabályszöveget tartalmaz. Az alapszövegek mellett egységes szerkezetben közli azok mindenkori hatályos változatát, korábbi szövegváltozatait, illetve a már hatályon kívül helyezett jogszabályokat is, továbbá az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, a miniszterelnök, a miniszterek, az Alkotmánybíróság, a Legfelsőbb Bíróság, az Országos Választási Bizottság stb. határozatait, állásfoglalásait, a különböző irányelveket és iránymutatásokat, neves szerzők által készített kommentárokat, nemzetközi szerződéseket, tájékoztatókat, hirdetményeket, pályázati felhívásokat, törvényjavaslatokat és törvényindokolásokat. A szövegek és adatbázisok közvetlen forrásai a hivatalos lapok, így a Magyar Közlöny, az ágazati közlönyök, az Alkotmánybíróság Határozatai, a Határozatok Tára, továbbá a Bírósági Határozatok, a Versenyfelügyeleti Értesítő, az Adó és Ellenőrzési Értesítő és a Versenybírósági Határozatok.

A HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR előfizetői számára a jogszabályok naponta aktualizált online adatbázisa ingyenesen érhető el, továbbá lehetőség van a havonta megküldött DVD-adatbázis napi rendszerességű aktualizálására, internetről letöltött adatcsomag segítségével. E két szolgáltatás segítségével a jogszabály-változások folyamatosan nyomon követhetők.

Sokoldalúság
A HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR jogszabály-szolgáltatását többféle keresési lehetőség teszi teljessé. A kényelmes eligazodást támogatja a szövegbe épített hivatkozások rendszere (tartalmilag kapcsolódó más jogszabályok, jogegységi határozatok, bírósági és versenytanácsi határozatok, APEH-iránymutatások) és a joganyagok belső felépítésének és külső kapcsolatainak interaktív ábrázolása is.
A HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR és az EU-Jogszabálytár között az átjárhatóság biztosított, vagyis ha a magyar jogszabályban hivatkozás található uniós jogszabályra, akkor azt közvetlenül meg lehet nyitni a HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁRBÓL.
Az alapprogramot kiegészítő DVD-JOGSZABÁLYTÁR Asszisztens a különböző adatállományok (Szolgáltatások Jegyzéke, magyar és angol nyelvű TEÁOR, Kereskedelmi Vámtarifa Jegyzék stb.) adatbázisszerű kezelésének segítője, újdonság- és változásfigyelő szolgáltatása pedig lehetővé teszi a jogszabályváltozások hatékony követését. Iratmintatárunkat folyamatosan frissítjük és bővítjük. Űrlapkitöltő programunk a gazdasági társaságok alapításával, működésével kapcsolatos formanyomtatványok kitöltésére és tárolására alkalmas.
(A Jogszabálytár bármely szövegrészlete kinyomtatható vagy szövegszerkesztőbe átemelhető.)

Éves előfizetési díjak

Önálló változat	81 000 Ft + áfa	☐
5 munkahelyes hálózati változat	143 000 Ft + áfa	☐
10 munkahelyes hálózati változat	180 000 Ft + áfa	☐
25 munkahelyes hálózati változat	292 500 Ft + áfa	☐
50 munkahelyes hálózati változat	382 500 Ft + áfa	☐
100 munkahelyes hálózati változat	650 000 Ft + áfa	☐

MEGRENDELŐLAP

Megrendeljük a **MAGYAR HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR DVD** változatát ..... példányban, 2008. ..... hónaptól.

A megrendelő neve: .....

A megrendelő címe: .....

Ügyintéző neve: .....

Telefonszáma: .....

Küldési név, cím: .....

Keltezés: ……

……
cégszerű aláírás

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó
kiadásában megjelenik az

EU-JOGSZABÁLYTÁR

Az EU-Jogszabálytár az Európai Unió magyarra lefordított elsődleges (alapszerződések, csatlakozási okmányok) és másodlagos (az Európai Unió szervei által alkotott jogi aktusok) joganyagát tartalmazza.
Az EU-Jogszabálytár DVD-n a dokumentumok többféle szempont (évszám, Celex-szám, kibocsátó stb.) szerint kereshetők. Az adatbázisból megismerhetők a joganyagok jellemzői (megjelenés adatai, kibocsátó, hatályosság, egyéb lényeges megjegyzések stb.), valamint közvetlenül elérhetők azok kapcsolatai más EU-s, illetve magyar jogszabályokkal.
Az Európai Unió jogában kevésbé jártas felhasználók számára lényeges információkkal szolgálnak az EU Asszisztens menüpontban található ismertetők.
Az EU Extra menüpont tartalmazza a magyar csatlakozási okmányt, valamint egyéb kiemelkedően fontos európai vonatkozású dokumentumokat.
Az EU-Jogszabálytár felhasználóbarát kialakítása és könnyen kezelhető funkciói hasznos és gyors segítséget nyújtanak mind az EU-jogban már jártas, mind az azzal most ismerkedő felhasználók számára.
Az EU-Jogszabálytár és a HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR között is működik az átjárhatóság, vagyis ha az EU-Jogszabálytárban magyar jogszabályra van hivatkozás, akkor azt az EU-Jogszabálytárból azonnal meg lehet nyitni.

Az EU-Jogszabálytár előfizetési díjából a Hivatalos Jogszabálytár előfizetői 50% kedvezményt kapnak.

Éves előfizetési díjak

Önálló változat	72 000 Ft + áfa	☐
5 munkahelyes hálózati változat	130 000 Ft + áfa	☐
10 munkahelyes hálózati változat	160 000 Ft + áfa	☐
25 munkahelyes hálózati változat	260 000 Ft + áfa	☐
50 munkahelyes hálózati változat	340 000 Ft + áfa	☐
100 munkahelyes hálózati változat	590 000 Ft + áfa	☐

MEGRENDELŐLAP

Megrendeljük az **EU-JOGSZABÁLYTÁR** változatát ..... példányban, 2008. ..... hónaptól.

A megrendelő neve: .....

A megrendelő címe: .....

Ügyintéző neve: .....

Telefonszáma: .....

Küldési név, cím: .....

Keltezés: ……

……
cégszerű aláírás

Megrendeléssel kapcsolatban érdeklődni lehet a 06-80-200-723-as zöldszámunkon és a 266-5095-ös telefonszámon.
A megrendeléseket a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó címére (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6., faxszámon a 266-8906, illetve e-mail-en az ugyfel@mhk.hu-ra) kérjük eljuttatni.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ELŐFIZETÉSI FELHÍVÁS

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény rendelkezik – többek között – a Magyar Köztársaság Kormánya hivatalos lapjának, a **Határozatok Tárá**nak megjelentetéséről.
A Határozatok Tárát szerkeszti a Miniszterelnöki Hivatal a Szerkesztőbizottság közreműködésével, évente mintegy 60 alkalommal jelenik meg.
A Határozatok Tára a Kormánynak azokat a határozatait (kétezres) közli, amelyeknek közzétételét a Kormány elrendelte, továbbá tartalmazza a miniszterelnök határozatait, a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter határozatait, valamint a minisztériumok, az országos hatáskörű szervek, az önkormányzatok közleményeit, hirdetményeit, különféle tájékoztatóit, továbbá azokat a közleményeket stb., amelyeket a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter engedélyez.

Éves előfizetési díja 2008. évre: 26 460 Ft áfával.

Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu). Előfizetésben megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

MEGRENDELŐLAP

Megrendelem a

HATÁROZATOK TÁRA

című lapot ..... példányban.
A megrendelő (cég) neve: .....
Címe (város, irányítószám): .....
Utca, házszám: .....
Az ügyintéző neve, telefonszáma: .....
A megrendelő (cég) bankszámlaszáma: .....

2008. évi előfizetési díj egy évre: 26 460 Ft áfával. ☐

fél évre: 13 230 Ft áfával. ☐

Csekket kérek a befizetéshez. ☐

Kérjük, a négyzetbe történő X bejelöléssel jelezze az előfizetés időtartamát!
A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára átutaljuk.

Keltezés: .....

.....
cégszerű aláírás

Szerkesztésért felel: dr. Pálffy Ilona
Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., www.mhk.hu
Felelős kiadó: dr. Kodela László elnök-vezérigazgató.
Előfizetésben terjeszti a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó a Fáma ZRt. közreműködésével. Telefon: 235-4554, 266-9292/240, 241 mellék.
Előfizetésben megrendelhető a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen,
1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6., 1394 Budapest 62. Pf. 357.
Terjesztés: tel.: 317-9999, 266-9290/245 mellék.
Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu).
2008. évi éves előfizetési díj: 22 428 Ft áfával, féléves előfizetési díj: 11 214 Ft áfával. Egy példány ára: 2100 Ft áfával.

HU ISSN 1215—9530

08.1220 Nyomja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Lajosmizsei Nyomdája.
Felelős vezető: Burján Norbert igazgató

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!