



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

Szám	Tárgy	Oldal
29/2011. (IV. 7.) AB határozat	A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvénynek – a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról rendelkező 2010. évi CLXXIV. törvény 1. §-ával megállapított – 17. § (1) bekezdése alkotmányellenességéről.....	323
30/2011. (IV. 7.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 392/2010. (V. 19.) OVB határozatának helybenhagyásáról	334
31/2011. (IV. 7.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 393/2010. (V. 19.) OVB határozatának helybenhagyásáról	336
32/2011. (IV. 7.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 394/2010. (V. 19.) OVB határozatának helybenhagyásáról	338
33/2011. (IV. 7.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 395/2010. (V. 19.) OVB határozatának helybenhagyásáról	341
34/2011. (IV. 22.) AB végzés	Az Országos Választási Bizottság 485/2009. (XII. 11.) OVB határozata ellen benyújtott kifogás érdemi vizsgálat nélkül visszautasításáról	343
386/B/2005. AB határozat	Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 206. § (4) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	344
691/B/2005. AB határozat	A Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény 108. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	352
1161/B/2005. AB határozat	A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 233. § (1) bekezdés első mondata „z elsőfokú” szövegrésze alkotmányellenességének vizsgálatáról	354
1217/B/2007. AB határozat	A biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény 13. § (3) bekezdése és a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 32. § (1) bekezdés d) és e) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról	357
45/B/2008. AB határozat	A szakszervezeti vagyon védelméről, a munkavállalók szervezkedési és szervezeteik működési esélyegyenlőségéről szóló 1991. évi XXVIII. törvény 7. § (3)–(8) bekezdései és a munkáltatónál történő üzemenács-választásnál a szakszervezet jelöltállításáról szóló 1/1999. Munkaügyi jogegységi határozat alkotmányellenességének vizsgálatáról	363

430/B/2008. AB határozat	Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény 12. § <i>c)</i> pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	365
651/D/2009. AB határozat	A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 260. § (5) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	367
671/B/2010. AB határozat	Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. § (1) bekezdésének „– ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát –” szövegrésze, 17. § (5) bekezdése és 29. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	371
124/B/2011. AB határozat	A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 8. § (1) bekezdés <i>ab)</i> pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	374
229/B/2011. AB határozat	A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 34. § (2) bekezdés <i>d)</i> pontja és a 34. § (4) bekezdése, továbbá a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény 8. § (4)–(7) bekezdései alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	377
861/B/2003. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	379
1155/B/2004. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról.....	380
472/D/2006. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról.....	381
1029/D/2010. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról.....	383
1034/D/2010. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról.....	385
1144/I/2009. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	388
1898/I/2010. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	388
420/I/2011. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	389
472/I/2011. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	390

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

29/2011. (IV. 7.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján – *Dr. Bihari Mihály, Dr. Bragyova András, Dr. Paczolay Péter és Dr. Stumpf István* alkotmánybírák párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvénynek – a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról rendelkező 2010. évi CLXXIV. törvény 1. §-ával megállapított – 17. § (1) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

A megsemmisített rendelkezés e határozat közzétételét követő napon veszti hatályát.

2. Az Alkotmánybíróság a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvénynek – a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról rendelkező 2010. évi CLXXIV. törvény 1. §-ával megállapított – 18. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt benyújtott indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvénnyel kihirdetett, az Európai Unió Alapjogi Chartája megsértésének megállapítására irányuló indítványokat visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz 6 indítvány érkezett, amelyben az indítványozók a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) – a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról rendelkező 2010. évi CLXXIV. törvény (a továbbiakban: Ktv.m.) 1. és 3. §-ával megállapított – 17. § (1) bekezdése és 18. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezik.

Tekintettel arra, hogy az indítványozók ugyanazon törvényi rendelkezések alkotmányosságát azonos alkotmá-

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

A Ktv. 17. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatára irányuló egyik indítványban, az indítványozó kérte a Ktv. pályázatokra vonatkozó szabályai alkotmányellenességének megállapítását is. Az Alkotmánybíróság ez utóbbi indítványt az Ügyrend 28. § (2) bekezdése alapján elkülönítette a Ktv. 17. § (1) bekezdése alkotmányosságának vizsgálatára irányuló indítványtól, és külön eljárásban fogja elbírálni.

2. Az indítványozók elsősorban a Ktv. 17. § (1) bekezdésének alkotmányosságát vitatják. Két indítványozó a 17. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéssel összefüggésben, ugyanazon érvelés alapján támadja a Ktv. 18. § (1) bekezdését, egy indítványozó csak a 18. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását kéri.

A Ktv. 17. § (1) bekezdése alapján a köztisztviselőt a munkáltató indokolás nélkül felmentheti. A 18. § (1) bekezdése szerint a felmentési idő két hónap.

2.1. Különböző érveléssel, de az indítványozók mindegyike hivatkozik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság sérelmére.

2.1.1. Két indítványozó álláspontja szerint alkotmányellenes az, hogy az Országgyűlés az érdekképviselői szervek, szakszervezetek véleményének kikérése nélkül, a törvényben rögzített egyeztetési szabályok megsértésével fogadta el a Ktv.m.-et. Az indítványok utalnak arra, hogy a Ktv.m. olyan, a munkavállalók egy jelentős csoportját egyoldalúan hátrányosan érintő rendelkezéseket tartalmaz, amelyek gyökeresen változtatták meg a közszolgálati jogviszonyokat. Az ilyen törvények elfogadását megelőzően a Ktv.-nek az országos érdekegyeztetésre vonatkozó szabályai szerint egyeztetni kellett volna a köztisztviselők országos érdekképviselői szervezeteivel. Az érdekegyeztetés mellőzésével a Kormány megsértette az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *b)* pontjában szabályozott kötelezettségét. Az indítványozók a szociális partnerség követelményeinek megsértésével összefüggésben hivatkoznak az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvénnyel kihirdetett Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Alapjogi Charta) 27–28. cikkeire is.

Az indítványozók álláspontja szerint a törvény előkészítésére vonatkozó, ezen törvényi kötelezettségek megszegése sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabá-

lyozott demokratikus jogállamiság elvét, az egyik indítványozó szerint a törvény közjogi érvénytelenségét eredményezi.

2.1.2. Egy indítványozó hivatkozott arra is, hogy a Ktvm. nem biztosított időt arra, hogy az érintettek a törvény rendelkezéseit megismerjék, és felkészüljenek az alkalmazására, ezáltal sérelmet szenvedett a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 12. § (3) bekezdése, illetőleg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből folyó jogbiztonság követelménye. A Ktvm. kihirdetése és hatályba lépése között mindössze egy nap telt el.

2.1.3. Több indítványozó álláspontja szerint a jogalkotó fennálló közszolgálati jogviszonyba avatkozott be a köztisztviselők számára hátrányos módon, ezzel megsértette a köztisztviselők szerzett jogait, illetőleg az ilyen szabályozás a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik.

2.1.4. Két indítványozó álláspontja szerint a munkáltató indokolási kötelezettségének megszüntetése sérti a közigazgatás törvény alá rendeltségének a jogállamiságból levezetett követelményét. Az indítványozók álláspontja szerint a felmentési védelem hiánya veszélyezteti az „elfogulatlan, pártatlan és részrehajlástól mentes” közigazgatási tevékenységet. Kiüresíti a jogsértő utasítás megtagadására vonatkozó törvényi garanciákat. Teret enged az önkényes munkáltatói döntésnek, veszélyezteti a közigazgatás törvényességét.

2.2. Az indítványozók többsége hivatkozik az Alapjogi Charta 30. §-ába foglalt – az indokolatlan elbocsátással szembeni hatékony védelem jogát magába foglaló – rendelkezés sérelmére is. Egy indítványozó szerint az Európai Szociális Charta, valamint az Alapjogi Charta rendelkezései a nemzetközi jog általános szabályainak tekintendők, ezért megsértésük az Alkotmány 7. § (1) bekezdésébe ütközik.

2.3. A köztisztviselői jogviszony indokolás nélküli megszüntetése az indítványozók szerint sérti az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében szabályozott munkához való jogot és a 70. § (6) bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való jogot, illetőleg az állam ezzel a szabályozással megsértette az e jogokkal összefüggő intézményvédelmi kötelezettségét.

2.4. Három indítványozó hivatkozott arra is, hogy az indokolás nélküli felmentés lehetősége sérti az Alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott jogegyenlőség követelményét is. Az indítványok rámutatnak arra, hogy a közigazgatásban dolgozó tisztviselők kivételével valamennyi foglalkoztatási jogviszonyra irányadó törvényi szabályozás – a Munka Törvénykönyve, a közalkalmazottakra, a hivatásos szolgálati viszonyban állókra, a bírákra, ügyészekre, igazságügyi alkalmazottakra vonatkozó törvények – pontosan meghatározzák, hogy milyen indokkal szüntetheti meg a munkáltató egyoldalúan a jogviszonyt. A jogalkotó önkényesen emelt ki ebből a szabályozási körből egy csoportot, akiknek felmentésére nem vonatkozik a munkálta-

tói jogkör gyakorlójának indokolási kötelezettsége. A köztisztviselői jogviszonynak a munkáltatói jogkör gyakorlója által történő megszüntetésére mind a munkaviszonyban, mind más hasonló foglalkoztatási jogviszonyban állókhoz képest hátrányosabb szabályok vonatkoznak. Az indítványozók álláspontja szerint ennek a megkülönböztetésnek alkotmányos indoka nincs.

2.5. Mivel indokolás hiányában nem várható, hogy a bíróság érdemben vizsgálja a felmentés jogszerűségét, – érvelnek az indítványozók – az indokolási kötelezettség hiánya gyakorlatilag megszünteti a munkajogi védelmet. Kiüresíti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében szabályozott alapvető jogot, a bírósághoz fordulás jogát.

2.6. Két indítványozó álláspontja szerint az indokolás nélküli felmentés, a jogviszony önkényes megszüntetésének lehetősége, kiszolgáltatott helyzetbe hozza a köztisztviselőket, ez sérti az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz való jogot.

Két indítványozó kezdeményezi, hogy az Alkotmánybíróság hatályba lépésére visszaható hatállyal semmisítse meg a Ktv. vitatott szabályait.

II.

Az Alkotmánybíróság a következő jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg határozatát:

1. Az Alkotmánynak az indítványozók által felhívott rendelkezései:

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

„4. § A szakszervezetek és más érdekképviselők védik és képviselik a munkavállalók, a szövetkezeti tagok és a vállalkozók érdekeit.”

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

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

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

„35. § (1) A Kormány

(...)

b) biztosítja a törvények végrehajtását;”

„36. § Feladatának ellátása során a Kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel.”

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

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

(....)

„70. § (6) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.”

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

„70/B. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.”

2. Az Alapjogi Charta indítványozók által felhívott rendelkezései:

„27. CIKK

A munkavállalók joga a vállalkozásnál a tájékoztatáshoz és konzultációhoz

A munkavállalók vagy képviselőik számára az uniós jogban, valamint a nemzeti jogszabályokban és gyakorlatban meghatározott esetekben és feltételekkel biztosítani kell a megfelelő szintű és kellő időben történő tájékoztatást és konzultációt.

28. CIKK

A kollektív tárgyaláshoz és fellépéshez való jog

A munkavállalóknak és a munkaadóknak, illetőleg szervezeteiknek az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban joguk van arra, hogy megfelelő szinten kollektív tárgyalásokat folytassanak, és kollektív szerződéseket kössenek, valamint hogy érdekütközés esetén érdekeik védelmében együttesen lépjenek fel, a sztrájkot is beleértve.”

„30. CIKK

Az indokolatlan elbocsátással szembeni védelem

Az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban minden munkavállalónak joga van az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemhez.”

3. A Ktv.-nek az indítványozók által támadott szabályai:

„17. § (1) A közszolgálati jogviszonyt a munkáltató felmentéssel indokolás nélkül megszüntetheti.”

„18. § (1) A felmentési idő két hónap. Ettől eltérően, ha a felmentés – az egészségügyi alkalmatlanság esetét kivéve – a 17. § (2) bekezdésének *b*) pontján alapul, a felmentési idő egy hónap.”

4. A Ktv.-nek a köztisztviselői érdekegyeztetésre vonatkozó rendelkezései:

„65. § A közigazgatási szervek, a köztisztviselők érdekeinek egyeztetése, a vitás kérdések tárgyalásos rendezése, megfelelő megállapodások kialakítása céljából a Kormány, valamint a köztisztviselők országos munkavállalói érdek-képviselői szervezeteinek tárgyalócsoportja részvételével érdekegyeztetési fórumok működnek.”

„A központi érdekegyeztetési fórumok

65/A. § (1) Az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács (a továbbiakban: OKÉT) az e törvény, a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, és a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény által szabályozott jogviszonyokat együttesen érintő munkaügyi, foglalkoztatási, bér- és jövedelempolitikai kérdések országos szintű érdekegyeztetési fóruma.

(2) Az OKÉT-ban a Kormány – az alapszabályban meghatározott – országos szakszervezeti szövetségek és országos önkormányzati érdek-képviselői szervezetek képviselőivel egyeztet.

65/B. § (hatályon kívül)

65/C. § (1) A helyi önkormányzat képviselő-testületének hivatala, valamint az általa alkalmazott köztisztviselők érdekeinek egyeztetése, a vitás kérdések tárgyalásos rendezése és megállapodások kialakítása céljából országos szinten a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter, az országos önkormányzati érdek-képviselői szervezetek, illetve az önkormányzati köztisztviselők országos munkavállalói érdek-képviselői szervezeteinek tárgyalócsoportja részvételével Országos Önkormányzati Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanács (a továbbiakban: OÖKÉT) működik.

(2) Az OÖKÉT hatáskörébe az önkormányzatoknál foglalkoztatott köztisztviselők élet- és munkakörülményeire, foglalkoztatási feltételeire vonatkozó tárgykörök tartoznak. A közszolgálati jogviszonnyal összefüggő kérdésekben, valamint a közigazgatási munkaerővel és személyi juttatásokkal való gazdálkodás elvi kérdéseiben véleményezésre és tájékoztatáskérésre jogosult.

(3) Az OÖKÉT ajánlást adhat ki a képviselő-testületek, illetve a munkáltatók köztisztviselőket érintő szabályozásának összehangolására. Így különösen:

a) (hatályon kívül)

b) a szociális, jóléti, kulturális, egészségügyi juttatásokra, szociális és kegyeleti támogatásokra vonatkozó szabályozásra,

c) a közigazgatási munkaerővel és személyi juttatásokkal való gazdálkodás elvi kérdéseire.

(4) Az OÖKÉT szervezetének és működésének szabályait a Kormány nevében eljáró közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter és az ér-

dekegyeztetésben részt vevő felek közötti megállapodás tartalmazza. Titkársági feladatait a központi közszolgálati hatóság látja el.”

III.

Az Alkotmánybíróság 8/2011. (II. 18.) AB határozatában (ABK 2011. február, 68.; a továbbiakban: Abh.) a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) alkotmányossági vizsgálata során állást foglalt a közszolgálati jogviszony tartalmának módosításával összefüggő azon alkotmányossági kérdésekben, amelyeket az indítványozók a Ktv., illetőleg annak a közszolgálati jogviszony felmentéssel történő megszüntetésére vonatkozó rendelkezései kapcsán felvetnek. Az Alkotmánybíróságnak ezért vizsgálnia kellett, hogy az Abh.-ban a kormánytisztviselői jogviszonnyal összefüggésben tett alkotmányossági megállapításai irányadók-e a jelen ügyben is.

1. Az Alkotmánybíróságnak az indítványok alapján elsőként abban a kérdésben kell döntenie, hogy megállapítható-e a Ktv. egészének alkotmányellenessége az indítványozók által felsorakoztatott érvek alapján.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában vizsgálta a törvényben előírt véleményezési jog jogosultjával való egyeztetés mellőzésével meghozott jogszabályok alkotmányellenességét az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján.

Az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaság demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság nemcsak akkor állapítja meg az alkotmányellenességet, ha valamilyen jogszabály tartalma sérti az Alkotmány valamelyik rendelkezését, hanem a jogállamiság sérelme alapján akkor is, „ha a jogalkotási eljárás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg amely másként nem orvosolható, csak a jogszabály megsemmisítésével.” [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 345.]

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak az indítványok alapján vizsgálnia kellett, hogy megállapítható-e a Ktv. alkotmányellenessége azért, mert azt az érdekképviselői szervekkel való egyeztetés nélkül fogadta el az Országgyűlés.

Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság összefoglalta az érdekképviselői szervekkel való egyeztetési kötelezettség elmaradásának alkotmányossági megítélésével összefüggő gyakorlatát. E határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint a jogalkotó tevékenység – mint közhatalmi tevékenység – nem tehető függővé közhatalommal nem rendelkező szervezetek állásfoglalásaitól, a közhatalommal nem rendelkező érdekképviselői szervekkel való egyeztetés a törvény közjogi érvényességének nem feltétele [először: 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 387, 396–397.]. Az érdekképvi-

seleti szervekkel való egyeztetés hiánya az előterjesztő, illetőleg a jogalkotó közjogi, esetleg politikai felelősségét alapozza meg, de nem minősül olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak, ami a törvény közjogi érvénytelenségét eredményezné. Ezért az Alkotmánybíróság határozataiban az érdekképviselői szervekkel való egyeztetés hiánya miatt törvények közjogi érvénytelenségét és ennek alapján az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság sérelmét nem állapította meg. [7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 98, 105.; 29/2006. (VI. 21.) AB határozat, ABH 2006, 396, 404–406.; 87/2008. (VI. 18.) AB határozat, ABH 2008, 707, 725–727.; 109/2008. (IX. 26.) AB határozat, ABH 2008, 886, 900–903.]

Az Alkotmánybíróság e gyakorlatát figyelembe véve, az érdekegyeztetés elmaradása miatt a Ktv. közjogi érvénytelensége és ennek alapján az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelme miatt alkotmányellenessége nem állapítható meg.

2. Indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt is, hogy megállapítható-e a Ktv. alkotmányellenessége azért, mert nem biztosított megfelelő felkészülési időt arra, hogy az érintettek megismerjék és felkészüljenek az alkalmazására.

Az Alkotmánybíróság számos határozatot hozott, amelyekben a jogszabály hatálybalépése kapcsán az új rendelkezések alkalmazásához szükséges felkészülési idő biztosítását az Alkotmányból folyó követelményként határozta meg. [7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 47.; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.; 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155, 156–159.; 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 322, 324.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 196.]

A 28/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a jogbiztonság követelménye azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy a jogszabály hatályba lépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon

- a jogszabály szövegének megismerésére;
- a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez;
- a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire. (ABH 1992, 155, 157.)

A 7/1992. (I. 30.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy „[a] jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges ’kellő idő’ megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg.” (ABH 1992, 45, 47.)

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban is vizsgálta a Kjt. 65. §-ában a törvény hatályba lépésére biztosított nyolc na-

pos határidő alkotmányosságát. Akkor úgy ítélte meg – bár a közszolgálatban állók széles körének jogállását érintő új törvény hatályba léptetésére ez az idő rövidnek tekinthető – a hatályba léptetés alkotmányosságának megítélése során figyelemmel kell lenni arra, hogy a Kjt. új közszolgálati státust hozott létre, amelynek rövid időn belüli alkalmazását a kormányalakítást követően az új minisztériumi struktúra kialakítása indokolta. Figyelemmel volt a Kjt. 76. § (1), illetőleg (3) bekezdésében foglalt rendelkezésekre, valamint arra is, hogy a törvény végrehajtására nem azonnal, hanem a végrehajtás folyamatában időben később került sor. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság nem állapította meg a felkészülési idő hiánya miatt a Kjt. alkotmányellenességét. (ABK 2011, február, 68, 78.)

A Ktvm.-et 2010. december 23-i ülésnapján fogadta el az Országgyűlés, a Magyar Közlöny 2010. évi 201. számában december 30-án hirdették ki és a 11. §-ában foglalt rendelkezés szerint 2011. január 1-jén lépett hatályba. Megállapítható tehát, hogy a törvényhozó egy napot (Szilveszter napját) biztosított a címzetek számára, hogy a törvény szabályait megismerjék, és a törvény alkalmazására felkészüljenek, rendelkezései a 2011-es esztendő első munkanapján már alkalmazhatóak voltak. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a munkavállalók széles körét hátrányosan érintő jogszabályok hatályba lépése esetén a felkészülési idő teljes hiánya súlyosan sérti a jogbiztonságot, ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamisággal. Az Alkotmánybíróság a Ktvm.-mel összefüggésben nem talált olyan okot, amely a Ktvm. azonnali hatályba léptetését indokolhatná.

A felkészülési idő hiánya miatt bekövetkezett alkotmányellenes helyzet a törvény hatályba léptető rendelkezésének következménye. Az alkotmányellenesség a Ktvm. esetén a hatályba léptető rendelkezés megsemmisítésével nem orvosolható, ugyanis a Ktvm. 11. §-a a következő rendelkezést tartalmazza:

„11. § E törvény 2011. január 1. napján lép hatályba és a hatálybalépését követő napon hatályát veszti.”

Ennek következtében rendelkezései 2011. január 1-jén beépültek a Ktv.-be, és a törvény 2011. január 2-án – a hatályba léptető rendelkezéssel egyetemben – hatályukat veszítették.

Az Alkotmánybíróság a felkészülési idő hiánya miatt keletkezett alkotmányellenes helyzet jogkövetkezményeit az alkotmányellenesnek ítélt rendelkezés megsemmisítésével érvényesítette.

3. Az indítványokban megfogalmazott alkotmányossági kifogások alapvetően a Ktv. 17. § (1) bekezdésébe foglalt azon rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását kérik, amely a köztisztviselők indokolás nélküli felmentésére ad módot.

Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kjt.-nek – a Ktv. 17. § (1) bekezdéséhez hasonló tartalmú – 8. § (1) bekezdése alkotmányellenes, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvét, a 70/B. § (1) bekezdésében szabályozott munká-

hoz való jogot, a 70. § (6) bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való jogot, az 57. § (1) bekezdésében szabályozott bírósághoz fordulás jogát, és az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz való jogot, ezért azt megsemmisítette.

Tekintettel arra, hogy az indítványozók az Abh.-ban elbírált indítványok érveléséhez hasonló alkotmányossági érvek alapján támadják a Ktv. 17. § (1) bekezdését, az Alkotmánybíróságnak e határozatában azt kellett vizsgálnia, hogy a Ktv. vitatott szabályaival összefüggésben is megállapítható-e az indítványozók által felhívott alkotmányi rendelkezések megsértése.

A Ktvm. a Ktv. korábbi rendelkezéseire képest új szabályokat állapított meg a köztisztviselői jogviszony felmentéssel történő megszüntetésére. A Ktv.-nek a Ktvm. 1. §-ával megállapított új 17. §-a a köztisztviselő felmentésének két esetkörét szabályozza. A 17. § (1) bekezdés alapján a köztisztviselői jogviszonyt a munkáltató felmentéssel indokolás nélkül megszüntetheti. A 17. § (2) bekezdése azokat a tényállásokat szabályozza, amelyek fennállása esetén a köztisztviselői jogviszonyt a munkáltató köteles felmentéssel megszüntetni. A Ktv. 17. § (3) bekezdése alapján a munkáltató csak akkor köteles a felmentést indokolni, ha a Ktv. 17. § (2) bekezdésében szabályozott kötelező felmentési jogcímek valamelyikét alkalmazva dönt a köztisztviselői jogviszony megszüntetéséről. Bár a Ktv. 17. § (2) bekezdése állapít meg felmentési okokat, azonban a 17. § (1) bekezdés alapján a köztisztviselő közszolgálati jogviszonya e felmentési okok hiányában is, bármikor indokolás nélkül megszüntethető. A Ktvm. szabályaival a törvényhozó a Kjt. 8. § (1) bekezdéséhez hasonló szabályozást alakított ki a Ktv. hatálya alá tartozó köztisztviselők felmentésére, s ezzel a közigazgatás egészében és azon túlmenően az Országgyűlés Hivatalában, az Alkotmánybíróság Hivatalában, a Köztársasági Elnök Hivatalában, az országgyűlési biztosok hivatalában, az Állami Számvevőszéknél, a Magyar Tudományos Akadémia Titkárságán dolgozó köztisztviselői jogállású alkalmazottak tekintetében is feloldotta a közszolgálati jogviszonyok korábban biztosított stabilitását, megszüntetve a köz szolgálatában álló tisztviselők felmentéssel szembeni fokozott jogvédelmét.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Abh.-ban kifejtett a Kjt. 8. § (1) bekezdésének alkotmányellenességét megalapozó megállapítások a Ktv. 17. § (1) bekezdésével összefüggésben is irányadók.

3.1. A Ktv. 17. § (1) bekezdésének alkotmányosságát vitató indítványok hivatkoznak az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében szabályozott munkához való jog sérelmére.

Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság az Abh.-ban elemezte a munkához való jog értelmezésével kapcsolatosan kialakult gyakorlatát, és rámutatott arra, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat következetes volt abban, hogy a közszolgálati jogviszonyok zárt rendszerében al-

kormányossági kérdésnek, garanciális követelménynek tekintette a felmentési okok törvényi szabályozását. [44/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 574, 575.; 833/B/2003. AB határozat, ABH 2004, 1775, 1779–1781.; 68/2006. (XII. 6.) AB határozat, ABH 2006, 740, 757.]

Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése az állam elsődendő kötelezettségévé teszi az alapjogok tiszteletben tartását és védelmét.

Az Alkotmány e rendelkezése alapján az Alkotmánybíróság az alapvető jogok értelmezése során határozataiban következetesen rámutatott arra, hogy az alapjogok érvényesülésének alkotmányossági garanciái nem merülnek ki abban, hogy az államnak tartózkodnia kell megsértésüktől. Az Alkotmány 8. § (1) bekezdéséből következően az államnak kötelezettsége az is, hogy gondoskodjon az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről, azaz az államot az alapjogokkal összefüggésben intézményvédelmi kötelezettség terheli [először: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302.].

Az alapjogoknak ez az objektív intézményvédelmi oldala magába foglalja azt is, hogy az alapjogok érvényesülése érdekében az államnak az alapjogokat védelemben kell részesítenie saját intézményeivel, más személyekkel és szervezetekkel szemben is. [22/2004. (VI. 19.) AB határozat, ABH 2004, 367, 374–375.]

A munka az egyén létének, emberi autonómiájának anyagi forrása. Határozatlan időtartamú munkavégzésre irányuló jogviszonyok esetén a munkavállaló hosszú távon számít arra, hogy munkája gazdasági biztonságot biztosít maga és családja számára. Ugyanakkor a munkavégzésre irányuló jogviszonyok jellemzője, hogy aszimmetrikus jogviszonyok, amelyben a munkavállaló jogilag függő helyzetben van a munkáltatótól. E jogviszonyok törvényi szabályozásának a funkciója éppen az garanciák megteremtése, amelyek biztosítják, hogy ez a függő helyzet a munkavállalói oldalon ne eredményezzen kiszolgáltatottságot. E garanciarendszer egyik eleme a jogviszony munkáltató által történő megszüntetésének azon törvényi szabályozása, amely védelmet nyújt a jogviszony indokolatlan, önkényes megszüntetése ellen.

Erre tekintettel a munkához való jog elemének tekinti a munkavállaló hatékony védelemhez való jogát az indokolatlan elbocsátással szemben az európai jog – az Európai Szociális Karta 24. cikke és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 30. cikke is, és e követelménynek megfelelően szabályozza a munkajogi jogviszony munkáltatói rendes felmondással való megszüntetését a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény is.

Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a közszolgálati jogviszonyok zárt rendszerében a közszolgálatban álló tisztviselők indokolatlan felmentéssel szembeni jogvédelme, a felmentési okok és ebből következően a felmentés indokolási kötelezettségének törvényi szabályozása olyan garanciális kérdés, amely alkotmányos jelentőséggel bír, és amelynek szabályozása az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében szabályozott munkához való

joggal összefüggésben az állam intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik. (ABK 2011. február, 68, 80–82.)

3.2. Az indítványozók vitatják a Ktv. 17. § (1) bekezdésének alkotmányosságát az Alkotmány 70. § (6) bekezdése alapján is.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban rámutatott arra, hogy a köztisztviselői jogviszonyok kettős arculatú jogviszonyok. Egyrészt, mivel munkavégzésre irányuló jogviszonyok, sok vonatkozásban a munkajogi jogviszonyok sajátosságaival rendelkeznek. Másrészt, e jogviszonyok sajátosságait meghatározza az is, hogy e munkavégzés közhatalommal rendelkező állami szervezetben történik és a tisztviselők közhatalalt viselnek, állami feladatokat látnak el, állami, közhatalmi döntéseket hoznak, készítének elő, ezért alapvetően közjogi jellegű jogviszonyok. A közszolgálati jogviszonyt a munkáltató állami szerv határozata hozza létre, és tartalmát törvény határozza meg.

A köztisztviselők jogállásának szabályozása során a törvényhozónak az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésén kívül figyelemmel kell lennie az Alkotmány 70. § (6) bekezdésében szabályozott alapjogra, a közhivatal viselés jogára is.

Az Alkotmány 70. § (6) bekezdése állampolgári alapjogként szabályozza a közhivatal viseléséhez való jogot.

A közhivatal viseléshez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kifejtette:

„A közhivatal viseléséhez való jog védelme elsősorban arra terjed ki, hogy az állam a közhivatal betöltését nem kötheti olyan feltételhez, amely magyar állampolgárokat alkotmányos indok nélkül kizár a közhivatal elnyerésének lehetőségéből, valamely állampolgár, vagy az állampolgárok egy csoportja számára lehetetlenné teszi közhivatal betöltését. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a közhivatal viseléshez való jog alapján senkinek nincs Alkotmányból folyó alanyi joga meghatározott közhivatal, illetőleg közhivatalok betöltéséhez (962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 627, 629.). A közhivatal viseléséhez való jog az alkotmányos védelem körébe vonja a meglévő köztisztviselői, kormánytisztviselői jogviszonyokat is azzal, hogy nem csupán a közhivatal elnyerését, hanem a közhivatal viselését részesíti védelemben. A közhivatal viseléséhez való jogból folyó alkotmányos védelem, nem jelenti a közhivatal viselőjének felmenthetetlenségét. (...) Az Alkotmány keretei között a törvényhozó széles körű szabadsággal rendelkezik a felmentési okok szabályozásában, ez a döntési szabadsága azonban (...) nem terjed odáig, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlójának szabad és korlátlan döntési jogkört adjon a közhivatalt betöltő tisztviselő felmentésére. A munkáltatói jogkör gyakorlója számára (...) biztosított minden törvényi korlátozás nélküli szabad döntési jogkör az Alkotmánybíróság álláspontja szerint alkotmányellenes módon korlátozza az Alkotmány 70. § (6) bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való jogot. (...) Az Alkotmánybíróság nem vitatja, hogy az államszervezet hatékony működése indokolhatja a közszolgálati jogviszonyban álló tisztviselők felmentési lehetősé-

gének könnyítését a korábbi szabályozáshoz képest, ennek azonban nem lehet módja a munkáltatói jogok gyakorlójának korlátlan döntésre való felhatalmazása. A Ktjt. vitatott rendelkezésében alkalmazott törvényi megoldás aránytalanul korlátozza az Alkotmány 70. § (6) bekezdésében szabályozott alkotmányos alapjogot. (...) A törvényhozó felelősségi körébe tartozik olyan törvényi szabályok megalkotása, amelyek összhangot teremtenek az alkotmányos alapjogok védelmére és az állami célok között, amelyek a köztisztviselők, kormánytisztviselők alkotmányos jogainak védelmét és a kormányzati célok megvalósítását egyaránt szolgálják.

Az államnak a közhivatal viseléséhez való joggal összefüggő intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik, hogy a közhivatal viselőjének védelmet nyújtson a munkáltatói jogkör gyakorlójának a felmentésére irányuló önkényes döntésével szemben. A törvényhozó köteletsége olyan garanciális szabályok megalkotása, amelyek biztosítékot nyújtanak arra, hogy a kormánytisztviselőket törvényes indokok nélkül, önkényesen ne lehessen hivataluktól megfosztani.” (ABK 2011. február, 68, 82–83.)

Az Alkotmánybíróságnak ezek a megállapításai – amint az már az Abh. indokolásából is kitűnik –, a köztisztviselők indokolás nélküli felmentésére is irányadók. Megállapítható, hogy a Ktv. 17. § (1) bekezdésében szabályozott, indokolás nélküli felmentés lehetősége sérti az Alkotmány 70. § (6) bekezdését.

3.3. Az Alkotmánybíróság Abh.-ban kifejtett álláspontja szerint a Ktv. 17. § (1) bekezdésének alkotmányellenessége következik az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből is.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság egyik elemének tekinti a közigazgatás törvény alá rendeltségét [először: 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.; legutóbb: 31/2010. (III. 25.) AB határozat, ABK 2010. március, 247, 253–254.].

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy „a jogállamiság nemcsak a közigazgatás hatósági aktusaival szemben támasztja a joghoz kötöttség követelményét, hanem a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktusára, amelyben a közigazgatás a címzettek alapjogait érintő döntést hoz. A köztisztviselő, a kormánytisztviselő felmentéséről a munkáltatói jogok gyakorlója a munkáltató közigazgatási szerv nevében hoz olyan döntést, amely – a fentiek alapján – a tisztviselő alkotmányos jogait érinti. E döntéssel szemben a közigazgatás törvény alá rendeltségéből fakadó követelmény az, hogy törvény határozza meg a munkáltatói döntés anyagi jogi kereteit.” (ABK 2011. február, 68, 83.)

A közigazgatás törvény alá rendeltségének Alkotmányból fakadó követelményével összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy az követelményeket támaszt a közigazgatási feladatokat ellátó tisztviselők jogállásának szabályozásával szemben is. „A közigazgatási döntések törvényességének biztosítása megkívánja, hogy

a törvényhozó a döntést hozó tisztviselők munkajogi helyzetének szabályozása során is teremtsen meg azokat a garanciákat, amelyek biztosítják, hogy a közigazgatás nevében eljáró tisztviselők magas szakmai színvonalon, pártpolitikai szempontból semleges módon, minden befolyástól mentesen, pártatlanul, kizárólag a törvények alapján hozzák meg döntéseiket. Ennek a garanciarendszernek egyik eleme a közszolgálati jogviszonyok viszonylagos stabilitásának biztosítása.”

Abban az esetben, ha a tisztviselő nem élvez felmentési védelmet, a munkáltatói jogkör gyakorlója bármikor, indokolás nélkül megszüntetheti közszolgálati jogviszonyát, a Ktv.-nek a törvényesség biztosítékaként megalkotott szabályai (pl.: az utasításnak való engedelmisség szabályai) is elvesztik garanciális jelentőségüket, mert nem várható, hogy a köztisztviselő nyíltan kiálljon szakmai és jogi álláspontja mellett, ha azzal munkáját veszélyezteti. (ABK 2011. február, 68, 83.)

Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy a Ktv. 17. § (1) bekezdése nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elve által támasztott követelményeknek. Az indokolás nélküli felmentés lehetősége sérti a joghoz kötöttség követelményét, valamint a közigazgatási döntések pártpolitikai semlegességét, befolyástól való függetlenségét, pártatlanságát, és ezzel együtt törvényességét is veszélyezteti.

3.4. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy – a törvényi garanciák hiánya miatt – a határozatlan idejű közszolgálati jogviszony felmentéssel való megszüntetése esetén a munkáltató önkényes döntésével szemben nem nyújt hatékony jogvédelmet az sem, hogy a tisztviselő a munkáltatói döntést bíróság előtt támadhatja meg. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy valamely perben a jogait vagy kötelezettségeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből vezette le 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában az Alkotmánybíróság a hatékony bírói jogvédelem követelményét, nevezetesen azt, hogy a jogi szabályozásnak olyan jogi környezetet kell biztosítani, hogy a perbe vitt jogok a bíróság által érdemben elbírálhatók legyenek. A hatékony bírói felülvizsgálat követelménye az Alkotmánybíróság álláspontja szerint magában foglalja azt is, hogy a közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja. (ABH 1997, 263, 272.) Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében szabályozott általános bírói jogvédelmi garanciákat az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikk (1) bekezdése is megköveteli. Az Emberi Jogok Európai Bírósága, amely az utóbbi időkben folytatott gyakorlatában fokozatosan kiterjesztette a 6. cikk (1) bekezdésének alkalmazhatóságát a köztisztviselők közszolgálati jogvitáira is [Vilho Eskelinen és társai v. Finnország no. 63235/00 2007. április 19.; Jordan Jordanov és társai v. Bulgária no. 23530/02 2009. július 2.]

a bírósághoz fordulás jogának elemét képező *fair* eljárásból eredő követelménynek tekinti a hatékony bírói felülvizsgálat követelményét. Nem tekinti hatékonynak a bírói jogvédelmet akkor, ha eljárási vagy anyagi jogi akadály van annak, hogy a bíróság önálló, érdemi vizsgálatot végezzen, a felek jogairól érdemben döntsön. [*Delcourt v. Belgium* 1970. január 17. Series A no. 11.; *Barbera, Messegué és Jabardo v. Spanyolország* 1988. december 6. Series A. no 285-C]

Az Alkotmánybíróságnak az Abh.-ban kifejtett álláspontja szerint a törvényhozó azzal, hogy nem szabályozta a munkáltatói felmentés törvényi feltételeit, és lehetőséget adott a döntés indokolásának mellőzésére, – mivel szűk körre korlátozódott azoknak az eseteknek a köre amikor a kormánytisztviselő a siker reményében fordulhat a bírósághoz, a bíróság a felmentés jogszerűségét érdemben el tudja bírálni – aránytalanul korlátozta a kormánytisztviselőt az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján megillető bírói jogvédelemhez való jogot. (ABK 2011. február, 83–84.)

Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében szabályozott bírói jogvédelemhez való jog aránytalan korlátozása megállapítható a köztisztviselők felmentésének mindazon esetekben, amikor a munkáltatói jogkör gyakorlója a Ktv. 17. § (1) bekezdése alapján dönt a köztisztviselő felmentéséről.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kifejtette azt is, hogy az indokolatlan felmentés elleni jogvédelem hiánya miatt sérelmet szenved az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz való jog is. (ABK 2011. február, 68, 84–85.)

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ktv. 17. § (1) bekezdésében szabályozott munkáltatói felmentési jogkör a Ktjt. 8. § (1) bekezdéséhez hasonlóan magában hordozza az emberi méltóság sérelmét is.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Ktv. 17. § (1) bekezdése alkotmányellenes, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvét, a 70/B. § (1) bekezdésében szabályozott munkához való jogot, a 70. § (6) bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való jogot, az 57. § (1) bekezdésében szabályozott bírósághoz fordulás jogát, és az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz való jogot, ezért azt megsemmisítette.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a Ktv. 17. § (1) bekezdésének alkotmányellenességét az Alkotmány fenti rendelkezéseinek sérelme miatt megállapította, állandó gyakorlatának megfelelően az indítványozók által felhozott további alkotmányossági kérdéseket nem vizsgálta.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 42. §-a alapján az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályi rendelkezés a határozat közzétételét követő napon veszti hatályát. Az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság ettől eltérően is meghatározhatja az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését, ha ezt a jogbiztonság,

vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban „pro futuro”, 2011. május 31-i hatállyal semmisítette meg a Ktjt. alkotmányellenesnek ítélt 8. § (1) bekezdését. A megsemmisítés időpontjának meghatározása során figyelemmel volt arra, hogy az alkotmányellenesség megszüntetése érdekében szabályozástechnikai okokból a megsemmisítés olyan rendelkezésre is kiterjedt, amelynek alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság nem vizsgálta és a megsemmisítés következtében mind a kormánytisztviselő lemondása, mind felmentése szabályozatlanul maradna. Időt kívánt biztosítani a jogalkotó számára az Alkotmánynak megfelelő szabályok megalkotására. (ABK 2011. február, 68, 85.)

Az Alkotmánybíróság a Ktv. 17. § (1) bekezdését *ex nunc* hatállyal – a határozat közzétételét követő nappal – semmisítette meg. A megsemmisítés időpontjának meghatározásakor az Alkotmánybíróság figyelemmel volt a felkészülési idő teljes hiányára, valamint arra, hogy a megsemmisítés következtében a köztisztviselők felmentése nem marad szabályozás nélkül, a Ktv. 17. §-ának további rendelkezései tartalmazznak szabályokat a köztisztviselői jogviszony munkáltató által történő megszüntetésére.

4. Az indítványok alapján az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett a felmentési időre nézve a Ktv. 18. § (1) bekezdésében megállapított szabályokat is. Két indítványozó a Ktv. 17. § (1) bekezdésével összefüggésben, azonos indokok alapján kéri a 18. § (1) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát, az indítványok a felmentési időre vonatkozó szabályozás alkotmányellenességét külön nem indokolják. Egy indítványozó csak a felmentési időre vonatkozó szabályok módosításának alkotmányosságát vitatja. Az indítványok érvelése alapján megállapítható, hogy a szabályozásnak visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközése és a szerzett jogok sérelme miatt az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján tartják alkotmányellenesnek a Ktv.-nek a felmentési időre vonatkozó szabályait.

Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság ugyancsak vizsgálta a Ktjt. felmentési időre vonatkozó hasonló szabályozásának alkotmányosságát az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján, és úgy ítélte meg, hogy annak alkotmányellenessége a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközés, illetőleg a szerzett jogok sérelme miatt nem állapítható meg.

4.1. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében elismert jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek. A jogbiztonság ezen alapvető követelményével el-

lentétes jogalkotás az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének a sérelmét eredményezi. [34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 172.; 31/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 675, 679.] „Az Alkotmánybíróság gyakorlatában visszaható hatályúnak minősül a szabályozás, ha a jogszabály hatálybaléptetése (...) nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – az erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.” [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324.]

A Ktv. 18. § (1) bekezdésébe foglalt vitatott szabályok a jövőre nézve rendelkeznek, a hatályba lépésüket megelőző időre kötelezettséget, jogsértésért való felelősséget, szankciót nem állapítanak meg.

A visszaható hatályú jogalkalmazás tilalma nem értelmezhető akként, hogy a tartós, határozatlan időtartamú jogviszonyok a jövőre nézve nem alakíthatók át, nem változtathatók meg. Ha a jogviszonyok tartalmának megváltoztatása következtében az Alkotmány valamely más rendelkezése (pl.: a diszkrimináció tilalma), vagy valamely alapvető jog sérelmet nem szenved, pusztán az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján az alkotmányellenesség nem állapítható meg. (174/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 870, 878.)

4.2. Az indítványokból kitűnő álláspont szerint a Ktv. 18. § (1) bekezdésében a felmentési idő tartamának csökkentése és szolgálati időtől független, egységes megállapítása szerzett jogokat is sért.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint: „[a] jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását.” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 81.]

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság rámutatott az Alkotmányból levezetett követelmény értelmezési határait is: „[a] szerzett jogok védelmének alkotmányos jogállamban szabályként kell érvényesülnie, az azonban nem abszolút érvényű és kivételt nem tűrő követelmény. [...] A szerzett jogokkal azonban a pusztán elvont jogi lehetőségek, amelyek még fennálló konkrét jogviszonyokkal összefüggésben nincsenek, csak távoli, közvetett kapcsolatban vannak. Az alkotmányos védelmet élvező szerzett jogok a már konkrét jogviszonyokban alanyi jogként megjelenő jogosultságok, illetőleg azok a jogszabályi 'igérvények' és 'várományok', amelyeket a jogalkotó a konkrét jogviszonyok keletkezésének lehetőségével kapcsol össze. A jogszabályok hátrányos megváltoztatása így csak akkor ellentétes a szerzett jogok alkotmányos oltalmával, ha a módosítás a jog által már védett jogviszonyok lefolyásában idéz elő a jogalanyokra nézve kedvezőtlen változtatást. [...] A jog stabilitására, előreláthatóságára vonatkozó alkotmányos szempont nem jelenti a jogszabályok megváltoztathatatlanságát.” (731/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 801, 805–806.)

lanságát.” (731/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 801, 805–806.)

A felmentési időre való jogosultság a közszolgálati jogviszony megszűnésekor nyílik meg, akkor válik alanyi joggá, addig alkotmányos védelem alatt álló szerzett jog nem keletkezik.

A meghatározott felmentési időhöz való jog a közszolgálati jogviszonyokat szabályozó törvényeken és nem az Alkotmányon alapuló alanyi jog. Így az arra jogosultaknak a Ktv. szabályai alapján nem keletkezett az Alkotmány védelme alatt álló „várománya”. A jogalkotó nagy szabadsággal rendelkezik a felmentési idő szabályozására és megváltoztatására is. [Hasonlóan foglalt állást az Alkotmánybíróság a végkielégítéssel kapcsolatos határozataiban, legutóbb a 174/B/1999. AB határozatában (ABH 2005, 870, 877–878.).] Az Alkotmánybíróság több határozatában utalt arra, hogy „[a] jogbiztonság és a szerzett jog alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni.” [515/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 976, 977.; 1011/B/1999. AB határozat, ABH 2001, 1365, 1370.; 495/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1382, 1390.] Nem sérti a jogbiztonság követelményét a jogosultság feltételeinek jövőre vonatkozó olyan átalakítása sem, amely a jövőbeni jogosultak számára esetleg hátrányos következményekkel jár. (174/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 870, 878.)

Mindezeket figyelembevéve a Ktv. 18. § (1) bekezdésének alkotmányellenessége az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközés és a szerzett jogok sérelme miatt nem állapítható meg.

5. Több indítványozó hivatkozik egyrészt a szociális partnerekkel való egyeztetési kötelezettség elmulasztása kapcsán, másrészt az indokolás nélküli felmentés kapcsán az Alapjogi Charta 27., 28. és 30. cikkében foglalt rendelkezések megsértésére.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában „[a]z Európai Közösségek alapító és módosító szerződése az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések, (...) e szerződések, mint elsődleges jogforrások (...) közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak” [72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 861.]. Erre az elvi álláspontra helyezkedett az 1053/E/2005. AB határozat (ABH 2006, 1824, 1828.) és a 87/2008. (VI. 18.) AB határozat (ABH 2008, 707, 738.) is.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. §-a határozza meg. Ennek alapján az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre annak vizsgálatára, hogy valamely jogszabály sérti-e az Európai Unió jogát. Ezért az Alkotmánybíróság

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

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

Budapest, 2011. április 5.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály 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. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

1. Egyetértek a határozat rendelkező részével, ugyanakkor a rendelkező rész 1. pontja indokolásának a kellő idő követelményével kapcsolatos megállapításait az alábbi okokból nem támogatom.

2. Az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az Alkotmánybíróság a jogszabályok kihirdetésével és hatálybaléptetésével kapcsolatos álláspontját a 28/1992. (IV.30.) AB határozatban (a továbbiakban: ABh.) foglalta össze. E határozat szerint a jogszabály hatálybalépési időpontjának meghatározásakor figyelemmel kell lenni arra, hogy kellő idő maradjon

a) a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására;

b) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez;

c) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz (ABH 1992, 155.). A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket ír elő – le-

gyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek –, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akarataik ellenére ne kövessenek el kötelességszegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. Mind a jogalkalmazásnak, mind pedig a jogkövető magatartásnak feltétele a jogszabály megismerése, ebből a szempontból tehát a jogszabály alkalmazására való felkészülés és a jogszabály megismerése cél-eszköz viszonyban áll egymással.

Az ABh. leszögezte: „A demokratikus jogállam azonban – sok egyéb mellett – abban is különbözik a diktatúrától, hogy nem él vissza azzal a lehetőséggel, amelyet a jog megismerésének általános érvényű követelménye és az erre alapított felelősségre vonás az állam számára nyújt, hanem kellő törvényi garanciákkal megteremti annak a reális lehetőségét, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a reájuk irányadó jogszabályi rendelkezéseket, s módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani.”

Az Alkotmánybíróság már az ABh.-t megelőző döntésében is hangsúlyozta, hogy „[a] jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges „kellő idő” megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg.” [7/1992. (I. 30.) AB határozat ABH 1992, 45, 47.] Az ABh. szerint pedig „[a]nnak elbírálása, hogy valamely konkrét jogszabály esetében mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki stb. szempontok figyelembevételét szükségessé tevő mérlegelési kérdés, vagyis nem alkotmányjogi probléma” (ABH 1992, 155, 158.). Az Alkotmánybíróság egyrészt nem rendelkezik olyan szervezeti kapacitással, amely lehetővé tenné a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő pontos felmérését, másrészt – mivel számszerű, mértékbeli kérdésben kell döntést hozni – a probléma alkotmányjogi szempontú értékelését nem minden esetben lehet egyértelmű és kiszámítható szempontok alapján elvégezni.

A jogszabály alkalmazására való felkészülési idő kirívó hiánya azonban alkotmányellenességhez vezet. A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezések kihirdetése és hatályba lépése közötti felkészülési idő elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni. Ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címzettjei a megváltozott rendelkezésekhez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve az új szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek; különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik) őket.

Ha a kellő felkészülési idő hiánya a jogbiztonságot súlyosan sérti – amennyiben az adott ügy tárgya nem az alkotmányellenesség előzetes vizsgálata, alkotmányjogi panasz vagy folyamatban lévő ügyekben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés elbírálása – az Alkotmánybíróság az alkotmányellenességet az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény keretei között csak úgy tudja orvosolni, ha – a törvény 43. § (4) bekezdésének megfelelően – a jogbiztonságot sértő időpontban hatályba lépett rendelkezéseket az érintett rendelkezések hatálybalépésének napjára visszamenőleges hatállyal semmisíti meg. Ilyen esetekben ugyanis az Alkotmánybíróság döntéséhez képest *ex nunc* vagy *pro futuro* hatályú megsemmisítés éppen azok számára nem biztosítana jogorvoslatot, akiket olyan időpontban ért joghátrány, ameddig még nem áll rendelkezésükre kellő idő a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez (míg az Alkotmánybíróság döntésének időpontjára adott esetben már fel lehet készülni a jogszabály alkalmazására, tehát – ha az alkotmányellenességet megalapozó más ok nem áll fenn – az *ex nunc* vagy *pro futuro* hatályú megsemmisítés az alkotmányvédelem szempontjából akár értelmét is veszítheti).

3. A többségi határozat indokolásának III. 2. pontja kimondja, hogy „az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ilyen munkavállalók széles körét hátrányosan érintő jogszabályok hatályba lépése esetén a felkészülési idő teljes hiánya súlyosan sérti a jogbiztonságot, ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamisággal”; „[a]z Alkotmánybíróság a Ktvm.-mel összefüggésben nem talált olyan okot, amely a Ktvm. azonnali hatállyal való hatályba léptetését indokolhatná”, majd pedig a III. 3.4. pontban, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a Ktv. 17. § (1) bekezdését „*ex nunc*” hatállyal – a határozat közzétételét követő nappal – semmisítette meg”; „[a] megsemmisítés időpontjának meghatározásakor az Alkotmánybíróság figyelemmel volt a felkészülési idő teljes hiányára (...)”.

Az előbbieken ismertetett álláspontomra tekintettel az a véleményem, hogy ha a jelen ügyben megállapítható lenne a kellő felkészülési idő hiányában a jogbiztonság súlyos sérelme, akkor az Alkotmánybíróságnak a kellő felkészülési idő nélkül hatályba lépett, ezáltal a jogbiztonságot súlyosan sértő rendelkezéseket a hatálybalépésük napjára visszamenőleges hatállyal kellene megsemmisítenie, attól függetlenül, hogy egyébként alkotmányosnak minősülnek vagy sem. A felkészülési idő kirívó hiányával hatályba léptetett – egyébként alkotmányellenesnek talált – rendelkezéseknek „a felkészülési idő teljes hiányára” figyelemmel történő *ex nunc* hatályú megsemmisítése véleményem szerint nem logikus, a szabályozás által hátrányosan érintettek jogsérelmét nem orvosolná.

A jelen ügyben azonban a kellő felkészülési időnek a jogbiztonságot súlyosan sértő hiánya véleményem szerint nem állapítható meg.

A Ktvm. kihirdetése és hatálybalépése között két nap (egy munkanap) telt el, mivel azt 2010. december 30. napján hirdették ki, majd 2011. január 1. napján hatályba lépett. Bár az Alkotmánybíróság egy esetben súlyosító körülményként értékelte, hogy a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése közötti rövid időszak az év utolsó napjaira esett, a vonatkozó esetben konkrét felkészülést szükségesé tevő jogszabályról, egészen pontosan mezőgazdasági exporttámogatási rendszerrel kapcsolatos rendelet hatálybaléptetéséről kellett döntenie [723/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 798, 799–800.]. Ennek kapcsán a jelen esetben elsőként azt kellett volna vizsgálni, hogy a Ktvm.-nek az indítványozók által támadott rendelkezései tartalmazzanak-e konkrét kötelezettséget a címzetti körre, vagyis a köztisztviselőkre nézve.

A Ktvm. támadott – az indokolás nélküli felmentést lehetővé tevő, illetve a felmentési idő hosszát megállapító – rendelkezései nem a hatálybalépést követően azonnal vagy folyamatosan végrehajtandó kötelezettségeket tartalmaznak.

Az Alkotmánybíróság több határozatában utalt arra, hogy ha „a jogi szabályozás lehetővé teszi, hogy a címzettek a végrehajtás folyamatában ismerjék meg a jogszabály rendelkezéseit és készüljenek fel jogaik érvényesítésére”, vagyis ha a kérdéses jogszabály nem tartalmaz olyan magatartási szabályt, amelynek eleget kellett volna tenni, akkor nem állapítható meg a kellő felkészülési idő sérelme [797/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1437, 1443.].

Az indokolás nélküli munkáltatói felmentést lehetővé tevő rendelkezés hatályba lépésére egyrészt a munkáltatónak az alkalmazás szempontjából, a köztisztviselőnek pedig az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodás, illetve az ezt megalapozó megismerés szempontjából nem kell felkészülnie, másrészt a köztisztviselő – az indokolás nélküli felmentésnek éppen az indokolás nélküli jellege miatt – a szabály vele szembeni alkalmazására nem is tudhat felkészülni.

Ennek értelmében azt állapíthatjuk meg, hogy a Ktvm. támadott rendelkezései nem tartalmaznak olyan magatartási szabályt, amelynek a hatálybalépésig ne lehetett volna megfelelni, illetve amelynek alkalmazására a hatálybalépés napjáig ne lehetett volna felkészülni, ezért a kellő felkészülési idő követelményét a jogszabály hatályba léptetése a fentiek szerint értelmezve nem sértette meg.

Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a kellő felkészülési idő alkotmányos garanciája nem egyenlő az érintettek életére gyakorolt hatások teljes körű számbavételéhez szükséges idő biztosításával. A kellő felkészülési idő – mint a jogbiztonság elvéből következő alkotmányos garancia – nem azt szolgálja, hogy a jogszabályoknak az egyedi életpályára gyakorolt komplex hatás-együttesét a hatálybalépés időpontjának meghatározása kapcsán a jogalkotó figyelembe vegye, hanem azt, hogy a jogszabály által előírt magatartási szabályok és kötelezettségek alkalmazására és végrehajtására kellő idő álljon rendelkezésre. A jogszabályok által az általános címzetti körben meghatározott jogalanyok kellő felkészülési ideje ennek értelmé-

ben nem vonatkozhat az akkor még csupán feltételes helyzet összes esetlegesen rájuk háruló, egyedi következményeinek számbavételére. Az indokolás nélküli felmentést lehetővé tevő rendelkezés hatálybalépési időpontjának meghatározása önmagában nincs hatással a köztisztviselőt ért egyedi, hátrányos döntések olyan közvetett jellegű következményeire, mint amilyen az életpálya elbizonytalánosítása vagy irányának megváltozása.

4. Mivel a kellő idő követelményének alkalmazásán kívül a tartalmilag megegyező rendelkezéseknek, vagyis a Ktv. 17. § (1) bekezdésének jelenlegi és a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény 8. § (1) bekezdésének korábbi megsemmisítésére lényegében azonos indokollással került sor, a rendelkező rész 1. pontját érintően fenntartom a 8/2011. (II. 18.) AB határozathoz (ABK 2011. február, 68.) csatolt párhuzamos indokolásomban foglaltakat.

Budapest, 2011. április 5.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indoklásához csatlakozom:

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybíróági ügyszám: 111/B/2011.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 37. számában

30/2011. (IV. 7.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján – *dr. Stumpf István* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 392/2010. (V. 19.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

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

„KEZDEMÉNYEZZÜK, HOGY MÁRCIUS 22. A VÍZ VILÁGNAPJA MUNKASZÜNETI NAP LEJEN.”.

Az OVB a 392/2010. (V. 19.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) az országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését megtagadta.

Az OVB határozatát azzal indokolta, hogy az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 17. §-a alapján a népi kezdeményezésnek pontosan és egyértelműen kell tartalmaznia a megtárgyalásra javasolt kérdést, ezzel szemben az adott kérdés megfogalmazása megtévesztő a választópolgárok számára, hiszen azt a látszatot kelti, mintha az aláírással népszavazási kezdeményezést támogatnának. Az Alkotmány 28/D. §-a szerint az országos népi kezdeményezés arra irányul, hogy az Országgyűlés a hatáskörébe tartozó kérdést napirendjére tűzze. A Munka Törvénykönyvről szóló 1992. évi XXII. törvény 125. § (3) bekezdése meghatározza a munkaszüneti napokat, a népi kezdeményezés azonban ezeken túl további munkaszüneti napok törvénybe iktatását kívánná meg a jogalkotótól, azaz a kezdeményezés konkrét jogalkotásra irányul, nem pedig napirendre tűzésre.

2. Az indítványozó – aki nem azonos a kérdés kezdeményezőjével – a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 77. § (1) bekezdése, valamint 130. § (1) bekezdése alapján kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az OVBh. ellen, kérve annak megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását. A kifogással érintett határozat a Magyar Közlöny 2010. évi 82. számában, 2010. május 19-én jelent meg; a kifogás 2010. június 2-án, vagyis a törvényes határidőn belül érkezett az OVB-hez.

A kifogást tevő szerint a kérdés megfelel az Nsztv. 17. §-ának. Szerinte a hatályos jogszabályok nem teszik kötelezővé, hogy a kérdésben szerepeljen „az Országgyűlés tárgyalja meg” vagy hasonló tartalmú szövegrész, így a kérdést hitelesíteni kellett volna.

II.

A kifogás nem megalapozott.

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

ben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra, vagy a népi kezdeményezésre szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342.].

2. Az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, és az OVBh.-t az abban foglalt indokok alapján helybenhagyta.

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

Budapest, 2011. április 5.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

A határozat rendelkező részével és indokolásával nem értek egyet.

1. A kifogással érintett OVB határozat az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését lényegében azzal az indokolással tagadta meg, hogy az adott kérdés „megfogalmazása a választópolgár számára azt a téves látszatot kelti, mintha az aláírásgyűjtés alkalmával népszavazási kezdeményezést támogatna”, mivel a kezdeményezés „konkrét jogalkotásra irányul, nem napirendre tűzésre”.

Álláspontom szerint az OVB határozatban hivatkozott alapon – amellyel a többségi határozat indokolása egyetértett – nem tagadható meg a népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítése. Egyrészt, a döntés ilyen alaponra helyezése általában is ellentétes a népi kezdeményezés-

re vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel, a népi kezdeményezés jogintézmények alkotmányos rendeltetésével, továbbá az Alkotmánybíróságnak a tárgybeli joggyakorlatával. Másrészt, az aláírásgyűjtő ív a konkrét esetben nem is kelt „téves látszatot”, hiszen a kérdés felett szerepel, hogy „[a]lulírottak országos népi kezdeményezést támogatunk az alábbi kérdésben:”.

2. Az Alkotmány 28/D. §-a szerint: „[o]rszágos népi kezdeményezést legalább 50 000 választópolgár nyújthat be. Az országos népi kezdeményezés arra irányulhat, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést az Országgyűlés tűzze a napirendjére. Az országos népi kezdeményezésben megfogalmazott kérdést az Országgyűlés köteles megtárgyalni.”

Országos népi kezdeményezés esetén – ügydöntő népszavazással ellentétben – a döntés az Országgyűlés hatásköré marad, a nép nem vonja el az Országgyűlés döntési hatáskörét, csak az Országgyűlés napirendjét befolyásolja. Ezért a népszavazásra vonatkozó kizárt tárgykörök sem logikailag, sem az Alkotmány rendelkezéseiből, sem pedig az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) szabályaiból következően nem vonatkoznak a népi kezdeményezésre.

Az Nsztv. 18. §-a a népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását csak abban az esetben teszi lehetővé, ha *a)* a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, *b)* a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek, vagy *c)* az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek. A törvény (17. §-a) a kérdés megfogalmazásával kapcsolatosan összesen annyit ír elő, hogy „[a] népi kezdeményezésnek pontosan és egyértelműen tartalmaznia kell a megtárgyalásra javasolt kérdést”.

A népi kezdeményezésre szánt kérdés „pontossága és egyértelműsége” álláspontom szerint a jogintézmény alkotmányos rendeltetésével összefüggésben értelmezendő. A jogintézmény rendeltetése pedig az, hogy az Országgyűlés tűzze napirendre és tárgyalja meg, ezért a kérdés egyértelműségének hiánya miatt csak akkor indokolt az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása, ha a megfelelő számú aláírás összegyűjtése esetén az Országgyűlés számára nem lenne egyértelmű, hogy milyen kérdést tűzzön napirendre (miről szóljon a vita, illetve miben döntsön). Önmagában az a körülmény, hogy a kérdés közvetetten vagy közvetlenül törvényalkotásra irányul, nem teszi értelmetlenné a kérdés országgyűlési tárgyalását, sőt az országos népi kezdeményezésnek kifejezetten célszerű indoka lehet az Országgyűlés ilyen fajta döntésének előidézése.

A népi kezdeményezés jogintézményének logikájával egyébként nem állna ellentétben konkrét törvényjavaslatnak a parlament elé terjesztése sem. Bár jelenleg ezt a megoldást az Alkotmány nem ismeri el, hanem országos népi kezdeményezés útján csak törvényhozási tárgykörre lehet javaslatot tenni, más európai államok jogrendszerében a népi kezdeményezés esetenként kifejezetten *népi*

törvénykezdeményezési jogként jelenik meg (az Olasz Köztársaság alkotmányának 71. cikke a népi törvénykezdeményezési jogot például a magyar megoldáshoz hasonlóan ötvezer választópolgár egyetértéséhez rendeli).

3. Az Alkotmánybíróság eddigi joggyakorlata is azt mutatja, hogy nem kizárt, hogy a népi kezdeményezés kifejezetten törvényalkotásra (vagy akár az Alkotmány módosítására) irányuljon.

A népi kezdeményezésre szánt kérdéssel kapcsolatos követelményeket a 42/2002. (X. 11.) AB határozat foglalta össze: „[n]épi kezdeményezés esetén [a népszavazással] szemben az Országgyűlésnek a kérdés napirendre tűzésére, megtárgyalására és döntéshozatalra van kötelezettsége, de ennek a döntésnek a tartalmát a népi kezdeményezés nem köti meg. Éppen ezért a népi kezdeményezésnek mindaddig, amíg az alkotmányosság keretében marad – eltekintve a népszavazással – az Alkotmányban megfogalmazott tárgyköri korlátja nincs, és a kérdésnek *nem kell* konkrét jogalkotási kötelezettséget megfogalmaznia. A népi kezdeményezésből csupán törvényhozási kérdésben való vita és döntés következik. Így a népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívében szereplő kérdéssel szemben is mindössze annyi az elvárás, hogy törvényhozási tárgykörre vonatkozzon.” (ABH 2002, 316, 318.)

Ennek megfelelően korábban az OVB és az Alkotmánybíróság is hitelesíthetőnek minősítette az alábbi népi kezdeményezéseket:

„Kezdeményezzük az Alkotmány és a kapcsolódó törvények módosítását úgy, hogy országos népszavazást lehessen tartani arról, hogy a Parlamentbe csak a 176 országgyűlési egyéni választókerületben megválasztásra kerülő képviselők juthassanak be.” [93/2009. (X. 16.) AB határozat, ABH 2009, 849.]; „Kezdeményezzük az Alkotmány és a kapcsolódó törvények módosítását úgy, hogy országos népszavazást lehessen tartani arról, hogy az országgyűlési képviselők a választási körzetükben élő választók negyedének indítványozására visszahívhatók legyenek.” [94/2009. (X. 16.) AB határozat, ABH 2009, 854.]; „Kezdeményezzük az Alkotmány és a kapcsolódó törvények módosítását úgy, hogy országos népszavazást lehessen tartani arról, hogy a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeink a választók többségének akarata esetén felmondhatók legyenek.” [95/2009. (X. 16.) AB határozat, ABH 2009, 859.].

4. Mindezek alapján – a határozat rendelkező részében foglalt helybenhagyó döntés helyett – az érintett OVB határozat megsemmisítésének és az OVB új eljárás lefolytatására kötelezésének lett volna helye.

Budapest, 2011. április 5.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 971/H/2010.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 37. számában

31/2011. (IV. 7.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján – dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 393/2010. (V. 19.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

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

„KEZDEMÉNYEZZÜK, HOGY SZEPTEMBER 21. A BÉKE NEMZETKÖZI NAPJA MUNKASZÜNETI NAP LEGYEN.”.

Az OVB a 393/2010. (V. 19.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) az országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését megtagadta.

Az OVB határozatát azzal indokolta, hogy az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 17. §-a alapján a népi kezdeményezésnek pontosan és egyértelműen kell tartalmaznia a megtárgyalásra javasolt kérdést, ezzel szemben az adott kérdés megfogalmazása megtévesztő a választópolgárok számára, hiszen azt a látszatot kelti, mintha az aláírással népszavazási kezdeményezést támogatnának. Az Alkotmány 28/D. §-a szerint az országos népi kezdeményezés arra irányul, hogy az Országgyűlés a hatáskörébe tartozó kérdést napirendjére tűzze. A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 125. § (3) bekezdése meghatározza a munkaszüneti napokat, a népi kezdeményezés azonban ezeken túl további munkaszüneti napok törvénybe iktatását kívánná meg a jogalkotótól, azaz a kezdeményezés konkrét jogalkotásra irányul, nem pedig napirendre tűzésre.

2. Az indítványozó – aki nem azonos a kérdés kezdeményezőjével – a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 77. § (1) bekezdése, valamint 130. § (1) bekezdése alapján kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az OVBh. ellen, kérve annak megsemmi-

sítését és az OVB új eljárásra utasítását. A kifogással érintett határozat a Magyar Közlöny 2010. évi 82. számában, 2010. május 19-én jelent meg; a kifogás 2010. június 3-án, a törvényes határidőn belül érkezett az OVB-hez.

A kifogást tevő szerint a kérdés megfelel az Nsztv. 17. §-ának. Szerinte a hatályos jogszabályok nem teszik kötelezővé, hogy a kérdésben szerepeljen „az Országgyűlés tárgyalja meg” vagy hasonló tartalmú szövegrész, így a kérdést hitelesíteni kellett volna.

II.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra, vagy a népi kezdeményezésre szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342.].

2. Az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, és az OVBh.-t az abban foglalt indokok alapján helybenhagyta.

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

Budapest, 2011. április 5.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

A határozat rendelkező részével és indokolásával nem értek egyet.

1. A kifogással érintett OVB határozat az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését lényegében azzal az indokolással tagadta meg, hogy az adott kérdés „megfogalmazása a választópolgár számára azt a téves látszatot kelti, mintha az aláírásgyűjtés alkalmával népszavazási kezdeményezést támogatna”, mivel a kezdeményezés „konkrét jogalkotásra irányul, nem napirendre tűzésre”.

Álláspontom szerint az OVB határozatban hivatkozott alapon – amellyel a többségi határozat indokolása egyetértett – nem tagadható meg a népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítése. Egyrészt, a döntés ilyen alpra helyezése általában is ellentétes a népi kezdeményezésre vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel, a népi kezdeményezés jogintézmények alkotmányos rendeltetésével, továbbá az Alkotmánybíróságnak a tárgybeli joggyakorlatával. Másrészt, az aláírásgyűjtő ív a konkrét esetben nem is kelt „téves látszatot”, hiszen a kérdés felett szerepel, hogy „[a]lulírottak országos népi kezdeményezést támogatunk az alábbi kérdésben:”.

2. Az Alkotmány 28/D. §-a szerint: „[o]rszágos népi kezdeményezést legalább 50 000 választópolgár nyújthat be. Az országos népi kezdeményezés arra irányulhat, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést az Országgyűlés tűzze a napirendjére. Az országos népi kezdeményezésben megfogalmazott kérdést az Országgyűlés köteles megtárgyalni.”

Országos népi kezdeményezés esetén – ügydöntő népszavazással ellentétben – a döntés az Országgyűlés hatásköre marad, a nép nem vonja el az Országgyűlés döntési hatáskörét, csak az Országgyűlés napirendjét befolyásolja. Ezért a népszavazásra vonatkozó kizárt tárgykörök sem logikailag, sem az Alkotmány rendelkezéseiből, sem pedig az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) szabályaiból következően nem vonatkoznak a népi kezdeményezésre.

Az Nsztv. 18. §-a a népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását csak abban az esetben teszi lehetővé, ha *a)* a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, *b)* a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek, vagy *c)* az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek. A törvény (17. §-a) a kérdés megfogalmazásával kapcsolatosan összesen annyit ír elő, hogy „[a] népi kezdeményezésnek pontosan és egyértelműen tartalmaznia kell a megtárgyalásra javasolt kérdést”.

A népi kezdeményezésre szánt kérdés „pontossága és egyértelműsége” álláspontom szerint a jogintézmény alkotmányos rendeltetésével összefüggésben értelmezendő.

A jogintézmény rendeltetése pedig az, hogy az Országgyűlés tűzze napirendre és tárgyalja meg, ezért a kérdés egyértelműségének hiánya miatt csak akkor indokolt az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása, ha a megfelelő számú aláírás összegyűjtése esetén az Országgyűlés számára nem lenne egyértelmű, hogy milyen kérdést tűzzön napirendre (miről szóljon a vita, illetve miben döntsön). Önmagában az a körülmény, hogy a kérdés közvetlenül vagy közvetlenül törvényalkotásra irányul, nem teszi értelmetlenné a kérdés országgyűlési tárgyalását, sőt az országos népi kezdeményezésnek kifejezetten célszerű indoka lehet az Országgyűlés ilyen fajta döntésének előidézése.

A népi kezdeményezés jogintézményének logikájával egyébként nem állna ellentétben konkrét törvényjavaslatnak a parlament elé terjesztése sem. Bár jelenleg ezt a megoldást az Alkotmány nem ismeri el, hanem országos népi kezdeményezés útján csak törvényhozási tárgykörre lehet javaslatot tenni, más európai államok jogrendszerében a népi kezdeményezés esetenként kifejezetten *népi törvénykezdeményezési* jogként jelenik meg (az Olasz Köztársaság alkotmányának 71. cikke a népi törvénykezdeményezési jogot például a magyar megoldáshoz hasonlóan ötvezer választópolgár egyetértéséhez rendeli).

3. Az Alkotmánybíróság eddigi joggyakorlata is azt mutatja, hogy nem kizárt, hogy a népi kezdeményezés kifejezetten törvényalkotásra (vagy akár az Alkotmány módosítására) irányuljon.

A népi kezdeményezésre szánt kérdéssel kapcsolatos követelményeket a 42/2002. (X. 11.) AB határozat foglalta össze: „[n]épi kezdeményezés esetén [a népszavazással] szemben az Országgyűlésnek a kérdés napirendre tűzésére, megtárgyalására és döntéshozatalra van kötelezettsége, de ennek a döntésnek a tartalmát a népi kezdeményezés nem köti meg. Éppen ezért a népi kezdeményezésnek mindaddig, amíg az alkotmányosság keretében marad – eltekintve a népszavazással – az Alkotmányban megfogalmazott tárgyköri korlátja nincs, és a kérdésnek *nem kell* konkrét jogalkotási kötelezettséget megfogalmaznia. A népi kezdeményezésből csupán törvényhozási kérdésben való vita és döntés következik. Így a népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívén szereplő kérdéssel szemben is mindössze annyi az elvárás, hogy törvényhozási tárgykörre vonatkozzon.” (ABH 2002, 316, 318.)

Ennek megfelelően korábban az OVB és az Alkotmánybíróság is hitelesíthetőnek minősítette az alábbi népi kezdeményezéseket:

„Kezdeményezzük az Alkotmány és a kapcsolódó törvények módosítását úgy, hogy országos népszavazást lehessen tartani arról, hogy a Parlamentbe csak a 176 országgyűlési egyéni választókerületben megválasztásra kerülő képviselők juthassanak be.” [93/2009. (X. 16.) AB határozat, ABH 2009, 849.]; „Kezdeményezzük az Alkotmány és a kapcsolódó törvények módosítását úgy, hogy országos népszavazást lehessen tartani arról, hogy az országgyűlési képviselők a választási körzetükben élő választók negyedének indítványozására visszahívhatók legyenek.”

[94/2009. (X. 16.) AB határozat, ABH 2009, 854.]; „Kezdeményezzük az Alkotmány és a kapcsolódó törvények módosítását úgy, hogy országos népszavazást lehessen tartani arról, hogy a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeink a választók többségének akarata esetén felmondhatók legyenek.” [95/2009. (X. 16.) AB határozat, ABH 2009, 859.].

4. Mindezek alapján – a határozat rendelkező részében foglalt helybenhagyó döntés helyett – az érintett OVB határozat megsemmisítésének és az OVB új eljárás lefolytatására kötelezésének lett volna helye.

Budapest, 2011. április 5.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 972/H/2010.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 37. számában

32/2011. (IV. 7.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján – *dr. Stumpf István* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 394/2010. (V. 19.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

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

„KEZDEMÉNYEZZÜK, HOGY ÁPRILIS 22. A FÖLD NAPJA MUNKASZÜNETI NAP LEGYEN.”

Az OVB a 394/2010. (V. 19.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) az országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését megtagadta.

Az OVB határozatát azzal indokolta, hogy az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 17. §-a alapján a népi kezdeményezésnek pontosan és egyértelműen kell tartalmaznia a megtárgyalásra javasolt kérdést, ezzel szemben az adott kérdés megfogalmazása megtévesztő a választópolgárok számára, hiszen azt a látszatot kelti, mintha az aláírással népszavazási kezdeményezést támogatnának. Az Alkotmány 28/D. §-a szerint az országos népi kezdeményezés arra irányul, hogy az Országgyűlés a hatáskörébe tartozó kérdést napirendjére tűzze. A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 125. § (3) bekezdése meghatározza a munkaszüneti napokat, a népi kezdeményezés azonban ezeken túl további munkaszüneti napok törvénybe iktatását kívánna meg a jogalkotótól, azaz a kezdeményezés konkrét jogalkotásra irányul, nem pedig napirendre tűzésre.

2. Az indítványozó – aki nem azonos a kérdés kezdeményezőjével – a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 77. § (1) bekezdése, valamint 130. § (1) bekezdése alapján kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az OVBh. ellen, kérve annak megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását. A kifogással érintett határozat a Magyar Közlöny 2010. évi 82. számában, 2010. május 19-én jelent meg; a kifogás 2010. június 2-án, vagyis a törvényes határidőn belül érkezett az OVB-hez.

A kifogást tevő szerint a kérdés megfelel az Nsztv. 17. §-ának. Szerinte a hatályos jogszabályok nem teszik kötelezővé, hogy a kérdésben szerepeljen „az Országgyűlés tárgyalja meg” vagy hasonló tartalmú szövegrész, így a kérdést hitelesíteni kellett volna.

II.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra, vagy a népi kezdeményezésre szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342.].

2. Az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, és az OVBh.-t az abban foglalt indokok alapján helybenhagyta.

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

Budapest, 2011. április 5.

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

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

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

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

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

A határozat rendelkező részével és indokolásával nem értek egyet.

1. A kifogással érintett OVB határozat az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését lényegében azzal az indokolással tagadta meg, hogy az adott kérdés „megfogalmazása a választópolgár számára azt a téves látszatot kelti, mintha az aláírásgyűjtés alkalmával népszavazási kezdeményezést támogatna”, mivel a kezdeményezés „konkrét jogalkotásra irányul, nem napirendre tűzésre”.

Álláspontom szerint az OVB határozatban hivatkozott alapon – amellyel a többségi határozat indokolása egyetértett – nem tagadható meg a népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítése. Egyrészt, a döntés ilyen alaponra helyezése általában is ellentétes a népi kezdeményezésre vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel, a népi kezdeményezés jogintézmények alkotmányos rendeltetésével, továbbá az Alkotmánybíróságnak a tárgybeli joggyakorlatával. Másrészt, az aláírásgyűjtő ív a konkrét esetben nem is kelt „téves látszatot”, hiszen a kérdés felett szerepel, hogy „[a]lulírottak országos népi kezdeményezést támogatunk az alábbi kérdésben:”.

2. Az Alkotmány 28/D. §-a szerint: „[o]rszágos népi kezdeményezést legalább 50 000 választópolgár nyújthat be. Az országos népi kezdeményezés arra irányulhat, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést az Országgyűlés tűzze a napirendjére. Az országos népi kezdeményezésben megfogalmazott kérdést az Országgyűlés köteles megtárgyalni.”

Országos népi kezdeményezés esetén – ügydöntő népszavazással ellentétben – a döntés az Országgyűlés hatásköre marad, a nép nem vonja el az Országgyűlés döntési hatáskörét, csak az Országgyűlés napirendjét befolyásolja. Ezért a népszavazásra vonatkozó kizárt tárgykörök sem logikailag, sem az Alkotmány rendelkezéseiből, sem pedig az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) szabályaiból következően nem vonatkoznak a népi kezdeményezésre.

Az Nsztv. 18. §-a a népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását csak abban az esetben teszi lehetővé, ha *a)* a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, *b)* a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek, vagy *c)* az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek. A törvény (17. §-a) a kérdés megfogalmazásával kapcsolatosan összesen annyit ír elő, hogy „[a] népi kezdeményezésnek pontosan és egyértelműen tartalmaznia kell a megtárgyalásra javasolt kérdést”.

A népi kezdeményezésre szánt kérdés „pontossága és egyértelműsége” álláspontom szerint a jogintézmény alkotmányos rendeltetésével összefüggésben értelmezendő. A jogintézmény rendeltetése pedig az, hogy az Országgyűlés tűzze napirendre és tárgyalja meg, ezért a kérdés egyértelműségének hiánya miatt csak akkor indokolt az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása, ha a megfelelő számú aláírás összegyűjtése esetén az Országgyűlés számára nem lenne egyértelmű, hogy milyen kérdést tűzzön napirendre (miről szóljon a vita, illetve miben döntsön). Önmagában az a körülmény, hogy a kérdés közvetetten vagy közvetlenül törvényalkotásra irányul, nem teszi értelmetlenné a kérdés országgyűlési tárgyalását, sőt az országos népi kezdeményezésnek kifejezetten célszerű indoka lehet az Országgyűlés ilyen fajta döntésének előidézése.

A népi kezdeményezés jogintézményének logikájával egyébként nem állna ellentétben konkrét törvényjavaslatnak a parlament elé terjesztése sem. Bár jelenleg ezt a megoldást az Alkotmány nem ismeri el, hanem országos népi kezdeményezés útján csak törvényhozási tárgykörre lehet javaslatot tenni, más európai államok jogrendszerében a népi kezdeményezés esetenként kifejezetten *népi törvénykezdeményezési* jogként jelenik meg (az Olasz Köztársaság alkotmányának 71. cikke a népi törvénykezdeményezési jogot például a magyar megoldáshoz hasonlóan ötvenezer választópolgár egyetértéséhez rendeli).

3. Az Alkotmánybíróság eddigi joggyakorlata is azt mutatja, hogy nem kizárt, hogy a népi kezdeményezés kifejezetten törvényalkotásra (vagy akár az Alkotmány módosítására) irányuljon.

A népi kezdeményezésre szánt kérdéssel kapcsolatos követelményeket a 42/2002. (X. 11.) AB határozat foglalta össze: „[n]épi kezdeményezés esetén [a népszavazással] szemben az Országgyűlésnek a kérdés napirendre tűzésére, megtárgyalására és döntéshozatalra van kötelezettsége, de ennek a döntésnek a tartalmát a népi kezdeményezés nem köti meg. Éppen ezért a népi kezdeményezésnek mindaddig, amíg az alkotmányosság keretében marad – ellentétben a népszavazással – az Alkotmányban megfogalmazott tárgyköri korlátja nincs, és a kérdésnek *nem kell* konkrét jogalkotási kötelezettséget megfogalmaznia. A népi kezdeményezésből csupán törvényhozási kérdésben való vita és döntés következik. Így a népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívén szereplő kérdéssel szemben is mindössze annyi az elvárás, hogy törvényhozási tárgykörre vonatkozzon.” (ABH 2002, 316, 318.)

Ennek megfelelően korábban az OVB és az Alkotmánybíróság is hitelesíthetőnek minősítette az alábbi népi kezdeményezéseket:

„Kezdeményezzük az Alkotmány és a kapcsolódó törvények módosítását úgy, hogy országos népszavazást lehessen tartani arról, hogy a Parlamentbe csak a 176 országgyűlési egyéni választókerületben megválasztásra kerülő képviselők juthassanak be.” [93/2009. (X. 16.) AB határozat, ABH 2009, 849.]; „Kezdeményezzük az Alkotmány és a kapcsolódó törvények módosítását úgy, hogy országos népszavazást lehessen tartani arról, hogy az országgyűlési képviselők a választási körzetükben élő választók negyedének indítványozására visszahívhatók legyenek.” [94/2009. (X. 16.) AB határozat, ABH 2009, 854.]; „Kezdeményezzük az Alkotmány és a kapcsolódó törvények módosítását úgy, hogy országos népszavazást lehessen tartani arról, hogy a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeink a választók többségének akarata esetén felmondhatók legyenek.” [95/2009. (X. 16.) AB határozat, ABH 2009, 859.].

4. Mindezek alapján – a határozat rendelkező részében foglalt helybenhagyó döntés helyett – az érintett OVB határozat megsemmisítésének és az OVB új eljárás lefolytatására kötelezésének lett volna helye.

Budapest, 2011. április 5.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 973/H/2010.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 37. számában

33/2011. (IV. 7.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján – *dr. Stumpf István* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 395/2010. (V. 19.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

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

„KEZDEMÉNYEZZÜK, HOGY DECEMBER 10. AZ EMBERI JOGOK NAPJA MUNKASZÜNETI NAP LEGYEN.”

Az OVB a 395/2010. (V. 19.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) az országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését megtagadta.

Az OVB határozatát azzal indokolta, hogy az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 17. §-a alapján a népi kezdeményezésnek pontosan és egyértelműen kell tartalmaznia a megtárgyalásra javasolt kérdést, ezzel szemben az adott kérdés megfogalmazása megtévesztő a választópolgárok számára, hiszen azt a látszatot kelti, mintha az aláírással népszavazási kezdeményezést támogatnának. Az Alkotmány 28/D. §-a szerint az országos népi kezdeményezés arra irányul, hogy az Országgyűlés a hatáskörébe tartozó kérdést napirendjére tűzze. A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 125. § (3) bekezdése meghatározza a munkaszüneti napokat, a népi kezdeményezés azonban ezeken túl további munkaszüneti napok törvénybe iktatását kívánná meg a jogalkotótól, azaz a kezdeményezés konkrét jogalkotásra irányul, nem pedig napirendre tűzésre.

2. Az indítványozó – aki nem azonos a kérdés kezdeményezőjével – a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 77. § (1) bekezdése, valamint 130. § (1) bekezdése alapján kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az OVBh. ellen, kérve annak megsemmi-

sítését és az OVB új eljárásra utasítását. A kifogással érintett határozat a Magyar Közlöny 2010. évi 82. számában, 2010. május 19-én jelent meg; a kifogás 2010. június 3-án, a törvényes határidőn belül érkezett az OVB-hez.

A kifogást tevő szerint a kérdés megfelel az Nsztv. 17. §-ának. Szerinte a hatályos jogszabályok nem teszik kötelezővé, hogy a kérdésben szerepeljen „az Országgyűlés tárgyalja meg” vagy hasonló tartalmú szövegrész, így a kérdést hitelesíteni kellett volna.

II.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § *h*) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra, vagy a népi kezdeményezésre szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342.].

2. Az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, és az OVBh.-t az abban foglalt indokok alapján helybenhagyta.

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

Budapest, 2011. április 5.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

**Dr. Stumpf István alkotmánybíró
különvéleménye**

A határozat rendelkező részével és indoklásával nem értek egyet.

1. A kifogással érintett OVB határozat az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését lényegében azzal az indoklással tagadta meg, hogy az adott kérdés „megfogalmazása a választópolgár számára azt a téves látszatot kelti, mintha az aláírásgyűjtés alkalmával népszavazási kezdeményezést támogatna”, mivel a kezdeményezés „konkrét jogalkotásra irányul, nem napirendre tűzésre”.

Álláspontom szerint az OVB határozatban hivatkozott alapon – amellyel a többségi határozat indoklása egyetértett – nem tagadható meg a népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítése. Egyrészt, a döntés ilyen alapon helyezése általában is ellentétes a népi kezdeményezésre vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel, a népi kezdeményezés jogintézmények alkotmányos rendeltetésével, továbbá az Alkotmánybíróságnak a tárgybéli joggyakorlatával. Másrészt, az aláírásgyűjtő ív a konkrét esetben nem is kelt „téves látszatot”, hiszen a kérdés felett szerepel, hogy „[a]lulírottak országos népi kezdeményezést támogattunk az alábbi kérdésben:”.

2. Az Alkotmány 28/D. §-a szerint: „[o]rszágos népi kezdeményezést legalább 50 000 választópolgár nyújthat be. Az országos népi kezdeményezés arra irányulhat, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést az Országgyűlés tűzze a napirendjére. Az országos népi kezdeményezésben megfogalmazott kérdést az Országgyűlés köteles megtárgyalni.”

Országos népi kezdeményezés esetén – ügydöntő népszavazással ellentétben – a döntés az Országgyűlés hatásköre marad, a nép nem vonja el az Országgyűlés döntési hatáskörét, csak az Országgyűlés napirendjét befolyásolja. Ezért a népszavazásra vonatkozó kizárt tárgykörök sem logikailag, sem az Alkotmány rendelkezéseiből, sem pedig az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) szabályaiból következően nem vonatkoznak a népi kezdeményezésre.

Az Nsztv. 18. §-a a népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását csak abban az esetben teszi lehetővé, ha *a)* a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, *b)* a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek, vagy *c)* az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek. A törvény (17. §-a) a kérdés megfogalmazásával kapcsolatosan összesen annyit ír elő, hogy „[a] népi kezdeményezésnek pontosan és egyértelműen tartalmaznia kell a megtárgyalásra javasolt kérdést”.

A népi kezdeményezésre szánt kérdés „pontossága és egyértelműsége” álláspontom szerint a jogintézmény alkotmányos rendeltetésével összefüggésben értelmezendő. A jogintézmény rendeltetése pedig az, hogy az Országgyűlés tűzze napirendre és tárgyalja meg, ezért a kérdés egyértelműségének hiánya miatt csak akkor indokolt az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása, ha a megfelelő számú aláírásgyűjtése esetén az Országgyűlés számára nem lenne egyértelmű, hogy milyen kérdést tűzzön napirendre (miről szóljon a vita, illetve miben döntsön). Önmagában az a körülmény, hogy a kérdés közvetetten vagy közvetlenül törvényalkotásra irányul, nem teszi értelmetlenné a kérdés országgyűlési tárgyalását, sőt az országos népi kezdeményezésnek kifejezetten célszerű indoka lehet az Országgyűlés ilyen fajta döntésének előidézése.

A népi kezdeményezés jogintézményének logikájával egyébként nem állna ellentétben konkrét törvényjavaslatnak a parlament elé terjesztése sem. Bár jelenleg ezt a megoldást az Alkotmány nem ismeri el, hanem országos népi kezdeményezés útján csak törvényhozási tárgykörre lehet javaslatot tenni, más európai államok jogrendszerében a népi kezdeményezés esetenként kifejezetten *népi törvénykezdeményezési* jogként jelenik meg (az Olasz Köztársaság alkotmányának 71. cikke a népi törvénykezdeményezési jogot például a magyar megoldáshoz hasonlóan ötvétezer választópolgár egyetértéséhez rendeli).

3. Az Alkotmánybíróság eddigi joggyakorlata is azt mutatja, hogy nem kizárt, hogy a népi kezdeményezés kifejezetten törvényalkotásra (vagy akár az Alkotmány módosítására) irányuljon.

A népi kezdeményezésre szánt kérdéssel kapcsolatos követelményeket a 42/2002. (X. 11.) AB határozat foglalta össze: „[n]épi kezdeményezés esetén [a népszavazással] szemben az Országgyűlésnek a kérdés napirendre tűzésére, megtárgyalására és döntéshozatalra van kötelezettsége, de ennek a döntésnek a tartalmát a népi kezdeményezés nem köti meg. Éppen ezért a népi kezdeményezésnek mindaddig, amíg az alkotmányosság keretében marad – ellentétben a népszavazással – az Alkotmányban megfogalmazott tárgyköri korlátja nincs, és a kérdésnek *nem kell* konkrét jogalkotási kötelezettséget megfogalmaznia. A népi kezdeményezésből csupán törvényhozási kérdésben való vita és döntés következik. Így a népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívében szereplő kérdéssel szemben is mindössze annyi az elvárás, hogy törvényhozási tárgykörre vonatkozzon.” (ABH 2002, 316, 318.)

Ennek megfelelően korábban az OVB és az Alkotmánybíróság is hitelesíthetőnek minősítette az alábbi népi kezdeményezéseket:

„Kezdeményezzük az Alkotmány és a kapcsolódó törvények módosítását úgy, hogy országos népszavazást lehessen tartani arról, hogy a Parlamentbe csak a 176 országgyűlési egyéni választókerületben megválasztásra kerülő képviselők juthassanak be.” [93/2009. (X. 16.) AB határozat]

zat, ABH 2009, 849.]; „Kezdeményezzük az Alkotmány és a kapcsolódó törvények módosítását úgy, hogy országos népszavazást lehessen tartani arról, hogy az országgyűlési képviselők a választási körzetükben élő választók negyedének indítványozására visszahívhatók legyenek.” [94/2009. (X. 16.) AB határozat, ABH 2009, 854.]; „Kezdeményezzük az Alkotmány és a kapcsolódó törvények módosítását úgy, hogy országos népszavazást lehessen tartani arról, hogy a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeink a választók többségének akarata esetén felmondhatók legyenek.” [95/2009. (X. 16.) AB határozat, ABH 2009, 859.].

4. Mindezek alapján – a határozat rendelkező részében foglalt helybenhagyó döntés helyett – az érintett OVB határozat megsemmisítésének és az OVB új eljárás lefolytatására kötelezésének lett volna helye.

Budapest, 2011. április 5.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 974/H/2010.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 37. számában

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT VÉGZÉSE

34/2011. (IV. 22.) AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 485/2009. (XII. 11.) OVB határozata ellen benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzését a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 485/2009. (XII. 11.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) megtagadta annak az országos népszavazási kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepelt: „[e]gyet ért-e Ön azzal, hogy a nyugdíjmeléseknel minden nyugdíjas nyugdíját – nyugdíjának összegétől függetlenül – egységesen, egyenlő (azonos) összegben emeljék?”

Az OVB határozata indokolásában utalt arra, hogy a 26/2009. (I. 30.) OVB határozatával hitelesítette a fenti kérdést megfogalmazó aláírásgyűjtő ív mintapéldányát,

amely ellen kifogást nyújtottak be. Az Alkotmánybíróság – mivel a kifogást kérdéssel szemben támasztott jogalkotói egyértelműség követelményének hiánya miatt megalapozottnak találta – 92/2009. (X. 8.) AB határozatával az OVB 26/2009. (I. 30.) OVB határozatát megsemmisítette, és az OVB-t új eljárásra utasította (ABH 2009, 846.). Az OVB ezen új eljárás keretében – megtagadva az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését – hozta meg a kifogásolt OVBh.-t.

A hitelesítési eljárás kezdeményezője – törvényes határidőn belül – kifogást nyújtott be az OVBh. ellen, amelyben azt sérelmezte, hogy a „százalékos nyugdíjmelés” hátrányosan érinti a kisnyugdíjasokat, akiknek ezáltal folyamatosan nőnek a terheik. Álláspontja szerint az „illetékesek (...) lábbal tiporják az erkölcsöt, az emberi méltóságot és az egyetemes emberi jogok alapelveit”. A kifogást tevő azonban nem fogalmazta meg, miért tartja az OVBh.-t jogszabálysértőnek, valamint nem jelölt meg azzal kapcsolatban konkrét jogsértést.

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

e hatáskörében eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése alapján az indítványnak meg kell jelölnie az indítvány alapjául szolgáló okot. A Ve. 77. § (2) bekezdésének *a)* és *b)* pontja szerint a kifogásnak tartalmaznia kell a jogszabálysértés megjelölését és annak bizonyítékait. A Ve. 77. § (5) bekezdése alapján a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani, ha az elésett, vagy nem tartalmazza a 77. § (2) bekezdésének *a)* és *b)* pontjában foglaltakat. [85/2008 (VI. 13.) AB végzés, ABH 2008, 1553, 1554.; 113/2010. (VI. 23.) AB végzés, ABK 2010. június, 748.; 153/2010. (VII. 14.) AB végzés, ABK 2010. július-augusztus, 921.] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogás nem bírálható el érdemben, mert a fent említett törvényi feltételeknek nem felel meg.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a tartalmi feltételeknek nem megfelelő kifogást az Abtv. 22. § (2) bekezdésében és a Ve. 77. § (5) bekezdésében foglaltak alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasította. A kifogás érdemi vizsgálat nélküli visszautasítása következtében az OVBh. változatlanul hatályban marad.

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

Budapest, 2011. április 18.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály 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. Lenkovich Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1442/H/2009.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 42. számában

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI

386/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *dr. Balogh Elemér, dr. Kiss László, dr. Lenkovich Barnabás* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 206. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 204–210. §-ai megsemmisítését kérte, mert alkotmányellenesnek tartja

azt a szabályozást, mely szerint fogvatartott kizárólag az Eütv. 206. § (2) bekezdésben meghatározott hozzátartozónak adhat szert. Álláspontja szerint az elítélteknek is joguk van arra, hogy önzetlenségből akár idegen ember számára is szertet vagy szövetet adományozhassanak. Úgy véli, hogy az ilyen jellegű beavatkozások elvégzésére a büntetés-végrehajtás tököli „rabkórháza” is rendelkezésre állhat, a műtétek ott is elvégezhetők, hiszen onnan „rövid időn belül elérhető az ország összes jelentős kórháza”.

2. Az indítványozó kérelmét később kiegészítette: alkotmányossági szempontból aggályosnak tartja azt is, hogy habár a hatályos Eütv. 211. § (1) bekezdése értelmében az elhunyt személyek szerveit automatikusan fel lehet használni szervátültetésre, hacsak azt életükben ki nem zárják, az orvosok – kegyeleti okokból – mégis megkérdőzik az elhunyt hozzátartozóit, hogy a donációhoz hozzájárulnak-e, ők pedig sok esetben megakadályozzák azt, holott erre törvényi lehetőségük nincsen. Ezzel összefüggésben azonban konkrét kérelmet nem terjesztett elő.

3. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az indítványozó ugyan az Eütv. 204–210. §-át támadja, indítványa azonban tartalmát tekintve az Eütv. 206. § (4) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatára irányul.

4. Az Alkotmánybíróság eljárása során – észrevételei megtétele érdekében – megkereste az egészségügyért felelős minisztert.

II.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését a következő jogszabályi rendelkezésekre alapozta.

1. Az indítványozó által hivatkozott alkotmányi rendelkezés:

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

2. Az Eütv. vizsgált rendelkezései:

„206. § (1) Szervet, illetve szövetet – az (5) bekezdés kivételével – csak cselekvőképes személy adományozhat.

(2) Szervet cselekvőképes személy is csak abban az esetben adományozhat, ha a donor a recipiens

- a) egyeneságbeli rokona,
- b) egyeneságbeli rokonának testvére,
- c) testvére,
- d) testvérének egyeneságbeli rokona.

(3) Kivételesen a (2) bekezdésben foglalt feltételek hiánya esetén is sor kerülhet szerv adományozására. Ebben az esetben a donor és a recipiens együttes kérelmét a kórházi etikai bizottság vizsgálja meg. A kórházi etikai bizottság akkor járul hozzá a szervkivételhez, ha meggyőződött róla, hogy a donor és a recipiens között szoros érzelmi kapcsolat áll fenn és az adományozás ellenérték nélkül, valamint kényszerből, fenyegetéstől és megtevesztéstől mentesen történt.

(4) A fogva tartott csak a (2) bekezdés szerinti esetben lehet szervdonor.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság először a szerv- és szövetátültetés jogi szabályozását, továbbá az élethez való joggal kapcsolatban kialakított gyakorlatát tekintette át.

1. Az egyes államok a szerv-, szövetátültetés, illetve -adományozás kérdését különbözőképpen közelítik meg, így jogszabályaik lényegesen különböznek a lehetséges donori kör, valamint a hozzájárulás/tiltakozás kifejezésre juttatásának módjaiban és más kérdésekben is. A donori kör szerint a halottból való szervátültetés, valamint az élődonoros transzplantáció különböztethető meg. A különböző szabályozások egységesek abban, hogy elsődlegesnek a halottból való átültetést tekintik; azaz az élő donorból szervkivételre csak olyan esetekben kerülhet sor, ha nin-

csen halottból származó megfelelő szerv, vagy más, az átültetéshez hasonló hatékonyságú, és eredményességű gyógyító eljárás. Jelentős különbségek mutatkoznak azonban a tekintetben, hogy kiből lehet még életében donor, valamint milyen szervek, szövetek kerülhetnek élők között átültetésre. A donor és a recipiens közötti viszony szempontjából két csoportba sorolhatók az egyes államok; bizonyos államokban kizárólag közeli hozzátartozók, valamint szoros érzelmi kapcsolatban állók között megengedett a szervátültetés, míg más országokban bárki számára nyitva áll a lehetőség, hogy pusztán önzetlenségből ismeretlen személynek is szervet adományozzon. Az első csoportba tartozik többek között Németország, Magyarország, Finnország, míg a másodikba Svájc (*altruistische Spende*), vagy Anglia.

Élők között mindenütt kizárólag páros szervek (pl. vese, tüdő), vagy páratlan szervek szegmentje (pl. máj, hasnyálmirigy) átültetésére kerülhet sor, valamint olyan szervek, szövetek átültetésére, melyek regenerálódnak, újraképeződnek vagy jelentős funkciókiesés nélkül működnek tovább (pl. csontvelő).

2. A szerv- és szövetátültetés hatályos hazai szabályait az Eütv. XI. fejezete tartalmazza. A törvény – hasonlóan más országok jogszabályaihoz – főszabályként a halottból való szervkivételt alkalmazza, azaz donor kizárólag agyhalott ember lehet. Az élők közötti transzplantáció kivétel: a jogi szabályozás meglehetősen szűk körben – a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 685. § b) pontjában rögzített közeli hozzátartozói körhöz képest is szűk körben – teszi lehetővé; az Eütv. 206. § (2) bekezdése szerint ugyanis szervdonor kizárólag cselekvőképes nagykorú személy lehet, szerv adományozására csak abban az esetben kerülhet sor, ha a donor a recipiens egyeneságbeli rokona, egyeneságbeli rokonának testvére, testvére, testvérének egyeneságbeli rokona. Az Eütv. 206. § (3) bekezdése a fenti szabályhoz képest egyetlen kivételt enged, a donor és a recipiens közötti szoros érzelmi kapcsolat fennállása esetén, amely azonban több feltétel együttes fennállását követeli meg: az adományozásnak ellenérték nélkül, valamint kényszerből, fenyegetéstől és megtevesztéstől mentesen kell történnie. Ilyen esetben a donor és a recipiens együttes kérelmét a transzplantációt végző kórház etikai bizottsága vizsgálja meg.

Ez a szabályozás megfelel az Európa Tanácsnak a 2002. évi VI. törvénnyel kihirdetett, „Az emberi lény emberi jogainak és méltóságának a biológia és az orvostudomány alkalmazására tekintettel történő védelméről” szóló, Oviedóban 1997. április 4-én kelt egyezménye (a továbbiakban: Oviedói egyezmény) 19. cikkében foglaltaknak is. Eszerint élő donorból való átültetésre csak akkor kerülhet sor, ha nem áll rendelkezésre halott személyből származó megfelelő szövet vagy szerv, vagy nincsen „más hasonló hatékonyságú gyógyító eljárás”. Ezt erősíti meg az egyezmény „Az emberi eredetű szervek és szövetek átültetéséről” szóló, Genfben, 2005. május 4-én aláírt Kiegészítő Jegyzőkönyvének (kihirdette a 2006. évi LXXX. törvény,

a továbbiakban: Kiegészítő jegyzőkönyv) 9. cikke is: „Élő személyből szervek vagy szövet kizárólag a recipiens terápia hasznára távolíthatók el abban az esetben, ha nem áll rendelkezésre halottból származó megfelelő szerv vagy szövet, és más, összehasonlítható hatású alternatív gyógykezelési módszer.”

Az egyezmény nem teszi kizárólagossá azt a megoldást, hogy csak hozzátartozói vagy szoros érzelmi kapcsolatban levők között kerülhet sor szervátültetésre, hanem az egyes államok jogalkotására bízva a szabályok kidolgozását: „Élő donorból szerveltávolítás elvégezhető olyan recipiens javára, akivel a donor a jogszabály meghatározása szerinti szoros személyes kapcsolatban áll, vagy ilyen kapcsolat hiányában, csak a jogszabály által meghatározott feltételekkel és a megfelelő független testület jóváhagyásával.” (Kiegészítő jegyzőkönyv 10. cikk).

3. Tovább szűkíti az Eütv. támadott 206. § (4) bekezdése a szerv adományozásának lehetőségét a fogvatartottak esetében, kimondva, hogy a fogvatartottak kizárólag a 206. § (2) bekezdésében felsorolt hozzátartozóiknak adhatnak szervet, azaz kizárja az érzelmi alapokon nyugvó donáció lehetőségét is. Az indítványozó az élők közötti, azon belül konkrétan a fogvatartottak általi donáció meghatározott személyi körre szűkítését tartja az élethez való jogba – az arra rászorulóknak egészséges élethez való jogába – ütközőnek.

3.1. Az Alkotmánybíróság a terhesség-megszakítás alkotmányosságát vizsgáló 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban rámutatott arra, hogy az emberi élet elvételének megengedése csak akkor lehet alkotmányos, ha a jog eltűri az emberi élet közötti választást, és nem bünteti az emberi élet kioltását. Ebben, az ún. első abortuszhatározatban fejtette ki, majd több határozatában megerősítette az Alkotmánybíróság az állam élethez való jogból folyó általános védelmi kötelezettségét és megállapította: „[a]z Alkotmány 54. § (1) bekezdése egyrészt minden ember számára garantálja az élethez való alanyi jogot, másrészt – a 8. § (1) bekezdésével összhangban – az állam elsőrendű kötelességévé teszi az emberi élet védelmét. Az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. [...] Az élethez való jog objektív oldalából ugyanakkor az államnak nem csupán az a kötelessége következik, hogy az egyes emberek élethez való alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodják, hanem ennél több. Ez a kötelesség nem merül ki az egyes emberek egyedi életvédelmében, hanem általában az emberi életet és létfeltételeit is védi. Ez utóbbi feladat minőségileg más, mint az élethez való egyéni alanyi jogok védelmének összeadása; az emberi élet általában – következképp az emberi élet mint érték – a védelem tárgya. Ezért az állam objektív, intézményes életvédelmi köteles-

sége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is, csakúgy, mint a jövő generációk életfeltételeinek biztosítására. Ez a kötelezettség – ellentétben az élethez való alanyi joggal – nem abszolút. Ezért lehetséges, hogy vele szemben más jogokat mérlegeljének.” (ABH 1991, 297, 302–303.)

3.2. Az Alkotmánybíróság az élethez való jogot a korábbi döntései meghozatala során az élettől való megfosztás, életek közötti választás, illetve az élet elvételének oldaláról közelítette meg. A jelen esetben azonban nem az élet elvételéről, hanem épp ellenkezőleg: bizonyos értelemben élet – vagy az élet folytatása lehetőségének – adásáról van szó, „ajándékról”, adományozásról, erre utalnak maguk a donor, illetve donáció szavak is. Az államnak a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban megfogalmazott intézményvédelmi kötelezettsége az adott ügyben azt jelenti, hogy biztosítania kell a rászorulóknak szervhez jutását, amit – más államok ilyen tárgyú szabályaihoz hasonlóan – elsősorban a halottból való szervátültetéssel kíván megoldani.

A fentieket figyelembe véve az Alkotmánybíróság szerint a beteg emberek élethez való joga és a fogvatartottak szervadományozási lehetőségének korlátozása nem hozható egymással alkotmányjogilag értékelhető összefüggésbe. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [Többek között: 698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523, 524.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 716, 717.] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben elutasította.

IV.

Az indítvány tartalmából nyilvánvalóan megállapítható, hogy az indítványozó ténylegesen a szervadományozás donori oldalán alkalmazott korlátozást tartja alkotmányellenesnek. Az élők közötti szervadományozás joga, illetve az erről való rendelkezés alkotmányos alapja az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt önrendelkezési jog, vagy – ahogyan az Alkotmánybíróság értelmezte 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban – „általános személyiségi jog”: „[a]z általános személyiségi jog ’anyajog’, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.” (ABH 1990, 44–45.)

Ezt követően az Alkotmánybíróság számos határozatot hozott az önrendelkezéshez való jog és a magánszférához való jog, mint az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből következő különös személyiségi jogok alapján. [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 279.; 1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29.; 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376.; 5/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH

1996, 47.; 11/1996. (III. 13.) AB határozat, ABH 1996, 240.; 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85.; 4/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 71.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123.]

Az önrendelkezési jog különleges esete az ember szerveivel és szöveteivel való rendelkezése, azért, mert az ember döntése, mivel adott esetben invazív orvosi beavatkozással jár, – főleg pedig azért, mert számos más, az önrendelkezés körébe tartozó döntésétől eltérően – vissza nem fordítható.

Az Alkotmánybíróság számos alkalommal foglalkozott az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének, valamint az ember saját teste feletti rendelkezési jogának a kapcsolatával; az ezzel összefüggésben kialakított gyakorlatát – melyet többek között a művi meddővé tétel alkotmányosságát vizsgáló 43/2005. (XI. 14.) AB határozatban foglalt össze – a jelen ügyben is megfelelően irányadónak tekintette.

„A 64/1991. (XII. 17.) AB határozat megállapította, hogy az emberi méltósághoz való jog alapján a terhes nők önrendelkezési joga – alkotmányos korlátok között – kiterjed a terhességmegszakítás feletti rendelkezésre. A terhesség olyan változásokkal jár az anya szervezetében, s – normális esetben – a gyermeknevelés olyannyira meghatározza az anya további életét, hogy az Alkotmánybíróság megítélése szerint az abortusz lehetőségének [...] szűk körű kizárása is közvetlenül és lényegesen érinti az anya önrendelkezési jogát. [ABH 1991, 297, 301.; Megerősítve: 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333.]

A 36/2000. (X. 27.) AB határozat kimondta, hogy az Eütv. az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt emberi méltósághoz való jogot érvényre juttató garanciális rendelkezéseket tartalmaz a betegek önrendelkezési joga tekintetében. A betegek jogai közé tartozik – többek között – az egészségügyi beavatkozásokba való beleegyezés és az ellátás visszautasításának joga is. [ABH 2000, 241. Megerősítve: 56/2000. (XII. 19.) AB határozat, ABH 2000, 527.]

Az Alkotmánybíróság a gyermekek egyesülési jogának korlátaival foglalkozó 21/1996. (V. 17.) AB határozatban az emberi méltósághoz való jog és az egyéni kockázatvállalás összefüggéséről általános érvénnyel mondta ki: Önmagának mindenki árthat, s vállalhat kockázatot, ha képes a szabad, tájékozott és felelős döntésre. A nagykorúaknak a jog be nem avatkozása széles lehetőséget ad erre, s az általános személyiségi jogból folyó jog az önmeghatározásra és cselekvési szabadságra [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] garantálja ezt a lehetőséget. Az állam korlátozó gyámkodása csak a határesetekben alkotmányossági viták tárgya (a kábítószer élvezésének büntetésétől az eutanáziáig). (ABH 1996, 74, 80.)

Számos egyéb mellett ezt a szempontot is alapul véve az Alkotmánybíróság a 22/2003. (IV. 28.) AB határozatban a saját haláláról való döntés jogát ismerte el az Alkotmány 54. § (1) bekezdése alapján. A gyógyíthatatlan beteg döntése arról, hogy életének a rá váró szenvedésekkel teli hátralévő részét nem akarja végigélni, a beteg önrendelkezési jogának része, így vonatkoznak rá az Alkotmány 54. §

(1) bekezdésének rendelkezései. A saját haláláról való döntés ugyanis mindenkit megillet, függetlenül attól, hogy egészséges vagy beteg, és ha beteg, betegsége az orvostudomány szerint gyógyítható-e vagy nem. (...) A világnézeti szempontból semleges alkotmányos alapokon álló jogrendszer ugyanis sem helyeslő, sem helytelenítő álláspontot nem foglalhat el az ember saját életének befejezését elhatározó döntésével kapcsolatban; itt olyan szféráról van szó, melytől az államnak főszabályként távol kell magát tartania. Az állam e körben csak annyiban jut szerephez, amennyiben ezt az élethez való jogra vonatkozó intézményvédelmi kötelezettsége elkerülhetetlenül szükségesé teszi. (ABH 2003, 235, 261.)

[...]

Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján megállapítható, hogy az Alkotmány 54. § (1) bekezdése széles körű védelemben részesíti a szabad, tájékozott és felelősségteljes döntésre képes ember saját teste és sorsa feletti rendelkezési jogát.

[...]

A testület gyakorlatából következik továbbá, hogy az orvosi beavatkozások feletti önrendelkezési jog (egészségügyi önrendelkezési jog) tágabb kategória az egészségügyi beavatkozások visszautasításához való jognál.” (ABH 2005, 536, 541–543.)

V.

1. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 54. § (1) bekezdése alapján megvizsgálta az önrendelkezési jog – az Eütv. támadott rendelkezésében fennállni vélt – korlátozásának alkotmányosságát; az alkotmányossági kérdés tehát az volt, hogy az önrendelkezési jog Eütv.-be foglalt korlátozása szükséges-e, és a korlátozás arányban áll-e az elérni kívánt céllal.

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott az emberi méltósághoz való jogból levezetett részjogosultságok – így az önrendelkezési jog – korlátozhatóságával, és megállapította, hogy az emberi méltósághoz való jog részjogosultványai (mint például az önrendelkezéshez és a személy testi integritásához való jogok) az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint bármely más alapjoghoz hasonlóan korlátozhatók [75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]. Az Alkotmánybíróság az önrendelkezéshez való jog korlátozhatóságát minden esetben a szükségesség és arányosság mércéje alapján vizsgálja. Alkotmányellenes a korlátozás, ha az azzal elérni kívánt cél vagy a korlátozás módja nem felel meg az Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdéseire alapozott szükségességi-arányossági teszt követelményeinek.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az emberek egyes alapvető jogainak korlátozásához legitim cél lehet mások alapvető jogainak védelme [először: 2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990, 18, 20.], továbbá az állam intézményes (objektív) alapjog-biztosítási kötelezettsége [először: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH

1991, 297, 302.], valamint egyes alkotmányos közcélok érvényesítése [például: 56/1994. (XI. 10) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.].

Az állam csak abban az esetben korlátozhatja az alapjogokat, ha az említett legitim célok védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközök közül alkalmazni. (Összefoglalóan: 879/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 401.)

2. Az Alkotmánybíróság szerint az önrendelkezési jognak a támadott jogszabályban megfogalmazott korlátozása szükséges, és alkotmányos célt követ: az egyén testével és szerveivel (szöveivel) való önrendelkezése biztosítását, azaz a szervadományozó jogait kívánja védeni. Az élődonoros átültetés közeli hozzátartozókra és szoros érzelmi kapcsolatban állókra szűkítése részben azon a jogalkotói szándékon nyugszik, hogy senkit ne lehessen akarata ellenére donációra rávenni, és ezzel lehetőség szerint biztosítva legyen a szervadományozás önkéntessége.

E szabály a szervkereskedelem megakadályozását szolgálja, és célja annak kiküszöbölése, hogy akár anyagi haszon-, akár egyéb előnyszerzés céljából, bármilyen ellenszolgáltatás fejében kerülhessen sor szervátültetésre. A törvényhozó célja tehát egyrészt az adományozás önkéntességének és ingyenességének a biztosítása, és különösen a szervkereskedelem meggátolása.

Az Eütv. 207. § (1) bekezdéséhez hasonló rendelkezést tartalmaz az Oviedói egyezmény, és a Kiegészítő jegyzőkönyvének 21. cikke is, mely a haszonszerzés tilalmát rögzíti, de ilyen tiltás található a legtöbb állam transzplantációs törvényében is.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a donori oldalon – és nem kizárólag a fogvatartottak vonatkozásában – megfogalmazott korlátozás a szervkereskedelem elleni fellépés szükséges eszköze. Az Európai Közösségek Bizottsága COM (2007) 275 számú, „A szervadományozás és szervátültetés: uniós szintű szakpolitikai fellépések” című közleménye bevezetőjében kifejezetten utal arra, hogy mivel Európában több tízezeren vannak transzplantációs várólistán, és közöttük a halálozási arány 15–30 % közötti; a szervhiány következtében jelent meg a szervezett bűnözői csoportok által folytatott szervkereskedelem. Az Európai Unió mára a fejlődő országokban kiválasztott, és hol önként pénzért, hol pedig kényszerrel eltávolított szervek célállomásává vált. A közlemény szerint a szervhiány az egyik legnagyobb kihívás a tagállamok számára, ugyanakkor a várólisták minden tagállamban egyre hosszabbak, hiszen a transzplantáció iránti igény gyorsabban nő, mint a donorok száma, azaz a kínálat korlátozott, a kereslet pedig nem csökken. Ez vezethet olyan bűnözői csoportok kialakulásához, melyek felismerik a szervkereslet és -kínálat közötti rést, és nyomást gyakorolnak a legnagyobb sze-

génységben élőkre, akik szerveik eladására kényszerülnek. Külön kiemeli a közlemény a „szervturizmust”, melynek az a lényege, hogy jómódú emberek Indiába és más dél-ázsiai országokba utaznak, és ott a legszegényebbek szerveit kapják meg.

Az Európai Parlament 2008. április 22-i „A szervadományozásról és a szervátültetésről: az Európai Unió politikai lépései” (2007/2210(INI)) című állásfoglalásában „A rendelkezésre álló szervek számának növelése” alcím alatt szereplő 15. pontjában utal arra, hogy az élődonoros szervadományozást a halál beállta utáni szervadományozás kiegészítésének kell tekinteni; 21. pontjában pedig hangsúlyozza, hogy biztosítani kell, hogy a szervadományozás továbbra is nem kereskedelmi jellegű maradjon.

Az Európai Parlament és a Tanács az átültetésre szánt emberi szervekre vonatkozó minőségi és biztonsági előírásokról szóló 2010/53/EU irányelve a bevezetője (19) bekezdésében következőképpen fogalmaz:

„Az önzetlenség fontos tényező a szervadományozások szempontjából. A szervek minőségének és biztonságának garantálása érdekében a szervátültetési programoknak az önkéntes és térítésmentes adományozás elvein kell alapulniuk. Ez alapvető fontosságú, mert ezen elvek megsértése elfogadhatatlan kockázatokkal járhat. Ha az adományozás nem önkéntes és/vagy pénzügyi haszonszerzés érdekében történik, veszélybe kerülhet az adományozási folyamat minősége, mert egy személy életminőségének javítása vagy életének megmentése nem a legfőbb és/vagy egyetlen cél. Még akkor is, ha az eljárás a megfelelő minőségi követelményekkel összhangban zajlik, előfordulhat, hogy a pénzügyi előnyököt váró vagy bármiféle kényszernek kitett potenciális élő donortól vagy a potenciális elhunyt donor hozzátartozóitól kapott klinikai kórtörténet a körülmények és/vagy a donorról a recipiensre potenciálisan átvihető betegségek vonatkozásában nem kellőképpen pontos. Mindez biztonsági problémát jelenthet a potenciális recipiens számára, mivel az orvoscsoporthoz korlátozott képességgel rendelkező a megfelelő kockázatelemzés elvégzéséhez. Emlékeztetni kell az Európai Unió Alapjogi Chartájára, nevezetesen a 3. cikke (2) bekezdésének c) pontjában meghatározott elvre. Az említett elvet az Európa Tanács emberi jogokról és biomedicináról szóló egyezményének 21. cikke is rögzíti, amelyet számos tagállam ratifikált. Megjelenik továbbá az Egészségügyi Világszervezet emberi sejtek, szövetek és szervek átültetéséről szóló irányadó elveiben is, amelyek értelmében az emberi test nem képezheti kereskedelmi ügyletek tárgyát.”

Hasonlóképpen a szervadományozás önkéntességét hivatott biztosítani az irányelv 13. cikke is, mely az önkéntesség és ingyenesség elveit rögzíti.

Az Alkotmánybíróság – elfogadva az ismertetett dokumentumokban foglaltakat – indokoltnak tartja a korlátozást, hogy élők közötti donációra csak közeli hozzátartozóknak, vagy szoros érzelmi kapcsolatra tekintettel kerülhet sor. Így csökken annak a veszélye, hogy valakit pénzzel, anyagi előnyszerzéssel, ezek ígéretével, illetve kényszerrel, fenyegetéssel, megtévesztéssel, vagy bármilyen

nyomásgyakorlással szervadományozásra vegyenek rá. Ebben az esetben biztosítottak látszik a donáció önkéntessége.

3. Az élők közötti donáció meghatározott személyi körre szűkítését a fentiekben túl egészségügyi szempontok is indokolják, mind a recipiens, mind a donor oldalán, hiszen a szervátültetés mindkét oldalon egészségügyi kockázatot jelent. Erre utal az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvénynek a szerv- és szövetátültetésre, valamint -tárolásra és egyes kórszövetetani vizsgálatokra vonatkozó rendelkezései végrehajtásáról szóló 18/1998. (XII. 27.) EüM rendelet (a továbbiakban: EüM rendelet) 1/A. § g) pontjának a megfogalmazása is, mely a súlyos szövődmény fogalmát határozza meg: a szövetek emberi felhasználásához kapcsolódó olyan nem kívánt reakció a donor vagy a recipiens szervezete részéről – beleértve valamely fertőző betegség átvitelét is –, amely halálhoz vezet, vagy életveszélyt, maradandó károsodást, a munkaképesség elvesztését vagy cselekvőképtelen állapotot eredményez, illetve amely gyógyintézeti kezelést igényel, vagy ehhez vezethet, vagy ezeket meghosszabbítja.

Ugyanakkor az élők közötti szervátültetés nemcsak a recipiens oldalon jelent kockázatot, hanem a lehetséges donorok oldalán is, hiszen a transzplantáció az egészséges donorok esetében is súlyos orvosi beavatkozást jelent: az ő oldalukon is felmerülhet olyan műtéti kockázat, amely életükre, testi épségükre, egészségükre veszélyt jelenthet. Ezért kell minden szervkivétel előtt meggyőződni arról, hogy az átültetendő szerv átültetésre alkalmas, ép, a donor egészséges, illetve a donor és a recipiens között olyan immunológiai egyezés van, ami az átültetés eredményességével kecsegtet.

Ezzel összefüggésben az Eütv. az átültetésben közvetlenül részt nem vevő orvos számára részletes tájékoztatási kötelezettséget ír elő „a beavatkozással kapcsolatos minden lényeges körülményről, különös tekintettel a szerv, illetve szövet eltávolításának, a szerv hiányának várható hosszú és rövid távú következményeire, valamint arra, hogy a szervdonort halála esetén kötelező boncolásnak kell alávetni.” [Eütv. 209. § (1) bekezdés]. Ugyanilyen tartalmú szabályozást tartalmaz a kiegészítő jegyzőkönyv a tájékoztatási kötelezettség tekintetében: eszerint mind a donort, mind a recipienst tájékoztatni kell az eltávolítás/átültetés céljáról, jellegéről, következményeiről és kockázatairól is (5., 12. cikk). Bizonyos államokban élők közötti donáció esetén nemcsak a donor egészségi állapotát vizsgálják meg, hanem mind a beavatkozás előtt, mind pedig azt követően pszichológiai vizsgálatot is végeznek. Nehéz annak – akár orvosi – megítélése is, hogy arányban van-e egymással a műtéti kockázat és a várható eredmény. Az állam életvédelmi kötelessége mindenkire kiterjed, így az nemcsak a recipiens, hanem a donor élethez való jogának védelmét is egyenlően magában foglalja. Mivel a szervátültetés esetén az eredmény bizonytalan, különösen fontos az adományozás önkéntességének jogi biztosítása.

A fent írtakat figyelembe véve az Alkotmánybíróság szerint az élők közötti szervadományozás korlátozása alkotmányos célt követ: a szervdonor egészségének és önrendelkezésének védelmét, amely a donáció ingyenességének, önkéntességének és a befolyásmentes döntésnek, valamint a szervkereskedelem elleni védekezésnek is biztosítója. A választott eszköz a cél elérésére alkalmas, mert kellő biztosítékot ad a donor önrendelkezésének érvényesülésére; a korlátozás pedig arányos, mert a választott szabályozási mód az alkotmányos cél elérése érdekében a szükségesnél jobban nem korlátozza a donorok önrendelkezési jogát.

VI.

Az Alkotmánybíróság a fogvatartottak esetében felállított, az általánosnál szigorúbb korlátozást is indokoltnak – kivált arányosnak – tartja. A bármely okból fogvatartott személyek önrendelkezési joga eleve korlátozott, ezért különösen fontos, hogy ne lehessen őket kedvezőbb feltételek, a büntetés enyhítése, korábbi szabadulás, anyagi juttatás vagy bármilyen előny ígéretével – ami éppen az adományozás önkéntességét szünteti meg – donációra rávenni. Az indítványozó szerint ugyanakkor a fogvatartottaknak is joguk van ahhoz, hogy együttérzésből akár idegennek is szervet adományozzanak, azonban az Eütv. 206. § (3) bekezdése a nem fogvatartottak esetén is csak kivételesen, több szigorú feltétellel enged eltérést; idegen személynek szervet ők sem adományozhatnak. Ugyanakkor a fogvatartottak sincsenek teljes mértékben kizárva a szervadományozás lehetőségéből, hiszen a fent felsorolt (szűk) hozzátartozói körnek jogosultak szerveket adni.

A korlátozást a fogvatartás ténye indokolja, azaz a fogvatartott személy korlátozott szabadsága: a fogvatartott nincsen olyan helyzetben, hogy befolyásmentesen, szabadon döntést hozhasson szervei felajánlásáról. Amint ez megszűnik – pl. az elítélt feltételes szabadságra kerül – önrendelkezési joga a szervadományozásban az általános szabályok szerint alakul. Ahogy az Alkotmánybíróság korábban megállapította: „[ö]nmagának mindenki árthat, s vállalhat kockázatot, ha képes a szabad, tájékozott és felelős döntésre”. [21/1996. (V. 17.) AB határozat ABH 1996, 74, 80.] A fogvatartottaknál olyan esetben, ahol nem közeli hozzátartozóról van szó, a befolyásmentes, önálló döntés szabadsága megkérdőjelezhető. Joggal feltehető ugyanis, hogy a fogvatartott közeli hozzátartozójának a fogvatartástól függetlenül is adományozna szervet. Mindez a fogvatartás viszonyai között – különösen a fogvatartott jogi és pszichés helyzetében – megkérdőjelezhető.

A fogvatartottak kiszolgáltatottabb helyzete indokolja egyébként az Eütv. egyes további rendelkezéseiben megfogalmazott korlátozásokat is (melyeket jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak nem kellett vizsgálnia). Így például a 161. § (3) bekezdése kizárja a fogvatartottakat az emberen végzett orvostudományi kutatásokból, kimondva, hogy kutatás még a beleegyezésével sem végezhető rajta; a

220. § (2) bekezdése értelmében pedig fogva tartott személy holttestéből szerv vagy szövet nem távolítható el, kivéve, ha a halál okának és körülményeinek megállapítása érdekében történik, illetőleg tudományos célt szolgál.

Ezzel összefüggésben utal az Alkotmánybíróság az adott ügyben is irányadónak tekintett 13/2001. (V. 14.) AB határozatára, melyben a fogvatartottak különös helyzetéből adódó alapjogi korlátozások alkotmányosságával foglalkozott, és megállapította, hogy: „a büntetés-végrehajtás alkotmányos kereteinek szélső értékeit egyrésztől az emberi méltósághoz, a személyi biztonsághoz való jog, másrésztől a kínzásnak, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak és büntetésnek tilalma jelöli ki. Ezen belül a jogállamiságból, valamint az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozására vonatkozó alkotmányos tilalomból vezethető le, hogy a büntetések és az intézkedések végrehajtása címén az állam milyen mértékben avatkozhat az egyén életébe, korlátozhatja alapjogait és szabadságát.

Az alkotmányos alapjogok között vannak olyanok, amelyeket a fogvatartás végrehajtása egyáltalán nem érinthet. Ilyen például az élethez és az emberi méltósághoz való jog. A fogvatartás lényegéből következően kizárt a személyi szabadság, a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga. A végrehajtás által nem érintett és a végrehajtás lényege miatt szükségképpen kizárt jogok között helyezhetők el a fogvatartás során továbbélő, de módosuló alapjogok.” (ABH 2001, 177, 193.).

A fent kifejtetteket is figyelembe véve az Alkotmánybíróság szerint az önrendelkezési jog ilyen korlátozása arányos eszköz. A korlátozás alkotmányosságának megítélésénél további szempont az, hogy az alapvető jog korlátozása az elérni kívánt célhoz képest arányos-e, azaz az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok, nyomós közérdek nélkül történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan [például: 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 117, 123.].

Az Alkotmánybíróság nem tartja az alkotmányos céllal aránytalanoknak a törvényalkotó által a védelemre választott eszközöket. A támadott szabályozás az arányosság követelményének megfelel: a szervadományozás fogvatartottak esetében kizárólag közeli hozzátartozókra való korlátozása biztosítja a donáció befolyásmentességét, önkéntességét, ami közeli hozzátartozók között kevésbé vitatható, mint az önkéntes elhatározáson alapuló érzelmi kapcsolatban állók között (pl. kényszerített vagy színlelt házasságkötés, „alkalmi” barátságok). Ez utóbbi esetben a kapcsolat jellege, és így az adományozás önkéntessége jóval kevésbé vagy egyáltalán nem ellenőrizhető. Kétségtelen tény, hogy a fogvatartotti szervadományozás szűk körben való lehetővé tétele az önrendelkezési jog – szükséges – korlátozását jelenti. Ugyanakkor mivel a fogvatartottak sincsenek teljesen kizárva a szervadományozásból, a kö-

zeli hozzátartozók számára megengedett szervadományozás lehetőségével a korlátozás arányosnak tekinthető: így biztosítható a szervadományozás önkéntessége (kényszermentessége), és a szervekkel való visszaélések jó eséllyel megelőzhetők.

Az Alkotmánybíróság a fentieket figyelembe véve sem találta alkotmányellenesnek az Eütv. támadott rendelkezését, és az indítványt elutasította.

Budapest, 2011. április 11.

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

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

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

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

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér és dr. Kiss László alkotmánybírák különvéleménye

Nem értünk egyet az Eütv. 206. § (4) bekezdésének megsemmisítését kérő indítvány elutasításával. Álláspontunk szerint a szabály a fogva tartott személyek önrendelkezési jogát alkotmányosértő módon korlátozza, mert kategorikusan kizárja annak lehetőségét, hogy a fogvatartott érzelmi okból hozzá közel álló személynek, így az orvosi-jogi praxis alapján jellemzően a házastársának, (bejegyzett) élettársának vagy akár a barátjának szervet adományozzon.

A büntetés-végrehajtási intézetben fogva tartott személyeket mindenki máshoz hasonlóan megilletik az alapjogok, de a fogvatartás ténye és az általt elérendő cél miatt az elítéltek alapjog-, elsősorban a személyi szabadsághoz való joggyakorlása korlátozott. Az alkotmányos alapjogok között azonban olyanok is vannak, amelyeket a fogvatartás végrehajtása egyáltalán nem érinthet. Ilyen mindenképp az élethez és az emberi méltósághoz való jog [13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001, 177, 193.], amely az emberi státus meghatározójaként abszolút és korlátozhatatlan [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 308, 312.]. A méltósághoz való jogból fakadó egyes részjogosítványok (mint például az önrendelkezéshez és a személy testi integritásához fűződő jogok) az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének megfelelően a többi alap-

joghoz hasonlóan korlátozhatók [22/2003. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2003, 235, 260.].

Egyetértünk a többségi határozattal abban, hogy az önrendelkezési jog védelemben részesíti az ember saját szerveivel és szöveteivel való rendelkezését. E jog büntetés-végrehajtás miatti korlátozása akkor alkotmányos, ha – a szükségességi-arányossági tesztnek megfelelően – azt egy másik alapvető jog vagy szabadság védelme, érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos cél vagy érték elkerülhetetlenné teszi. A korlátozás során – ilyenkor is – az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszköz vehető igénybe (879/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 401.).

Az 569/B/1999. AB határozat alapján a fogvatartás ténye csupán az alapjog-gyakorlás olyan szűkítését indokolhatja, amelynek alapja valamely, a büntetés végrehajtásához szorosan kapcsolódó legitím érdek. Az állam köteles gondoskodni a bíróság által jogerősen szabadságvesztésre ítélt büntetésének végrehajtásáról. Ennek során az állam a fogvatartottak alapvető szabadságjogait a büntetés-végrehajtás célja érdekében korlátozhatja. A szabadságvesztés végrehajtásának törvényi célja, hogy a joghátrány érvényesítésén keresztül elősegítse az elítélt reszocializációját, továbbá azt, hogy az elítélt a jövőben tartózkodjon újabb bűncselekmény elkövetésétől (ABH 2002, 1015, 1019.). A fogvatartottak érzelmi alapon történő szervadományozásának kizárását a büntetés-végrehajtás érdekei biztosan nem indokolják. Sőt, az önkéntes szervadományozás lehetősége a fogvatartott társadalomba való visszavezetésében, önbecsülésének megőrzésében is segíthet.

A többségi határozat szerint a fogvatartottakra vonatkozó korlátozást jelen esetben nem is a társadalom, hanem inkább a fogvatartott saját életének, testi épségének a védelme magyarázza. A fogvatartott ugyanis – érvel a többségi határozat – „nincsen olyan helyzetben, hogy befolyásmentesen, szabadon döntést hozhasson szervei felajánlásáról”. A többségi álláspont szerint e kiszolgáltatott helyzet önmagában indokolhatja az állam – objektív intézményvédelmi alaphól fakadó – gyámkodását.

Az Európa Tanács keretében elfogadott oviedói egyezmény szerint az élődonoros transzplantáció „kifejezett és célzott, írásos vagy hivatalos testület előtti beleegyezés” (19. cikk 2. bekezdés) alapján történhet, ingyenesen, mert „az emberi test és részei, mint ilyenek, nem képezhetik haszonszerzés forrását” (21. cikk). Az állam felelős azért, hogy a szervadományozás megfelelően e követelményeknek: önkéntes, ingyenes és kényszerből, fenyegetéstől, megtevesztéstől mentes döntéssel alapuljon.

A határozat azt feltételezi, hogy (1) az állam nem képes kiszűrni a donort befolyásoló külső, jogellenes tényezőket, ha a donort büntetés-végrehajtási intézetben tartják fogva; (2) a fogvatartott pedig pusztán a szabadságvesztés büntetés körülményei miatt nem képes önkéntes döntésre.

1. A többségi döntés eleve egy jogellenes előfeltevésre (a fogvatartottak kényszerítésére) alapítja az objektív intézményvédelmi talajon álló alapjog-korlátozás indokoltságát. Álláspontunk szerint jogellenes hipotézisből kiin-

dulva nem lehet érvényes végkövetkeztetést levonni a jogi, így az alkotmányjogi érvelésben.

Ha ezt az előfeltevést mégis elfogadnánk, akkor is megállapítható volna, hogy az állam saját mulasztására (a fogvatartott szabad és kényszerből, fenyegetéstől, megtevesztéstől mentes döntéshozatalának biztosítására való képzetlenségére) hivatkozva fosztja meg a fogva tartott személyeket attól, hogy nem vér szerinti rokonaik, például házastársuk, (bejegyzett) élettársuk, barátjuk számára szeretet adományozhassanak.

Az államnak azonban nem az a feladata, hogy a fogvatartottak alapjog-korlátozásával lépjen fel az illegális szervkereskedelem terjedésével szemben, hanem az, hogy olyan jogszabályi és társadalmi környezetet teremtsen, amely megfelelő garanciát jelenthet a kényszerrel, megtevesztéssel vagy fenyegetéssel elért szervadományozás kiszűrésére. Az állam felelős azért, hogy a fogva tartott személy szabadon dönthessen a testi épségét és integritását érintő kérdésekben, ezért az állam által fenntartott intézmények nem teremthetnek, és nem tarthatnak fenn olyan helyzetet, amelyben az önkéntes, szabad döntéshozatal nem kellően biztosított.

Álláspontunk szerint a nem fogva tartott donor és a recipiens együttes kérelmét vizsgáló kórházi etikai bizottság eljárása a fogva tartott donor esetében is képes biztosítani, hogy kényszerrel, fenyegetéssel, megtevesztéssel ne kerülhessen sor élők közötti szervadományozásra. Az Eütv. 206. § (3) bekezdésében említett kórházi etikai bizottság határozatát és indokolását jegyzőkönyvbe foglalja. Az eljárás során a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény rendelkezései irányadók azzal, hogy a kérelem elutasítása esetén a kérelmezők bírósághoz fordulhatnak jogorvoslatért [18/1998. (XII. 27.) EüM rendelet 4. §]. Erre tekintettel felértékelődnek a 13/2001. (V. 14.) AB határozat többségi határozat által nem idézett elvi tételei is, amelyek közül két releváns megállapítást kiemelünk. „Az elítélt nem tárgya a büntetés-végrehajtásnak, hanem alanya, akinek jogai és kötelességei vannak.” (ABH 2001, 190, 191.). Minthogy a donor önrendelkezési jogának korlátozásával szemben valójában és pusztán csak a bűnmegelőzés általános és elvont követelménye fogalmazódik meg a támadott szabályozásban, álláspontunk szerint alkalmazni kellett volna a most idézett AB határozat következő megállapításait is: „[a bűnmegelőzés] túl széles és bizonytalan tartalmú felhatalmazást ad a [z alapjog-gyakorlásba való] beavatkozásra.” (ABH 2001, 200.); „Az alkotmányos alapjogok korlátozása nem tűr meg ilyen jogbizonytalanságot, nem viseli el a jogalkalmazás ilyen széles tartományát.” (ABH 2001, 203.)

2. Egyetértünk azzal a megállapítással is, hogy a fogva tartott személyek a börtönfalak között kiszolgáltatott helyzetben vannak. Ez azonban nem jelenti egyszersmind azt, hogy a fogvatartottak egyáltalán nem képesek a befolyásmentes, szabad döntés meghozatalára. Ha így volna, akkor az érintettek a fogvatartás ideje alatt – a jelenlegi szabályo-

zással szemben – nem köthetnének házasságot, nem végrendelkezhetnének, és nem volna joguk az egészségügyi ellátás visszautasítására. A fogvatartottakat is megillető ezen jogok mögött az a felfogás húzódik, hogy a fogvatartás ténye önmagában és automatikusan nem korlátozza a személyek belátási és döntéshozatali képességét.

Jelentős jogszabályi garanciát jelent, hogy a szervek felajánlásáról hozott személyi döntés szabadságát és önkéntességét az imént említett kórházi etikai bizottság megvizsgálja, és a határozat felülvizsgálata rendes bíróságtól kérhető. A fogva tartott személyek kiszolgáltatottsága megköveteli, hogy az állam és a nevében eljáró intézmények (mint jelen esetben a kórházi etikai bizottság és a bíróság) különös figyelemmel és körültekintéssel járjanak el a befolyásmentes döntést igénylő szervadományozás engedélyezésekor. A kiszolgáltatottság azonban *per se* nem indokolhatja az érzelmi alapon történő szervadományozás automatikus és teljes kizárását.

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróságnak az Eütv. 206. § (4) bekezdését meg kellett volna semmisítenie.

Budapest, 2011. április 11.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

691/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:

Az Alkotmánybíróság a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény 108. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozók együttesen előterjesztett indítványukban a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény (a továbbiakban: Hjt.) 108. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték. Álláspontjuk szerint az állomány speciális besorolási kategóriájának besorolására vonatkozó szabály – amely szerint mindaddig, amíg rendfokozata elmarad a besorolásában elérhető legmagasabb rendfokozattól, eggyel alacsonyabb rendfokozatnak megfelelő besorolást kap –, sérti az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésében megfogalmazott, „egyenlő munkáért egyenlő bér” elvét. Habár a Hjt. 106. § (3) bekezdése tiltja az egyenlő, illetve egyenértékűként elismert szolgálatért biztosított illetmény meghatározása során az állomány tagjainak a megkülönböztetését, a támadott rendelkezés következtében a speciális besorolásban lévő, azonos felelősséggel járó, azonos besorolást betöltő katonák illetménye a rendfokozattól függően indokolatlanul mutat eltérést: a besoroláshoz megkívánt legmagasabb rendfokozattal rendelkező személy magasabb illetményre jogosult, mint az alacsonyabb rendfokozatú katona.

II.

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásánál a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezése:
„70/B. §(2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.”

2. A Hjt. támadott szabálya:
„108. § (2) Az állomány speciális besorolást betöltő tagját – mindaddig, amíg a viselt rendfokozata elmarad a besorolásában elérhető legmagasabb rendfokozattól – az annál eggyel alacsonyabb rendfokozatnak megfelelő besorolási kategória és a viselt rendfokozata szerinti honvédelmi szorzószámok alapján kell besorolni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság először áttekintette a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak (a továbbiakban: állomány) illetményrendszerére vonatkozó szabályokat.

A Hjt. IX. fejezete tartalmazza az illetményre vonatkozó szabályokat, amelynek összetevői a besorolási illetmény, a honvédelmi pótlék, az illetménykiegészítés, valamint az illetménypótlékok. A besorolási illetmény és a hon-

védelmi pótlék együttesen alkotja az alapilletményt. Az alapilletmény szempontjából az állomány tagjai két besorolási osztályba tartoznak: a tiszti rendfokozatú tagok az I., a legénységi állományba tartozó és tiszthelyettesek a II. besorolási osztályba. A besorolási osztályok 10-10 besorolási kategóriákra tagozódnak, amelybe az azonos szintűnek minősülő beosztások tartoznak. Minden besorolási kategóriához, illetőleg a rendfokozatokhoz szorzószámok tartoznak. Az állomány tagját a beosztására meghatározott besorolási kategória és a rendfokozatának megfelelő honvédelmi szorzó alapján kell besorolni, kivéve a speciális beosztásban szolgálatot teljesítőket.

A Hjt. 2. § (27) bekezdése határozza meg a speciális beosztást, amely olyan státusz, amelynek feladat- és követelményrendszere egyedi, a rendfokozatokhoz kapcsolódó beosztási hierarchiának egyes szintjein jelenik meg, és betöltéséhez sajátos végzettség, képzettség szükséges. A 78. § (5) bekezdése értelmében ilyen beosztásba az nevezhető ki, aki az általános követelményeken túl rendelkezik az adott beosztáshoz előírt sajátos képzettséggel, illetve vállalja annak meghatározott időtartamon belüli megszerzését. A speciális beosztásokat jogszabályban kijelölt szakmai testület javaslatára a miniszter határozza meg [83. § (6) bekezdés].

A speciális beosztásra a Hjt. eltérő szabályokat tartalmaz, köztük a leglényegesebb az egyes rendfokozatokban eltölthető, határozott idejű – maximum 7 évig terjedő – várakozási idő, amely rövidebb az általános, 1 és 15 éves től -ig határok között megszabott várakozási időnél. Mivel a 84. § (3) bekezdése értelmében az állomány speciális beosztást betöltő tagja a várakozási idő leteltekor, illetve az előmeneteli feltételek teljesülése esetén lép a következő fokozatba, az egyes rendfokozatok közötti előrelépés korábban történhet meg, mint az általános előmeneteli rendbe tartozó katonák esetében.

A Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú tagjainak beosztási kategóriába történő részletes besorolásáról, illetve a beosztásokban rendszeresített rendfokozatokról szóló 34/2007. (VIII. 17.) HM rendelet (a továbbiakban: R1.) tartalmazza a speciális előmeneteli rend alá tartozó beosztások megnevezését és az azokban elérhető legmagasabb rendfokozatokat. Az 1. § (1) bekezdése szerint a rendelet mellékletei alapján állománytáblákban és munkaköri jegyzékekben kell rögzíteni a szolgálati beosztások megnevezését, az azokhoz tartozó rendfokozatot, besorolási osztályt és kategóriát, míg a beosztásokhoz tartozó munkaköröket a Magyar Honvédség egyes beosztásaihoz kapcsolódó munkaköri követelményekről szóló 20/2002. (IV. 10.) HM rendeletben (a továbbiakban: R2.) meghatározott Munkakör Azonosító Kód tartalmazza.

Az R1. 5. §-a értelmében a hatálya alá tartozik a katonai ügyészségek, illetve katonai tanácsokkal rendelkező bíróságok beosztott tiszti, zászlósi és tiszthelyettesi állománya, illetőleg a 2. számú melléklet sorolja fel a Honvédelmi Minisztériumban, a HM szervezetekben, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen (a továbbiakban: ZMNE), illetőleg katonai szervezeteknél betölthető speciális beosztásokat,

megjelölve az ott elérhető legmagasabb rendfokozatot. A Hjt. 83. § (4) bekezdése mondja ki, hogy egy rendfokozathoz több azonos szintű beosztás tartozhat, amelyeket jogszabály határoz meg. Az R1. ennek megfelelően egy rendfokozathoz több beosztást társít, pl. az I. besorolási osztályon belül azonos beosztásban van az egyetemi docens, főiskolai docens, főiskolai tanár, jogtanácsos, adjunktus, tanársegéd, az elérhető legmagasabb rendfokozat pedig az alezredes. A beosztáshoz kapcsolódó alapvető követelményeket a szervezeti egység állománytáblájában (munkaköri jegyzékben) kell rögzíteni [83. § (5) bekezdése]. Azt, hogy az azonos munkaköröket ellátó, speciális beosztást betöltő katonák milyen rendfokozatba tartoznak, illetőleg mikor léphetnek magasabb rendfokozatba, egyfelől a rendfokozatban eltöltött idő, másfelől – az R1. utaló szabálya folytán – az R2.-ben előírt feltételeknek való megfelelés határozza meg. Az R2. előírja a munkakörök-höz tartozó szakmai, végzettségi, idegennyelv-ismereti, egészségi, pszichikai, fizikai alkalmassági követelményeket, és a 2. számú melléklet II. pontjában adja meg az egyes munkakör-családoknak és beosztásoknak a rendfokozathoz igazodó követelményeit. Ebből kitűnően a fentiekben vázolt azonos beosztásban elérhető legmagasabb rendfokozathoz (alezredes) előírt végzettség a „ZMNE egyetemi (mesterfokozatú MSc/MA), illetve az ennek megfelelően külföldi egyetemi szak”, vagy „szakirányú polgári egyetem (mesterfokozatú MSc/MA)”, a szakképzettség szintje „szakirányú felsőfokú” a legmagasabb egészségi és kiemelkedő pszichikai követelményeknek kell megfelelni, míg ugyanezen munkakör ellátása során örnagy, századosi rendfokozatban elegendő a „ZMNE főiskolai (alapfokozatú BSC/Ba), illetve ennek megfelelően külföldi főiskolai szak”, „felsőfokú” szakképzettség, „rendfokozathoz kötött előmeneteli tanfolyam”, alacsonyabb szintű egészségi kategória és a pszichikai követelményeknek való „jó” megfelelés. A Hjt. 83. § (1) és (8) bekezdése értelmében magasabb rendfokozatba elő kell léptetni azt, aki a várakozási időt leszokálta, a beosztás ellátásához szükséges – fentiekben körülírt – feltételekkel rendelkezik, továbbá a korábbi beosztásaiban nyújtott elméleti és gyakorlati teljesítmények alapján a magasabb beosztás betöltésére alkalmas, és erre az Előmeneteli Bizottság javasolja.

Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett vizsgálnia, hogy a döntően rendfokozathoz igazodó bérezés meghatározása az „egyenlő munkáért egyenlő bér” elvének sérelmét eredményezi-e.

A 67/2009. (VI. 19.) AB határozat az Alkotmánybíróság gyakorlatát a következőkben foglalta össze: „Az Alkotmánybíróság a 137/B/1991. AB határozatában (ABH 1992, 456, 459.) tette először azt a – későbbi határozataiban is megerősített [43/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.; 1060/B/1993. AB határozat, ABH 1997, 770, 771.; 361/B/1994, ABH 1996, 483, 485.; 65/2006. (XI. 24.) AB határozat, ABH 2006, 964, 966.; 746/B/2002. AB határozat, ABH 2007, 1461, 1467.] – megállapítását, hogy az Alkot-

mány 70/B. §-a nem értelmezhető úgy, hogy bármely munkáltatónál alkalmazott minden munkavállalónak azonos munkáért azonos bért kellene kapnia. (...) 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. 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.)” (ABH 2009, 617, 645–646.) A diszkrimináció tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki. 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 rögzítette azt is, hogy alkotmányellenes megkülönböztetésről csak akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. [9/1990. (IV. 5.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 77–78.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 203.]

Az Alkotmánybíróság több határozatának képezte tárgyát az adott munkakör ellátásához szükséges magasabb szintű iskolai végzettséggel, szakképesítéssel rendelkezők eltérő besorolására vonatkozó rendelkezések alkotmányossági vizsgálata, amelyekben úgy foglalt állást, hogy nem sérti az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdését, illetőleg 70/A. §-át, ha a jogalkotó a magasabb képezettséghez magasabb javadalmazást társít. (116/B/1995. AB határozat, ABH 1999, 491, 498.; 153/B/2006. AB határozat, ABK 2011. január, 36, 38.)

A katonák alapilletményét a besorolási osztályhoz tartozó, ezen belül a meghatározott kategóriánkénti, illetőleg a rendfokozathoz tapadó honvédelmi szorzó határozza meg. Az egyes kategóriák azonos szintűnek minősülő beosztásokhoz igazodnak (Hjt. 107. §-a és 6. számú melléklete). A Hjt. 106. § (3) bekezdése tiltja az egyenlő, illetve egyenlő értékűként elismert szolgálatért biztosított illetmény meghatározása során az állomány tagjainak indokolatlan megkülönböztetését, a második mondata azonban azt is tartalmazza, hogy a szolgálat egyenlő értékének megállapításánál figyelembe kell venni a szolgálat természetét, minőségét, mennyiségét, a szolgálati körülményeket, a szükséges szakképzettséget, a fizikai vagy szellemi erőfeszítést, a tapasztalatot, illetve felelősséget. A magasabb rendfokozatba történő kinevezés feltétele a Hjt. 83. § (1) bekezdése értelmében meghatározott várakozási idő leszolgálása, iskolai végzettség és „alkalmas” minősítés.

A magasabb rendfokozathoz tartozó fenti követelmények teljesítése – a magasabb szintű iskolai végzettség, az egyes rendfokozatokban eltöltött idő és az előírt pszichikai, fizikai követelményeknek való megfelelés – olyan szakmai felkészültséget, tapasztalatot feltételez, amely garantálja a beosztással járó feladatok lehető legjobb szakmai színvonalon történő ellátását. Ezért nem tekinthető alkotmányellenesnek az állomány azonos beosztásban tevékenykedő – és ennek alapján azonos csoportot képező –, de különböző rendfokozattal rendelkező tagjainak eltérő besorolása.

Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott rendelkezés nem sérti az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdését, ezért az indítványt elutasította.

Budapest, 2011. április 12.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

1161/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 Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 233. § (1) bekezdés első mondata „z elsőfokú” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság egyebekben az indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) azon rendelkezése szövegrészének megsemmisítését kérte *ex tunc* hatállyal, amely csak az elsőfokú bíróság határozata ellen teszi lehetővé a fellebbezés benyújtását [233. § (1) bekezdés]. Az indítványozó ezzel – saját értelmezése szerint – azt kívánta elérni, hogy egyértelmű és egységes jogorvoslati rendszer jöjjön létre a polgári eljárásban, amely ráadásul lehetővé tenné a felülvizsgálat megengedhetőségéről hozott egyesbírói döntés elleni fellebbezést. Az indítvány lényegében arra irányul, hogy feloldja azt a helyzetet, amely az indítványozó szerint az Alkotmánybíróság 42/2004. (XI. 9.) AB határozata (ABH 2004, 551.) folytán állt elő, ti., hogy a felülvizsgálat megengedhetőségéről való egyesbírói döntés elleni fellebbezést kizáró rendelkezés megsemmisítése nem tette lehetővé a fellebbezést, holott az Alkotmánybíróság döntésében éppen ezt kifogásolta. A vázolt jogszabályi háttér álláspontja szerint sérti a jogállami jogbiztonságot, a bírósághoz fordulás jogát, a jogorvoslati jogot és diszkriminatív is. Az indítvány előterjesztése óta az Országgyűlés módosította a Pp.-t és kivette belőle a felülvizsgálat megengedhetőségére vonatkozó egyesbírói eljárást, emiatt az indítványozó hivatalos megkeresésére került sor annak megválaszolása céljából, hogy a jogszabályváltozásra tekintettel fenntartja-e indítványát. Az indítványozó válaszlevelében jelezte, hogy indítványát fenntartja, hiszen „az indítvánnyal érintett jogszabályhely jelenleg is hatályban van, és nemcsak a felülvizsgálati eljárás 2005. december 31-ig hatályban volt rendelkezései tükrében eredményezték az indítványban megjelölt alkotmányellenes helyzetet”. Célja, hogy a támadott rendelkezés megsemmisítésével a jogalkotót egy olyan jogorvoslati rendszer megalkotására sarkallja, amelyben lehetőség van jogorvoslattal élni a Legfelsőbb Bíróságnak a felülvizsgálati eljárás során hozott ún. „kvázi-elsőfokú” nem érdemi határozatait, azaz végzéseit ellen.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

(...)

(5) A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a

jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”

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

2. A Pp. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„233. § (1) Az elsőfokú bíróság határozata ellen – amennyiben a törvény ki nem zárja – fellebbezésnek van helye. Fellebbezéssel élhet a fél, a beavatkozó, végül az, akire a határozat rendelkezést tartalmaz, a rendelkezés alá vonatkozó része ellen.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Indítványának fenntartott részében az indítványozó azzal támasztotta alá a támadott jogszabály szövegrészének alkotmányellenességét, hogy éppen az zárja ki annak a lehetőségét, hogy a Legfelsőbb Bíróságnak az eljárás során született olyan végzéseit ellen, amelyek ügyében első alkalommal, első szinten dönt, nincs jogorvoslati lehetőség csupán azért, mert az ilyen határozatot a Legfelsőbb Bíróság hozza, holott más eljárások során – így pl. a közigazgatási eljárásban – hozott hasonló tárgyú végzésekkel szemben jogorvoslatnak helye van. Az indítványozó célja, hogy a vonatkozó szövegrész alkotmányellenességének megállapításával és megsemmisítésével az Alkotmánybíróság olyan „jogalkotási kényszer[t]” teremtsen meg, »amelynek eredményeként egy megfelelő jogorvoslati struktúra alakulhat ki, vagy kimunkálhatóvá válik a Legfelsőbb Bíróság „elsőfokúként” hozott határozatait elleni jogorvoslat elbírálásának eljárási rendje«. Ennek elmaradása esetében – az indítványozó állítása szerint – sérül a jogállamiság elve, a bírósághoz fordulás joga, a jogorvoslati jog, illetve a jogkereső személyek közötti hátrányos megkülönböztetés tilalma.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az alkotmányossági vizsgálatot kizárólag az indítványozó által a felhívás nyomán megerősített indítványi elemek vonatkozásában végezte el.

1.1. Az indítvány érdemi elbírálásához az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta megvizsgálni a támadott jogszabályi szövegrész és az azt magába foglaló jogi rendelkezés beilleszkedését, helyét és rendeltetését a Pp. által kialakított perorvoslati jogrendszer szabályozásában. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Pp. 233. § (1) bekezdése kimondja az elsőfokú bíróság által hozott határo-

zatok megfellebbezhetőségét, amennyiben törvény ezt nem zárja ki. A Pp. XI. Fejezetének „Határozatok” címével együtt értelmezve a Pp. 212. § (1) bekezdését az bírósági határozatnak minősíti mind a per érdemében hozott ítéletet, mind a per során felmerült minden más kérdésben hozott végzést. A Pp. 233. § (3) bekezdésének *b)* pontja szerint fellebbezésnek nincs helye az eljárás folyamán hozott végzések ellen, kivéve a perköltségben vagy pénzbírságban marasztaló végzéseket, valamint azokat a végzéseket, amelyekkel szemben a törvény a fellebbezést külön megengedi. Ezen alapul, illetve ezt a szabályozást megismétli a Pp. 233/A. §-a, amely lehetővé teszi, hogy minden olyan végzés ellen, amelyet a másodfokú bíróság elsőfok módjára hoz meg, azaz az adott kérdésben először dönt, rendes fellebbezésnek legyen helye, feltéve, hogy ha az adott végzést az elsőfokú bíróság hozta volna meg, akkor az elsőfokú eljárás szabályai szerint ellene fellebbezés előterjeszhető lenne. (A végzés elleni fellebbezés szabályait a Pp. 257–259. §-ai tartalmazzák.) Az indítvány által hivatkozott felülvizsgálat – a fellebbezéssel szemben – rendkívüli jogorvoslat, azt – jogszabálysértésre hivatkozással – jogerős ítélet vagy az ügy érdemében hozott jogerős végzés vonatkozásában lehet kérni a Legfelsőbb Bíróságtól [Pp. 270. § (2) bekezdés]. Ugyanakkor a Pp. 271. § (1) bekezdésének *e)* pontja szerint a Legfelsőbb Bíróság által hozott határozat (ítélet, végzés) ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

A fenti jogszabályok összevetéséből az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Pp. támadott 233. § (1) bekezdése kizárólag az elsőfokú bíróság eljárásában hozott határozatokra nézve tartalmaz rendelkezést, azaz tárgyi hatálya nem terjeszhető ki a Legfelsőbb Bíróság által hozott határozatokra, beleértve a „kvázi elsőfokú” végzéseket. Ezt az is alátámasztja, hogy amennyiben az indítványozó érvelése alapján a [„z elsőfokú”] szövegrész megsemmisítésre kerülne, – minthogy a bírósági határozat fogalma a bírósági ítéletet is magába foglalja, – úgy a hatályban maradó szöveg több ambivalens értelmezésre is alapul szolgálna, így többek között akként is értelmezhető lenne, hogy a másodfokon eljáró bíróság ítélete ellen is helye van fellebbezésnek, ami súlyos inkohereciát okozna a Pp. fentiekben ismertett perorvoslati szabályai között, és ezáltal sérülne a világos és egyértelmű normatartalmat megkövetelő jogállamiság alkotmányos követelménye.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Pp. 233. § (1) bekezdése megfelel a jogbiztonság „normák egyértelműségére” és „az egyes intézmények működésének kiszámíthatóságára” vonatkozó követelményeinek, ahogyan azokat az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában (ABH 1992, 59, 65.) megfogalmazta. Ezért az indítványt ebben a részében az Alkotmánybíróság elutasította.

1.2. Az Alkotmánybíróság megállapítja továbbá, hogy a támadott jogszabályi szövegrész és az Alkotmány 57. § (1) bekezdése között nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggés, minthogy a Pp. 233. § (1) bekezdése nem a bírósághoz fordulás jogát, hanem az azt követően megho-

zott bírósági határozat megfellebbezhetőségét szabályozza. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523–524.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.], ezért az indítványt elutasította.

1.3. Az indítványozó a Legfelsőbb Bíróság eljárása során „kvázi első fokon” hozott végzései elleni fellebbezési jog hiányával kapcsolatban az Alkotmány 57. § (5) bekezdésére is hivatkozott.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban vizsgálta az eljárás során hozott határozatok elleni jogorvoslat hiányának alkotmányosságát. Az 5/1992. (I. 30.) AB határozatában kimondta, hogy „az Alkotmány a jogorvoslathoz való jogot az alkotmányos alapjogok között rögzíti. (...) [a] jogorvoslati jog mint alkotmányos alapjog megköveteli, hogy az érdemi, ügydöntő, (...) határozat tekintetében a jogorvoslat biztosítsa a döntést hozó szervtől eltérő más szerv részéről a felülvizsgálatot, az állásfoglalást a döntés helyessége, törvényessége tekintetében, esetleg a döntés megváltoztatását vagy hatályon kívül helyezését. Vagyis a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immans tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy (...) ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Ugyanakkor az ilyen felülvizsgálatot nem biztosító jogorvoslat nem feltétlenül alkotmányellenes a nem érdemi, nem ügydöntő határozatok esetén. (ABH 1992, 27, 31.)” Másrészt az indítványozó által hivatkozott „kvázi elsőfokú végzéseket” a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgáló eljárásban hozza, amivel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 42/2004. (XI. 9.) AB határozatában rámutatott arra, hogy „az 1/1994. (I. 7.) AB határozat óta követett gyakorlata szerint a felülvizsgálat rendkívüli jogorvoslat, amely az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt alkotmányi rendelkezéssel összefüggésbe nem hozható. (...) [A] jogorvoslathoz való jog – mint alapvető jog – csak a rendes jogorvoslatra vonatkozik, a rendkívüli jogorvoslat a rendes jogorvoslaton túlmutató többlet lehetőség, amelynek léte nem hozható összefüggésbe az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével.” (ABH 2004, 551, 571–572.) Minderre hivatkozással az Alkotmánybíróság az indítvány ezen részét elutasította.

1.4. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a támadott szövegrész alkotmányosságát az Alkotmány diszkrimináció tilalmát kimondó 70/A. § (1) bekezdése szempontjából is. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában személyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha a jogalkotó valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy embercsoporttal történt összehasonlításban kezel hátrányosabb módon [először 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 161–162.]. Az indítványozó a jogorvoslati jog hiányával összefüggésben támadta ezt a szövegrészt. Tekintettel az 1.3. pontban kifejtettre is, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ezen szövegrész kapcsán sem önmagában,

sem a Legfelsőbb Bíróság előtt folyó, a Pp. hatálya alá tartozó eljárások résztvevői, illetve az egyéb bírói fórumok előtt, a Pp. hatálya alá tartozó eljárások résztvevői tekintetében a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelme nem merülhet fel. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásban is elutasította.

2. Az indítványozó abból a célból is kérte a támadott jogszabályi szövegrész megsemmisítését, hogy ezáltal az Alkotmánybíróság „jogalkotási kényszer” idézzen elő az egységes jogorvoslati struktúrának az indítványozó által szükségesnek tartott kialakítása céljából. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. §-a határozza meg. Az indítványozó kérelmének teljesítése nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, ezért az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. §-ának *b*) pontja alapján az indítványt ezen részében visszautasította.

Budapest, 2011. április 12.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

1217/B/2007. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint

a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény 13. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 32. § (1) bekezdés *d*) és *e*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet 22. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a gyógyszer-ismertetői tevékenységgel összefüggő egyes összeférhetlenségi szabályok alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. Ennek keretében a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény (a továbbiakban: Gyftv.) 13. § (3) bekezdése, a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 32. § (4) bekezdése, különösen a (4) bekezdés *a*)-*c*) pontja, valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 22. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a megjelölt rendelkezések ellentétesek az Alkotmány 70/B. §-ával, valamint 9. § (2) bekezdésével.

Az indítványozó alapvetően azt kifogásolta, hogy a Gyftv. 13. § (3) bekezdésének, illetve az Ebtv. 32. § (4) bekezdésének, valamint a Vhr. 22. § (3) bekezdés első fordulatának – az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezése – kizárja az orvosi foglalkozás gyakorlását, ha az érintett személy gyógyszer vagy gyógyászati segédeszköz ismertetésére irányuló jogviszonyt létesít. Sérelmezte továbbá, hogy amennyiben a Vhr. 22. § (3) bekezdése értelmében az orvos gyógyszer vagy gyógyászati segédeszköz gyártására, forgalmazására, nagykereskedelmére irányuló vállalkozásban többségi befolyást biztosító tulajdoni hányaddal rendelkezik, akkor csak szűk körben köthető vele szerződés gyógyszer társadalombiztosítási támogatással történő rendelésére.

Az indítványozó abból indult ki, hogy a támadott (összeférhetlenségi) szabályok célja annak biztosítása, hogy a beteg az orvostól a gyógyszerekről és gyógyászati

segédeszközökről, valamint azok helyettesíthetőségéről tényszerű és objektív tájékoztatást kapjon. Az indítványozó szerint azonban a gyógyszer-ismertetési tevékenység nem szünteti meg az orvosnak a Gyftv. 44. §-ában foglalt minőségi és hatékony gyógyszerrendelésre vonatkozó kötelezettségét. Ennek következtében a minőségi és hatékony gyógyszerrendelés védelme nem szolgálhat az orvosi foglalkozás, s azon keresztül a hivatkozott alapjogok korlátozására.

Az indítványozó másodlagosan azzal érvelt, hogy amennyiben mégis indokolt lenne az alapjogok korlátozása, a korlátozás akkor is aránytalan mértékű. A Gyftv. 44. §-ában meghatározott kötelezettség teljesítését ugyanis számos egyéb szabály garantálja. Így például az orvosok dokumentációs kötelezettsége (Gyftv. 44. §), az informatikai támogató és monitoring rendszerek (Gyftv. 45. §), a monitoring értékelési rendszer (Gyftv. 46. §), valamint az ellenőrzési és intézkedési rendszer (Gyftv. 47. §, Ebtv. 36–37. §). Ezek az előírások megfelelően szolgálják a minőségi és hatékony gyógyszerrendelés védelmét. Ezeken felül az összeférhetlenségi szabályokból fakadó további jogkorlátozások az indítványozó szerint már aránytalanul minősülnek.

Az Alkotmánybíróság beszerezte az egészségügyi miniszter véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„70/B. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.”

2. A Gyftv.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos, kifogásolt rendelkezése:

„13. § (3) Összeférhetetlen – a (4) bekezdésben foglalt kivétellel – az ismertetői tevékenységgel, ha a (2) bekezdés szerinti nyilvántartásba vett személy – ide nem értve a szerzői jogi védelem alá tartozó tudományos tevékenységet – egészségügyi szolgáltatóval az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény 7. § (2) bekezdése szerinti jogviszonyban áll.”

3. A Gyftv.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos, kifogásolt rendelkezése:

„13. § (3) Összeférhetetlen – a (4) bekezdésben foglalt kivétellel – az ismertetői tevékenységgel, ha az ismertető személy – ide nem értve a szerzői jogi védelem alá tartozó tudományos tevékenységet – egészségügyi szolgáltatóval egészségügyi tevékenység végzésére, abban történő közreműködésre jogosító jogviszonyban áll.”

4. Az Ebtv.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos, kifogásolt rendelkezése:

„32. § (4) A támogatással történő rendelésre jogosító szerződés mellékletét képezi az orvos nyilatkozata arról, hogy

a) áll-e gyógyszer- vagy gyógyászati segédeszköz ismertető tevékenység végzésére irányuló jogviszonyban gyógyszer- vagy gyógyászati segédeszköz gyártóval, forgalmazóval, nagykereskedővel, vagy

b) rendelkezik-e a gyógyszer- vagy gyógyászati segédeszköz gyártó, forgalmazó, nagykereskedő korlátolt felelősségű társaságban, részvénytársaságban többségi befolyást biztosító tulajdoni hányaddal, vagy

c) tagja-e ilyen tevékenységet folytató közkereseti társaságnak, betéti társaságnak, illetve egyéni vállalkozóként folytatja-e a megjelölt tevékenységek valamelyikét.”

5. Az Ebtv.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezése:

„32. § (1) A nem finanszírozott egészségügyi szolgáltató orvosával az egészségbiztosító – külön jogszabályban foglaltak szerint – gyógyszer, illetve gyógyászati segédeszköz támogatással történő rendelésére jogosító szerződést köt, amennyiben az orvos

(...)

d) nem áll gyógyszer- vagy gyógyászati segédeszköz-gyártóval, -forgalmazóval, -nagykereskedővel gyógyszer- vagy gyógyászati segédeszköz-ismertető tevékenység végzésére irányuló jogviszonyban,

e) nem rendelkezik gyógyszer- vagy gyógyászati segédeszköz-gyártó, -forgalmazó, -nagykereskedő vagy gyógyszer-tárat, illetve gyógyászati segédeszköz-szaküzletet működtető gazdasági társaságban ötven százalékot meghaladó tulajdoni hányaddal, (...).”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1.1. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a Gyftv. 13. § (3) bekezdését a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvény-módosításokról szóló 2009. évi LVI. törvény 360. §-a 2009. július 1-jei hatállyal módosította. A módosítás azonban a rendelkezésnek az indítványozó által támadott lényegét nem érintette.

Az indítvány benyújtását követően, az Ebtv. 32. § (4) bekezdését az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2009. évi CLIV. törvény 126. § (7) bekezdésének *h*) pontja 2010. január 1-jétől hatályon kívül helyezte. Ugyanezen időponttól kezdődően azonban az Ebtv. 32. § (1) bekezdése akként módosult, hogy a nem finanszírozott egészségügyi szolgáltató orvosával az

egészségbiztosító gyógyszer, illetve gyógyászati segédeszköz támogatással történő rendelkezésre jogosító szerződést – egyéb feltételek mellett – akkor köt, amennyiben az orvos nem áll gyógyszer- vagy gyógyászatisegédeszköz-gyártóval, -forgalmazóval, -nagykereskedővel gyógyszer- vagy gyógyászatisegédeszköz-ismertető tevékenység végzésére irányuló jogviszonyban [d) pont], illetve nem rendelkezik gyógyszer- vagy gyógyászatisegédeszköz-gyártó, -forgalmazó, -nagykereskedő vagy gyógyszerteráta, illetve gyógyászatisegédeszköz-szaküzletet működtető gazdasági társaságban ötven százalékot meghaladó tulajdoni hányaddal [e) pont].

Mivel az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma a jogszabály-módosítás ellenére továbbra is fennáll, az Alkotmánybíróság a Gyftv. és az Ebtv. hatályos rendelkezése vonatkozásában folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot.

1.2. Az Alkotmánybíróság az indítvány benyújtását követően észlelte, hogy a Vhr. 22. § (3) bekezdését a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet és a térítési díj ellenében igénybe vehető egyes egészségügyi szolgáltatások térítési díjáról szóló 284/1997. (XII. 23.) Korm. rendelet módosításáról szóló 366/2010. (XII. 30.) Korm. rendelet 15. § g) pontja 2011. január 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett, illetve módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróság hatásköre csak akkor terjed ki, ha annak alkalmazhatósága az eldöntendő kérdés. (335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261.) A konkrét normakontroll két esetben, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és 48. §-a szerint előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság már nem hatályos rendelkezés alkotmányellenességét is vizsgálja. A jelen indítvány nem az Abtv. 38. §-a, illetve 48. §-a szerinti kérelem. Az Alkotmánybíróság ezért – az Ügyrend 31. § a) pontjára figyelemmel – a Vhr. 22. § (3) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszüntette.

2. Az Alkotmánybíróság a vállalkozás jogát, valamint a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot már működésének első éveiben értelmezte, meghatározta egymáshoz való viszonyukat és tartalmukat. A többször megerősített 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában a következőképpen fejtette ki álláspontját:

„A vállalkozás joga [9. § (2) bekezdés] viszont valódi alapjog.

Az 54/1993. (X. 13.) AB határozat szerint »a vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való al-

kotmányos alapjog [70/B. § (1) bekezdés] egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása. Senkinek nincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül – hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.« (ABK 1993. október, 397.)

A munkához való jogtól mint alanyi jogtól meg kell különböztetni a munkához való jogot mint szociális jogot, s különösen annak intézményi oldalát, az állam köteletségét megfelelő foglalkoztatáspolitikára, munkahelyteremtésre stb. (...)

Az alanyi jogi értelemben vett munkához való jog, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog (70/B. §), illetőleg a vállalkozás joga (9. §) között nincs hierarchikus viszony. A munkához való jogot is úgy kell értelmezni, hogy abba mindenfajta foglalkozás, hivatás, munka megválasztásának és gyakorlásának szabadsága beletartozik. Ehhez képest mind az egyik aspektus, ti. a választási szabadság külön megnevezése a 70/B. §-ban, mind a vállalkozás kiemelése a 9. §-ban csupán ismétlés vagy részletező rendelkezés. Munka, foglalkozás, vállalkozás alanyi alapjogként nem különbözik egymástól. (...)

A munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. E korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve az objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. (A vizsgált ügyben például a taxis vállalkozás gyakorlását korlátozzák a kaucióra és az autó állapotára, vizsgáztatására stb. vonatkozó előírások; alanyi korlát a vizsgakötelezettség; tárgyi, azaz a vállalkozni kívánó személyi tulajdonságaitól teljesen független korlát a kiadható engedélyek számának meghatározása.)

A munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. Ha nem lenne ez a jog nevesítve, az általános személyiségi jog sérelme alapján lehetne érvényesíteni. Az Alkotmánybíróság már korábban feltétlen alkotmányos követelménynek minősítette, hogy az állam ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. (ABK 1993. október, 397.) Az egyes foglalkozásokra tárgyi ismérvek alapján bevezetett *numerus clausus* éppen ezt teszi: ha a létszám betelt, minden személyi tulajdonságtól függetlenül, lehetetlenné teszi az adott foglalkozás választását. Az ilyen tárgyi korlát alkotmányosságát, elsősorban annak szükségességét és elkerülhetetlenségét, azt, hogy a korlátozás valóban a legenyhébb eszköz-e az adott cél elérésére, a legszigorúbban kell vizsgálni.

A szubjektív feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása. Ezek teljesítése azonban elvileg mindenkinek nyitva áll (ha nem, akkor a korlát objektív). Ezért a jogalkotó mozgásteret némileg nagyobb, mint az objektív korlátozásnál. Végül a foglalkozás gyakorlásának korlátai jó részét szakmailag és célszerűségi szempontokból indokoltak, alapjogi problémát határesetekben okoznak.” [ABH 1994, 117, 120–121.; legutóbb megerősítette: 144/2008. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2008, 1107, 1161–1162.; 71/2009. (VI. 30.) AB határozat, ABK 2009. június, 765, 769.; 23/2010. (III. 4.) AB határozat, ABK 2010. március, 212, 227–228.]

Jelen ügyben a jogalkotó összeférhetlenségi szabállyal korlátozza a gyógyszerismertetői tevékenység folytatását. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban más hivatások kapcsán már vizsgálta az összeférhetlenségi szabályok és az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésének kapcsolatát.

A 22/1994. (IV. 16.) AB határozatában kimondta, hogy más kereső foglalkozás folytatása az ügyvédi foglalkozás gyakorlásának hivatásszerűségével összeegyeztethetetlen, munkaviszony létesítése pedig ezen túl az ügyvédség függetlenségének mond ellent a munkaviszonyban foglalt függőség folytán. „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a munkaviszony létesítést tiltó összeférhetlenségi szabály nem jelenti a munkához való jog alkotmányellenes és aránytalan korlátozását. Munkaviszony létesítése a munkához való jog érvényesülésének csak egyik esete, amely viszont a benne foglalt függőség miatt összeférhetetlen az ügyvédi hivatásban megkívánt függetlenséggel. A függőséget eredményező munkaviszony létesítésének tilalmát alkotmányos indok teszi szükségessé. A tilalommal velejáró anyagi veszteség, anyagi hátrány kompenzálható a kereső munka más formáival, így adott esetben a tartós ügyvédi megbízási szerződéssel.” (ABH 1994, 127, 133.) A testület az 52/1996. (XI. 14.) AB határozatban a pártatlan bíráskodáshoz való jog érdekében alkalmazott szükséges és arányos korlátozásként ismerte el azt a szabályt, melynek értelmében jogtanácsos annál a bíróságnál vagy ügyészségnél, amelynél korábban bíró vagy ügyész volt, e foglalkozásának megszűnésétől számított két éven belül jogi képviselőként nem járhatott el, illetve amelynek értelmében az ügyvéd annál a bíróságnál, ügyészségnél, amelynél ügyvédi kamarai tagsága előtt bíró, ügyész volt, két évig nem járhatott el. (ABH 1996, 159, 163.) E szabályok nem a foglalkozás szabad megválasztását, csupán annak gyakorlását korlátozták, méghozzá időlegesen. Az ügyvédi hivatásra vonatkozó összeférhetlenségi szabályokkal kapcsolatban egy későbbi határozatában az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy az ügyvédi tevékenység gyakorlása során az ügyvédi hivatás függetlensége alkotmányos jogok érvényesítésének garanciáját képezi, így alkotmányos jelentőséggel bír. Az összeférhetlenségi szabályok pedig e függetlenség biztosítékául szolgálnak. Céljuk az, hogy kizárják az elvtelen, a megbízó érde-

keivel ellentétes, vagy egyébként jogszerűtlen képviselői lehetőségét. Figyelemmel arra, hogy az ügyvédi megbízás természeténél fogva magas szintű etikai követelményekkel járó bizalmi jellegű jogviszony, indokolt, hogy a szabályozás az elvtelen képviselőnek még a látszatát is törekedjék elkerülni. (365/B/2000. AB határozat, ABH 2002, 1147, 1151.; 763/B/1998. AB határozat, ABH 2005, 814, 821.)

Az 575/B/1999. AB határozatában az Alkotmánybíróság a közjegyzőkre vonatkozó azon összeférhetlenségi szabályt vizsgálta az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdése vonatkozásában, mely szerint, ha a közjegyzőt országgyűlési, helyi önkormányzati képviselőként, illetőleg polgármesterjelöltként nyilvántartásba vették, ettől az időponttól a választás befejezéséig, illetőleg megválasztása esetén mandátuma megszűnéséig közjegyzői szolgálata szünetel. Megállapította, hogy az említett szabály nem a közjegyzői hivatás (foglalkozás) szabad megválasztása elé emel korlátot, hanem annak gyakorlását korlátozza. E korlátozás a közjegyzői szolgálat *ex lege* szünetelésében áll azzal, hogy meghagyja a közjegyző döntési szabadságát abban, hogy e hivatását folytatja-e (megszüntette a szünetelést), vagy önkormányzati képviselő tisztséget töltsön-e be (közjegyzői szolgálata szünetelése mellett). Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra, hogy a közjegyzők az igazságszolgáltatási tevékenységhez közel álló, ahhoz szorosan kapcsolódó jogalkalmazói tevékenységet végeznek, meghatározott körben nemperes eljárásokat folytatnak le. Mindez megköveteli a közjegyző függetlenségét és pártatlanságát, mely indokolja, hogy e hivatást ne lehessen egyidejűleg gyakorolni a helyi önkormányzati képviselői tisztséggel. (ABH 2004, 1337, 1350–1351.)

A könyvvizsgálókra vonatkozó összeférhetlenségi szabályok vizsgálata során az Alkotmánybíróság a 39/B/2001. AB határozatában azért utasította el az indítványokat, mert a könyvvizsgálói hivatással szemben alapvető követelményként értékelte a függetlenséget. Ez pedig megfelelő alkotmányos indok volt arra, hogy e hivatást ne lehessen egyidejűleg gyakorolni más tevékenységekkel. (ABH 2004, 1312, 1320.)

Az Alkotmánybíróság eddig egyetlen alkalommal állapította meg, hogy egy törvényben foglalt összeférhetlenségi szabály az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésének sérelmét idézte elő. A 3/2001. (I. 31.) AB határozatában ezért megsemmisítette azt a rendelkezést, melynek értelmében a nyomozóhatósági jogkörrel rendelkező szervezet állományának volt tagja részére szolgálati viszonyának megszűnésétől számított két éven belül a magánnyomozói vállalkozói tevékenység folytatásához hatósági engedélyt a rendőrség nem adhatott ki. Az Alkotmánybíróság bár a foglalkozási szerepváltásból adódó, visszaélésre alkalmas információ-hasznosítás kiküszöbölése céljából szükségesnek ítélte a foglalkozás szabad megválasztásának korlátozását, a két éves időtartamot aránytalanul találta. A szabály indokolatlanul kizárta azt is, hogy az érintett

eredeti szolgálati helyétől teljesen különböző helyen magánnyomozói feladatokat végezzen. Az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy a magánnyomozói engedély visszavonásának, bevonásának, illetve elvételének szabályai megfelelő garanciát nyújtottak azokra az esetekre vonatkozóan, ha a magánnyomozó kötelezettségeit megszegte, helyzetével visszaélt. (ABH 2001, 68, 81–82.)

3. A jelen ügyben azt kellett eldönteni, hogy a foglalkozás szabad megválasztásának szükségtelen, illetve aránytalan korlátozását jelenti-e az a szabály, melynek alapján a gyógyszerismertetői tevékenységgel összeférhetetlen, ha az ismertető személy egészségügyi szolgáltatóval egészségügyi tevékenység végzésére, abban történő közreműködésre jogosító jogviszonyban áll.

Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az összeférhetlenség nem csupán az indítványozó által hivatkozott orvosokra, hanem minden egyéb, egészségügyi tevékenységet folytató személyre, egészségügyi dolgozóra (nővér, ápoló, gyógyszerész stb.) kiterjed. A szabály azt eredményezi, hogy aki egészségügyi tevékenységet folytat, az nem lehet egyszerre gyógyszerismertető is, a kétféle tevékenység tehát kizárja egymást. Az érintett személynek választási lehetősége van: vagy a gyógyszerismertetői tevékenységet választja és az egészségügyi tevékenység végzésére irányuló jogviszonyát megszünteti (szünetelteti), vagy fordítva. Amennyiben valaki mégis mindkét, összeférhetlenséggel érintett tevékenységet egyszerre folytatná, akkor az egészségbiztosítási felügyelet ellenőrzése során vele szemben szankciókat alkalmazhat (jogsértés megállapítása, attól való eltiltás, etikai eljárás kezdeményezése). Jelen esetben tehát nem beszélhetünk objektív akadályról, hisz nem bárki számára elérhetetlen a gyógyszerismertetői, illetve az egészségügyi dolgozói tevékenység, hanem csupán ugyanaz a személy egyszerre e kétféle tevékenységet nem végezheti. A korlátozás szubjektív oldalon történik meg, így a fenti gyakorlat értelmében a jogalkotó viszonylag nagyobb mozgásteret élvez.

A foglalkozás szabad megválasztásához való jog olyan alkotmányban biztosított alapjog, melynek korlátozására irányadó az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében megfogalmazott szabály (azaz az alapvető jog lényeges tartalma nem korlátozható) és az Alkotmánybíróság azon következetes gyakorlata, mely szerint az alapjog korlátozása csak akkor nem alkotmányellenes, ha az más alapvető jog, illetve szabadság vagy egyéb alkotmányos érték védelme érdekében szükséges és annak súlya az elérni kívánt célhoz képest nem aránytalan. [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]

A Gyftv. javaslatához fűzött miniszteri indokolás kifejezetten utal arra, hogy a jogalkotó tudatosan a „globális gyógyszerpiac bonyolultsága, az egymással sokszor szemben álló kis- és nagykereskedői, biztosítói, költségvetési és beteg érdekeket figyelembe vevő összehangolást és hosszú távú kiszámíthatóságot, a szereplők gazdasá-

gi/pénzügyi biztonságát is szolgáló egységes törvény” megalkotását tartotta indokoltnak, amely „kiszámíthatóvá teszi a biztosítói, a gyártói, kereskedői és a biztosított magatartásokat egyaránt”. A szabályozás kiemelt célja volt, hogy „a szabályozás nyújtson arányos és elégséges garanciát a gyógyszerekhez hozzáféréshez, mind térben, mind időben, mind pedig választékban”, amelynek érdekében „szükség van az állam szabályozási jellegű beavatkozásaira”. A részletes miniszteri indokolás leszögezte továbbá, hogy a „gyógyszerre és a gyógyászati segédeszközre mint különleges árura – amely a közegészség megóvására, javítására szolgáló termék – speciális szabályok vonatkoznak a reklámozás tekintetében is”.

A támadott összeférhetlenségi szabály – a miniszteri indokolás szerint is – alapvetően a betegek érdekében a gyógyszerforgalom biztonságát szolgálja. Az Alkotmánybíróság 677/B/1995. AB határozatában rámutatott arra, hogy a gyógyszerforgalom biztonságának garantálása összefüggésben áll az Alkotmány 70/D. §-ában megfogalmazott lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog biztosításával. (ABH 2000, 590, 596.) E joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság az 56/1995. (IX. 15.) AB határozatban megfogalmazta, hogy a „legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogosultságként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához és életviteléhez. E feltételeket konkretizálja egyebek között az Alkotmány 70/D. §-ának (2) bekezdésében írt rendelkezés, amely az állam kötelezettségévé teszi a megfelelő egészségügyi intézmények létesítését és az orvosi ellátás megszervezését.” (ABH 1995, 260, 270.)

A törvényalkotó a betegek érdekei, a polgárok testi és lelki egészséghez való joga védelmében vezette be a Gyftv. támadott rendelkezéseit, ezáltal is eleget téve objektív intézményvédelmi kötelezettségének. Miként arra az Alkotmánybíróság a közalkalmazotti jogviszonyban álló orvosok kapcsán a 990/B/2007. AB határozatában utalt, az orvosok speciális helyzetben vannak: az orvosi foglalkozás jellegzetessége ugyanis az orvos és a beteg közötti egyfajta bizalmi viszony (ABH 2008, 2778, 2780.). E megállapítás nem csupán a közalkalmazotti, de bármilyen más jogviszonyban orvosi, illetve egyéb egészségügyi tevékenységet végző személyekre is igaz. Ebben a viszonyban, ahol egészségről és betegségről lévén szó, az érintett személy különösen kiszolgáltatott helyzetben van, kiemelt szerepe van a beteg tényszerű, az egészségügyi dolgozó anyagi érdekeltiségétől független tájékoztatásának. Az államnak lehetősége, sőt felelőssége, hogy jogi rendelkezések előírásával is kizárja azon nem kívánt behatásokat, melyek az emberek legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogának csorbulását eredményez-

hetik. Mivel a gyógyszerismertetői tevékenység munkaviszony vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében folytatható, fennáll a reális veszélye annak, hogy e jogviszony keretében a gyógyszerismertető olyan (munkáltatói) utasítást kap, amely ellentétben áll a beteg fenti érdekeivel. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság különös tekintettel volt arra, hogy – az ügyvédi tevékenységhez hasonlóan – az egészségügyi tevékenység is olyan magas szintű etikai követelményekkel járó bizalmi jellegű jogviszony, amelynek kapcsán indokolt, hogy a szabályozás az elvtelen működésnek még a látszatát is törekedjék elkerülni. (365/B/2000. AB határozat, ABH 2002, 1147, 1151.; 763/B/1998. AB határozat, ABH 2005, 814, 821.)

Az Alkotmánybíróság korábban a gyógyszerellátás tekintetében már leszögezte, hogy „az állam élet- és egészségvédelmi kötelezettségéből is következik, hogy adminisztrációs korlátokat állít fel olyan területeken, amelyek az élet- és egészséghez való jog érvényesülésére fokozott veszélyt jelentenek.” (677/B/1995. AB határozat, ABH 2000, 590, 597.; 602/B/2006. AB határozat, ABH 2009, 1953, 1957–1958.). Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a foglalkozás szabad megválasztásához való jog korlátozása az Alkotmány 70/D. §-ából fakadó állami feladat elérése érdekében szükséges.

A korlátozás egyben nem tekinthető aránytalannak sem. Az Alkotmánybíróság értelmezésében „a piacgazdaság körülményei között is elfogadott, hogy bár az állam nem vonta kizárólagos gazdasági tevékenységi körébe az adott tevékenységfajtát, de annak gyakorlását különböző – néhol igen szigorú – feltételekhez köti. Ezekben az esetekben – a vállalkozáshoz való jog korlátozásával összefüggésben – a szabályozás alkotmányos keretek között marad, ha az állami beavatkozásnak megvan a kellő súlyú alkotmányos indoka, és a korlátozás arányban áll az elérni kívánt céllal.” (677/B/1995. AB határozat, ABH 2000, 590, 596.; 602/B/2006. AB határozat, ABH 2009, 1953, 1957.)

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az érintett személy szabadon dönthet arról, hogy melyiket, az egészségügyi vagy a gyógyszerismertetői tevékenységet kívánja folytatni. A törvény megfelelő garanciákat tartalmaz arra vonatkozóan is, hogy az egészségügyi dolgozó bizonyos idejű gyógyszerismertetői tevékenység után is folytathassa korábbi egészségügyi tevékenységét: a szünetelés időtartamára, de maximum három évre nem kerül törlésre a működési nyilvántartásból, így a korábban megszerzett továbbképzési pontok nem vesznek el [lásd az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 113. § (3) bekezdését].

Az indítványozó a korlátozás aránytalanságát arra hivatkozva kérte megállapítani, hogy a betegek tényszerű tájékoztatásával, és a minőségi és hatékony gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-rendelésével összefüggő kötelezettségek teljesítését megfelelő szabályok (Gyftv. 44. §) biztosítják, így az összeférhetlenségi szabályokra már nincs szükség. Mindazonáltal e szabályok csak a gyógy-

szert, illetve gyógyászati segédeszközt rendelő orvosra vonatkoznak, más egészségügyi dolgozót nem érintenek. Továbbá csak az egészségügyi ellátások állami finanszírozásának hatékonyabbá tétele érdekében, így alapvetően a támogatott gyógyszerek vonatkozásában fogalmaznak meg követelményeket. E szabályok célja tehát alapvetően más, mint az összeférhetlenségi szabályozásé. A támasztott összeférhetlenségi szabályok célja nem, vagy csak korlátozottan lenne az indítványozó által hivatkozott egyéb szabályok (módszerek) útján elérhető.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Gyftv. 13. § (3) bekezdése nem sérti az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdését. Ugyanezen okoknál fogva nem sérti a foglalkozás szabad megválasztásának jogát az Ebtv. 32. § (1) bekezdés *d)* pontja sem, mely csupán konkretizálja (megerősíti), hogy az egészségbiztosító mely orvosokkal nem köthet szerződést támogatással történő gyógyszerrendelésre: miután a gyógyszerismertető személy egyidejűleg nem végezhet egészségügyi tevékenységet, a gyógyszerrendelés alapjául szolgáló jogviszony hiányzik.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Gyftv. 13. § (3) bekezdése, valamint az Ebtv. 32. § (1) bekezdés *d)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

4. Az indítványozó a vállalkozáshoz való jog korlátozását látta – a fentiekén kívül – abban, hogy az egészségbiztosító csak akkor köthet gyógyszer, illetve gyógyászati segédeszköz támogatással történő rendelésére jogosító szerződést az orvossal, ha az utóbbi nem rendelkezik gyógyszer- vagy gyógyászati segédeszköz-gyártó, -forgalmazó, -nagykereskedő vagy gyógyszer-tárat, illetve gyógyászati segédeszköz-szaküzletet működtető gazdasági társaságban ötven százalékot meghaladó tulajdoni hányaddal [Ebtv. 32. § (1) bekezdés *e)* pontja].

E vonatkozásban közvetlenül nincs szó a vállalkozási jog korlátozásáról az indítványozó által felvetett összefüggésben, hisz a törvény nem zárja ki, s nem is korlátozza, hogy az orvos a felsorolt szervezetekben, társaságokban (akármekkora) tulajdoni hányaddal rendelkezzen. Az egészségügyi tevékenység is folytatható, szemben a Gyftv. szerinti összeférhetlenségi szabállyal. Az Ebtv. 32. § (1) bekezdésének *e)* pontja csupán azt zárja ki, hogy az orvos támogatással rendeljen gyógyszert. Az Alkotmány 9. § (2) bekezdéséből mindazonáltal nem következik, hogy az államnak minden esetben biztosítania kellene az orvos számára a támogatással történő gyógyszerrendelést. Az orvos szabad döntésére van bízva, hogy a törvényben meghatározott tulajdoni hányaddal tulajdonosa akar-e lenni gyógyszer- vagy gyógyászati segédeszköz-gyártó, -forgalmazó, -nagykereskedő társaságban, vagy támogatással történő gyógyszerrendelésre jogosító szerződést köt az egészségbiztosítóval. Az Ebtv. 32. § (1) bekezdés *e)* pontja így nem ellentétes az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében megfogalmazott vállalkozáshoz való joggal.

Ezért az Alkotmánybíróság az Ebtv. 32. § (1) bekezdés *e*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2011. április 18.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály 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. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

45/B/2008. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a szakszervezeti vagyon védelméről, a munkavállalók szervezkedési és szervezeteik működési esélyegyenlőségéről szóló 1991. évi XXVIII. törvény 7. § (3)–(8) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a munkáltatónál történő üzemitanács-választásnál a szakszervezet jelöltállításáról szóló 1/1999. Munkaügyi jogegységi határozat alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó szakszervezeti szövetség – folyamatban lévő perével összefüggésben – a szakszervezeti va-

gyon védelméről, a munkavállalók szervezkedési és szervezeteik működési esélyegyenlőségéről szóló 1991. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: Szvvt.) 7. § (3)–(8) bekezdéseinek, vagyis a volt SZOT-hoz tartozó ágazati-szakmai szervezetek vagyonának megosztására vonatkozó szabályok, valamint a munkáltatónál történő üzemitanács-választásnál a szakszervezet jelöltállításáról szóló 1/1999. Munkaügyi jogegységi határozat (a továbbiakban: MJE) alkotmányossági vizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól. Az indítvány hivatkozik arra, hogy az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény 3. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint pártnak és szakszervezetnek csak magánszemélyek lehetnek a tagjai, valamint az MJE azon megállapítására, miszerint a munkáltatónál történő üzemitanács-választásnál a munkáltatóval munkaviszonyban álló taggal rendelkező szakszervezet állíthat jelöltet a megjelölt tagjai közül, és ilyen jogosítvány – az előfeltételek hiányában – a szakszervezeti szövetséget nem illeti meg. Érvelése szerint a hivatkozott rendelkezések, és az Szvvt. támadott szabályainak együttes alkalmazása azt eredményezi, hogy – amennyiben a szakszervezeti szövetségek vagyont is meg kell osztani – a szakszervezeti szövetségeknek nincs biztosítva a lehetőség arra, hogy az üzemi tanácsi választásokon indulhassanak, így esélyük sincs arra, hogy a vagyonuk szétosztásába beleszóljanak, abból esetleg részesedhessenek.

Az indítványozó kiegészítő illetve pontosító beadványában az Szvvt. hivatkozott rendelkezései „és/vagy” az MJE megsemmisítését kéri, mivel „ezek egyidőben való hatályban léte” a szakszervezeti szövetségek vagyonának védelme vonatkozásában sérti az Alkotmány 7. § (1) bekezdése, 13. § (1) bekezdése és a 70/A. § (1) bekezdése rendelkezéseit.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése szerint az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Ebből következően az Alkotmánybíróság az indítványt úgy értelmezte, hogy az mind az Szvvt. támadott rendelkezései, mindpedig az MJE megsemmisítésére irányul.

Az indítványozó elsődlegesen a támadott jogszabályhelyek meghozataluk idejére visszamenőleges hatályú, másodlagosan az alkotmánybírósági határozat közzétételének időpontjával történő megsemmisítését kéri. Harmad-sorban kéri az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabályoknak – a pontosan meg nem jelölt – peres ügyében való alkalmazhatósága tilalmának kimondását is.

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.”

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

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

2. Az Szvv-t.-nek az indítvány által támadott rendelkezései:

„7. §

(...)

(3) A volt SZOT-hoz tartozott ágazati-szakmai szakszervezetek vagyonának (a továbbiakban: ágazati vagyon) megosztása, az adott ágazatban, szakmában működő szakszervezetek között az üzemi – és közalkalmazotti tanács választások (a továbbiakban: választások) ágazatonként – szakmánként összesített eredménye alapján történik az alábbiak szerint:

a) az 1993. évben megtartott választásokon elért eredmény alapján kell az ágazati vagyon használatát megosztani;

b) az 1995. évben megtartott választásokon elért eredmény alapján kerül sor az ágazati vagyon tulajdonjogának, a használati joggal együtt történő végleges megosztására.

(4) Az előző bekezdésben szabályozott választások eredményének közzétételétől számított 15 napon belül az érintett szakszervezetek – a választási eredmények alapján – kötelesek a vagyonmegosztási tárgyalásokat megkezdeni és további 60 napon belül megállapodás létrehozását megkísérelni, amelyet a VIKSZ [*Vagyont Ideiglenesen Kezelő Szervezet*] Igazgató Tanácsa ellenjegyez. E határidő eredménytelen eltelte esetén a VIKSZ Igazgató Tanácsának 30 napon belül – a választási eredmények alapján – meghozott döntése pótolja a megállapodást. E döntés ellen az érintett szakszervezetek 30 napon belül bírósághoz fordulhatnak.

(5) Az adott ágazati vagyon tulajdonosa a vagyon egyharmadát meghaladó részét az első választásokat követően csak a VIKSZ hozzájárulásával idegenítheti el, vagy terhelheti meg. A VIKSZ a hozzájárulást a vagyon egyharmadáig nem tagadhatja meg, az egyharmadát meghaladó része tekintetében pedig mérlegelheti hozzájárulását.

(6) A végleges vagyonmegosztásig az ágazati vagyon felét meghaladó elidegenítés vagy terhelés csak rendkívül indokolt esetben a VIKSZ – ügyrendjében erre vonatkozóan kidolgozott eljárásban hozott – felmentése alapján lehetséges.

(7) Az ágazati vagyon egy részének elidegenítése vagy megterhelése esetében az ellenértéket a tulajdonos a használati jogot szerzett szakszervezetekkel – amennyiben azok erre igényüket a tudomást szerzéstől számított 30 napon belül bejelentik – használati joguk arányában megosztja.

(8) Az ágazati vagyon egy részén használati jogot szerzett szakszervezet a használatába került vagyonrész legfeljebb egyharmadát jogosult megterhelni. Ezt a VIKSZ-nek és a tulajdonosnak be kell jelenteni.”

3. Az indítvány által támadott MJE rendelkező része:

„A munkáltatónál történő üzemitanács-választásnál a munkáltatóval (részlegnél történő üzemi tanács-választás esetén a részleggel/üzemmel) munkaviszonyban álló taggal rendelkező szakszervezet állíthat jelöltet a megjelölt tagjai közül. Ilyen jogosítvány – az előfeltételek hiányában – a szakszervezeti szövetséget nem illeti meg.

Az üzemi tanács választására irányuló szavazásnál – az Mt. eltérő rendelkezése hiányában – szabályszerű minden olyan eljárási mód, amely a szavazásra jogosultak és csak azok választási jogának gyakorlását biztosítja. A választás jogszerűségének elbírálásánál nem az 1997. évi C. törvény alkalmazását, hanem azt kell vizsgálni, hogy lényeges, vagyis az eredményre kiható szabálytalanság megállapítható-e.

Az üzemitanács-választás lebonyolításával kapcsolatos vitára vonatkozó szabályok hatálya nem terjed ki a központi üzemi tanács delegálás útján történő megalakítására.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság egy korábbi – az indítvány által is hivatkozott 26/1992. (IV. 31.) AB számú – határozatában már vizsgálta az Szvv-t. egyes rendelkezéseit. Határozatában megállapította, hogy az Szvv-t. személyi hatályára vonatkozó, 1. §-ban írt rendelkezés – amely szerint a törvény hatálya kiterjed az Etv. alapján nyilvántartásba vett valamennyi munkavállalói érdekképviseleti szervezetre – nem egyértelmű, mert önmagában ennek alapján nem állapítható meg minden kétséget kizáróan az a személyi kör, amelyre a törvény rendelkezései vonatkoznak.

Az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.

A támadott törvényi rendelkezés bizonytalansága azonban a törvény alkalmazása során feloldható. Abból ugyanis az bizonyosan megállapítható, hogy az Szvv-t. személyi hatálya a szakszervezeti típusú, azaz fő feladataikat tekintve érdekképviseleti jellegű szervezetekre vonatkozik, az érdekképviseleti társadalmi alakzatoknak ezt a jellegét pedig kétség esetén az elszámolási kötelezettség hatósági

címzettjének, azaz az Állami Számvevőszéknek kell bizonyítani. (...) A jelenleg birtokosként, illetőleg jogosultként megjelenő és működő érdekképviselői szervezetek tulajdonosi minősége ugyanis – a megszűnések és átalakítások tisztázatlan körülményei miatt – ma még nem állapítható meg. A támadott törvényi rendelkezés éppen e bizonytalan és függő tulajdonjogi helyzet felmérésére vonatkozik és célja az, hogy ebben a függő jogi helyzetben is biztosítsa a vagyon rendeltetésszerű használatát és alkotmányos védelmét. [26/1992. (IV. 31.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.]

2. Az Szvv-t.-nek az indítvány által támadott rendelkezései a volt SZOT-hoz tartozó ágazati-szakmai szakszervezetek vagyonának megosztására vonatkozó elvi-technikai szabályokat tartalmaznak úgy, hogy a megosztást lényegében az 1993-ban és 1995-ben megtartott üzemi tanácsi választásokon elért eredményhez kapcsolják. Az üzemi tanácsi választáson való jelöltállítás kérdéséről rendelkezik az MJE, amivel – noha áttételesen, de – az Szvv-t. személyi hatályát határozza meg. Ez pedig az Alkotmánybíróság fentebb idézett határozata szerint is jogalkalmazói kérdés, vagyis a törvény hatályára vonatkozó rendelkezés bizonytalansága jogalkalmazói döntéssel (adott esetben az MJE útján) feloldható.

3. Az indítványozó utólagos normakontroll iránti kérelmet terjesztett elő, így ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak a támadott rendelkezések és a felhívott alkotmányi rendelkezések közötti kapcsolatot kellett vizsgálnia.

Az Alkotmánybíróság a fenti 2. pontban foglaltakra utalva megállapítja, hogy egyrészt az Szvv-t. 7. § (3)–(8) bekezdései, az MJE vonatkozó tartalma, valamint az Alkotmány 7. § (1) bekezdése 13. § (1) bekezdése és 70/A. § (1) bekezdése között érdemi 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.), ezért az Alkotmánybíróság az Szvv-t. támadott rendelkezései, valamint az MJE alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Az alkotmányellenesség hiányából következőleg a megsemmisítés időpontjáról, illetve az alkalmazási tilalom kimondásáról az Alkotmánybíróság értelemszerűen nem rendelkezett.

4. Az indítványozó álláspontja szerint az Szvv-t. támadott rendelkezéseinek és az MJE-nek „egy időben hatályban léte” eredményezi az általa állított alkotmányellenességet. Megjegyzi azonban az Alkotmánybíróság, hogy az indítványban állított alkotmányellenesség (lényegében tulajdoni sérelem) legfeljebb az adott rendelkezések alkalmazása folytán állhatna elő, ami csakis egy jogerős bírósá-

gi ítéletben ölthetne testet. Ilyen ítéletre az indítvány nem hivatkozik, de egy konkrét bírósági ítélet felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak még ilyen irányú indítvány esetén sem lenne hatásköre.

Budapest, 2011. április 5.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

430/B/2008. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény 12. § c) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó alapbeadványában az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) több, országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen nyújtott be kifogásokat, ugyanakkor beadványában

jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványt is előterjesztett. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatai ellen irányuló kifogásokat, valamint az utólagos normakontrollra irányuló indítványt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzetételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 28. § (2) bekezdése alapján elkülönítette.

Az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott OVB határozatok ellen benyújtott kifogásokat az Alkotmánybíróság korábbi határozataival [102/2007. (XII. 12.) AB határozat, ABH 2007, 855.; 73/2008. (V. 22.) AB határozat, ABH 2008, 639.; 126/2008. (X. 22.) AB határozat, ABH 2008, 1012.] elbírált, a jogszabályi rendelkezés utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tekintetében pedig az alkotmányossági vizsgálatot jelen határozatával végezte el.

Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 28/E. §-ával ellentétes az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 12. § c) pontjában foglalt azon rendelkezés, amely szerint az OVB aláírásgyűjtő ívet hitelesítő határozatát követően ugyanazon tartalmú kérdésben nem nyújtható be újabb népszavazási kezdeményezés az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló, négy hónapos határidő eredménytelen elteltéig. Nézete szerint a támadott rendelkezés lehetővé teszi azt, hogy az aláírásra rendelkezésre álló határidő eredménytelen eltelte után a kezdeményezéssel azonos tartalmú kezdeményezést ismételt benyújtsanak, és az azonos tartalmú kérdésekben újabb aláírás-gyűjtésre kerülhessen sor. Az indítványozó szerint így az Alkotmány által előírt négy hónapos határidőből ki lehet lépni, azt vég nélkül ki lehet terjeszteni függetlenül attól a körülménytől, hogy a határidő eredménytelen elteltét az aláírás-gyűjtés sikertelensége, vagy annak elmulasztása eredményezte. Előadott érvei alapján az indítványozó az Nsztv. támadott rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kéri az Alkotmánybíróságtól.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

„28/E. § Országos népszavazás elrendelésére irányuló állampolgári kezdeményezés esetén négy hónapig, országos népi kezdeményezés esetén két hónapig lehet aláírást gyűjteni.”

2. Az Nsztv.-nek az indítvány által támadott szabálya:

„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. §)

(...)

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

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság a jelen határozat I. részében említett határozataiban már vizsgálta az indítványban leírt, az Alkotmány 28/E. §-ának sérelmére hivatkozó összefüggéseket, ezt azonban az említett határozatok mindegyike az egyes OVB határozatok elleni kifogásként bírálta el. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „ítélt dolog” megállapításának akkor van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály, vagy jogszabályi rendelkezés felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a rendelkezésre, illetőleg alkotmányos elvire vagy értékére, ezen belül pedig azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértés megállapítását. [Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzetételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § c) pont.]

A jelen határozatban, jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban ennek alapján a *res iudicata* tehát nem állapítható meg, ami azonban nem jelenti azt, hogy az említett határozataiban tett korábbi megállapításait az Alkotmánybíróság figyelmen kívül hagyja, azokra ne támaszkodna.

2. A beadványból megállapíthatóan az indítványozó a támadott rendelkezés alkotmányellenességét abban látja, hogy az Nsztv. szabálya szerint az aláírás-gyűjtésre rendelkezésre álló határidő eredménytelen eltelte után újabb, az előzővel azonos tartalmú népszavazási kezdeményezést lehet benyújtani, így az aláírás-gyűjtésre az Alkotmányban meghatározott időtartam meghosszabbítható.

Az Alkotmánybíróság korábbi – már említett – határozataiban rámutatott arra, hogy az ismételt benyújtott kérdés új népszavazási kezdeményezésnek minősül. Így bár a kezdeményezett népszavazásra irányuló „kampányidőszak” meghosszabbodik, és a vitatott téma hosszabb ideig marad a közérdeklődés, a közbeszéd középpontjában, ez az aláírás gyűjtésének határidejét nem hosszabbítja meg. Az elsőnek benyújtott kezdeményezés aláírásgyűjtő ívein gyűjtött aláírások nem használhatóak ugyanis fel a későbbiekben benyújtott kezdeményezés során. Ez következik többek között a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 118. § (1) bekezdésének azon mondatából, amely szerint az aláírásgyűjtést a hitelesítési záradékkal ellátott aláírásgyűjtő ív másolatával lehet megkezdeni. [102/2007. (XII. 12.) AB határozat, ABH 2007, 855, 862.; 73/2008. (V. 22.) AB határozat, ABH 2008, 639, 644.; 126/2008. (X. 22.) AB határozat, ABH 2008, 1012, 1019.]

3. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Nsztv. támadott rendelkezése nem sérti az Alkotmány 28/E. §-ában foglalt rendelkezést, ezért az indítványt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2011. április 18.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály 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. Lenkó Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

651/D/2009. 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 polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 260. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 57. § (1) bekezdésére és 70/A. § (1) bekezdésére alapozott – alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 260. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Alkotmány 2. § (1) bekezdése tekintetében visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 260. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást az Alkotmány 57. § (5) bekezdése tekintetében megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 260. § (5) bekezdése ellen emelt alkotmányjogi panaszt. A támadott jogszabályt az Egri Városi Bíróság alkalmazta 6.P.21.414/2008/11. számú végzésében, amely elutasította az indítványozó (alperes) perújítási kérelmét. Az eredeti per részben lakás kiürítése iránt folyt, amely tárgyban a jogerős részítélet ellen élt perújítási kérelemmel a lakás kiürítésére kötelezett alperes. Az Egri Városi Bíróság elutasította a perújítási kérelmet, mert a Pp. 260. § (5) bekezdése tiltja a lakás kiürítése iránti kérelemnek helyt adó ítélet elleni perújítást. A perújító alperes fellebbezésére a Heves Megyei Bíróság 2.Pf.25.195/2009/2. végzésével helyben hagyta az elsőfokú végzést. A perújító alperes ez ellen a határozat ellen, az abban alkalmazott Pp. 260. § (5) bekezdése ellen él indítvánnyal és kéri annak megsemmisítését, alkalmazhatósága megtiltását. Felhívja az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szereplő jogállami jogbiztonságot, a bíróság előtti egyenlőség, a tisztességes, pártatlan eljáráshoz való alapvető jog [Alkotmány 57. § (1) bekezdés] és a jogorvoslati jog [Alkotmány 57. § (5) bekezdés] alkotmányos elveit, valamint a diszkrimináció tilalmát [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés].

II.

1. Az Alkotmány felhívott rendelkezései:

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

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

(...)

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

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

2. A Pp. szerint:

„260. § (5) A lakás kiürítése iránti kérelemnek helyt adó, a lakásbérlet felmondásának érvényességét megállapító ítélet ellen, valamint a végrehajtási igényperben hozott ítélet ellen – a per fő tárgya tekintetében – perújításnak helye nincs.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelem az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A (2) bekezdés szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet az Alkotmánybírósághoz benyújtani. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Abtv. 48. § (1)–(2) bekezdéseiben foglaltakat együttesen kell értelmezni, és figyelembe venni [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361-362.]. Ebből következik, hogy az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerinti jogorvoslatokon csak azokat a jogorvoslatokat kell érteni, amelyek az ügy jogerős befejezéséig terjeszthetők elő. Az alkotmányjogi panaszra megállapított határidő számítása szempontjából tehát a rendkívüli jogorvoslatokat általában figyelmen kívül kell hagyni [46/2003. (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.]. Ez alapján az Alkotmánybíróság fogadott be és érdemben bírál el alkotmányjogi panaszt, amely a felülvizsgálati eljárásban alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét [42/2004. (XI. 9.) AB határozat, ABH 2004, 551, 586.]; vagy a perújítási eljárásban alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét állította (918/D/2004. AB határozat, ABH 2009, 1723, 1726.).

Jelen ügyben a Heves Megyei Bíróság 2.Pf.25.195/2009/2. számú jogerős végzése 2009. március 30-án kelt, az Egri Városi Bíróságra 2009. április 17-én érkezett, amely ezt követően kézbesítette azt az indítványozó részére. Az alkotmányjogi panasz 2009. június 12-én, az előzőekből következően nyilvánvalóan az Abtv. 48. § (2) bekezdésében előírt határidőben érkezett az Alkotmánybíróságra.

2. Az Alkotmánybíróság már vizsgálta a Pp. perújítást kizáró egyes rendelkezéseit, ezért azt is kellett vizsgálni, hogy nem áll-e fenn „ítélt dolog”, amely jelen alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatát kizárná. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt

2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend, ABK 2009. január, 3.) 31. § c) pontja értelmében ugyanis 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 alkotmányos sértés megállapítását.

2.1. A 416/B/2002. AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) az Alkotmánybíróság elutasította a Pp. 260. § (4) bekezdésének megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést, amely az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdése tekintetében kérte a támadott szabály megsemmisítését (ABH 2007, 1437.). A Pp. 260. § korábbi (4) bekezdésének számozását a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2008. évi XXX. törvény (a továbbiakban: Ppm.) 40. § (2) bekezdése (5) bekezdésre módosította, a szöveget azonban változatlanul hagyta. Az Abh1.-ben vizsgált jogszabály tehát azonos a jelen ügyben vizsgálandó szabállyal. Az indítványozó által felhozott jogorvoslatokhoz való jog tekintetében az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben kimondta, hogy „a perújítás, – mint rendkívüli jogorvoslat – alkotmányossági megítélése is kívül esik az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének érvényesülési körén, ezért az indítvány ebben az összefüggésben megalapozatlan” (Abh1., ABH 2007, 1437, 1440.). Mivel jelen ügyben az indítványozó alkotmányosságában már elbírált jogszabályt azonos alkotmányi szakaszra való hivatkozással, azonos alkotmányossági érvek alapján kért felülvizsgálni, az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. § c) pontja alapján az eljárást e tekintetben megszüntette.

2.2. Az Abh1.-ben az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének és a Pp. 260. § (4) bekezdésének viszonyát is vizsgálta az Alkotmánybíróság, e körben azonban a bírósághoz fordulás jogának alkotmányos elvét vonta be a vizsgálat körébe. „A bírósághoz való fordulás jogának, az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének a sérelme – az Alkotmánybíróságnak a rendkívüli jogorvoslatok tekintetében kifejtett elvi álláspontjára is figyelemmel – (...) nem állapítható meg.” (Abh1., ABH 2007, 1437, 1440.) Jelen ügyben azonban az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt másik alapvető jogot, a bíróság előtti egyenlőség elvét és a tisztességes, pártatlan eljáráshoz való jogot hozta fel az indítványozó. Ebben a körben tehát nem áll fenn res iudicata, ami a támadott jogszabály érdemi vizsgálatát kizárná.

3. Az Alkotmánybíróság először a jogállami jogbiztonság, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi részt vizsgálta. E körben az állapítható meg, hogy az indítványozó túl azon, hogy indítványa e részét nem indokolta érdemben, nem alapvető jogot, hanem a jogállamiság sérelmét jelölte meg alkotmányos sérelme indokaként.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az „alkotmányjogi panasz – mint azt az Alkotmánybíróság 57/1991. (XI. 8.) AB határozatában kifejtette – egyedi, jogalkalmazói aktus ellen irányuló jogorvoslat, amely alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe (...)” [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alkotmányjogi panasz visszautasításának van helye, ha az indítványozó nem jelöl meg alapvető jogot panasz indokolásában (676/D/2004. AB határozat, ABH 2007, 1652, 1655-1656.). Az Alkotmánybíróság több olyan alkotmányjogi panaszt utasított vissza, amely nem alapvető jogot, hanem más alkotmányi rendelkezést hívott fel (752/D/2004. AB végzés, ABK 2010. április, 510, 512.; 779/D/2004. AB végzés, ABK 2010. április, 515, 517–518.). Mivel az indítványozó a jogállamiság sérelmét csak általánosságban, minden konkrét hivatkozás nélkül jelölte meg alkotmányos sérelme indokaként, az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályok megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt e tekintetben az Ügyrend 29. § e) pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

4. Az indítványozó azzal is érvelt a támadott jogszabály megsemmisítése mellett, hogy az a diszkrimináció alkotmányos tilalmát, ezzel együtt a bíróság előtti egyenlőséget sértene. A perújítás kizártsága véleménye szerint indokolatlanul különböztet a lakás kiürítésére kötelezett peres fél és más perekben szereplő felek között; a lakás kiürítésére kötelezett személy és a lakás kiürítését kérő személy között; a lakás illetve a helyiség kiürítésére kötelezett személyek között. A megkülönböztetésnek véleménye szerint tárgyilagos indoka nem mutatható ki.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezést, amelynek értelmében a Magyar Köztársaság területén az emberi, illetve az állampolgári jogok, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül minden személyt megilletnek. Következésképpen érvényesített álláspontja szerint a diszkrimináció tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem emberi jog vagy alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot is sérti. Az Alkotmánybíróság ez utóbbi körben viszont kizárólag akkor ítéli alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203.].

Az Alkotmánybíróság a következőkben azt vizsgálta, hogy a perújítási kérelem benyújtásának megengedhetősége tekintetében való különbségtételnek van-e olyan ésszerű indoka, amely a rendkívüli perorvoslat emelhetősége tekintetében tett különbségtételt indokolja. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az azonos szabályozási körbe tartozó csoportot a peres felek nagy halmaza képezi, amelyen belül a Pp. általában lehetővé teszi a felek számára a perújítás igénybe vételét, kivéve – más esetek mellett – a Pp. 260. § (5) bekezdésében szabályozott eseteket.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy milyen további perekben zárta ki a jogalkotó a perújítás lehetőségét. Kizárt a perújítás a házasságot érvénytelenítő vagy felbontó ítélet ellen az érvénytelenítés vagy felbontás kérdésében (Pp. 291. §); az apaság vélelmét megdőntő ítélet ellen az apaság vélelmét megdőntő részében, feltéve, hogy a gyermek jogállása utóbb rendeződött [Pp. 293. § (2) bekezdés]; a sajtó-helyreigazítási perben hozott ítélet ellen [Pp. 346. § (2) bekezdés]; a társasági tag kizárásának tárgyában hozott ítélet ellen [a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 48. § (6) bekezdés].

Mindezeknél a pereknél összefoglalóan megállapítható, hogy a perújítás kizártságának oka a lezárt jogviszonyok kímélete, egyes esetekben az ítéletben foglaltak visszafordíthatatlansága vagy a megváltoztathatóság rendkívüli nehézsége. A felsorolt perekben hozott jogerős ítéletek perújítás folytán történő megváltoztatása gyakran a már nyugvópontra jutott helyzet indokolatlan megzavarását eredményezné – pl. amikor a lakásba a kiürítésre kötelező ítélet végrehajtása folytán már más személy költözött be –, vagy egyenesen megoldhatatlan helyzetet teremtene – pl. amikor a házasságot jogerősen felbontó ítélet után a házaspár egyike már újabb házasságot kötött. A jogalkotó azonban gondos mérlegeléssel további megszorítást is alkalmazott, amikor a perújítást nem a lakás kiürítésével kapcsolatos perben hozott ítéletek összességére terjesztette ki (vagy ugyanígy a lakásbérleti jogviszony felmondásával kapcsolatos összes ítéletre), hanem csak a lakás kiürítésére kötelező, továbbá a lakásbérlet felmondásának érvényességét megállapító ítéletre; kizárva az értelmezés köréből, megengedve ezzel a perújítást a lakás kiürítése iránti kérelmet elutasító ítélet, továbbá a lakásbérlet felmondásának érvényessége megállapítására irányuló kereseti kérelmet elutasító ítélet ellen. Ez utóbbi esetekben – nevezetesen ezen kereseteket elutasító ítéletek esetében – ugyanis a fentebb idézett célszerűségi okok, a lezárt jogviszonyok kíméletének érdeke a jogalkotó megítélése szerint nem állnak fenn, az ilyen elutasító ítélet perújítással támadható.

A bírósági gyakorlat megszorítóan értelmezi a perújítás kizártságának eseteit és – összhangban a Pp. 260. § (5) bekezdésével – csak a per fő tárgya tekintetében nem enged perújítást. Az EBH 2003/865. szám alatt közzétett esetben a Legfelsőbb Bíróság kifejtette, hogy a „Pp. 260. §-a (4) bekezdésének az alkalmazásában (...) lakás kiürítése

iránti kérelemnek helyt adó ítéletnek csak az az ítélet minősül, amely a Ptk. 434–451. §-ainak a lakásbérletre vonatkozó és a szívességi lakáshasználatra megfelelően alkalmazandó 583–585. §-ainak a haszonkölcsönre vonatkozó szabályain, valamint az említett rendelkezésekhez kapcsolódó egyéb jogszabályokon, egyebek mellett tehát a lakások elosztásáról és a lakásbérletről szóló – többször módosított – 1/1971. (II. 8.) Korm. rendeleten és annak a végrehajtása tárgyában kiadott 1/1971. (II. 8.) ÉVM rendeleten, a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény rendelkezésein, továbbá a Csjt. 31/A–31/E. §-ainak a házastársi közös lakás használatára, továbbá a bírósági végrehajtásról szóló – többször módosított – 1979. évi 18. törvényerejű rendeletnek és az 1994. évi LIII. törvénynek a meghatározott cselekmény végrehajtására vonatkozó szabályain alapul. (...) Az örökös jogcímen tulajdonul megszerzett, más által elfoglalt lakásingatlan birtokbaadása iránti per tárgya öröklési igény és nem a lakás kiürítése iránti igény, ezért az ilyen perben hozott jogerős ítélet ellen perújításnak van helye.”

Az alkotmányossági kérdés mindezek után az, hogy ésszerű indokként elfogadható-e a lezárt jogviszonyok kímélete, a jogerő védelme arra vonatkozóan, hogy a jogalkotó különbséget tesz egyes peres felek tekintetében, vagy egyes pertárgyakkal összefüggő más életviszonyok (például lakásbérlet) aszerint, hogy engedi-e vagy sem perújítási kérelem előterjesztését. „A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. (...) Az anyagi igazságosság és a jogbiztonság követelményét a jogerő intézménye hozza összhangba – megint csak a jogbiztonság elsődlegessége alapján. A jogerő intézménye, alaki és anyagi jogerőként való pontos meghatározottsága a jogállamiság részeként alkotmányos követelmény. Az Alkotmánynak megfelelően biztosított jogorvoslati lehetőségek mellett beállott jogerő tiszteletben tartása a jogrend egészének biztonságát szolgálja. A jogerős határozatok megváltoztathatatlanságához és irányadó voltához alapvető alkotmányos érdek fűződik... A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogerős határozat – az eldöntött kérdés személyi és tárgyi keretei között – irányadóvá váljék mind az eljárásban résztvevőkre, mind a később eljáró bíróságra, illetőleg más hatóságra.” [9/1992. (I. 30.) AB ABH 1992, 65–66.] Az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) AB határozatában általános érvennyel megállapította, hogy a jogállam alapvető eleme a jogbiztonság, amely megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt

jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. A jogviszonyok igazságtalan eredménye önmagában nem érv a jogbiztonsággal szemben (ABH 1992, 77, 81–82.). „Az Alkotmány 70/K. §-ából nem vezethető le olyan követelmény, amely a megfelelő eljárásban született jogerős bírósági határozatok újabb- és újabb jogcímeiken vagy más típusú eljárásokban történő, ismételt (végtelenített) tartalmi felülvizsgálatát, s ennek folytán a bizonyítási eljárás korlátlan számú megismétlését jelentené. Ez ellentétben állna lezárt jogviszonyok védelmét is jelentő jogbiztonság követelményével”. (134/B/2007. AB határozat, ABK 2010, április, 458, 459.)

A jogbiztonsághoz kiemelkedő alkotmányossági érdek fűződik, amely jelen esetben párosulva a jogalkotó gondos mérlegelésével – mely alapján csak szigorúan körülhatárolt, olyan esetekben kizárt a perújítás, amelyeknél a jogviszonyok visszafordítása jelentős nehézségekkel járna – kellően ésszerű alkotmányossági indokot adott arra, hogy a törvényalkotó a lakás kiürítése iránti kérelemnek helyt adó ítélet ellen kizárja a perújítást. Az indítványozó által állított megkülönböztetés mindezek alapján nem önkényes vagy ésszerűtlen sem a lakás kiürítésére kötelezett személyek vagy más perben pereszes felek tekintetében; sem a lakás kiürítésére kötelezett alperes vagy e per felperese között. S nem tekintette ésszerűtlennek azt sem az Alkotmánybíróság, hogy csak a lakás kiürítésére kötelező ítélet tekintetében korlátozta a jogalkotó a perújítás lehetőségét, más helyiség tekintetében viszont nem, mivel a lakás kiürítése és más lakhatásának biztosítása az így kiürített lakásban olyan jogi helyzet, amely elkerülésének fontossága nagyobb súllyal esik latba, mint egy nem lakhatásra szolgáló helyiség kiürítése, ez utóbbi esetben a viszonyok visszarendezése ugyanis nem sérti valamely polgár lakhatását. Az alapperben hozott ítélet jogerejének fokozott kímélete kellő alkotmányos indoka annak az ésszerű megkülönböztetésnek, amely csak a lakások kiürítésére kötelező per főtárgya tekintetében korlátozta a perújítást, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben elutasította.

5. Az indítványozó azt is állította, hogy az általa kifogásolt jogszabály a bíróság előtti egyenlőség alkotmányos elvét, valamint a tisztességes és pártatlan eljáráshoz való jogot [Alkotmány 57. § (1) bekezdés] sérti. A bíróság előtti egyenlőség elve a személyek általános jogegyenlőségének a bírósági eljárásra vonatkoztatása. (18/B/1994. AB határozat, ABH 1998, 570, 572.) Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése „a törvény előtti egyenlőséget jogérvényesítési szempontból deklarálja, tehát valójában eljárásjogi garancia arra, hogy jogainak érvényesítése tekintetében a bíróság (törvény) előtt mindenki egyenlő eséllyel rendelkezik”. (191/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 629, 631.) Az Alkotmánybíróság elutasította a bíróság előtti egyenlőség sérelmére alapozott indítványokat, ha ugyanabban az

összefüggésben az Alkotmány 70/A. §-ának sérelmét nem állapította meg [21/2007. (III. 29.) AB határozat, ABH 2007, 304, 309.].

„A tisztességes eljárásról való jog mint korlátozhatatlan alkotmányos alapjog, komplex védelmet nyújt az eljárásban résztvevő fél számára.” [14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 256, 266.] A 6/1998. (III. 11.) AB határozatban kialakított elvi álláspont szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság eljárásában azonban csupán a tisztességes eljárás megkövetelte általános ismérvek megállapítására van lehetőség. (ABH 1998, 91, 95.) „Az igazságügyi szakértői tevékenység pártatlanságának törvényi garantálása – egyebek mellett a bírákéhoz hasonló kizárási szabályok révén – az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárásról való jog részét képezi.” (634/B/2007. AB határozat, ABK 2010, február, 149, 152.) Nem sérti a tisztességes eljárásról való jogot, hogy a polgári perben a bíróság a tárgyalást mérlegelése alapján felfüggesztheti, amennyiben valamely előkérdésben más bírósági vagy hatósági döntés bevétele indokolt. Hasonlóképpen az ügy tárgyalása elkülönítésének lehetősége, annak konkrét törvényi szabályozása sem sértette a tisztességes eljárásról való jogot. (605/D/2006. AB határozat, ABH 2008, 2425, 2435, 2439–2440.) Jelen ügyben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a lakás kiürítése iránti per szabályai egészét figyelembe véve, különös tekintettel arra, hogy a jogalkotó arra egyébként az általános szabályokban foglalt eljárási garanciák teljességét alkalmazni rendeli, nem állapítható meg a tisztességes eljárásról való jog sérelme pusztán azért, mert a jogalkotó egy rendkívüli perorvoslati lehetőséget pontosan körülhatárolt esetekben nem tesz lehetővé.

A pártatlan bírósághoz való alkotmányos alapjog vizsgálata során az Alkotmánybíróság büntetőeljárás szabályok vizsgálata során megállapította, hogy az „az eljárás alá vont személy iránti előítélet mentesség és elfogulatlanosság követelményét támasztja a bírósággal szemben. Ez egyrészt magával a bíróval, a bíró magatartásával, hozzáállásával szembeni elvárás, másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény: el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében. Ennek intézményes biztosítékát a bírák kizáráására vonatkozó büntetőeljárás szabályok biztosítják (Be. 35., 40., 231. §).” [67/1995. (XII. 7.) AB határozat, ABH 1995, 346, 347.]. Másutt a Pp. kizárási szabályait tekintette át az Alkotmánybíróság és állapította meg, hogy azok a pártatlan bírósághoz való jogot nem sértik vizsgált formájukban. (215/B/1999. AB határozat, ABH 2001, 1067, 1069–1074.) Jelen ügy kapcsán az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Pp. támadott szabálya tekintetében az indítványozó nem hozott fel olyan érvet, amely alapján azt alkotmányjogilag releváns kapcsolatba lehetne hozni a pártatlan elbíráláshoz

való joggal, ezért érdemi alkotmányjogi összefüggés hiánya miatt az alkotmányjogi panaszt elutasította.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt az Alkotmány 57. § (1) bekezdésre vonatkozó részében teljes egészében elutasította.

Budapest, 2011. április 12.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály 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. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

671/B/2010. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. § (1) bekezdésének „– ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát –” szövegrésze, 17. § (5) bekezdése és 29. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítése irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó első beadványában annak megállapítását kérte, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 16. § (1) bekezdésének „– ide nem értve a közigazgatási

határozat bírósági felülvizsgálatát –” szövegrésze, 17. § (5) bekezdése és 29. § (2) bekezdése alkotmányellenes, ezért az Alkotmánybíróság semmisítse meg e rendelkezéseket, ám e kérelmét nem indokolta. A hiánypótlásra való felhívásra előterjesztett indítványában előadta, hogy az Obtv. szabályai azért állnak ellentétben az Alkotmány 32/B. § (1) bekezdésével, mert korlátozzák az „ombudsmann jogkörét alkotmányos feladatai ellátásában”. Ennek oka az, hogy az országgyűlési biztos vizsgálati jogköréből a támadott szabályok kiveszik az Országgyűlést, a köztársasági elnököt, az Alkotmánybíróságot, az Állami Számvevőszéket, a bíróságokat és az ügyészséget (kivéve az ügyészségi nyomozást végző ügyészségi szervet).

II.

1. Az indítványban felhívott alkotmányi rendelkezés:

„32/B. § (1) Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.”

2. Az Obtv. kifogásolt rendelkezései:

„16. § (1) Az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság [29. § (1) bek.], illetve közszolgálatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszasságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

(...)

„17. § (5) Az országgyűlési biztos nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.”

(...)

„29. § (2) E törvény alkalmazásában nem minősül hatóságnak:

a) az Országgyűlés;

b) a köztársasági elnök;

c) az Alkotmánybíróság;

d) az Állami Számvevőszék;

e) a bíróság;

f) az ügyészség, kivéve az ügyészségi nyomozást végző ügyészségi szervet.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Tekintettel arra, hogy az Obtv. indítványban megjelölt egyes szakaszai vonatkozásában az Alkotmánybíróság

több határozatot hozott, ezért az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma nem minősül-e ítélt dolognak.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata és az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzetételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január 3.) 31. § c) pontja szerint az indítványban felvetett kérdés akkor minősül *res iudicata*-nak, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy azonos alkotmányos összefüggésben terjesztik elő, mint egy korábban elbírált ügyben. Az érdemi döntéssel elbírált ügyben hozott határozat – főszabály szerint – az Alkotmánybíróságot is köti. [1620/B/1991. AB végzés, ABH 1991, 972, 973.; 17/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 131, 133.]

Az országgyűlési biztos alkotmányos helyzetét először vizsgáló, 17/1994. (III. 29.) AB határozattal elbírált ügyben az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt, amely az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére, 57. § (1) és (5) bekezdéseire, valamint a 64. §-ára hivatkozással annak megállapítását kérte, hogy a törvényhozó alkotmányellenesen járt el, mivel az országgyűlési biztos hatáskörét nem terjesztette ki a rendesbíróságok ítéltetésére. (ABH 1994, 84.)

A 7/2001. (III. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság – hatalommegosztási indokokra hivatkozva – úgy döntött, hogy az Országgyűlés szerveként működő országgyűlési biztos hatásköre nem terjedhet ki az Országgyűlés közhatalmi tevékenységére, így a normatív aktusok felülvizsgálatára. E döntésében az Alkotmánybíróság vizsgálta az Obtv. korábban hatályos 29. § (1) bekezdésének hatóság-fogalmát is. A határozat szerint az Obtv. vizsgált rendelkezése azért nem szűkítheti az Alkotmány 32/B. § (1) bekezdésének érvényesülését, mert míg az idézett alkotmányi rendelkezés az országgyűlési biztos feladatkörét határozza meg, addig az Obtv. hatóság-fogalma az országgyűlési biztos hatáskörébe tartozó egyes szerveket sorolja fel, így e rendelkezések között a kollízió fogalmilag kizárt. (ABH 2001, 114, 118–119.)

Végül a 780/B/2005. AB határozatban az Alkotmánybíróság érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya miatt utasította el azt az indítványt, miszerint az Alkotmány 64. §-ába foglalt petíciós jogot sérti, hogy az Obtv. 29. § (2) bekezdésének f) pontja szerint csak az ügyészségi nyomozási tevékenységet végző ügyészségi szerv tevékenységére terjed ki az országgyűlési biztos hatásköre. (ABK 2010. február, 129, 130.)

A fentiek alapján a jelen ügyben az érdemi vizsgálat lefolytatásának nem volt akadálya, mert az indítványozó az Obtv. felhívott rendelkezéseit a korábban már érdemben elbírált indítványoktól eltérő alkotmányossági összefüggésben támadta.

2. Mivel az indítványban felvetett probléma kiindulópontja az alapvető jogok védelmének ellátására választott országgyűlési biztos vizsgálati lehetőségeinek törvényi

korlátozása, ezért az Alkotmánybíróság a továbbiakban – figyelembe véve a fenti, hasonló tárgyú döntéseit – az Alkotmány 32/B. § (1) bekezdését vizsgálta abból a célból, hogy megállapítsa: e rendelkezés kizárólag feladatot határoz meg, vagy hatáskört is megállapít az országgyűlési biztos számára.

Az indítványozó az Alkotmány hivatkozott szabályát úgy értelmezi, hogy az hatáskört állapít meg az országgyűlési biztosnak. Mivel – érvelése szerint – a hatáskör korlátozására az Alkotmány 32/B. § (1) bekezdése nem tartalmaz felhatalmazást a jogalkotónak, ezért – álláspontja szerint – az Obtv. támadott részei alkotmányellenesen szűkítik az országgyűlési biztos vizsgálódási körét és intézkedési lehetőségeit.

3. Az indítványban felhívottakkal szemben – ahogy ezt az Alkotmánybíróság már korábbi határozataiban kimondta – az indítvánnyal érintett alkotmányi rendelkezés egésze az alapvető jogok védelmének ellátására választott országgyűlési biztos feladatkörét határozza meg. Az országgyűlési biztos „feladatkörét meghatározó alkotmányi rendelkezésből [Alkotmány 32/B. § (1) bekezdése] sem következik kényszerítőleg, hogy a parlamenti biztos jogkörének a bíróságok ítélezésére is ki kell terjednie. A parlamenti biztos feladatait általánosságban meghatározó ez a rendelkezés (...)” [17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994, 84, 86.]

Ezt az álláspontot erősítette meg a fentebb már idézett 7/2001. (III. 14.) AB határozat: „[a]mi az Obtv. 29. § (1) bekezdésének az Alkotmány 32/B. § (1) bekezdésébe ütközésének kérdését illeti, az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy míg az Alkotmány 32/B. § (1) bekezdése az országgyűlési biztos feladatkörét határozza meg, addig az Obtv. 29. § (1) bekezdése azon hatóságokat sorolja fel eredeti módon, melyek eljárásának vizsgálatára az országgyűlési biztos tevékenysége konkrétan kiterjedhet, vagyis tevékenységük szervei hatályát szabályozza.” (ABH 2001, 114, 118.)

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a feladatkör egyrészt a tevékenységi területet, másrészt az elérni kívánt célokat, illetve az adott szerv funkcióját határozza meg. A hatáskör pedig azt az eszközrendszert és annak az intézkedési jog gyakorlásának a határát jelenti, amellyel és aminek a keretein belül a feladatot (feladatokat) el kell végezni.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságok kivizsgálásában (vagy kivizsgáltatásában) és orvoslásuk érdekében (általános vagy egyedi) intézkedéseket kezdeményezzen. Ezen feladatkör ellátásához szükséges hatáskörök megállapítása az Obtv.-ben történt. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint – figyelemmel az országgyűlési biztosi tevékenység funkciójára és a hatalommegosztás követelményére – a feladatkört megállapító alkotmányi rendelkezésből nem következik az Obtv.

támadott rendelkezéseiben szereplő önálló és döntéshozataluk során egymástól független hatalmi ágak (Alkotmánybíróság, rendesbíróságok), illetőleg más alkotmányos szervek (köztársasági elnök, ügyészség, Állami Számvevőszék) Alkotmányban szabályozott tevékenysége feletti vizsgálati hatáskör törvényi előírása az országgyűlési biztos számára.

4. Tekintettel arra, hogy az Alkotmány 32/B. § (1) bekezdése nem értelmezhető hatásköri szabályként (az Alkotmány csupán a biztos feladatkörét állapítja meg), ezért az indítványban támadott rendelkezések fogalmilag nem szűkíthetik az országgyűlési biztos hatáskörét, mivel annak szabályozását az alkotmányozó hatalom a törvényhozó hatalom kompetenciájába utalta.

Megjegyzi ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmány 32/B. § (1) bekezdésébe foglalt szabályozási konstrukció (a hatáskör-megállapítás törvényalkotóra való delegálása) nem jelenti azt, hogy a törvényhozó teljes mértékben szabad belátása szerint dönthetne egy alkotmányos intézményt megillető hatásköréről. A szabályozással szemben támasztott formai korlátokon túl [ebben az esetben lásd az Alkotmány 32/B. § (7) bekezdésébe foglalt minősített többség követelményét] a törvényhozó köteles olyan hatásköröket biztosítani, amelyek az adott alkotmányos intézmény feladatainak ellátását ténylegesen lehetővé teszik.

Az Alkotmánybíróság a fenti indokokra tekintettel elutasította az alkotmányellenesség megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt.

Budapest, 2011. április 11.

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

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

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

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

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

124/B/2011. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 8. § (1) bekezdés *ab*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése tekintetében – elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 8. § (1) bekezdés *ab*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást – az Alkotmány 2. § (1) bekezdése tekintetében – megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.) 2010. augusztus 30-ai hatállyal módosított 8. § (1) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól, mert szerinte sérti az esélyegyenlőség és jogbiztonság elveit.

Álláspontja szerint a jogalkotó megbontotta a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Köot.) és a Cst. módosítás előtt hatályos szövege közötti összhangot, mert a Köot. szerint nappali rendszerű iskolai oktatásban a tanuló abban az évben kezdhet utoljára tanévet, amelyben betölti középiskola és szakiskola esetén a huszonkettedik életévét [Köot. 52. § (1) bekezdés *c*) pontja], míg a támadott rendelkezés értelmében az iskoláztatási támogatás csak a huszadik év betöltéséig jár. Az indítványozó szerint a Cst. nem veszi figyelembe azokat a tanulókat, akik május 31-e után születtek, azaz a tanév vége előtt, ők ugyanis az utolsó tanévben már nem lesznek jogosultak a támogatásra, szemben azokkal a tanulókkal, akik nem „évvesztesek”. Úgy véli, a támadott rendelkezés születési idő alapján hátrányosan különbözteti meg a tanulókat, illetve mivel a tanulók abban bízva jelentkeztek érettségi követően szakképzésre, hogy annak befejezéséig jár utánuk a családi pótlék, így szerzett jogaik is sérülnek.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az indítványozó által támadott rendelkezést az egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosügyi és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXI. törvény 67. § (1) bekezdése 2011. január 1-jével módosította, azonban a hatályos szabályozás

az indítványozó által támadottal szó szerint megegyező rendelkezést tartalmaz a Cst. 8. § (1) bekezdés *ab*) pontjában, így az Alkotmánybíróság ezt a rendelkezést vizsgálta.

II.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését a következő jogszabályi rendelkezésekre alapozta.

1. Az indítványozó által hivatkozott alkotmányi rendelkezések:

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

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

2. A Cst. kifogásolt rendelkezése:

„8. § (1) bekezdés Iskoláztatási támogatásra jogosult (...)

ab) a tankötelezettsége megszűnését követően közoktatási intézményben tanulmányokat folytató gyermekre (személyre) tekintettel annak a tanévnek az utolsó napjáig, amelyben a gyermek (személy) a huszadik – a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvény alapján fogyatékosági támogatásra nem jogosult, de sajátos nevelési igényű tanuló esetében huszonharmadik – életévét betölti; továbbá”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság a Cst. támadott 8. § (1) bekezdés *ab*) pontjával azonos tartalmú, korábban hatályos rendelkezését [8. § (1) bekezdés *b*) pontját] az 1408/B/2009. AB határozatában (ABK 2010. november, 1300.) már vizsgálta, ezért abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy jelen kérelem nem minősül-e „ítélt dolognak”.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor tekinthető *res iudicata*-nak, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő. Az érdemi döntéssel elbírált ügyben hozott határozat ugyanis az Alkotmánybíróságot is köti (1620/B/1991. AB végzés, ABH 1991, 972.). Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3., a továbbiakban: Ügyrend) 31. § *c*) pontja értelmében ítélt dolog, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogsza-

bállyal 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 alkotmányosértés megállapítását.

Az indítványozó a korábbi ügyben azért kérte a támadott rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását, mert szerinte ellentétes a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, illetve szerzett jogot sért. Az 1408/B/2009. AB határozatban – utalva az ún. Bokros-csomag tárgyában született 43/1995. (VI. 30.) AB határozatra (ABH 1995, 188.) – az Alkotmánybíróság ismételten kimondta, hogy a leggyengébb alkotmányos védelmet a hosszú időre szóló, biztosítási elem nélküli ellátás, amilyen a családi pótlék is, élvezzi.

Az Alkotmánybíróság e határozatában a kifogásolt rendelkezést nem tartotta a szerzett jogokat sértőnek, és a jogbiztonság sérelmével érvelő indítványokat is elutasította. Ebben az esetben tehát az indítvány az említett határozatban már érdemben elbírált jogszabályi rendelkezés ismételt alkotmányossági vizsgálatára irányul; az indítványozó ezúttal is az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, azon belül pedig azonos alkotmányossági érvek alapján kérte az alkotmányellenesség megállapítását. Ennek alapján a jelen indítvány e kérdésben ítélt dolognak minősül, ezért az Alkotmánybíróság az eljárást az Ügyrend 31. § c) pontja alapján megszüntette.

IV.

1. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a jelen ügy indítványozója a jogbiztonság elvének megsértésén túl az esélyegyenlőség sérelmére is hivatkozik, azonban indítványa tartalmából egyértelműen kiderül, hogy kérelme – a korábbi határozathoz hasonlóan – ténylegesen az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatára irányul, azonban más alkotmányos érveket hoz fel, így e tekintetben *res iudicata* megállapításának nem volt helye. Az Alkotmánybíróságnak ezért vizsgálnia kellett, hogy a Cst. megjelölt rendelkezése sérti-e az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében rögzített diszkrimináció tilalmának az elvét azért, mert hátrányos helyzetbe hozza az év bizonyos szakában születetteket.

1.1. Az Alkotmánybíróság már több határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalma elvének alkotmányos tartalmát. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány e rendelkezését a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelménynek tekintette, és megállapította, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a

diszkrimináció Alkotmányban meghatározott tilalma első-sorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki [lásd 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138.], de egyéb jogokra vonatkozóan is fennállhat [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.]. Az alapvető jogok esetében jelentkező diszkriminációnál az Alkotmánybíróság a szükségesség és az arányosság szempontjai alapján bírálja el a jogszabályt, míg abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem emberi jog vagy alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége csak akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti [például: 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 139–140.]. 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.

1.2. Az Alkotmánybíróság többször rámutatott arra is, hogy „a diszkrimináció vizsgálatánál központi elem annak meghatározása, hogy kiket kell egy csoportba tartozóknak tekinteni. (...) A diszkrimináció alkotmányos tilalma csak a szabályozás szempontjából egy csoportba tartozókra vonatkozik. A diszkrimináció vizsgálatának ennek megfelelően csak az egy csoportba tartozók közötti különbségtétel vizsgálata a tárgya.” (Először: 1009/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 479, 479–480.) Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem minősül megengedhetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás egymástól eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket, alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható jogosultak és kötelezettek között vehető fel [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 79.; 881/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 474, 477. stb.].

1.3. Az Alkotmánybíróság már számos határozatában foglalkozott az életkor, mint „egyéb helyzet” szerinti megkülönböztetés alkotmányos összefüggéseivel, olyan esetekben, melyek valamely életkor szerinti különbségtételnek az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével való ellentétét állították. Így például az Alkotmánybíróság az 1596/B/1990. AB határozatban az alkotmánybírói megbízatás hetvenedik életév betöltésével való megszűnésével kapcsolatos indítványt utasította el (ABH 1991, 615.); míg az 1350/B/1992. AB határozatban az alkotmánybíróvá választás feltételül szabott negyvenöt éves alsó korhatárt nem tartotta alkotmányellenesnek (ABH 1993, 619.).

2. Az indítványozó azt kifogásolja, hogy a Cst. módosításával egyes gyermekek után szüleik (vagy az egyébként arra jogosultak) lényegében egy évvel rövidebb ideig lesznek jogosultak a családi pótlékra, míg mások, akiknek a gyermekei ugyanazon év más szakaszában születtek (pél-

dául tavasszal, így nem „évvesztesek”), továbbra is kaphatnak családi pótlékot. Így az Alkotmánybíróságnak kellett tisztáznia, hogy valóban hátrányos megkülönböztetés valósul-e meg a támadott rendelkezéssel.

2.1. A családi pótlék intézménye a családtámogatási ellátási formák egyikeként az állam által nyújtott családtámogatási, ezen belül hagyományosan a gyermekneveléshez kapcsolódó pénzbeli támogatások rendszeréhez kapcsolódik, s ennek keretében a jelenleg hatályos szabályozás szerint az intézmény részletes szabályait, így a jogosultak körét, az ellátás jogosultsági feltételeit, annak mértékét a Cst. II. fejezete tartalmazza.

A Cst. 1. §-a szerint a törvény célja, hogy a családok szociális biztonságának elősegítése, a gyermeknevelés anyagi terheinek csökkentése érdekében meghatározza az állam által nyújtandó családtámogatási ellátások rendszerét, formáit, az ellátások jogosultsági feltételeit, valamint az ellátások megállapításával és folyósításával kapcsolatos legfontosabb hatásköri és eljárási szabályokat. A Cst. hatályba lépésekor a családi pótlék – az iskoláztatási támogatással együtt – a nevelési ellátások közé tartozott, melyek a gyermek neveléséhez (voltak) hivatottak hozzájárulni. Azóta a Cst. számtalan módosításon ment keresztül, ezek azonban nem érintették a családi pótlék célját: a Cst. 6. §-a szerint a gyermek nevelési, iskoláztatási költségeihez az állam havi rendszerességgel járó nevelési ellátást vagy iskoláztatási támogatást (a továbbiakban együtt: családi pótlékot) nyújt, azaz a családi pótlék az állam hozzájárulása a gyermek nevelési, iskoláztatási költségeihez. Főszabály szerint tehát a családi pótlék alanyi jogon jár, azonban a tankötelezettséggel szorosan összefügg, lényegében az állam anyagi hozzájárulása a gyermeknevelés (és ezen belül elsősorban az iskolázás) költségeihez.

A családi pótlék főszabály szerint tehát a még nem tanköteles, a tanköteles, valamint a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató gyermekre tekintettel jár az arra jogosultaknak (lásd: Cst. 7–8. §). A tankötelezettség megszűnését követően egyéb feltételek fennállását követeli meg a jogalkotó a családi pótlék folyósításához. A Köot. 6. § (2) bekezdése értelmében a gyermek, ha eléri az iskolába lépéshez szükséges fejlettséget, legkorábban abban a naptári évben, amelyben a hatodik, legkésőbb amelyben a nyolcadik életévét betölti, tankötelessé válik. A gyermek, ha az iskolába lépéshez szükséges fejlettséget elérte, abban a naptári évben, amelyben a hatodik életévét május 31. napjáig betölti, megkezdheti a tankötelezettség teljesítését. A szülő kérelmére a gyermek megkezdheti a tankötelezettség teljesítését akkor is, ha a hatodik életévét december 31. napjáig tölti be. A Köot. 6. § (3) bekezdése szerint a tankötelezettség annak a tanévnek a végéig tart, amelyben a tanuló tizennyolcadik életévét betölti. A gyakoriság eléréséhez képest a Cst. kedvezőbb szabályokat tartalmaz: eszerint a családi pótlék a 20. életév betöltéséig folyósítható. Az Alkotmánybíróság erre vonatkozóan korábbi határozatában már kimondta: a szociális ellátási rendszeren belül a családi pótlék alapvetően a gyermek neveléséhez,

gondozásához kapcsolódik, nagykorúak számára csak kivételes esetben jár (lásd: 1049/D/1999. AB határozat, ABH 2006, 1264, 1268.).

2.2. Az Alkotmánybíróság szerint az indítványozó által állított különbségtétel látszólagos: a Cst. támadott rendelkezése értelmében ugyanis a családi pótlék minden jogosultat annak a tanévnek az utolsó napjáig illet meg, amelyben a tanuló a huszadik életévét betölti. A Köot. 121. § (1) bekezdés 38. pontja szerint a tanév: az iskolában, kollégiumban általában szeptember 1-jétől a következő év augusztus 31-éig tartó időszak, vagyis a teljes évet felöleli. A családi pótlék szociális juttatás, amely az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdésén alapuló állami kötelezettségvállalásból származik. (780/B/1992. AB határozat, ABH 1998, 551, 552.) A jogalkotónak joga van aszerint differenciálni, hogy a családok esetében – a gyermekek számától, vagy egészségi állapotától függően – különböző mértékű támogatási összeget nyújtson családi pótlék címen, továbbá jogosult meghatározni azt is, hogy meddig.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi: valóban lehetséges, hogy egy tanéven és azonos évfolyamon belül valamilyen okból (pl. „évvesztességből”, a Köot. 6. § (2) bekezdésének megfelelően a későbbre halasztott iskolakezdésből, vagy évisméltlésből) kifolyólag nem egyidős diákok járnak azonos osztályba. Így megeshet, hogy egyik után még jogosultak családi pótlékre, míg a másik után – mivel húsz éves elmúlt – már nem; azonban ez nem érinti azt a tény, hogy huszadik életévük betöltéséig családi pótlékre mind-egyikük jogosult volt. A tanéven belüli húsz éves korhatár tehát minden közoktatási intézményben tanulmányokat folytató gyermekre (személyre) egyformán irányadó, függetlenül attól, hogy az év melyik hónapjában születtek, így az indítványozó által állított hátrányos megkülönböztetés nem áll fenn.

A fentieket figyelembe véve az Alkotmánybíróság az indítványt nem találta megalapozottnak, és ebben a részében elutasította.

Budapest, 2011. április 5.

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

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

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

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

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

229/B/2011. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 34. § (2) bekezdés *d*) pontja és a 34. § (4) bekezdése, továbbá a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény 8. § (4)–(7) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) 34. § (2) bekezdés *d*) pontja és a 34. § (4) bekezdése, továbbá a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény (a továbbiakban: Met.) 8. § (4)–(7) bekezdései alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól utólagos normakontroll indítvány keretében.

Az indítványozó szerint a támadott rendelkezések azért sértik a jogbiztonság követelményét [Alkotmány 2. § (1) bekezdés], mert a munkáltató által megvalósított szabálytalan foglalkoztatásért – „amire a munkavállalónak semmilyen ráhatása nincs” – a munkavállaló is szankcionálható. Emellett véleménye szerint az Alkotmánynak a hátrányos megkülönböztetést tiltó 70/A. § (1) bekezdése is sérelmet szenved. Ennek indokaként azt adta elő, hogy a munkaügyi hatóság az általa feltárt szabálytalanságok esetében értesíti a jegyzőt, akinek a Szocvtv.-ben foglalt szankciókat kell alkalmaznia. Míg, ha a vizsgálatot a Nemzeti Adó- és Vámhivatal folytatja le, és szabálytalanságot fedez fel, erről nem kell értesítenie a jegyzőt, ezért ő arról nem szerez tudomást, így nem is alkalmazhat semmilyen jogkövetkezményt. A munkavállalók szankcionálása tehát az indítványozó szerint azon múlik, hogy mely szerv előtt indul meg az eljárás, amit alkotmányértőnek tart.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

2. A Met.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„8. § (4) A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvényben meghatározott álláskeresői ellátásokra, illetőleg a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben meghatározott aktív korúak ellátására való jogosultság fennállásának ellenőrzése céljából a munkaügyi hatóság hivatalból eljárva, havi rendszerességgel, elektronikusan adatot szolgáltat az állami foglalkoztatási szerv részére azokról a munkavállalókról, akik tekintetében a foglalkoztató részéről

a) e törvény 3. §-a (1) bekezdésének *a*) pontja alapján a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítéséhez szükséges jognyilatkozatok alakszerűségére vonatkozó rendelkezések [Munka Törvénykönyve 76. § (2) bekezdés] megsértését,

b) e törvény 3. §-a (1) bekezdésének *b*) pontja alapján a munkaviszony létesítésével összefüggő bejelentési kötelezettség megsértését

jogerős és végrehajtható közigazgatási határozattal megállapította.

(5) A munkaügyi hatóság által a (4) bekezdés alapján átadott adatok tartalmazzák

a) a jogsértés tényét megállapító jogerős határozat számát és a határozat jogerőre emelkedésének időpontját,

b) a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítéséhez szükséges jognyilatkozatok alakszerűségére vonatkozó rendelkezések [Munka Törvénykönyve 76. § (2) bekezdés], valamint a munkaviszony létesítésével összefüggő bejelentési kötelezettség [az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 16. § (4) bekezdés *a*) pont] megsértésével érintett munkavállaló nevét, anyja nevét, születésének helyét, idejét, lakcímét és a jogsértéssel érintett állapot időtartamát, továbbá

c) – amennyiben azt a munkaügyi ellenőrzés során tisztázni lehetett – a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítéséhez szükséges jognyilatkozatok alakszerűségére vonatkozó rendelkezések, valamint a munkaviszony létesítésével összefüggő bejelentési kötelezettség megsértésével érintett munkavállalók TAJ-számát.

(6) A munkaügyi hatóság a (4) bekezdésben foglalt kötelezettsége teljesítése érdekében nyilvántartást vezet a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítéséhez szükséges jognyilatkozatok alakszerűségére vonatkozó rendelkezések, valamint a munkaviszony létesítésével összefüggő bejelentési kötelezettség megsértésével érintett munkavál-

lalókról és az (5) bekezdésben meghatározott személyi adatokról.

(7) A munkaügyi hatóság a nyilvántartásban szereplő adatokat a bejegyzés alapjául szolgáló határozat jogerőssé és végrehajthatóvá válásának napjától számított két év elteltével törli.”

3. A Szocvtv.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„34. § (2) Meg kell szüntetni az aktív korúak ellátására való jogosultságát annak a személynek

(...)

d) akire vonatkozóan az aktív korúak ellátására való jogosultság fennállása alatt a munkaügyi hatóság a jogellenes munkavégzés tényét két éven belül ismételtelen jogerősen megállapította, vagy

(...)

„(4) A jegyző a jogellenesen munkát végző aktív korúak ellátására jogosult személy ellátásának folyósítását – a munkaügyi hatóságnak a jogsértés tényét első ízben megállapító jogerős és végrehajtható határozata alapján, a határozat jogerőre emelkedéséről szóló értesítés megérkezését követő hónap első napjától – egy hónap időtartamra felfüggeszti.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó szerint a jogbiztonság követelménynek sérelméhez vezet az, hogy a munkáltató által elkövetett foglalkoztatási szabálytalanság miatt a jegyző a munkavállalót szankcionálja.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálva a támadott jogszabályi rendelkezést megállapította, hogy az indítvány téves értelmezésen alapul.

A Met. és a Szocvtv. támadott rendelkezései egymásra tekintettel, együttesen értelmezendők és azok nem általánosságban a szabálytalan munkavégzésre, hanem az alábbiakban bemutatott speciális esetre vonatkoznak.

A Szocvtv. értelmében aktív korúak ellátására az jogosult, aki a Szocvtv. 33. § (1) bekezdésének a)–g) pontjaiban foglalt feltételeknek megfelel, továbbá saját maga és családjának megélhetése más módon nem biztosított, és kereső tevékenységet – a törvényben meghatározott szűk kivételtől eltekintve – nem folytat.

A Met. 8. § (4) bekezdése alapján a munkaügyi hatóság az aktív korúak ellátására való jogosultság fennállásának ellenőrzése céljából adatot szolgáltat az állami foglalkoztatási szerv részére azokról a munkavállalókról, akik te-

kintetében a foglalkoztató részéről megvalósult szabályszegést jogerős és végrehajtható közigazgatási határozattal megállapította. A Met. szerint ilyen szabályszegés lehet a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítéséhez szükséges jognyilatkozatok alakszerűségére vonatkozó rendelkezések megszegése, illetve a munkaviszony létesítésével összefüggő bejelentési kötelezettség megsértése.

Emellett párhuzamosan a Szocvtv. 34. § (2) bekezdés d) pontja úgy rendelkezik, hogy meg kell szüntetni az aktív korúak ellátására való jogosultságát annak a személynek, akire vonatkozóan az aktív korúak ellátására való jogosultság fennállása alatt a munkaügyi hatóság a jogellenes munkavégzés tényét két éven belül ismételtelen jogerősen megállapította.

A fenti rendelkezéseket együttesen értelmezve megállapítható, hogy az aktív korúak ellátási jogosultsága abban az esetben áll fenn, amennyiben az abban részesülő személy kereső tevékenységet nem folytat. E szabály tehát – a közfoglalkoztatás, az egyszerűsített foglalkoztatás és a háztartási munka eseteit kivéve – kizárja, hogy az aktív korúak ellátására jogosult jogalany kereső tevékenységet folytasson.

Tekintettel arra, hogy a kereső tevékenység folytatása a munkavállaló tudta nélkül kizárt, ezért nem helytálló az indítványozó hivatkozása, hogy kizárólag a munkáltató szabályszegése vezet szankcióhoz (az aktív korúak ellátásának felfüggesztéséhez, illetve megszüntetéséhez). Az ellátásban részesülő személy tudja, hogy az ellátás folyósításának tartama alatt kereső tevékenységet nem folytathat, illetve amennyiben ilyen tevékenységet végez, akkor az ellátásra való jogosultsága megszűnik. Mindebből az következik, hogy nem önmagában a munkáltató szabálytalansága vezet a jogkövetkezmény alkalmazásához, hanem ahhoz az aktív korúak ellátásában részesülő személy közrehatása is elengedhetetlenül szükséges.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott jogszabályi rendelkezésekkel összefüggésben a jogbiztonság sérelme nem állapítható meg, így az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

2. Az indítványozó szerint az Alkotmánynak a hátrányos megkülönböztetést tiltó 70/A. § (1) bekezdése is sérelmet szenved. Ennek indokaként azt adta elő, hogy a munkaügyi hatóság az általa feltárt szabálytalanságok esetében értesíti a jegyzőt, akinek a Szocvtv.-ben foglalt szankciókat kell alkalmaznia. Míg, ha a vizsgálatot a Nemzeti Adó- és Vámhivatal folytatja le, és a szabálytalanságot fedez fel, erről nem kell értesítenie a jegyzőt, ezért ő arról nem szerez tudomást, így nem is alkalmazhat semmilyen jogkövetkezményt.

Az indítvány ebben az esetben is téves jogértelmezésen alapul.

A Met. 8. § (3) bekezdése értelmében a munkaügyi hatóság tevékenysége során együttműködik a tevékenységével érintett más hatóságokkal.

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 16. § (4) bekezdésében meghatározott adatok közül az Art. 16. § (6) alapján az állami adóhatóság a munkáltató, kifizető azonosítására szolgáló adatokat, a biztosított személyi adatait, állampolgárságát, a biztosítási jogviszonyának kezdetét, kódját, megszűnését, a biztosítás szünetelésének időtartamát, a heti munkaidőt és a FEOR-számot, valamint ezek bejelentése időpontját, illetve az adózó valamennyi általa ismert pénzforgalmi jelzőszámát haladéktalanul elektronikus úton megküldi a munkaügyi hatóságnak. Azaz nem helytálló az indítványozó azon érvelése, hogy az állami adóhatóság a munkaügyi hatóságot nem értesíti. A munkaügyi hatóság a szabálytalan foglalkoztatásról a fentiek alapján tudomást szerez, ezt követően az adatokat az állami foglalkoztatási szervhez továbbítja, mely szükség esetén a jegyzőt értesíti. E tekintetben tehát az eljárás-

sok lefolytatása között az indítványozó által vélt különbség nem állapítható meg. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

Budapest, 2011. április 18.

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

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

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

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

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK VÉGZÉSEI

861/B/2003. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történelmi Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény 26. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó álláspontja szerint az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történelmi Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 26. §-a ellentétes az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdésével, valamint 70/E. § (1) és (2) bekezdésével. Indítványában leírta, hogy a BM III/3. osztályán Szt. állományban dolgozott, majd 1990. május 31. hatállyal munkáltatója belügyminiszter-helyettesi paranccsal nyugállományba helyezte, tekintettel arra, hogy a szolgálati nyugdíjra való jogosultságot megszerezte. 1990. novemberéig folyósítot-

ták számára a nyugdíjat, majd a belügyminiszter ezt saját hatáskörében felülvizsgálta és a 19 évi, a Belügyminisztériumban eltöltött hivatásos szolgálata után járó nyugellátást, előzetes vagy utólagos értesítés nélkül megvonta tőle. Megközelítően 12 évig semmilyen választ nem kapott korábbi munkáltatójától, a rá vonatkozó igazolásokat nem adták ki neki. 2002-ben foglalkoztak csak érdemben az ügyével, ekkor kaphatta meg iratait és kapott felmentést meghatározott körben a titoktartási kötelezettség alól. Ekkor kapta azt a tájékoztatást is, hogy a nyugellátása megvonásának alapja a Tv. 26. §-a, mely szerint a „Belügyminisztérium volt III. (állambiztonsági) Főcsoportfőnöksége és jogelődjei szigorúan titkos állományának tagjai részére a szolgálati viszony alapján megállapított szolgálati nyugellátás figyelembevételével a kiegészítő jövedelem nem folyósítható. Ez a rendelkezés nem érinti a munkaviszonyon alapuló nyugellátási jogosultságot.”

Az indítványozó álláspontja szerint a Belügyminisztériummal szolgálati viszonyban töltött időszak alatt munkáltatója megfizette utána a nyugdíjjarulékot, így ezt az időszakot is számításba kell venni nyugdíja megállapításakor, mivel ha ez nem így történik, az diszkriminatív. Nyilatkozott arról, hogy külön juttatásban nem részesült.

Az indítványozó 2004. december 6-án kelt levelében arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy a Fővárosi Munkaügyi Bírósághoz fordult, amely megállapította a Belügyminisztériummal fennálló szolgálati viszonyát. „Így a kérésem, amit beadtam, okafogyottá vált” – írta az

indítványozó. Az Alkotmánybíróság ezt az indítvány visszavonásaként értékelte.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009, január, 3.) 31. § d) pontja értelmében az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítványozó az indítványát visszavonta. E rendelkezés alkalmazásával, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a alapján, mely szerint az Alkotmánybíróság az erre jogosult indítványa alapján jár el, az Alkotmánybíróság a Tv. 26. §-a alkotmányellenességének vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítvány ügyében az eljárást megszüntette.

Budapest, 2011. április 18.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

1155/B/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta az alábbi

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény egésze, valamint 1. §-a, 8. §-a, 20. §-a és 50. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Tht.) egésze megsemmisítését kéri „az ALK a BTK és PTK ellenesség címén”. Álláspontja szerint a Tht. 1. §-a diktatórikusan kijelenti a társasház tulajdon létrejöttét, ami sérti az Alkotmány 9. §-át, 12. §-át, 70/A. §-át, valamint a 70/C. §-át „a GAZDASÁGI SZERVEZETHEZ csatlakozás JOGÁT amire törvény erejével sem lehet SENKIT-SEM KÉNYSZERÍTENI-TERRORIZÁLNI, terrorcselekmény szerűen magántulajdon ROMBOLO-HÁBORUSFOSZTOTATO modon”. A Tht. 8. §-a, mely szerint „a TÁRSASHÁZ tulajdonra kényszerítést, bármely tulajdonostárs kérelmére a BÍRÓSÁG elrendelheti (...) a PTK 147. §-ával is ellentétes, de a Pp. ÍTÉLT JOG elvét is sérti”. „Tudományellenes az ALK 70/G szerint az Oszthatatlanság kommunomániás CODIFIKÁLÁSA”. A Tht. a többségnek az Alkotmány 2. § (3) bekezdésével ellentétesen diktatori jogot biztosít. A Tht. 20. §-a sérti az Alkotmány 59. §-át, mert lehetővé teszi, hogy a közös képviselő bármikor magánlaksértést követhessen el, házkutatást valósíthasson meg, mint egy titkos rendőr. Kéri továbbá a Tht. 50. §-a megsemmisítését, mert az azáltal sérti az Alkotmány 2. § (3) bekezdését, hogy a közös képviselő büntethetlenségét biztosítja. Javasolja a közös képviselő „TANUKÉNTI codifikáltatását is”.

2. Az indítványozó emellett a Tht. 1. §-ába javasolja összefoglalni, hogy minden tulajdonos köteles legyen a külön tulajdonban lévő lakását és az ahhoz tartozó részeket jól karbantartani, valamint ha van fedezete felújítani. Kéri továbbá „a TERRORCSELEKMÉNNYEL elvett, szétrombolt MAGÁNTULAJDON ingyenes és teljes REPRIVATIZÁCIÓJÁT elrendelni”, és a közös képviselői üzérkedést megszüntetni. Javasolja a Díjbeszedő Vállalat kötelezését arra, hogy ne a mért, hanem a tulajdoni hányadok alapján számlázza ki a közös költséget. Kéri a társasház kizárólag önkéntesség alapján való létrejöttét biztosítani. Kéri a társasházra kényszerítés helyett az Alkotmány 62–63. §-a szerint a szabad gyülekezési jog gyakorlását és a szabad szervezethez csatlakozást „előíratni”. A Tht. bünszervezetre felbujtó jellegére tekintettel kéri az egyhangú határozathozatali jog és a vétőjog biztosítását minden tulajdonosnak. Kéri továbbá a „TULAJDONI IGÉNY el nem évülhetlenségét biztosítani Ptk 115 § a TH-tv 42 § 60 NAPJA ÉS JOGVESZTÉSE helyett”. Végül kéri „a RABLO-HÁBORUSFOSZTÓGATO-MAGÁNTULAJDON ROMBOLO, HÁZAKAT ÁLLAMOSÍTÓ-KOLHOZOSITO-TERRORCSELEKMÉNY-SZERŰ TH-TV-t LIKVIDÁLTATNI” és az „INGYENES REPRIVATIZÁCIÓT”.

3. Az indítványozó a Tht-val kapcsolatban több alkotmányi rendelkezés sérelmére is hivatkozott, azonban az indítvány ezeknek a támadott szabályokkal való alkotmányjogilag értékelhető összefüggésére érvelést nem tartalmazott. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban:

3. Az indítványozó a Tht-val kapcsolatban több alkotmányi rendelkezés sérelmére is hivatkozott, azonban az indítvány ezeknek a támadott szabályokkal való alkotmányjogilag értékelhető összefüggésére érvelést nem tartalmazott. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban:

3. Az indítványozó a Tht-val kapcsolatban több alkotmányi rendelkezés sérelmére is hivatkozott, azonban az indítvány ezeknek a támadott szabályokkal való alkotmányjogilag értékelhető összefüggésére érvelést nem tartalmazott. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban:

3. Az indítványozó a Tht-val kapcsolatban több alkotmányi rendelkezés sérelmére is hivatkozott, azonban az indítvány ezeknek a támadott szabályokkal való alkotmányjogilag értékelhető összefüggésére érvelést nem tartalmazott. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban:

3. Az indítványozó a Tht-val kapcsolatban több alkotmányi rendelkezés sérelmére is hivatkozott, azonban az indítvány ezeknek a támadott szabályokkal való alkotmányjogilag értékelhető összefüggésére érvelést nem tartalmazott. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban:

3. Az indítványozó a Tht-val kapcsolatban több alkotmányi rendelkezés sérelmére is hivatkozott, azonban az indítvány ezeknek a támadott szabályokkal való alkotmányjogilag értékelhető összefüggésére érvelést nem tartalmazott. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban:

3. Az indítványozó a Tht-val kapcsolatban több alkotmányi rendelkezés sérelmére is hivatkozott, azonban az indítvány ezeknek a támadott szabályokkal való alkotmányjogilag értékelhető összefüggésére érvelést nem tartalmazott. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban:

3. Az indítványozó a Tht-val kapcsolatban több alkotmányi rendelkezés sérelmére is hivatkozott, azonban az indítvány ezeknek a támadott szabályokkal való alkotmányjogilag értékelhető összefüggésére érvelést nem tartalmazott. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban:

Abtv.) 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3., a továbbiakban: Ügyrend) 21. § (2) bekezdése szerint a kérelem akkor tekinthető határozottnak, ha az indítvány tartalmazza a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabályok megsértenek. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint továbbá – az Abtv. 22. § (2) bekezdésének az ok megjelölésére irányuló kötelezettsége alapján – az indítványozónak meg kell indokolnia, hogy a támadott jogszabály miért és mennyiben sérti az Alkotmány hivatkozott rendelkezését. Az indítvány érdemben nem bírálható el, ha az indítványozó nem támasztja alá összefüggően, érdemi vizsgálatra alkalmas érvekkel a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezések és az Alkotmány megjelölt rendelkezései között fennálló alkotmányjogilag értékelhető összefüggéseket, nem jelöli meg, hogy az alkotmányellenesség milyen indokok alapján áll fenn (477/B/2001. AB végzés, ABH 2005, 1596.).

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e tartalmi követelményeknek meg nem felelő volta miatt az indítvány érdemben nem bírálható el, ezért – mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant – az Ügyrend 29. § *d)* pontja alapján visszautasította.

4. Az Alkotmánybíróság hatásköreit az Abtv. 1. § állapítja meg, amelynek *a)–g)* pontjai tételesen felsorolják az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó ügyeket, *h)* pontja pedig lehetőséget ad arra, hogy törvény további alkotmánybírói hatásköröket állapítson meg. Mivel azonban sem az Abtv., sem más törvény nem jogosítja fel az Alkotmánybíróságot az indítványnak megfelelő, az indokolás 2. pontjában felsorolt hatáskörök gyakorlására, így az indítványt e tekintetben az Ügyrend 29. § *b)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2011. április 18.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
előadó 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. Lenkócs Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

472/D/2006. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 3. § (1) és (2) bekezdése, valamint a 44. § (1) bekezdésének 2005. december 31-ig hatályban volt szövege alkotmányellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó a Debreceni Ítéletábla Gf.III.30.365/2005/14. számú jogerős ítéletével szemben alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál. Az alkotmányjogi panasz alapjául fekvő jogvitás ügy részletes ismertetése mellett indítványát arra alapította, hogy az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.) 3. § (1) és (2) bekezdése, illetve a 2006. január 1-ét megelőzően hatályos 44. § (1) bekezdése alkalmazása folytán „jogsérelmet szenvedett”, figyelemmel arra, hogy az eljáró bíróságok nem ismerték el a felperes (panaszos) tulajdonosi minőségét és az erre alapított kereseti kérelmét elutasították. A támadott törvényi rendelkezések alkotmányellenességének az indokaként azt jelölte meg, hogy – bár álláspontja szerint az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés *ex tunc* hatályú – 2006. január 1-jét megelőzően azok nem tartalmaztak kifejezett rendelkezést a tulajdonjog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésének a hatályáról. Az indítványozó kifejtette, hogy a Debreceni Ítéletábla alkotmányjogi panasszal támadott jogerős ítélete „nem egyszerűen jogalkalmazói hibán, hanem jogalkotói mulasztáson alapul”. A panaszos a jogállamiság, az ennek részét képező jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] valamint a tulajdonhoz való alkotmányos alapjog (Alkotmány 13. §) sérelmére hivatkozott a támadott törvényi rendelkezések eljáró bíróság általi alkalmazásával összefüggésben. A jogállami jogbiztonság alkotmányi rendelkezésének sérelmét a panaszos abban látta, hogy a kifogásolt törvényi rendelkezések sem egyenként, sem pedig összességükben nem adnak egyértelmű választ arra a kérdésre, hogy az ingatlan-nyilvántartásba történő tulajdonjog bejegyzés *ex tunc* vagy *ex nunc* hatályú. Ebből következően véleménye szerint önmaguknak a támadott törvényi rendelkezéseknek a vizsgálatával nem lehet megállapítani azt, hogy az ingatlanon fennálló tulajdonjog az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés időpontjában (*ex nunc*) vagy a széljegyzés időpontjára visszamenőleges hatállyal (*ex tunc*) keletkezik. Az indítványozó az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatának a bemutatásával utalt arra, hogy a jogállami jogbiztonság alkotmányi rendelkezéséből következik az, hogy a jogszabályok tartalma világos és közérthető, egyértelmű és minden egyes jogalany számára azonos jogokat megállapító legyen. Nézete szerint a vizsgált esetben ezzel a követelménnyel ellenté-

tes az, hogy a kifogásolt törvényi rendelkezések „meghatározatlanságuk miatt” többféle, egymást kizáró értelmezésre adnak lehetőséget. A panaszos erre a „jogalkotói hiányosságra” tekintettel állította az Alkotmány 13. §-ában foglalt tulajdonhoz való alkotmányos alapjog sérelmét is. Megítélése szerint a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme szempontjából is „megengedhetetlen, hogy a jogszabályok ne tartalmazzanak egyértelmű iránymutatást a tulajdonjog megszerzésének időpontjára nézve”. A panaszos kifejtette, hogy szerinte – a hazai ingatlan-nyilvántartási jog hagyományainak megfelelően – az Inyvtv.-nek 2006. január 1-jét megelőzően is kifejezett rendelkezést kellett volna tartalmaznia a tulajdonjog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésének *ex tunc* hatályáról.

Álláspontja szerint: „[h]a úgy tetszik, a jogalkotó ezzel kapcsolatban mulasztásos alkotmányértést követett el, amikor semmilyen rendelkezést nem alkotott a bejegyzés hatályáról.” Ezzel összefüggésben hivatkozott a cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény (a továbbiakban: Ctv.) 30. §-ában, továbbá a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpv.) 30. §-ában foglalt szabályozásokra, amelyek egyértelmű szabályozást tartalmaznak a cégjegyzékbe történő egyes bejegyzések, illetve a Gazdasági Versenyhivatal engedélye alapján létrejövő szerződések érvényessége és hatályossága tekintetében.

Az indítványozó az Inyvtv. 2005. december 31-ig hatályban volt 44. § (1) bekezdését arra tekintettel is alkotmányellenesnek tekintette, hogy az szerinte „nem szabott gátat a jogalkalmazói önkénynek”. Ezt az álláspontját arra alapozta, hogy az Inyvtv. nem tartalmazott olyan, – a Ctv. 42. § (2) bekezdésében foglalt – szabályozáshoz hasonló szabályozást, amely szerint a földhivatal mulasztása egy meghatározott időpontot követően a földhivatali kérelem tartalmának megfelelő automatikus (tartalmi vizsgálat nélküli) bejegyzéshez vezetne. Megítélése szerint ellentétes a hivatkozott alkotmányi rendelkezésekkel az, hogy a tulajdonjog megszerzése „valamely állami szerv döntésétől, adott esetben leterheltségétől vagy ügyhátralékának nagyságától függjön.” Véleménye szerint a tulajdonjog alkotmányos védelme akkor megfelelő, ha a tulajdonjog keletkezésének az előfeltételei előreláthatóak, és annak időpontja sem bizonytalan.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszában részletesen – a vonatkozó bírósági joggyakorlat és jogirodalmi hivatkozások ismertetésén keresztül – kifejtette azt, hogy álláspontja szerint a tulajdonjog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése *ex tunc*, azaz a széljegyzés időpontjára visszamenőleges hatályú, ezért a jogvitás ügyében is ennek megfelelően kellett volna az eljáró bíróságoknak dönteni a felperes (panaszos) tulajdonjogi igényéről.

Mindezekre tekintettel a panaszos a konkrét esetben történő alkalmazhatóság visszamenőleges kizárása mellett kérte a kifogásolt törvényi rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként az alkotmányjogi panasz törvényi határidőn belül történő előterjesztését vizs-

gálta meg. A Debreceni Ítéltábla alkotmányjogi panasszal támadott jogerős ítélete 2006. március 14-én kelt, és a panaszos tájékoztatása alapján azt közvetlenül kézbesítették a jelen lévő peres feleknek, így a felperesnek (panaszosnak) is. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (2) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban előterjeszteni az Alkotmánybíróságnál. A jelen ügyben a jogvesztő törvényi határidő 2006. május 15-én járt le, ehhez képest a 2006. május 12-én – a jogerős ítélet kihirdetésétől számított 57. napon – postára adott indítvány a törvényes határidőn belül került előterjesztésre.

Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy az Alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 48. § (1) bekezdésében, valamint az e hatáskörre irányadó alkotmánybírói gyakorlatban foglalt követelményeknek. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése értelmében, az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is – állandó gyakorlatának megfelelően – az indítványt annak tényleges tartalma alapján bírálta el, és megállapította, hogy az nem az alkotmányjogi panaszban megjelölt törvényi rendelkezések alkotmányellenességét, hanem azt kifogásolta, hogy az eljáró bíróságok ítéletei téves jogértelmezésen alapulnak, illetve, hogy a törvényalkotó az Inyvtv.-ben elmulasztotta a tulajdonjog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésének *ex tunc* hatályú szabályozását. A panaszos az állított alkotmányos jogsérelmét [Alkotmány 2. § (1) bekezdés és 13. § sérelme] nem a támadott törvényi rendelkezések tartalmának az alkotmányellenességére alapította, hanem a jogi álláspontja szerint megfelelő (az ingatlan-nyilvántartásba való tulajdonjog bejegyzés *ex tunc* hatályát külön is kimondó) törvényi szabályozás hiányára, illetve a perben eljáró bíróságoknak – az indítványban részletesen bemutatott bírói joggyakorlattal és szakirodalmi hivatkozásokkal álláspontja szerint ellentétes –, téves jogértelmezésére. Ebből következően az alkotmányjogi panasz nem tartalmaz arra vonatkozó indoklást, hogy az Inyvtv. 2005. december 31-ig hatályban volt 44. § (1) bekezdésének, illetve a jelenleg is hatályos 3. § (1) és (2) bekezdéseinek normaszövege miért és mennyiben sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, az ennek részét képező jogbiztonság alkotmányi rendelkezését, illetve az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alkotmányos alapjogot. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz keretében kizárólag azokat a jogszabályokat vizsgálhatja, amelyeknek a jogerős határozatban történő alkalmazása során az indítványozó által állított jogsérelme bekövetkezett [összefoglalóan: 62/2006. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2006, 697, 703.]. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben a jelen ügyben megjelölte, hogy az Inyvtv. 2005. december 31-ig

hatályban volt 44. § (1) bekezdésére a Debreceni Ítéletábla alkotmányjogi panasszal támadott jogerős ítéletében nem történt hivatkozás, így az nem tekinthető az Abtv. 48. § (1) bekezdése értelmében a panaszos ügyében a jogerős határozatot meghozó bíróság által alkalmazott törvényi rendelkezésnek.

Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 32/A. §-a, illetve az Abtv. hatásköri szabályai alapján nincs hatásköre arra, hogy egyedi jogvitás ügyben meghozott jogerős bírói ítéletben foglalt jogértelmezés helyességéről döntsön, és arra sem, hogy a bírói döntés (ítélet) alkotmányosságát elbírálja. A Debreceni Ítéletábla jogerős ítéletének, az ebben foglalt jogalkalmazói (bírói) jogértelmezés helyességének, megalapozottságának az elbírálása a vizsgált esetben a felperes (panaszos) felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe tartozik. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele, hogy az Alkotmányban biztosított jogok sérelme „az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán” következzen be. Ezért mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány alkotmányjogi panaszként való előterjesztése az Abtv.-ből nem vezethető le, mivel mulasztás esetén nincs „alkalmazott” jogszabály. [27/2001. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 252, 257.; 1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1176.; 986/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 889, 900.; 1105/D/2004. AB határozat, ABH 2005, 1316, 1326.; 1124/E/2004. AB határozat, ABH 2006, 1702, 1719.]

A kifejtettek alapján az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 48. § (1) bekezdésében és az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatában meghatározott feltételeknek. Ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. §-ának e) pontja alapján az alkotmányjogi panaszt – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

Budapest, 2011. április 18.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
előadó 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. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

1029/D/2010. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága, mint felülvizsgálati bíróság 55. Kfv.35.212/2009/4. számú ítéletével kapcsolatosan benyújtott, az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény – 2007. január 1-jétől 2007. december 31-ig hatályos – 23/A. § (8) bekezdés „illetőleg a határidő elmulasztása miatti igazolási kérelem előterjesztésének” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága, mint felülvizsgálati bíróság 55. Kfv.35.212/2009/4. számú ítéletével kapcsolatosan benyújtott, az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény – 2007. január 1-jétől 2007. december 31-ig hatályos – 23/A. § (7) bekezdés „és ennek megtörténtét – legkésőbb a határidő elteltét követő 15 napon belül – a tulajdonosváltás ingatlan-nyilvántartási bejegyzéséről szóló határozattal (ennek hiányában az ingatlan-nyilvántartási eljárás megindítását a tulajdoni lapon feltüntetett széljeggyel) nem igazolja,” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó a Legfelsőbb Bíróság, mint felülvizsgálati bíróság közigazgatási határozat felülvizsgálata tárgyában meghozott, 55. Kfv.35.212/2009/4. számú ítéletével kapcsolatosan 2010. június 21-én előterjesztett alkotmányjogi panaszában az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) – 2007. december 31-ig hatályos – 23/A. § (8) bekezdés „illetőleg a határidő elmulasztása miatti igazolási kérelem előterjesztésének” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá a jogszabályi rendelkezés kifogásolt szövegrésze konkrét ügyben való alkalmazhatóságának kizárását kérte.

A hiánypótlásra történő felhívást követően, 2010. július 21-én benyújtott beadványában igazolta az ítélet átvételének idejét – 2010. április 22. –, megjelölte az Alkotmány sérelmesnek vélt 70/I. §-át és indokolást terjesztett elő, érvelése azonban nem az Itv. 23/A. § (8) bekezdésének kifogásolt szövegrésze megsemmisítésével állt összefüggésben. Kérelmét ugyanis úgy „pontosította,” hogy az Itv. 23/A. § (7) bekezdés „és ennek megtörténtét – legkésőbb a határidő elteltét követő 15 napon belül – a tulajdonosváltás ingatlan-nyilvántartási bejegyzéséről szóló határozattal (ennek hiányában az ingatlan-nyilvántartási eljárás megindítását a tulajdoni lapon feltüntetett széljeggyel)

nem igazolja,” szövegrészének megsemmisítését kérte arra tekintettel, hogy ezzel orvosolható a jogsérelme. Az indítványozó az alkotmányellenesség megokolásaként arra hivatkozott, hogy „jogellenes”, ha a jogalkotó az illetékedvezmény érvényesítéséhez adminisztrációs akadályt állít (...) határidő rendelkezésével. Ennek alapján „tartotta fenn” illetve „egészítette ki” az alkotmányjogi panaszt azzal, hogy kifejezetten az utóbbi rendelkezésből kifogásolt rész megsemmisítését kérte.

2. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Az indítványozó elsőként benyújtott beadványát az Abtv. 48. § (2) bekezdésében írt határidőben nyújtotta be, amely határozott kérelmet tartalmazott az Itv. 23/A. § (8) bekezdésének idézett szövege alkotmányellenességének megállapítására.

A hiánypótlás célja, hogy az indítvány az Abtv.-ben, valamint az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 21. §-ában megkívánt alaki és tartalmi kellékeket tartalmazva, elbírálható legyen. Ha a hiányt a kitűzött határidő alatt pótolják, a beadványt úgy kell tekinteni, mintha már eredetileg is helyesen adták volna be [Ügyrend 26. § (2) bekezdése]. Ezért az indítványt csak abban a tekintetben kellett kiegészíteni, amennyiben nem felelt meg e tartalmi követelményeknek, vagyis az indítványozónak meg kellett jelölnie azt az alkotmányi rendelkezést, amelybe véleménye szerint a támadott norma ütközik, illetőleg alátámasztani a megsemmisíteni kért szabály alkotmányellenességét.

Az indítványozó az Alkotmány 70/I. §-át megjelölte, azonban már nem az igazolási kérelem határidőhöz kötésének eljárási szabályát, hanem az Itv. egy másik rendelkezését – a 23/A. § (7) bekezdését – sérelmezte, amely az ingatlanforgalmazást végző vállalkozóval szemben kétszeres illeték kiszabását teszi lehetővé a meghatározott cselekményekre előírt határidő elmulasztása esetén; az előterjesztett indokolás is ezen rendelkezés alkotmányellenességére vonatkozott. Így az indítványozó az Itv. 23. § (8) bekezdésének kifogásolt szövegrészére irányuló alkotmányjogi panaszra kapcsán a hiánypótlási kötelezettségének nem tett eleget – az indítvány tartalmából következően e kérelmét nem is tartotta fenn.

Az alkotmányjogi panasz ezért nem felel meg az Abtv. 48. § (1) bekezdése és 22. § (2) bekezdése által támasztott tartalmi követelményeknek, miszerint az érdemi alkotmányossági vizsgálat elvégzése csak akkor lehetséges, ha az

indítvány, illetve az alkotmányjogi panasz tartalmazza a támadott jogszabály pontos megnevezését, és az Alkotmány megfelelő rendelkezésének megjelölése mellett a benyújtás alapjául szolgáló okot. Nem elegendő továbbá az Alkotmány, illetve a támadott jogszabály egyes rendelkezéseire hivatkozni, meg kell indokolni, hogy a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti az alap-törvény felhívott rendelkezését [pl. 654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.].

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e tartalmi követelmény hiányában az alkotmányjogi panasz ebben a vonatkozásban érdemben nem bírálható el, ezért azt az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

3. Az indítványozó július 21-én érkezett beadványában „pontosításként” új kérelmet terjesztett elő, amelyben más jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét állította és ehhez rendelte az indokolást is. Miután a jogerős ítélet kézhezvételétől számított hatvan nap 2010. június 21-én eltelt, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Itv. 23/A. § (7) bekezdésével összefüggő alkotmányjogi panaszt elkésett. Az eredetileg határidőben benyújtott alkotmányjogi panasz ugyanis nem alapozza meg, hogy az abban nem szereplő jogszabályi rendelkezésre vonatkozó, a határidő után előterjesztett kérelem is határidőben benyújtottnak minősüljön. A hiánypótlás intézménye is csupán az eredeti kérelem fogyatékosainak elhárítására ad lehetőséget, arra nem, hogy az Abtv.-ben előírt határidőt túllépve újabb kérelmet terjesszen elő az indítványozó.

Ezért az Alkotmánybíróság e tekintetben az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 29. § e) pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Budapest, 2010. április 5.

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

Dr. Balogh Elemér s. k., *Dr. Bihari Mihály s. k.,*
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

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

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

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

1034/D/2010. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában – dr. Bragyova András, dr. Kiss László, dr. Paczolay Péter és dr. Stumpf István alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla 6.Pf.21.842/2009/10. számú ítéletével összefüggésben előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a Polgári Törvénykönyv módosításáról és egységes szövegéről szóló 1977. évi IV. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1978. évi 2. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Ptké. II.) 5. § a) pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól alkotmányjogi panasz keretében, a Fővárosi Ítéltábla 6.Pf.21.842/2009/10. számú ítéletével összefüggésben. Az indítványozó szerint az, hogy az ügyész a fogyasztói szerződés megkötésénél alkalmazott, vagy e célból nyilvánosan megismerhetővé tett általános szerződési feltétel (a továbbiakban: ÁSZF) érvénytelenségének, illetve tisztességtelenségének megállapítását, valamint a tisztességtelen ÁSZF alkalmazásától és alkalmazásra ajánlásától való eltiltást kérheti a bíróságtól, az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, a 9. §-át, az 51. §-át, az 57. § (1) és (5) bekezdését, valamint a 70/A. §-át sérti.

Az indítványozó álláspontja szerint az ügyész közérdekű keresetindítási jogosultságának jelenlegi szabályozása indokolatlan beavatkozást jelent a felek magánautonómiájába, önrendelkezési jogába. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény szabályai értelmében ugyanis – érvel az indítványozó – a folyamatban volt eljárás nem minősülhet polgári, magánjogi pernek. Álláspontja szerint a bíróságnak egy hibás, a magyar magánjog rendszerébe nem illeszkedő, életidegen eredményre vezető jogszabályt kell alkalmaznia, ami a jogbiztonságot [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] veszélyezteti. A felek rendelkezési jogának elvonása sérti továbbá az Alkotmány 57. § (1) bekezdését.

Az indítványozó szerint jogbizonytalanságot teremt az is, hogy nem egyértelmű: a közérdekű perekben miként alakul a jogerő kérdése. Nem világos, hogy amennyiben „valamely rendelkezést a közérdekű perben a bíróság nem érvénytelenített, akkor arra már a fogyasztó nem is hivatkozhat később sem”. Problémásnak véli azt is, ha egy közérdekű perben a bíróság tisztességtelenségnek ítél egy olyan kikötést, amelyet egy magánjogi perben egy másik bíróság nem talált tisztességtelenségnek, akkor – figyelembe véve a

közérdekű kereset *erga omnes* hatályát is – a konkrét esetben melyik ítélet alkalmazható. Az Alkotmány 9. §-ából levezetett szerződési szabadság elvét is sérti az, hogy a szerződéses viszonyban nem részes ügyész által indított perben megállapított tisztességtelenség oda vezet, hogy a szerződő felek az érvénytelenné vált rendelkezések miatt kényszerülnek viszonyuk újratárgyalására, módosítására. Az ügyész – hivatkozik az indítványozó – önkényesen választhatja meg, hogy él-e a közérdekű keresetindítási joggal, azaz saját mérlegelése alapján dönti el, hogy szükséges-e a fogyasztói érdekek védelmében fellépni, ami hátrányos megkülönböztetést (Alkotmány 70/A. §) is eredményezhet.

II.

Az indítvány érdemi elbírálásra alkalmatlan.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) és (2) bekezdéseiben meghatározott követelményeknek.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése kimondja: Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremla az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Fővárosi Ítéltábla jogerős határozata 2010. május hó 28. napján kelt, az indítvány pedig 2010. június hó 22. napján, azaz 60 napon belül érkezett az Alkotmánybíróságra.

Az Alkotmánybíróság már több ízben részletesen vizsgálta az alkotmányjogi panasz tartalmi kellékeit is és ennek során a következő – jelen ügyben is releváns – megállapításokra jutott. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányjogi panasz keretében kizárólag azokat a jogszabályokat vizsgálhatja, amelyeknek a jogerős határozatban történő alkalmazása során az indítványozó vélt jogséremla bekövetkezett.

Jelen ügyben azonban a támadott jogszabályi rendelkezés a felperes perbeli legitimációját alapozza meg, és mint ilyen, az ügy érdemétől teljesen független kérdés. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz keretében azonban kizárólag azokat a jogszabályokat vizsgálhatja, amelyeknek a jogerős határozatban történő alkalmazása során az indítványozó által állított jogsérelem bekövetkezett [összefoglalóan: 62/2006. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2006, 697, 703.]. További feltétel az is, hogy az indítvány az állított jogsérelem és a támadott norma közötti közvet-

len összefüggést tartalmazza [összefoglalóan: 46/2004. (XII. 1.) AB határozat, ABH 2004, 943, 950.].

A Fővárosi Ítéltábla támadott 6.Pf.21.842/2009/10. számú ítélete az ügy érdemében nem a Ptké. II. 5. § a) pontján alapul, az csupán az ügyész keresetösségi jogát tartalmazza. A Ptké. II. 5. §-a alapján indítható „közérdekű” keresetek indoka általában a fogyasztók érdekeinek a kiemelt védelme. Az általános szerződési feltételek használata a felek között egyensúlyhiányos helyzetet teremt, amely a gyengébb fél oldalán jogi és intézményes beavatkozást indokol. A fogyasztóvédelmi jog új területe egyre bővül, intézményrendszere differenciálódik. Ennek része a Ptké. II. 5. §-a is. A támadott jogszabályi rendelkezés azonban csak egy felhatalmazó rendelkezés, azokat a személyeket és szervezeteket sorolja fel, akik (amelyek) *actio popularis* jelleggel a fogyasztók érdekében bíróság előtt pert indíthatnak. A perben hozott döntés érdemét (a kifogásolt általános szerződési feltételek érvénytelenségét vagy tisztességtelen voltát) azonban a bíróság nem ezen támadott szabály alapján döntötte el. A perben hozott ítélet érdemén – jelen esetben az ÁSZF egyes pontjainak érvénytelenné nyilvánításán – nem változtatna az sem, ha a Ptké. II. 5. §-ában feljogosított más személy vagy szervezet indította volna meg a pert, nem pedig az ügyész. A konkrét ügy alperesének pervesztességét tehát nem a támadott eljárási szabály okozta, hanem az, hogy megállapítást nyert: a fogyasztókkal szemben a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvénybe ütköző tisztességtelen szerződési feltételt alkalmazott. Az indítványozó alkotmányjogi panasszal nem is támadhatta volna a Ptké. II. 5. §-át, hiszen eljárási szabályként e rendelkezés a fentiekben kifejtettek szerint az ügy érdemét nem érintette. Az ügy érdemét érintő és az ítéletben alkalmazott jogszabályokat viszont az indítványozó nem támadta. Ezért az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság az ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § e) pontja alapján visszautasította.

Az Alkotmánybíróság emellett megjegyzi, hogy jelen szabályozás a Tanácsnak a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló 1993. április 5-i 93/13/EGK Irányelve 7. cikke (2) bekezdésében meghatározott követelménynek tesz eleget. E rendelkezés értelmében ugyanis a tagállamok lehetővé teszik, hogy a nemzeti fogyasztóvédelmi jogszabályok szerint jogos érdekekkel rendelkező személyek vagy szervezetek eljárást kezdeményezzenek a vonatkozó nemzeti jogszabály értelmében bíróság vagy illetékes közigazgatási hatóság előtt annak megítélésére, hogy a fogyasztókkal kötendő szerződésekben általános használatra kidolgozott szerződési feltételek tisztességtelenek-e, valamint megfelelő és

hatékony eszközökkel élnek azért, hogy megszüntessék az ilyen feltételek alkalmazását.

Budapest, 2011. április 18.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a határozattal: álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panaszt érdemben kellett volna elbírálnia.

Az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásának az Abtv. 48. §-a szerint anyagi (tartalmi) feltétele, hogy az indítványozó „alkotmányellenes jogszabály alkalmazása” folytán bekövetkezett jogsérelemre hivatkozzék, amely alkotmányban biztosított jogaiban esett. Ezek a feltételek az itt el nem bírált indítványnál teljesültek.

1. Esetünkben így az a kérdés, hogy a Ptké. 5. §-a szerinti, az ügyészt közérdekű kereset indítására felhatalmazó szabályt „alkalmazta-e” az alkotmányjogi panasszal támadott bírósági döntés. Erre a válasz – szerintem – egyértelmű igen.

A bíróság szükségképpen [elkerülhetetlenül] alkalmazta a Ptké. 5. §-át, mert e nélkül az ügyész nem is indíthatott volna keresetet, és így a per előfeltételei nem lettek volna meg. Az alkotmányjogi panasz éppen az ügyész keresetindítási jogának alkotmányosságát vitatja, és alkotmányos jogát sértőnek tartja az ügyész *locus standiját* megalapozó – egyébként anyagi jogi – szabályt. A szabály anyagi jogi abban az értelemben, hogy az ügyész perlési joga meghatározott polgári jogi szabályok érvényesítésére irányul. Ez az érvelés nem eleve alaptalan, mivel az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában többször is foglalkozott az ügyészi keresetindítási jog alkotmányosságával, és nem is egyszer talált alkotmányellenesnek az ügyészt keresetindítás-

ra felhatalmazó szabályt. [Pl.: 1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29–40.).

2. A többségi határozat szerint az ügy érdemi eldöntése – a bank általános szerződési feltételei egyes kikötéseinek törvénybe ütközése, illetve a szerződési feltételek „tisztességtelensége” a Ptk. 209-209/B. §-ai szerint – nem az ügyész keresetindítási jogán múlott. Alkotmányjogi panasz azonban nem csak az *érdemi döntés* alapjául szolgáló jogszabállyal szemben terjeszhető elő, hanem minden „alkalmazott” jogszabállyal szemben. Az alkotmányjogi panasz esetünkben elbírálható lett volna, mert (mint az előbb kimutattam) a bíróság az ügyész keresetindítási jogát biztosító szabály nélkül nem hozhatott volna érdemi döntést, hanem a pert a Pp. 157. § a) pontja szerint meg kellett volna szüntetni. Így nem kétséges, hogy az ügyészi keresetindítási jog „alkalmazott” jogszabálynak minősül: nélküle nem születhetett volna meg a bírói döntés, amelyről a panaszos állítja, hogy megsértette alkotmányban biztosított jogait.

3. Az alkotmányjogi panasz *elbírálhatóságának* vizsgálatakor az Alkotmánybíróságnak arra kell szorítkoznia, hogy eldöntse: az érdemi elbírálás feltételei fennállnak-e. Ennek eldöntésében az indítványban felhozott alkotmányjogi érvek súlya és meggyőző ereje nem játszik szerepet. Ez utóbbiak vizsgálata már az alkotmányjogi panasz érdemét jelenti, amelynek az elbírálhatóság megállapítása előfeltétele.

Budapest, 2011. április 18.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

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

**Dr. Kiss László alkotmánybíró
különvéleménye**

Álláspontom szerint – a többségi döntéssel szemben – az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásának lett volna helye. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak nem végzéssel, hanem határozattal kellett volna lezárnia az ügyet.

A többségi határozat helyesen értelmezte az indítványozó kérelmét: „[a]z indítványozó a Polgári Törvénykönyv módosításáról és egységes szövegéről szóló 1977. évi IV. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1978. évi 2. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Ptké. II.) 5. § a) pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól

alkotmányossági panasz keretében, a Fővárosi Ítéltábla 6.Pf.21.842/2009/10. számú ítéletével összefüggésben.”

Helyesen idézi a többségi határozat az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz-ügyekben eddig követett gyakorlatát is: „(...) alkotmányjogi panasz keretében kizárólag azokat a jogszabályokat vizsgálhatja, amelyeknek a jogerős határozatban történő alkalmazása során az indítványozó vélt jogsérelme bekövetkezett.” Ez az értelmezés felel meg az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 48. § (1) bekezdésének: e törvényi rendelkezés nem azt támasztja az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásának feltételéül, hogy az ügy érdemére hasson ki a támadott szabály, hanem csupán azt, hogy az alapjogi sérelem a támadott szabály alkalmazására legyen visszavezethető – legyen bár a támadott szabály eljárási, anyagi stb.

A többségi határozat a Ptké. II. 5. § a) pontját támadó indítványt a felperes perbeli legitimációját megalapozó jellegűnek minősíti, amely az ügy érdemétől teljesen független kérdés, azaz nem minősül alkalmazott jogszabálynak. Álláspontom szerint azonban itt egy olyan szükséges előkérdésről van szó, amelynek önálló tartalma is van, s ennek az indítványozó értelmet is ad azzal, hogy hangsúlyozza: az ügyész – *nota bene*: határidő nélküli – közérdekű keresetindítási jogosultságának jelenlegi szabályozása indokolatlan beavatkozást jelent a felek magánautonómiájába, önrendelkezési jogába. Másként is fogalmazhatunk: a Ptké. II. 5. § a) pontjának alkalmazása nélkül az ügyész nem is indíthatott volna keresetet.

Ha elfogadnám a többségi határozat érvelését, akkor is azt kellene megállapítanom: a kérdéses szabály több pusztán csak legitimációt teremtő szabálynál, figyelembevétele az ügy érdemére is kihathat, hiszen annak – az ügyészi közérdekű keresetindítás és ezt követően a jogerős rendesbírói döntésben történő – alkalmazása folytán bekövetkezhetett az indítványozó vélt vagy valós jogsérelme. Erre pedig csak érdemi elbírálás eredményeként adhatott volna teljesebb értékű választ az Alkotmánybíróság. Jelen különvélemény azonban nem terjed ki egy lehetséges érdemi alkotmánybírói döntés tartalmára, mindössze azt igyekszik alátámasztani, hogy az indítvány visszautasítása helyett az ügyet érdemben kellett volna elbírálni.

A jelen ügyben a többségi határozat – álláspontom szerint – úgy tért el az alkotmányjogi panasz-ügyekben folytatott gyakorlatától – amely szerint az érdemi vizsgálathoz elég, ha a támadott normát alkalmazták, függetlenül attól, hogy az ügy érdemére a támadott norma kihatott-e vagy sem –, hogy semmilyen indokát nem adta az eddigi precedensek hallgatónlagos (*sub silentio*) felülbírlatának.

Budapest, 2011. április 18.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK VÉGZÉSEI

1144/II/2009. AB elnöki végzés

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

v é g z é s t:

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (a továbbiakban: Üt.) „alkotmányellenességének megállapítását és az alkotmányellenes jogszabályi rendelkezések megsemmisítését” kérte. Az indítványozó szerint az Üt. egyes rendelkezései sértik az Alkotmány 57. § (5) bekezdését, mert nem teszik lehetővé, hogy a kamara elnökének az előzetes vizsgálatot megszüntető határozata, valamint a másodfokú fegyelmi tanács határozata ellen a fegyelmi eljárást kezdeményező panaszos jogorvoslattal éljen. Kifejti, hogy az Üt. 47. § (3) bekezdése értelmében a panasz előterjesztője a kamara elnökének az előzetes vizsgálatot megszüntető határozata ellen még fellebbezhet az elnökséghez, de a fellebbezés elutasítását követően – az Üt. 113. § (3) bekezdése és a 104. § (4) bekezdése együttes alkalmazása folytán – már csak a területi kamara élhet jogorvoslattal. Az Üt. 60. § (5) bekezdése pedig szintén csak az eljárás alá vont ügyvéd, a képviselője és a kamara elnöke számára biztosítja a bírósághoz fordulás lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság főtítkára az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 23. § (1) bekezdés c) pontja alapján tájékoztatta az indítványozót, hogy az Alkotmánybíróság 730/B/2004. AB határozatában már vizsgálta az Üt. ügyvédi fegyelmi eljárásra vonatkozó szabályozását, és nem találta alkotmányellenesnek, közelebről pedig az Alkotmány 57. § (5) bekezdésébe ütközőnek. A tájékoztatás ellenére az indítványozó továbbra is fenntartotta kérelmét.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróság az indítványozó által felvetett alkotmányossági kérdéseket érdemben már vizsgálta a 730/B/2004. AB határozatban. E határozatában kimondta,

hogy az „Üt. a fegyelmi eljárásban résztvevő felek mind-egyike (az eljárás alá vont ügyvéd, ennek képviselője, a kamara elnöke) számára biztosítja az elsőfokú fegyelmi határozattal szemben a fellebbezés, míg a másodfokú határozattal szemben a bírósághoz fordulás lehetőségét. A panaszos, aki egyébként nem résztvevője a fegyelmi eljárásnak, nincs elzárva attól, hogy a fegyelmi eljárás alá vont ügyvéddel szemben fennálló igényét peres eljárás útján érvényesítse.” (ABH 2005, 1276, 1279.) Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Üt. szabályai nem állnak ellentétben az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való joggal.

A fentiekre tekintettel megállapítom, hogy az Üt. az Alkotmány 57. § (5) bekezdésére alapított alkotmányellenesége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány „ítélt dolog”, ezért azt az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2011. április 6.

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

1898/II/2010. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, valamint jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a sportról szóló 2004. évi I. törvény (a továbbiakban Stv.) 5. § (6) bekezdése kapcsán mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló – az Alkotmánybíróság 426/B/2008. AB határozatában (ABK 2010. március, 342., a továbbiakban

Abh.) visszautasított – indítványának újratárgyalását kezdeményezte. Kérte továbbá az Stv. 5. § (4) bekezdése, 5. § (4) bekezdés *a*) pontja, 5. § (6) bekezdése, továbbá 7. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását, valamint azok 2004. május 1-jére visszamenőleges hatályú megsemmisítését az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése, valamint 7. § (1) bekezdése sérelmére hivatkozással. Végül az indítványozó kezdeményezte azt is, hogy az Alkotmánybíróság kötelezze a jogalkotót a Magyar Labdarúgó Szövetséget szabályzatának a kiegészítésére.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az indítványozó hasonló tárgyú, az amatőr sportolók, illetőleg a kiskorú amatőr sportolók játékjogával összefüggésben előterjesztett indítványát az Alkotmánybíróság az Abh.-ban bírálta el. Az Alkotmánybíróság az Stv. 5. § (1) bekezdés első mondata, 5. § (6) bekezdése és 7. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, továbbá az Stv. egészével összefüggésben lévő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben – így az Stv. 5. § (6) bekezdése kapcsán előterjesztett alkotmányellenes jogalkotói mulasztás tekintetében – visszautasította.

Az indítványozó által előterjesztett újabb indítványok tekintetében megállapítható, hogy azok – tartalmuk alapján – az Alkotmánybíróságnak az Abh.-ban kifejtett döntése, illetőleg álláspontja megváltoztatására, az indítványozó kifejezésével az indítvány „újratárgyalására” irányulnak. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban Abtv.) 27. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság határozata ellen fellebbezésnek nincs helye. A 27. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság határozata mindenkire nézve kötelező. Mivel az indítványozó kérelmei tartalmilag fellebbezésnek tekinthetők, azok alapján további, érdemi alkotmánybíróági eljárás lefolytatására az Abtv. alapján nincs lehetőség.

A fentiekén túlmenően az indítvány egyéb okokból sem felel meg az Abtv. előírásainak.

Az Stv. indítványozó által támadott rendelkezéseit az Stv. 5. § (4) bekezdése, illetőleg 5. § (4) bekezdés *a*) pontja kivételével az Alkotmánybíróság az Abh.-ban más alkotmányi rendelkezésekkel összefüggésben már elbírálta. Az indítványozó jelen kérelmében az Alkotmány európai uniós csatlakozási klauzulája [Alkotmány 2/A. § (1) bekezdés], valamint a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjára vonatkozó előírása [Alkotmány 7. §

(1) bekezdés] sérelmére hivatkozik. Érvelése szerint – mivel Magyarország a FIFA teljes jogú tagja – kötelezően vonatkozik rá a szervezet szabályzata, valamint a Nemzetközi Sportdöntőbíróság (CAS) állásfoglalása. Ennek ellenére az amatőr sportolókra vonatkozó magyar szabályozás sem azoknak, sem pedig az Európai Unió szabályainak nem felel meg, mivel nem biztosított az amatőr sportolók nemzetközi versenyeken való részvétele, azaz szabad mozgása.

Az indítványozó által kifejtettek tekintetében rá kell mutatni, hogy a nemzetközi sportszervezetek indítványozó által hivatkozott aktusai nem tekinthetők olyan – az Alkotmány 7. § (1) bekezdése hatálya alá tartozó – nemzetközi jogi kötelezettségnek, amelyek esetleges megsértése az alaptörvény sérelmére vezetne. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog sem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. §-a határozza meg. Ennek alapján az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre annak vizsgálatára, hogy valamely jogszabály sérti-e egyes nemzetközi sportszervezetek, valamint az Európai Unió jogát. Végül – szintén hatáskör hiányában – az Alkotmánybíróságnak nem áll módjában a Magyar Labdarúgó Szövetség alapszabályának kiegészítésére kötelezni a jogalkotót.

A fentiekre tekintettel az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2011. április 11.

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

420/I/2011. AB elnöki végzés

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

v é g z é s t:

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban Kr.) 80. § (2) bekezdés *b*) pontja megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Érvelése szerint a gáznemű égéstermék többszintes épületek homlokzatán történő kivezetésének a feltételeit előíró rendelkezés a lakosság nagy részét megfosztja attól, hogy elavult gáz üzemű fűtési módját korszerűsítse. Az indítványozó megítélése szerint a támadott rendelkezés ellentétben áll az élethez és az emberi méltósághoz való joggal [Alkotmány 54. § (1) bekezdés], mivel a gyakorlatban alkalmazhatatlan és ellehetetleníti az emberi élet minőségi javulását, illetőleg közvetett módon életveszélyt idéz elő. Az indítványozó bővebb indokolás nélkül utal továbbá a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] sérelmére is.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az indítványozó a Kr. 80. § (2) bekezdés *b*) pontját lényegében azért sérelmezi, mivel annak alapján fűtés korszerűsítésre – a füstcsőnek az épület oldalfalán történő kivezetését kevésbé szigorúan szabályozó korábbi jogszabályi előírásokhoz képest – lényegesen költségesebb módon kerülhet csak sor.

Az Alkotmánybíróság 58/1994. (XII. 14.) AB határozatában (ABH 1994, 334.) – az egyes kéményseprő-ipari tevékenység körében végzett munkák túréra, illetőleg díj fizetésére kötelezést előíró rendelkezések kapcsán – megállapította, hogy „[a]z égéstermék szabadba történő kivezetésének, elvezetésének módja a személyek életének, egészségének és testi épségének szempontjából lényeges. A tulajdonos rendelkezési jogát alappal korlátozza az épületben vagy azon kívül tartózkodó személyeknek az élethez, egészséghez és testi épséghez fűződő érdeke, arra vonatkozó alkotmányos joga. Az erre szolgáló berendezések létesítésének szabályait építésügyi jogszabályok, működésének szabályait azok ellenőrzését és karbantartását meghatározó jogszabályok tartalmazzák.” (ABH 1994, 338.)

Az égéstermék szabadba történő kivezetése feltételeinek meghatározása tehát éppen az élet, az egészség és a testi épség megóvását szolgálja.

Az indítványozó álláspontja szerint a Kr. támadott előírása a jogbiztonsággal is ellentétes.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölés-

se mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 21. § (2) bekezdése értelmében a kérelem akkor tekinthető határozottnak, ha az indítvány tartalmazza: a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabályok megsértenek. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ez azt jelenti, hogy nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti. (472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.)

Az indítványozó nem terjesztett elő határozott kérelmet, ugyanis nem fejtette ki indítványában, hogy a Kr. 80. § (2) bekezdés *b*) pontja miért és mennyiben áll ellentétben a jogbiztonság követelményével.

A fentiekre tekintettel az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2011. április 4.

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

472/II/2011. AB elnöki végzés

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

v é g z é s t:

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a sportról szóló 2004. évi I. törvény (a továbbiakban Stv.) 62. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte, hivatkozással az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmére.

Álláspontja szerint alkotmányellenes az, hogy az állam egyes sportolók számára életjáradékot biztosít, míg más szakmák hasonlóan jeles képviselői ilyen anyagi elismerésben nem részesülhetnek.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Stv. 62. §-a és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése között – amely szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam – az indítványozó által megjelölt

szempontok szerint alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem állapítható meg. Az alkotmányjogilag értékelhető összefüggés hiányában alkotmánysértés sem állapítható meg.

A fentiekre tekintettel az indítványt az Alkotmánybíró-ságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalan – elutasítom.

Budapest, 2011. április 6.

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



