

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

Szám	Tárgy	Oldal
193/2010. (XII. 8.) AB határozat	Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 50. § (2) bekezdése, valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 152. §-a, továbbá az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendelet alkotmányellenességéről.....	1332
194/2010. (XII. 17.) AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról, mert a Kormány nem határozta meg a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetségének a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet 9. § (5) bekezdésén és 10. §-án alapuló eljárásának szabályait, és annak döntésével szemben nem teremtette meg az érintettek számára a jogorvoslat lehetőségét.....	1337
195/2010. (XII. 17.) AB határozat	Ferencvárosi Önkormányzat Képviselő-testülete által alkotott, a lakások és helyiségek bérletére és elidegenítésére vonatkozó egyes szabályokról szóló 7/2006. (III. 10.) számú önkormányzati rendelet 24. § (1) bekezdésének, 26. § (1) bekezdésének, 34. § (1) bekezdésének, valamint 4. és 5. számú mellékletének alkotmányellenességéről	1342
196/2010. (XII. 17.) AB határozat	Budapest Főváros Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének az Önkormányzat tulajdonában lévő lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítésének feltételeiről szóló 38/2000. (XII. 12.) rendelet 4. § (2) bekezdése, 5. § (2) bekezdése, 7. § (1) bekezdése, továbbá 7. § (2) bekezdése első mondatának „és úgy dönt, hogy a lakást a bérlőnek kell eladni” szövegrésze, továbbá 7. § (4) bekezdésének „a határozatlan időre szóló bérleti szerződéssel rendelkező magánszemély bérlőjének” szövegrésze alkotmányellenességéről.....	1347
197/2010. (XII. 17.) AB határozat	Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a helyi önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 42/2006. (10. 24.) Kgy. sz. rendelet 10. §-a alkotmányellenességéről.....	1351
198/2010. (XII. 17.) AB határozat	Budapest XI. kerület Újbuda Önkormányzatának Képviselő-testülete által a közterületek használatáról és rendjéről alkotott 17/2008. (VII. 8.) ÖK sz. rendelet 2. § (4) bekezdés a) pontja alkotmányellenességéről	1352
882/E/2002. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról, a tekintetben, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény nem minősítette bűncselekménynek az azonos nemű 18. év feletti és 14–18. év közötti személyek szexuális kapcsolatát, amennyiben közöttük függő, illetve alárendelt helyzet van	1355

87/B/2004. AB határozat	Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet egésze, 27. § (1)–(3) bekezdése és 28. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1358
642/B/2006. AB határozat	A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény 54. § (1) bekezdés <i>j</i>) pontja és 161. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1367
49/B/2007. AB határozat	A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 3. § <i>a</i>) pontja és 4. § (3) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1370
408/B/2008. AB határozat	A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. § (4) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1373
239/B/2009. AB határozat	A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 36/D. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1376
746/B/2009. AB határozat	A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 8/A. § (1)–(3) bekezdései, valamint a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 5. §-a, 6. §-a és 1. számú melléklete 12. pont („Polgári repülésnél végzett munka”) ejtőernyősökre vonatkozó alpontja alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1380
766/B/2009. AB határozat	A harmadik országbeli állampolgárok részére kiállított, magyarországi beutazás céljából elismert okmányok meghatározásáról szóló 328/2007. (XII. 11.) Korm. rendelet 1. számú melléklete alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1383
1110/B/2009. AB határozat	A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény 76. § (2) bekezdése, 153. § (2) bekezdés <i>b</i>) pontjának 9. alpontja, valamint 157. § (1) bekezdés <i>a</i>) pontjának 3. alpontja alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1388
1350/B/2009. AB határozat	A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 10. § (4)–(6) bekezdései alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1391
1077/D/2007. AB határozat	Budapest Főváros XII. kerületi Önkormányzatnak a Budapest XII. kerületi Önkormányzat tulajdonában álló házingatlanok elidegenítésének feltételeiről szóló 3/1992. (IV. 14.) rendelete 5. § (1) bekezdés <i>b</i>) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1397
59/B/2008. AB határozat	Mosonmagyaróvár Város Képviselő-testületének a köztisztaságról és a hulladékgyűjtésről szóló 19/2002. (VI. 28.) ÖKT rendelet 11. §-a, 14. § (1) bekezdése és (7) bekezdés <i>a</i>) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1399
541/B/2008. AB határozat	A földhivatalokról, a Földmérési és Távérzékelési Intézettről, a Földrajzi-név Bizottságról és az ingatlan-nyilvántartási eljárás részletes szabályairól szóló 338/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1403
109/B/2010. AB határozat	Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet 31. § (1) bekezdése és a 3. számú melléklete alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1406
998/D/2010. AB határozat	A földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 1996. évi LXXXVI. törvény végrehajtásáról szóló 16/1997. (III. 5.) FM rendelet 23. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1411

609/B/2004. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	1414
693/B/2003. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	1415
743/B/2005. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	1415
774/B/2005. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	1416
491/B/2008. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	1417
682/B/2009. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	1418
1038/B/2009. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról.....	1418
769/B/2010. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról.....	1419



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATA

193/2010. (XII. 8.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 50. § (2) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 152. §-a alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendelet alkotmányellenes, ezért azt 2011. december 31-ével megsemmisíti.

4. Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 152. §-a, valamint az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendelete konkrét ügyben való alkalmazásának kizárására irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában az eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz két utólagos normakontrollra vonatkozó indítványt és egy alkotmányjogi panaszt nyújtottak be a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 152. §-ába és az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Vjt.) 50. § (2) bekezdésébe foglalt jogalkotási felhatalmazás, valamint az utóbbi alapján kibocsátott, az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendelet (a továbbiakban: Vr.) alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Az Alkotmánybíróság az ügyeket – azok tárgyi összefüggésére tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

2. Az indítványozók szerint a Vjt., illetve a Ve. rendelkezése, mely felhatalmazást ad a Minisztertanácsnak, illetve a Kormánynak arra, hogy megállapítsa az egyéni és a területi választókerületek sorszámát, székhelyét és területét, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság követelményét, illetve a jogforrási hierarchia elvét. Az indítványozók kifogásolták többek között azt, hogy a Vjt., illetve a Ve. úgy ad felhatalmazást az országgyűlési egyéni választókerületek területének rendeleti szintű megállapítására, hogy annak keretei nincsenek törvényi szinten rögzítve. Ennek hiányában pedig a felhatalmazás kereteinek túllépésére is lehetőség nyílik. A nem megfelelő jogforrási szinten megalkotott szabályozás miatt pedig az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében rögzített egyenlő választójog elve sérül.

Az indítványozók sérelmezték, hogy a Vjt., illetve a Ve. a választójog lényeges tartalmát érintő törvényhozási tárgykörben ad felhatalmazást minisztertanácsi rendelet (kormányrendelet) megalkotására. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatait alapul véve úgy vélték, hogy az Alkotmány 71. § (3) bekezdése értelmében az országgyűlési egyéni választókerületek területének meghatározását a választásokról szóló törvényben kellene szabályozni. A választókerületek területi lehatárolása szerintük a választójog érvényesülésének alapvető garanciáit, érvényesítésének és védelmének irányát érinti. Ennek kapcsán utaltak arra, hogy a Vjt. nemcsak a választókerületek kialakításának alapelveit szabályozza, de a Vjt. melléklete határozza meg az egyéni választókerületek (a fővárosban és a megyékben megszerezhető egyéni mandátumok) számát, illetve a területi választókerületekben (a fővárosban és a megyékben) megszerezhető mandátumok számát is. Ehhez képest az országgyűlési egyéni és területi választókerületek esetében a területi lehatárolást a Vr. végzi el. Megítélésük szerint mindkét szabályozás ugyanazoknak az alkotmányos rendelkezéseknek a végrehajtásaként fogható fel, ezért a szabályozási szintnek is azonosnak kellene lennie. Mivel ez nincs így, ezért a Vjt., illetve a Ve. szerinti felhatalmazás, illetve a felhatalmazás alapján kibocsátott Vr. az Alkotmány 71. § (3) bekezdésébe ütközik. Az Alkotmány e szabálya szerint ugyanis az országgyűlési képviselők választásáról a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvényt kell alkotni.

Az indítványozók kifejezetten utaltak az Alkotmánybíróságnak a Vjt. és a Vr. mellékletei alkotmányossági vizsgálata tárgyában hozott 22/2005. (VI. 17.) AB határozatára (ABH 2005, 246.; a továbbiakban: Abh.). Kérelmük érdemi elbírálását szerintük nem akadályozhatja meg az, hogy az Abh. elutasította a Vjt. és a Vr. mellékletei alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat. Azt állították, hogy az Abh. ál-

tal elbírált indítványok a választójog egyenlőségén alapulnak és nem vetették fel a választókerületi szabályozás jogforrási szempontból való alkotmányellenességét. Ezzel kapcsolatban idézik is az Abh. megállapítását, mely szerint: „Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében – indítvány hiányában – nem foglalt állást a hatályos szabályozás jogforrási szintjéről.” (ABH 2005, 246, 258.)

Az indítványozók szerint a minisztertanácsi, illetve kormányrendeleti szintű szabályozás az egyéni választókerületek lehatárolásával összefüggő kormányzati manipulációra is lehetőséget ad. Ezért a szabályozás szintjét ezen az alapon is sérelmezték, s szükségesnek tartották a választókerületi lehatárolásnak az Alkotmány 71. § (3) bekezdése szerinti törvényi szabályozását. Ezt a minősített többséghez kötött törvényi szabályozást még viszonylagos rugalmatlansága ellenére is elfogadhatóbbnak tartották, mint azt, hogy egy alapjoggal közvetlen kapcsolatban álló, s az Alkotmány szerint kétharmados többség törvényi szabályozást igénylő kérdést minisztertanácsi (kormány-)rendelet szabályoz.

3. Az Alkotmánybírósághoz előterjesztett alkotmányjogi panaszban szintén a Ve. 152. §-ában foglalt felhatalmazó rendelkezés, illetve a Vr. alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezték. A panasz előterjesztője a korábban benyújtott indítványokhoz hasonlóan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 8. § (2) bekezdésének és 71. § (1) bekezdésének sérelmét látta abban, hogy az országgyűlési egyéni választókerületek területének megállapítására rendeleti szinten került sor. Ezért kérte az alkotmányellenesnek vélt szabályozás alkalmazási tilalmának megállapítását a Fővárosi Bíróság 23.Kpk.45.060/2009. számú eljárásában.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

„71. § (1) Az országgyűlési képviselőket, az Európai Parlament képviselőit, a helyi önkormányzati képviselőket, valamint a polgármestert és a fővárosi főpolgármestert a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választják.

(...)

(3) Az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament képviselői, továbbá a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásáról külön törvények rendelkeznek, amelyek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

2. A Vjt. érintett rendelkezése:

„50. § (2) Felhatalmazást kap a Minisztertanács arra, hogy az egyéni és a területi választókerületek sorszámát, székhelyét és területét megállapítsa.”

3. A Ve. érintett rendelkezése:

„152. § Felhatalmazást kap a Kormány, hogy az országgyűlési egyéni és területi választókerületek sorszámát, székhelyét és területét megállapítsa.”

4. A Vr. érintett rendelkezései (a választókerületek konkrét lehatárolása nélkül):

„2/1990. (1. 11.) MT rendelet az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról

1. § Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 50. §-a (2) bekezdésének felhatalmazása alapján a Minisztertanács az országgyűlési egyéni és területi választókerületek sorszámát, székhelyét és területét a rendelet melléklete szerint állapítja meg.

2. § Ez a rendelet a kihirdetése napján lép hatályba.

Melléklet a 2/1990. (1. 11.) MT rendelethez

I. Országgyűlési egyéni választókerületek

(...)

II. Országgyűlési területi választókerületek

(...)

III.

Az indítványok az alábbiak szerint megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az indítvány nem irányul-e „ítélt dologra”. Az Ügyrend 31. § c) pontja alapján ugyanis az Alkotmánybíróság megszünteti az eljárást, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmányos sértés megállapítását.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már vizsgálta a Vjt. 2. számú mellékletének, illetve a Vr. mellékletének alkotmányellenességét, és az ezek megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította. Ezzel egyidejűleg az Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő választójog alapelvéből következő alkotmányos követelményt határozott meg az egyéni választókerületekre jutó választásra jogosultak számát, és az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok számát illetően. Emellett hivatalból eljárva mulasztásos alkot-

mánysértést is megállapított amiatt, hogy az Országgyűlés „nem teremtette meg maradéktalanul az Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő választójog alapelvéből következő követelmények érvényesülését biztosító jogszabályi feltételeket” (ABH 2005, 246.). Mindemellett az Abh. indokolása kifejezetten utal arra, hogy az Alkotmánybíróság az országos egyéni választókerületek területére vonatkozó szabályozást arra irányuló indítvány hiányában jogforrási szempontból nem vizsgálta (ABH 2005, 246, 258.). A jelen indítványok viszont éppen erre, az Abh.-ban nem vizsgált kérdésre irányulnak. Az indítványokban felhívott alkotmányi rendelkezések [az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 8. § (2) bekezdése, a 71. § (3) bekezdése] is eltérnek az Abh. meghozatala alapjául szolgáló alkotmányi rendelkezéstől [Alkotmány 71. § (1) bekezdése]. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványokat érdemben bírálta el.

2. Az indítványozók szerint az országos egyéni választókerületek (OEVK-k) területének meghatározása kizárólag törvényben történhet. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével összefüggésben ugyanis az Alkotmány 70. § (1) bekezdésébe foglalt választójog, mint alapvető jog lényeges tartalmához tartozik, s ezért csak törvényben lehet szabályozni. Hivatkoztak továbbá, az Alkotmány 71. § (3) bekezdésére, melynek értelmében az országgyűlési képviselők választásáról a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény rendelkezik, s az OEVK-k területének meghatározását e törvénybe tartozó szabályozási tárgykörnek tekintették.

2.1. Az Alkotmánybíróság a szabályozási szint kérdéssel már többször foglalkozott. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában rámutatott arra, hogy „az államnak az alapjogok biztosítására vonatkozó kötelezettségéből magától értetődően következik, hogy az alapvető jogokat csak az Alkotmányban megengedett módon korlátozhatja. Erre vonatkozóan az Alkotmány 8. § (2) bekezdése az irányadó, amely szerint az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.” [27/2002. (VI. 28.) AB határozat, ABH 2002, 143, 146.]

Az Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban rögzített, állandósult gyakorlata szerint „nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is. Ha nem így lenne, mindent törvényben kellene szabályozni.” (ABH 1993, 297, 300.) Ennek alapján ítélt meg, hogy a Vjt., illetve a Ve. felhatalmazó rendelkezése, valamint a Vr. alkotmányellenesnek minősül-e. Amennyiben pedig az adott szabályozási tárgykör, azaz az OEVK-k területének megállapítása törvényi szintre tartozik, akkor az indítványok alapján kifejezetten vizsgálni

kell azt is, hogy egyszerű vagy minősített többségi törvényi szabályozásra van-e szükség. Az Alkotmánybíróság e két, egymástól elválaszthatatlan kérdést egyszerre vizsgálta.

2.2. A kétharmados törvényi szabályozás általános kérdésére nézve az 1/1999. (II. 24.) AB határozat rendelkezése része alkotmányos követelményt fogalmazott meg: „Az Alkotmánybíróság megállapítja: valamely, az Alkotmány által meghatározott törvény elfogadásához megkívánt minősített többség nem egyszerűen a törvényalkotási eljárás formai előírása, hanem olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széles körű egyetértés. A minősített többség követelménye nemcsak az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként kiadott törvény megalkotására vonatkozik, hanem e törvény módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is. Az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni.” [ABH 1999, 25.; megerősítette: 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2007, 750, 767–768.; 131/2008. (XI. 3.) AB határozat, ABH 2008, 1072, 1076.] Bár az alkotmányos követelmény alapvetően a kétharmados többséggel elfogadott törvény egyszerű többséggel megalkotott törvény útján történő módosításával foglalkozik, egyértelműen rögzíti, hogy mind az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként kiadott törvény megalkotása, mind e törvény rendelkezéseinek megváltoztatására és kiegészítésére ugyanezt a többséget kívánja meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a kétharmados szabályozás követelményének érvényesítésekor azt kell vizsgálni, „hogy mi a kétharmados törvény által meghatározott szabályozási koncepció lényegi eleme”, azaz mi a lényeges normatartalma e szabályozásnak. [31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 252, 263.; 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2007, 750, 768.] Az Alkotmánybíróság a minősített többség széles körű egyetértést igénylő funkciójából adódóan a kétharmados szavazatarány szükségességének a vizsgálata során ezért azt elemzi, hogy „a széles körű konszenzus igénye az adott tárgykörben mire vonatkozott. Ez adott esetben megköveteli az alkotmányozó hatalom szándékának, a kialakult szabályozás történetiségének az elemzését is.” [4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41, 45.; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 402–403.; 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 57–59.; 31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 252, 264.; 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2007, 750, 768–769.]

Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt emellett a 4/1993. (II. 12.) AB határozatban megfogalmazott alkotmányos követelményre és annak alapvető indokaira is. A határozat szerint „ahol az Alkotmány valamely alapjog-

ról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatát írja elő, a minősített többség követelménye nem az illető alapjog bármely törvényi szabályozására vonatkozik, hanem csakis az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre. Ez a törvény az illető alapjog érvényesítésének és védelmének irányát határozza meg. Valamely alapjogról szóló törvényhez minősített többség előírása nem zárja ki, hogy az illető alapjog érvényesítéséhez szükséges részlet-szabályokat egyszerű többségű törvény határozza meg.” (ABH 1993, 48, 49.)

Alapvető kérdés mindezek után, hogy az OEVK-k területének meghatározása a választójog „érvényesítésének és védelmének irányát”, „az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtását” jelentő szabályozásnak minősül-e, mert ebben az esetben megalkotása csakis kétharmados szavazataránnyal elfogadott törvényben történhet. Amennyiben a választáshoz való alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabálynak minősül ez a szabályozás, azt egyszerű többségű törvény is meghatározhatja. Ha a választókerületek lehatárolása csak közvetett és távoli összefüggésben áll a választójoggal, akkor elegendő a rendeleti szint is.

3. Az Alkotmánybíróság határozataiban rámutatott arra, hogy az Alkotmány a választási alapelveken kívül nem tartalmaz rendelkezéseket a választójog gyakorlásának módjára nézve, s így az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. [63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509, 513.; 31/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2000, 210, 212–213.] A törvényhozó tehát szabadon határozza meg a választókerületi beosztást, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban – a választójogra, azon belül elsősorban a választójog egyenlőségére vonatkozó korábbi gyakorlatát összefoglalva – megállapította, hogy az Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő választójog elvéből fakadó alkotmányossági követelmények érvényesülését „jelentősen befolyásolja a törvényhozó által létrehozott választási rendszer”. (ABH 2005, 246, 249.) Az Alkotmánybíróság tehát az Abh.-ban az Alkotmány alapján arra a következtetésre jutott, hogy a választási rendszert a törvényhozónak kell szabályoznia, törvényben kell intézményesítenie.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kiemelte, hogy a Vjt.-nek a megyékben és a fővárosban az egyéni választókerületek számát, illetve a területi választókerületenként megszerezhető mandátumok számát megállapító 2. számú melléklete, valamint a Vr.-nek az egyéni és területi választókerületeket meghatározó melléklete „az Alkotmány 71. § (1) bekezdésének végrehajtására szolgáló rendelkezések”. (Abh., ABH 2005, 246, 254.). Az Abh. emellett azt is rögzítette, hogy „[a]z egyenlő választójog elvének érvé-

nyesülése függ a Vjt. 2. számú mellékletének és a Vr. mellékletének tartalmától.” (ABH 2005, 246, 254.)

Ezen túlmenően az Abh. a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása kapcsán felsorolta azokat a tárgyköröket, amelyeket a választási rendszer részeként kétharmados törvényben kell szabályozni. Ennek elmulasztása ugyanis „az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében rögzített egyenlő választójog alapelve és azon belül a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények sérelmével” jár együtt. (ABH 2005, 246, 259.) Az Abh. szerint a jogalkotói mulasztás alapvetően a következő tárgykörökre nézve okozott alkotmányellenességet: a választókerületek területének megállapításánál és módosításánál irányadó szempontok meghatározása; a választókerületek nagysága közötti megengedett eltérés mértékének rögzítése; az egyéni választókerületek területének és a területi listákhoz tartozó mandátumok számának időszakos felülvizsgálatát végző intézmény kijelölése; a felülvizsgálat idejének, rendjének és eljárásának szabályozása; a felülvizsgálat során a kiegyensúlyozottság és elfogultlanság követelményeit biztosító törvényi garanciák előírása. (ABH 2005, 246, 257–258.) Ezek azok a tárgykörök, amelyeket az Abh. alapján az Országgyűlésnek már 2007. június 30-ig kétharmados törvényben kellett volna szabályoznia.

Az Abh.-ban foglaltakból következik, hogy az egyéni választókerületek területének megállapítása, a területi választókerületekben megszerezhető mandátumok száma, valamint az egyes választókerületekre jutó választópolgárok száma közvetlen összefüggésben van a választójog érvényesülésével, ezen belül az egyenlő választójog alapelveivel. Az Abh. szerint ugyanis: „Az egyéni választókerületek megyénkénti megosztása (Vjt. 2. számú melléklete) és az egyes választókerületek területének körülírása (Vr. melléklete) alapvetően befolyásolja az egyéni jelöltekre leadható szavazatok súlyát. A területi választókerületekben megszerezhető mandátumok megyénkénti elosztása (Vjt. 2. számú melléklete) pedig a területi listás szavazatok súlyát határozza meg. Emiatt a hatályos szabályozásban alapvetően a vizsgált két mellékleten múlik, hogy teljesül-e az Alkotmánybíróság által (...) kifejtett két alkotmányossági követelmény: az egyéni választókerületekben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben és csak megfelelő alkotmányos indokkal térhet el egymástól; az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok számának szorosan igazodnia kell a választásra jogosultak számához.” (Abh., ABH 2005, 246, 254.)

A fentieket figyelembe véve a választójog érvényesülésével, s ezen belül az egyenlő választójog elvével közvetlen összefüggésben azok, a jelenleg az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértéke miatt még meg nem alkotott alapvető elvek, szabályok és garanciák állnak, melyek a választókerületek kialakításának és módosításának a választási rendszer lényegéhez tartozó kere-

teit adják. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban e szabályokra nézve állapított meg mulasztást, s ezek – kétharmados törvényi szintű – megalkotására kötelezte a törvényalkotót. A konkrét egyéni választókerületi határok rögzítése ezekhez a garanciális jellegű (jelenleg hiányzó) kétharmados törvényi szabályokhoz, illetve az Alkotmányban foglaltakhoz képest végrehajtó jellegű szabálynak minősül, összefüggésük a választójoggal és a választási rendszerrel a garanciális szabályokon keresztül érvényesül. Ezért – a kétharmados törvényben szabályozott garanciák megalkotása esetén – a konkrét egyéni választókerületi határok rögzítéséhez – amennyiben ez jogszabályi formában történik –, elegendő az egyszerű többséggel elfogadott törvény. Így egyszerre biztosítható a választójog egyenlőségének érvényesülése, valamint a szabályozás rugalmassága, melyet az Alkotmánybíróság a választókerületek kialakításánál lényeges szempontnak minősített (Abh., ABH 2005, 246, 258.).

4. Mivel az egyes választókerületek területének körülírása (Vr. melléklete) az egyéni jelöltekre leadható szavazatok súlyára gyakorolt meghatározó befolyásán keresztül, az alapvető jog tartalmára is kiható összefüggésben áll a választójoggal, ezért az erre vonatkozó szabályozásra nem elegendő a végrehajtó hatalom által kibocsátott rendeleti szint. Ez a szabályozás a fentiekben részletezett indokok szerint nem vonható az Alkotmánybíróság által a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban rögzített és azóta állandóan követett álláspontja szerinti kivétel fogalmi körébe. Az Alkotmány 71. § (3) bekezdése alapján ugyanis a vizsgált kérdéskör az előzőekben kifejtett tartalmú, a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény kereteihez kötött szabályozási tárgykört képez.

Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Vr.-ben foglaltak az Alkotmány alapvető jogok törvényi szabályozását rögzítő 8. § (2) bekezdésébe, illetve a 71. § (3) bekezdésébe ütköznek, ezért alkotmányellenesek.

Az Alkotmánybíróság nemcsak a Vr. alkotmányellenességét állapította meg, hanem a rendeleti szabályozásra felhatalmazást adó Vjt. 50. § (2) bekezdését és a Ve. 152. §-át is. E törvényi rendelkezések ugyanis az Alkotmányban foglalt alapvető jog tartalmának rendeleti szintű szabályozására adnak felhatalmazást, mely ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglaltakkal.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 42. § (1) bekezdése alapján a megsemmisített jogszabályi rendelkezések az Alkotmánybíróság határozata közzétételének napján veszítik hatályukat. Az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság határozatában megsemmisített jogszabályt, az erről szóló határozatnak a hivatalos lapban való közzététele napjától nem lehet alkalmazni.

Az Abtv. előírásai alapján az Alkotmánybíróság a Ve. és a Vjt. felhatalmazó rendelkezéseit a határozat kihirdetése napjával semmisítette meg. Az Abtv. 43. § (4) bekezdése szerint ugyanakkor az Alkotmánybíróság az előzőekben rögzített időponttól eltérően is meghatározhatja az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését, ha ezt a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. Arra tekintettel, hogy az OEVK-k területi lehatárolását tartalmazó törvény megalkotása az Országgyűlésben hosszabb időt vehet igénybe, az Alkotmánybíróság a Vr.-t *pro futuro*, 2011. december 31-i hatállyal semmisítette meg.

5. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban az alkotmányjogi panaszt vizsgálta.

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

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott jogerős végzést 2009. január 23-án kézbesítették az indítványozónak. Az alkotmányjogi panasz pedig 2009. január 29-én érkezett az Alkotmánybíróságra. Így az alkotmányjogi panasz határidőben benyújtottnak tekintendő.

5.2. Amennyiben az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz hatáskörben jár el, s az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét megállapítja, akkor a jogszabály alkotmányellenességéből eredő jogkövetkezmény levonásán túl az Abtv. 48. §-a, illetve 43. § (4) bekezdése szerint lehetősége van az indítványozó ügyében az alkalmazási tilalom elrendelésére.

Az Abtv. alapján tehát az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz keretében 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.]. Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegéből következően pedig az Alkotmánybíróságnak a jogszabály alkotmányellenessége mellett azt is vizsgálnia kell, hogy az alkalmazási tilalom kimondása az alapügyben eredményezhet-e tényleges eljárásjogi következményeket, s eredményezheti-e az állítólagos jogsérelem orvoslását (898/D/1999. AB végzés, ABH 2007, 2640.; 72/B/2004. AB határozat, ABH 2007, 1567, 1581.).

A jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott jogszabályi

rendelkezéseket egy olyan jogerős bírósági határozatban alkalmazták, amely a 2006-2010-es parlamenti ciklus ideje alatt kitűzött időközi országgyűlési választást érintően a választási szerveknek a szavazókörök kialakításával és a választási névjegyzék lezárásával kapcsolatos döntését vizsgálta felül. Erre tekintettel az alkalmazási tilalom elrendelése már nyilvánvalóan nem lenne hatással a jogerősen lezárt konkrét ügyre, hiszen az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásának kizárásától sem várható, hogy a korábbi parlamenti ciklusban megtartott időközi országgyűlési választásra vonatkozóan megváltozzon a szavazókörök kialakítása, s ezáltal orvosolják az indítványozó állítólagos jogsérelmét.

Az Alkotmánybíróság attól függően dönt az alkotmányjogi panasz tárgyában, hogy az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján az indítványozónak különösen fontos érdeke indokolja-e az alkalmazási tilalom kimondását. A jelen ügyben megállapítható, hogy az érintettek különösen fontos érdeke már nem indokolja az alkotmányellenes rendelkezés konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondását. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz keretében a Ve. 152. §-ának és a Vr. alkotmányossági vizsgálata okafogyottá vált. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz tekin-

tetében az eljárást az Ügyrend 31. § e) pontja alapján megszüntette.

A határozat közzététele az Abtv. 41. §-án nyugszik.

Budapest, 2010. december 6.

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

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 868/B/2007.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 185. számában

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

194/2010. (XII. 17.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kormány mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértéktét követett el azzal, hogy nem határozta meg a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetségének a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet 9. § (5) bekezdésén és 10. §-án alapuló eljárásának szabályait, és annak döntésével szemben nem teremtette meg az érintettek számára a jogorvoslat lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság felhívja a Kormányt, hogy jogalkotói feladatának 2011. március 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet 9. § (5) be-

kezdése és 10. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó azt sérelmezi, hogy a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 9. § (5) bekezdése, illetve 10. §-a alapján a súlyosan mozgássérült személy részére nyújtható – a műszakilag akadálymentes lakás kialakításának többletköltségeire fordítandó – akadálymentesítési támogatás iránti kérelmeket egy civil szervezet, jelesen a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége (a továbbiakban: MEOSZ) bírálja el, ami sérti az Alkotmány 2. §-át [tartalmilag (1) bekezdését], illetve az 57. § (5) bekezdését. Az indítványozó indokolása szerint alkotmányellenes a „konkrét törvényi felhatalmazás nélkül egyesületre bízott hatalomgyakorlás”, ahol a jogi garanciák nem adottak, civil szervezet ugyanis „nem lehet része a három

hatalmi ág egyikének sem, így a végrehajtó hatalomnak sem”. Az állami támogatások megítélésének eljárásában – érvel az indítványozó – az „államigazgatási eljárás általános szabályiról szóló törvénynek” érvényesülnie kell, ugyanakkor az R. „az államigazgatási eljárás folyamatát elhagyja, és ezzel az igénylő az államigazgatási eljárásról szóló törvényben (...) foglalt ügyféljogával, panaszjogával és fellebbezési jogával élni nem tud”. Végezetül azt is sérelmezi az indítványozó, hogy a jogszabály alapján nem világos, a MEOSZ milyen szempontok szerint hozza meg döntését, „hitelesít” vagy utasít el egy-egy kérelmet.

Az Alkotmánybíróság beszerezte az önkormányzati miniszter véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

2. Az R. támadott rendelkezései:

„9. § (5) A támogatást a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége (a továbbiakban: MEOSZ) javaslata alapján folyósítja az erre felhatalmazott hitelintézet. Egy személyre tekintettel állami támogatás csak egy alkalommal vehető igénybe.”

„10. § (1) Az akadálymentesítési támogatás iránti kérelmet az igénylőnek a lakóhelye szerint illetékes mozgássérültek egyesületéhez kell benyújtania, a MEOSZ-hoz címzetten.

(2) A kérelmet mellékleteivel együtt a helyi szervezet a MEOSZ-hoz továbbítja, ahol a főtitkár a javaslatot hitelesíti, szükség esetén kiegészíti, majd a teljes iratanyagot továbbítja a folyósításra felhatalmazott hitelintézetnek.

(3) A támogatás cél szerinti felhasználásáról (a támogatás elköltésének módjáról, a megvalósított akadálymentesítésről) a támogatott a támogatás folyósítását követő 120 napon belül írásban beszámol a MEOSZ felé. A megvalósított akadálymentesítést a MEOSZ ellenőrizheti.”

III.

Az indítvány az alábbiak szerint megalapozott.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megvizsgálta, hogy a kérelem pontosan mire irányul. Az indítványozó egyrészt azt kifogásolja, hogy az R. törvényi felhatalmazás

nélkül jogosítja fel a MEOSZt mint egyesületet hatósági döntéshozatalra, illetve, hogy a MEOSZ eljárása során a közigazgatási eljárás szabályai nem érvényesülnek. Ehhez képest másodlagos, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló kérelemnek tekinthető az az indítványi elem, amely azt sérelmezi, hogy nincs megfelelő részletességgel szabályozva, hogy a MEOSZ mint igényelbíráló szerv milyen szempontok szerint hoz döntést, illetve, hogy a döntéssel szemben a jogorvoslati út nem biztosított.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rámutat arra, hogy az R. megalkotása idején hatályos, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 3. § (2) bekezdése szerint törvény, törvényerejű rendelet vagy kormányrendelet a közigazgatási szerven kívül államigazgatási ügy intézésére más szervet is feljogosíthat, amely az ügyben e törvény szerint jár el. Az Áe.-t felváltó, jelenleg hatályos Ket. hasonlóképpen rendelkezik: a 12. § (3) bekezdés e) pontja alapján közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására törvény vagy kormányrendelet jogosíthat fel nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott szervezetet. Ebből következően nem megalapozott az az indítványozói álláspont, mely szerint a magyar jogrendszerben nincs lehetőség arra, hogy a Kormány a közigazgatási szervnek nem minősülő MEOSZ-nak adott esetben hatósági döntési jogkört adjon.

Ugyanakkor jelen ügyben is utalni kell a következőre.

„A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé 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” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]. A „közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye is. Vagyis az a követelmény, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket” [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.]. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet [75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.].

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ez a közigazgatási szervnek nem minősülő, de hatósági döntési jogkörrel rendelkező egyéb szervezetek (személyek) tekintetében is alapvető követelmény. A jogalkotó a közigazgatás

törvény alá rendeltségének a követelményét nem kerülheti ki azzal, hogy más, nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott szervre (személyre) telepít hatósági döntési jogkört. A hatósági jogkör telepítése során a jogalkotónak biztosítania kell, hogy az érintett szervezet az állampolgárok számára ismert (megismerhető), szabályozott eljárási rendben hozza meg döntését.

Az Alkotmányban alapjogként biztosított jogorvoslat-hoz való jog [Alkotmány 57. § (5) bekezdésének első mondata] tartalma szerint azt biztosítja, hogy mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntéssel szemben, amely jogát vagy jogos érdekét érinti. Az Alkotmánybíróság több alkalommal vizsgálta, hogy az Alkotmány milyen határozatok ellen biztosítja a jogorvoslat lehetőségét. Kimondta többek között, hogy e jog nem terjed ki a nem állami, pl. a munkáltatói (1129/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 604, 605.) vagy a tulajdonosi (1534/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 602, 603.) döntésekre, és nem terjed ki az állami, de nem hatósági, pl. a katonai előljárói [485/D/1992. AB határozat, ABH 1992, 611, 613.; 578/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 590, 591.; 57/1993. (X. 25.) AB határozat, ABH 1993, 349, 351.] döntésekre sem. Azt, hogy valamely állami vagy nem állami szerv döntése hatóságának minősül-e az Alkotmány 57. § (5) bekezdése alkalmazásában, csak a konkrét szabályozási környezetre tekintettel lehet eldönteni [37/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 413, 424.]. Az alapjog lényegi tartalma pedig a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a hatóságok érdemi, ügydöntő határozatai tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezetben belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109.]. Az alkotmánybírósági eljárásban a jogorvoslat-hoz való alapvető jog szempontjából valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyenek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott [1636/D/1991. AB határozat, ABH 1992, 515, 516.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 74–75.].

A kifejtettek alapján az indítványozónak a jogállamiság elvével és a jogorvoslat-hoz való joggal kapcsolatban előterjesztett alkotmányossági aggályainak megítélésékor döntő jelentőségűnek minősül a MEOSZ akadálymentesítési támogatások odaítélésében játszott szerepének természete, jogi jellege. [Vö. 57/2009. (V. 20.) AB határozat a médiakuratóriumok megalakításának szabályaival kapcsolatban (ABH, 2009, 479.)]

2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a MEOSZ szerepét az akadálymentesítési támogatási kérelmek elbírálásának folyamatában, és ennek keretében először áttekintette az akadálymentesítési támogatásra vonatkozó szabályozási rezsimit.

2.1. Megállapítható egyrészt, hogy e támogatási formát az R. a – lakásépítési (-vásárlási) kedvezmény és a fiatalok

otthonteremtési támogatása mellett – a közvetlen lakáscélú támogatások egyik fajtájaként szabályozza. Célja a mozgásszervi fogyatékos, illetve súlyos mozgáskorlátozott személy részére a műszakilag akadálymentes lakás kialakításának többletköltségeihez való hozzájárulás [9. § (1) bekezdés], tehát egy egyszeri, vissza nem térítendő támogatásról, költség-kiegészítésről van szó. Az igénybevétel feltételeit az R. 1. § (3) bekezdése, 2–4. §-ai és 9–10. §-ai tartalmazzák. Az R. a lakástámogatásokat az általános állami szociálpolitika részeként, de nem rászorultsági alapon nyújtja: a jogalkotó által az R.-ben meghatározott feltételek fennállása esetén – az abban foglalt alanyi körben – a támogatás mint szociális ellátás a jogosultakat alanyi jogon illeti meg [Vö. 731/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 801, 804.]. Hangsúlyozni kell ugyanakkor azt is, hogy míg a közvetlen támogatások egyéb fajtái esetében a támogatás összege pontosan meghatározott és a jogosultság objektív feltételeken nyugszik, addig az akadálymentesítési támogatás esetében a jogalkotó csak a felső határt állapította meg (akadálymentes új lakás építéséhez, vásárlásához *legfeljebb* kétszázötvenezer forint, meglévő lakáson végzett akadálymentesítéshez *legfeljebb* százötvenezer forint vehető igénybe), külön feltételt továbbá, hogy az érintett *a)* a mozgásukban nem akadályozottak használatára tervezett és az érvényben lévő általános építési előírások szerint megépített lakóépületet, illetőleg az abban lévő lakást egyáltalában nem, vagy csak indokolatlanul nagy nehézségek árán tudná rendeltetésszerűen használni, és ezért *b)* ahhoz, hogy az épületet, illetőleg lakását megfelelően használhassa, többletköltségek vállalásával kell azt akadálymentessé tenni [9. § (2)–(3) bekezdések]. Ennek megfelelően az akadálymentesítési támogatás szükségességének a mérlegelése is a támogatásról történő döntési folyamat részét képezi.

2.2. Az akadálymentesítési támogatás nyújtása során létrejövő jogviszonyok összetettségét jól mutatják a szabályozási konstrukciónak a következőkben felvázolt szabályai.

Az akadálymentesítési támogatás a II. fejezet 2. pontjában került szabályozásra, az R. 24. § (1) bekezdése szerint pedig a R. II–VI. fejezeteiben meghatározott kölcsönök nyújtását, folyósítását, a törlesztés és a támogatások megállapítását, valamint ezeknek a központi költségvetéssel való elszámolását hitelintézetek végzik. Az R. 24. § (15) bekezdése akként rendelkezik, hogy a hitelintézet a támogatások folyósításáról és az azokkal való elszámolás rendjéről, valamint a pénzügyi ellenőrzéshez szükséges adatszolgáltatásról a miniszterrel és a Magyar Államkincstárral (a továbbiakban: Kincstár) szerződést köt. Létrejön tehát egyfelől egy polgári jogi [a bizományi szerződéshez több elemében hasonló, vö.: 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 156.] szerződéses jogviszony az állam és a hitelintézet között, illetve egy ugyancsak polgári jogi – jellemzően, de nem kötelezően hitelszerződéssel kombinált – „támogatási szerződés” a hitelintézet és az igénylő között. A hitelintézet és az igénylő közötti jogvi-

szony lényeges jogszabályi-szerződési elemét képezi az, hogy a hitelintézet által nyújtott kedvezmény terheit az állam viseli: a támogatásokat havi elszámolás alapján az állam nevében a Kincstár megtéríti a folyósító hitelintézetnek.

Az R. 9. § (5) bekezdése értelmében a támogatást a MEOSZ *javaslata* alapján folyósítja az erre felhatalmazott hitelintézet. A MEOSZ-nak a támogatás-igénylési folyamatban játszott szerepét az R. 10. §-a a részletezi: az akadálymentesítési támogatás iránti kérelmet nem közvetlenül a hitelintézethez kell benyújtani, hanem a lakóhely szerint illetékes mozgássérültek egyesületéhez, a MEOSZ-hoz címzetten. Ez minden, így a MEOSZ-ban (annak valamelyik tagegyesületében) tagsággal nem rendelkező igénylőre is vonatkozik. A kérelmet mellékleteivel együtt a lakóhelyi tagegyesület a MEOSZ-hoz továbbítja, ahol a főtitkár a javaslatot *hitelesíti*, szükség esetén kiegészíti, majd a teljes iratanyagot továbbítja a folyósításra felhatalmazott hitelintézetnek.

A MEOSZ-nak az R. 9. § (5) bekezdésében szabályozott úgynevezett *javaslati* jogából az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem vezethető le egyértelműen, hogy a hitelintézet csupán a MEOSZ pozitív állásfoglalása, kvázi engedélyező döntése alapján folyósíthatna akadálymentesítési támogatást, illetve, hogy csak a MEOSZ által „javasolt” (jóváhagyott) összeget fizethetné ki. Ugyanakkor a jogszabály ezzel ellentétes értelmezése sem kizárt. Az R. 10. § (2) bekezdésének a támogatási javaslat „*hitelesítésére*” vonatkozó szabálya ugyanis döntési jogként is értelmezhető. Az értelmezési bizonytalanságot jelzi továbbá, hogy az Alkotmánybíróság megkeresésére az önkormányzati miniszter úgy nyilatkozott, hogy a MEOSZ szerepe kizárólag egyfajta „szakértői véleményként értelmezhető”, amely javaslat nem jelent döntést a támogatás kifizethetőségéről, és nem köti a támogatási döntést meghozó hitelintézetet. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság megkereste a MEOSZ főtitkárát is, aki arról tájékoztatta a testületet, hogy a gyakorlat ettől eltérő álláspontot követ: a MEOSZ nem csupán véleményt nyilvánít, hanem az R. felhatalmazása alapján valódi döntést hoz a támogatási kérelmek tárgyában. A MEOSZ által kidolgozott belső, ún. LÁT (Lakás Átalakítási Támogatás) ügyintézési-eljárési szabályzat alapján a helyi szervezetek döntenek a kérelmek befogadhatóságáról, majd az iratok, illetve helyszíni környezetanulmány alapján elbírálják a kérelmeket. Pozitív elbírálás esetén a támogatási összeget is tartalmazó javaslatot a helyi szervezet felterjeszti a MEOSZ-hoz. A MEOSZ Központ a javaslatot formai és tartalmi szempontból ellenőrzi, és a támogatás megállapítása esetén „kifizetésre továbbítja” a pénzügyi intézetnek, ezzel egyidejűleg értesíti a támogatásban részesülő személyt a támogatás megállapításáról, a folyósítási javaslat továbbításáról, illetve a támogatás összegéről. Az önkormányzati miniszter tájékoztatása szerint nem fordult elő olyan eset, hogy a folyósító hitelintézet a támogatás kifizethetőségéről a MEOSZ véleményével ellentétesen döntött volna. A hitelintézetek tehát gyakorlatilag csak a MEOSZ által már „odaítélt” támogatások folyósítását végzik.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alkotmányossági vizsgálat során nem hagyható figyelmen kívül a jogszabálynak az élő jogban megnyilvánuló normatartalma, vagyis jogszabály alatt annak értelmezett és alkalmazott tartalmát együttesen kell érteni. Ez azt jelenti, hogy „amennyiben valamely jogszabály több lehetséges értelme közül a jogalkalmazási gyakorlatban csak egyféle tartalommal realizálódik, akkor csak ez a normatartalom szolgálhat az alkotmányossági vizsgálat alapjául is. Ellenkező esetben ugyanis az Alkotmánybíróság az eljárása során a hatáskörébe nem tartozó önálló jogszabályértelmezést végezne, (...)” [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 277.].

Az Alkotmánybíróság ezért jelen ügy vizsgálata során abból a gyakorlat által elfogadott, követett és következetesen alkalmazott értelmezésből indult ki, hogy a MEOSZ javaslattevői joga nem formális, nem adminisztratív aktus, hanem valódi döntéshozatali tevékenység az akadálymentesítési támogatásra való jogosultság tárgyában.

3. Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta a MEOSZ által hozott döntés jogi jellegét.

A MEOSZ nem közigazgatási szerv, ez ugyanakkor nem akadálya annak, hogy az akadálymentesítési támogatással összefüggésben hozott döntése közigazgatási hatósági aktusnak minősüljön: a Ket. 12. § (2) bekezdésének a) pontja szerint közigazgatási hatósági ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteleességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez.

Jelen ügyben tehát elsősorban azt kellett eldönteni, hogy az akadálymentesítési állami támogatási kérelmek elbírálása közhatalmi, hatósági jellegű döntés-e.

Az akadálymentesítési támogatás az ún. „Egyéb lakástámogatások” előirányzatból finanszírozott, pénzügyi lebonyolítását illetően hitelintézeteken keresztül folyósított szociális juttatás. Különös jellemzője, hogy pontosan meghatározott személyi kör számára igénybe vehető, kérelemre nyújtott, ugyanakkor nem pályázatos rendszerű: az R. 25/B. §-a alapján amennyiben a támogatási feltételeknek megfelelő személy a számára az R.-ben biztosított igénylési lehetőséggel él, akkor a támogatás nyújtását nem lehet megtagadni (Vö.: 882/B/1998. AB határozat, ABH 2001, 1277, 1280–1281.; 1177/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 1053.; továbbá: a Ket. Szakértői Bizottságának szakmai véleményét tartalmazó 20. számú módszertani állásfoglalás a Ket.-nek az állami támogatások odaítélésével kapcsolatos eljárásokban való alkalmazásáról). Forráshiányra hivatkozással egyetlen kérelmező sem utasítható el. Mérlegelési jog abban a vonatkozásban illeti meg a jogosultság elbírálására jogosult szervezetet, hogy az érintett számára a lakóépület rendeltetésszerű használatához szükség van-e a tervezett munkálatokra, illetve, hogy ez milyen összegű többletköltséggel biztosítható [R. 9. § (3) bekezdés]. A támogatás nem tételez fel kölcsönös szolgáltatásokat: a támogatott fél kötelezettsége csak arra ter-

jed ki, hogy a kapott pénzüsszeget meghatározott célra, a saját ingatlanán elvégzendő – a kérelemben korábban megjelölt – akadálymentesítési célra fordítsa [Vö.: 5/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 90, 92–93.]. A MEOSZ közbeiktatása az igénylő és a folyósító hitelintézet között kötelező (*obligatórius*): a hitelintézetek akadálymentesítési kérelmeket közvetlenül nem fogadhatnak be, ami azt jelenti, hogy amennyiben a helyi szervezet vagy maga a MEOSZ elutasító döntést hoz (a támogatási kérelmet nem továbbítja), akkor az R. alapján járó támogatás folyósítására nem kerül sor.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a MEOSZ döntése magán viseli az érdemi közigazgatási hatósági döntések jellemzőit: mind a jogosultak körét, mind az igénybe vehető juttatás mértékét – jelen esetben maximális összegét – a jogszabály határozza meg, a támogatásról való döntés során a MEOSZ feladata a tényállás tisztázása, valamint az egyes jogosultakat megillető támogatás összegének a meghatározása. A MEOSZ így egyedi ügyben egyoldalú hatalmi aktussal dönt a kérelmezőt érintő jogról (a szociális juttatás megítéléséről és annak összegéről is). A döntés során a MEOSZ az ügy intézésére feljogosított, hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervnek, az igénylő ügyfélnek, a kérelmek elbírálása egyedi (hatósági) ügynek tekinthető.

A MEOSZ konkrét jogosultságot keletkeztető döntésének jellegén az Alkotmánybíróság megítélése szerint jelen szabályozási környezetben nem változtat az sem, hogy a támogatás kifizetését pénzügy-technikailag a hitelintézetek végzik (és az állam a kiutalt összegeket utólag téríti meg a hitelintézeteknek).

4. A kifejtettek alapján tehát megállapítható volt, hogy a MEOSZ-nak az R. szerinti eljárása és döntése magán viseli az érdemi közigazgatási hatósági döntések jellemzőit. Az R. és a Ket. rendelkezéseinek egymásra tekintettel történő értelmezése azonban jelen ügyben nem vezet megoldásra. Hiába rögzíthető ugyanis, hogy a MEOSZ valójában – tartalmilag – hatósági tevékenységet végez, ennek mégsem felel meg az eljárás jogi szabályozottsága.

A Ket. alkalmazása kétségtelenül szabályozott eljárási rendet jelentene [s ebben az esetben a Ket. 106. § (4) bekezdése a jogorvoslati jogot is biztosítaná]. Ugyanakkor a Ket. 12. § (4) bekezdése alapján, ha nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott szervezetet (stb.) jogosítanak fel hatósági jogkör gyakorlására, akkor egyidejűleg meg kell határozni azokat az ügyeket, amelyekben a Ket. rendelkezései az irányadók. Az R. esetében azonban erre nem került sor, így a Ket. nem nyerhet alkalmazást az akadálymentesítési támogatások elbírálása során.

A jogalkotó azonban más eljárási szabályokat sem határozott meg. Ezért kényszerült a MEOSZ arra, hogy részletes eljárási szabályzatát (LÁT-szabályzat) maga dolgozza ki. A jogállamiság követelményével azonban nem egyeztethető össze egy ilyen, jogi szabályozást pótló, de a jogalkotás garanciális szabályainak meg nem felelően alkotott és bármikor – ellenőrizhetetlenül – módosítható, kötelező

jogi erővel nem bíró, belső szabályzat. Az eljárás jogi szabályozatlansága és a jogi garanciák teljes hiánya bizonytalanságot okoz a kérelmezők (támogatásra jogosultak) körében, ráadásul visszaélésekre is vezethet.

Az Abtv. 49. § (1) bekezdése kimondja: Ha az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A jogalkotó szerv jogszabály-alkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha alapvető jog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve, ha a hiányos szabályozás alapvető jog érvényesítését veszélyezteti. [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.] Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértéktést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat ABH 1992, 204.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat ABK 1998. május, 222, 225.]. A szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmányértéktést mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás, vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán alapul [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 56–57.].

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a MEOSZ döntési jogosultságát megállapító szabályok a jogbiztonságot, illetve a jogorvoslatihoz való jogot önmagukban nem sértik. A megsemmisítésre irányuló indítványt ezért az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak és a rendelkező rész második pontja szerint elutasította.

Alkotmányossági aggályt – mint az kifejtésre került – az vet fel, hogy a Kormány az R. megalkotásakor elmulasztotta a MEOSZ eljárásának és döntésének a döntés jellegéhez igazodó hatásköri szabályozását, és így a döntéssel szembeni jogorvoslat megfelelő garantálását. Ezzel pedig a jogbiztonság követelményével és a jogorvoslatihoz való alkotmányos joggal összefüggő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet okozott. Az Alkotmánybíróság leszögezi: a MEOSZ R. szerinti döntése meghozatalának alapjául szolgáló hatáskör minősítése nem lehet értelmezéstől függő kérdés. A jogalkotónak tisztáznia és egyértelműen rögzítenie kell az akadálymentesítési támogatásokról való döntés jogi jellegét (a jelenlegi szabályozási környezetben egyértelműen hatósági ügyről van szó), és ennek megfelelően kell kijelölnie a döntésre jogosult szer-

vet. Amennyiben nem közigazgatási szervet hatalmaznak fel a döntéshozatalra, akkor az eljárási szabályokat is jogszabályban kell rendezni (a Ket.-re történő utalással vagy más módon). Továbbá garantálni kell a jogorvoslat lehetőségét is.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a rendelkező rész 1. pontjában rögzített határidővel felhívta a Kormányt a jogalkotói mulasztás megszüntetésére.

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

Budapest, 2010. december 14.

Dr. Bihari Mihály s. k., *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 104/B/2005.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 192. számában

195/2010. (XII. 17.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet törvényességének és alkotmányosságának vizsgálatára, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Ferencvárosi Önkormányzat Képviselő-testülete által alkotott, a lakások és helyiségek bérletére és elidegenítésére vonatkozó egyes szabályokról szóló 7/2006. (III. 10.) számú önkormányzati rendelet 24. § (1) bekezdését, 26. § (1) bekezdését, 34. § (1) bekezdését, valamint 4. és 5. számú mellékletét megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság a Ferencvárosi Önkormányzat vagyonáról és a vagyona feletti tulajdonosi jogok gyakorlásáról szóló 6/1997. (IV. 01.) számú önkormányzati rendelet 15. § (3) bekezdésének „– a bérbeadott nem lakás céljára szolgáló helyiségek kivételével –” szövegrészét megsemmisíti.

3. Az Alkotmánybíróság a Ferencvárosi Önkormányzat Képviselő-testülete által alkotott, a lakások és helyiségek bérletére és elidegenítésére vonatkozó egyes szabályokról szóló 7/2006. (III. 10.) számú önkormányzati rendelet

20. § (2) bekezdésének *f*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a Ferencvárosi Önkormányzat Képviselő-testülete által alkotott, a lakások és helyiségek bérletére és elidegenítésére vonatkozó egyes szabályokról szóló 7/2006. (III. 10.) számú önkormányzati rendelettel összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A Közép-Magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal hivatalvezetője – mivel a törvényességi észrevételével a képviselő-testület jelentős részben nem értett egyet – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXXV. törvény 99. § (2) bekezdés *a*) pontja alapján indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, amelyben a Ferencvárosi Önkormányzat Képviselő-testülete által alkotott, a lakások és helyiségek bérletére és elidegenítésére vonatkozó egyes szabályokról szóló 7/2006. (III. 10.) számú önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.1.), valamint a tartalmi azonosságra tekintettel a Ferencvárosi Önkormányzat vagyonáról és a vagyona feletti tulajdonosi jogok gyakorlásáról szóló 6/1997. (IV. 01.) számú önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.2.) egyes rendelkezései törvényellenességének megállapítását és azok megsemmisítését kérte.

Indítványában előadta, hogy az Ör.1. 24. §-a – 4. és 5. számú mellékleteire utalva – meghatározza a helyiségbérleti díj minimális mértékét, továbbá 20. § (2) bekezdésének *f*) pontja szerint bérleti szerződés csak azzal köthető, aki vállalja, hogy a bérleti díj minden év május 1-jén 4%-kal emelkedik. Az indítványozó álláspontja szerint ezek a rendelkezések ellentétesek a lakások és helyiségek bérletéről, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.) 36. § (2) bekezdésében, illetve 38. § (1) bekezdésében foglalt azon előírásokkal, melyek szerint a helyiségbér mértékét az önkormányzati rendelet nem szabályozhatja, illetve a helyiségbér szabad megállapodás tárgya. Mindezek alapján kéri az Ör.1. 20. § (2) bekezdés *f*) pontja, valamint 4. és 5. számú mellékletének megsemmisítését.

Alkotmányellenesnek tartja az indítványozó az Ör.1. 34. § (1) bekezdését, amely szerint a bérbe adott helyiséget csak a bérlő részére lehet elidegeníteni, valamint az Ör.2. 15. § (3) bekezdésének azon kitételét, amely a bérbe adott, és 20 millió Ft értéket meghaladó nem lakás céljára szolgáló helyiségek értékesítését kiveszi a versenyeztetési eljárás kötelezettsége alól. A támadott rendelkezéseket az indítványozó ellentétesnek tartja az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 108. §

(1) bekezdésének versenyeztetési eljárást előíró szabályával, valamint az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Kpt.) 9. §-ának, a kárpótlásra jogosult részére elővásárlási jogot biztosító rendelkezésével.

Az Ltv. 48. §-ában (helyesen 49. §-ában) elővásárlási jogot biztosító rendelkezéssel ellentétesnek tartja továbbá az indítványozó az Ör.1. 26. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezést, amely szerint a bérbeadott lakásokat csak a bérlőnek, bérlőtársnak, társbérlőnek, illetve ezek egyeneságbeli rokonainak és örökbefogadott gyermekének lehet eladni.

Az Ör.1. és Ör.2. támadott szabályainak alkotmányellenességét illetően – törvényi rendelkezésekkel való ellentétük folytán – az indítványozó az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelmére hivatkozik.

Kiegészítő beadványában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kéri az indítványozó a 10/2007. (VI. 08.) számú önkormányzati rendelettel módosított Ör.1. tekintetében. Indítványában előadta, hogy – törvényességi észrevételei ellenére – az önkormányzat képviselő-testülete nem tett eleget az Ltv. 3. § (1) bekezdésében meghatározott jogalkotási kötelezettségének, vagyis nem szabályozta megfelelően az önkormányzati lakás szociális helyzet alapján történő bérbeadásának a lakás bérbeadásakor fennálló jövedelemi és vagyoni körülményekhez igazodó feltételeit. Alkotmányi rendelkezésre való utalás nélkül hivatkozik arra, hogy a megfelelő szabályozás hiánya „sérti a jobbiztonságot, az előre kiszámítható döntéshozatal elvét”.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően a Ferencvárosi Önkormányzat Képviselő-testülete mind az Ör.1. mind az Ör.2. rendelkezéseit több ízben módosította. A módosítások azonban az alkotmányossági vizsgálat tárgyát képező rendelkezéseknek az indítvány által említett vonatkozásait nem érintették, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt az Ör.1. és az Ör.2. támadott rendelkezéseinek a határozat meghozatalakor hatályos szövege alapján bírálta el.

II.

Az Alkotmánybíróság az alábbi jogszabályi rendelkezések figyelembevételével hozta meg döntését.

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

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

2. A Kpt. szabálya:

„9. § A kárpótlásra jogosultat a volt tulajdonának az Állami Vagyonügynökség vagy önkormányzat által történő

értékesítése során elővásárlási jog illeti meg, kivéve az 1990. évi LXXIV. törvény hatálya alá tartozó eseteket, továbbá ha az önkormányzat, illetőleg az állam tulajdonában álló bérlakást az abban bent lakó vásárolja meg, valamint ha a tulajdon vagyoni értékű jogra (például társasági tagsági jog) vonatkozott, vagy ha vagyontárgyat megszerző, vagy ilyen vagyontárgy apportálásával létrejött társaság tagsági jogát értékesíti az Állami Vagyonügynökség.”

Az Áht. rendelkezése:

„108. § (1) Az államháztartás alrendszeréhez kapcsolódó – a költségvetési törvényben, az állami vagyon kezelésére vonatkozó kormányrendeletben, illetőleg a helyi önkormányzat rendeletében, valamint a helyi kisebbségi önkormányzat határozatában meghatározott értékhatár feletti – vagyont értékesíteni, a vagyon feletti vagyonkezelés jogát, a vagyon használatát, illetve a hasznosítás jogát átengedni – ha törvény vagy állami vagyon esetében törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály kivételt nem tesz – csak nyilvános (indokolt esetben zártkörű) versenyeztetés útján, a legjobb ajánlatot tevő részére lehet. Nem vonatkozik ez a rendelkezés:

a) a bérbeadásra, használatba adásra, vagyonkezelésbe adásra, amennyiben az államháztartási körbe tartozó szervezet, illetve jogszabályban előírt állami, önkormányzati feladatot ellátó gazdálkodó szervezet javára történik,

b) ingatlancserére, amennyiben külön jogszabály – ide nem értve az önkormányzati rendeletet – a szolgáltatott ingatlan feletti rendelkezési jogot védetté nyilvánítással vagy más módon korlátozza, és az ellenszolgáltatás is ingatlan,

c) a helyi önkormányzat korlátozottan forgalomképes és forgalomképes vagyonának az Ötv. 80/A. § (5) bekezdés szerinti vagyonkezelésbe adására.”

Az Ltv. rendelkezései:

„36. § (1) A nem lakás céljára szolgáló helyiség (a továbbiakban: helyiség) bérletének létrejöttére, a felek jogaira és kötelezettségeire, valamint a bérllet megszűnésére a lakásbérllet szabályait – e törvény Második részében foglalt eltérésekkel – megfelelően kell alkalmazni.

(2) Az önkormányzat tulajdonában lévő helyiség (a továbbiakban: önkormányzati helyiség) bérbeadásának és a bérbeadó hozzájárulásának a feltételeit – az önkormányzati lakásokra vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával – önkormányzati rendelet határozza meg; a helyiségbér mértékét az önkormányzati rendelet nem szabályozhatja.”

„38. § (1) A felek a helyiségbér összegében szabadon alapodnak meg.”

„49. § (1) Az állam tulajdonából az önkormányzat tulajdonába került önkormányzati, illetőleg az állami lakásra, más személyt megelőző elővásárlási jog illeti meg

a) a bérlőt;

b) a bérlőtársakat egyenlő arányban;

c) a társbérlőt az általa kizárólagosan használt lakóterület arányában;

d) az a)–c) pontban felsoroltak hozzájárulásával, azok egyenes ági rokonát, valamint örökbe fogadott gyermekét.”

3. Az Ör.1. vizsgált rendelkezései:

„20. § (2) Bérleti szerződés csak akkor köthető, ha a bérbe venni szándékozó[nak]:

(...)

f) vállalja, hogy a bérleti díj minden év május 1-jén 4%-kal emelkedik,

(...)”

„24. § (1) A bérleti díj határozatlan időre kötött szerződés esetén a 4. sz. mellékletben – az 5. sz. melléklet kategóriái és a bérleti díjhoz tartozó szorzó figyelembe vételével – meghatározott összegénél, határozott időre kötött szerződés esetében az FV Kft. kezelési díja és – a társashá-

zakban lévő helyiség esetében – a mindenkor közös költség összegénél kisebb nem lehet.”

„26. § (1) A bérbe adott lakásokat csak a bérlőnek, bérletársnak, társbérlőnek, illetve ezek egyeneságbeli rokonainak és örökbefogadott gyermekének lehet eladni.”

„34. (1) Bérbeadott helyiséget csak a bérlő részére lehet elidegeníteni. A forgalmi értéket csökkenteni kell a bérlő által elvégzett és meg nem térített értéknövelő beruházások szakértő által meghatározott értékével. A vételár meghatározásakor – a 8. sz. mellékletben lévő helyiségek kivételével – a csökkentett forgalmi értékből 20% kedvezményt kell adni. A kedvezmény magában foglalja a helyiség megszerzése során befizetett megszerzési (használatbavételi, igénybevételi) díjat. A vételárát egy összegben kell megfizetni.”

„4. sz. melléklet

*A helyiségek minimális bérleti díja
(Ft/m²/év + áfa)*

Cím, bejárat	Utcai bejárat földszinti	Udvari vagy kapualji bejáratú földszinti	Utcai bejáratú alagsori	Utcai bejáratú pince	Udvari vagy belső bejáratú pince	Egyéb (galéria, fölelelet, emelet)	Garázsok	Gépkocsi-beállók
Ferenc krt., Vámház krt., Ráday u.,	35 000	20 000	21 000	15 000	10 000	10 000	5 000	3 000
Üllői út, Boráros tér, Haller u., Mester u., Soroksári út (Haller utcáig), Tompá u., Belső-Ferencváros	22 000	15 000	16 000	13 000	8 000	8 000	5 000	3 000
József Attila lakótelep	12 000	9 000	8 000	6 000	5 000	4 500	5 000	3 000
Középső-Ferencváros (Viola, illetve Tinódi utcáig)	8 000	6 000	5 500	5 000	4 500	4 000	4 000	2 000
Középső-Ferencváros (Viola illetve Tinódi utcától)	6 000	5 500	5 000	4 500	4 000	3 500	4 000	2 000
Aszódi ltp.	4 500	4 000	3 500	3 000	2 000	1 500	új építésű 5 000, régiből építésű 3 000	3 000
Egyéb területek	4 500	4 000	3 500	3 000	2 000	1 500	3 000	1 500

5. sz. melléklet

*A helyiségekben folytatható tevékenységek kategóriái és a bérleti díjhoz tartozó szorzó***A kategória: 75%**

ruházati javító szolgáltatások, ruhatisztítás, háztartási kisgépjavítás, könyvvarusítás, könyvkölcsönzés, antikvárium, képző- és iparművészeti cikkek kereskedelme

B kategória: 150%

vendéglátás szeszital forgalmazásával, pénzügyi tevékenység, biztosító tevékenység

C kategória: 200%

a szerencsejáték szervezéséről szóló törvényben meghatározott II. kategóriájú játéktér

D kategória: 100%

egyéb”

Az Ör.2. vizsgált szabálya:

„15. § (3) Az önkormányzat tulajdonában lévő 20 millió Ft értéket meghaladó vagyontárgyat, vagyoneértékű jogot értékesíteni vagy koncesszióba adni – a bérbe adott nem lakás céljára szolgáló helyiségek kivételével – csak a 19/2005. (VI. 08.) sz. helyi rendelettel szabályozott versenytetési eljárás keretében lehet.”

III.

Az indítvány részben megalapozott.

1. Az Ltv. 36. § (2) bekezdése kifejezett tilalmat állapít meg a nem lakás céljára szolgáló, önkormányzati tulajdonban álló helyiségek bérleti díjának önkormányzati rendeletben történő szabályozására, amikor kimondja, hogy a helyiségbér mértékét az önkormányzati rendelet nem szabályozhatja. Az önkormányzat tulajdonában álló, nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérleti díja szabad áras szolgáltatásnak minősül, annak meghatározása a felek szabad megállapodásának tárgya. Ezt az Ltv. 38. § (1) bekezdése kifejezetten rögzíti azzal, hogy a felek a helyiségbér összegében szabadon állapodnak meg. Az Ör.1. 24. § (1) bekezdése a bérleti díj legalacsonyabb összegét határozza meg; határozatlan időre kötött szerződés esetében a 4. és 5. számú mellékletben foglaltak alapján összegszerűen, határozott időre kötött szerződések esetén pedig a társasházi közös költségre, illetve kezelési díjra történő utalással. Egy szolgáltatás legalacsonyabb árának meghatározása a hatósági ármegállapítás fogalomkörébe tartozik, tehát a helyiségbér mértékének olyan szabályozását jelenti, amelyre vonatkozóan az önkormányzat képviselő-testülete hatáskörrel nem rendelkezik.

Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogsza-

bállyal. Tekintettel az Ltv. 36. § (2) bekezdésében foglalt tiltó rendelkezésre, a helyiségbér legalacsonyabb összegének önkormányzati rendelettel történő meghatározása ellentétes az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével.

Az indítványozó beadványában az Ör.1. 4. és 5. számú mellékletei díjtáblázatának megsemmisítését kérte. A megsemmisíteni kért díjtételek illetve szorzószámok azonban önmagukban értelmezhetetlenek és így önmagukban nem is alkotmányellenesek. A mellékletekben foglalt alkalmazásának feltételét az Ör.1. 24. § (1) bekezdésében foglaltak teremtik meg, és éppen ezen szoros összefüggés okán kellett az alkotmányossági vizsgálatot – a megsemmisíteni kért díjtételek értelmezhetősége érdekében – kiterjeszteni az Ör.1. 24. § (1) bekezdésére is. A megsemmisíteni kért rendelkezésekkel való szoros összefüggés miatt kiterjesztett alkotmányossági vizsgálat alapján állapította meg az Alkotmánybíróság az Ör.1. 24. § (1) bekezdésének alkotmányellenességét, és azt, valamint az Ör.1. 4. és 5. számú mellékleteit a rendelkező részben foglaltaknak megfelelően megsemmisítette.

2. Alkotmányellenesnek tartja az indítványozó az Ör.1. 20. § (2) bekezdésének azon rendelkezését, amely szerint bérleti szerződés csak akkor köthető, ha a bérbe venni szándékozó vállalja, hogy a bérleti díj minden év május 1-jén 4%-kal emelkedik. Álláspontja szerint a rendelkezés ellentétes a felek szabad megállapodásának az Ltv. 38. § (1) bekezdésében megjelenített elvével azáltal, hogy a bérlet a bérleti díj emelésének mértékét nem vitathatja, mivel azt jogszabály, önkormányzati rendelet rögzíti, és ettől a bíróság sem térhet el.

Az Ltv. 38. § (1) bekezdése szerint a felek a helyiségbér mértékében szabadon állapodnak meg, tehát a nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérlése esetén az Ltv. – a lakásbérlési díjaktól eltérően – a szerződő feleknek a Polgári Törvénykönyv szabályainak megfelelő megállapodására bízva a bérleti díjak mértékének megállapítását. Az indítványozó érvelése szerint a támadott valorizációs szabály – az Ltv. rendelkezésével fennálló ellentéte mellett – lényegében a felek szerződéskötési szabadságának sérelmét jelenti.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Ör.1. támadott rendelkezése az önkormányzat, mint tulajdonos számára állapít meg magatartási szabályt, amikor előírja, hogy kivel köthető meg a bérleti szerződés, a leendő bérlő szabadon dönt arról, hogy elfogadja-e a bérleti díj valorizációjának ezt a feltételét. A támadott rendelkezés nem közvetlenül határozza meg a bérleti díj összegét, a valorizációs rendelkezés csak akkor válik a szerződés tartalmi elemévé, ha a felek ebben megállapodnak és azt a szerződésükbe foglalják. A bérleti díjnak az Ör.1. 20. § (2) bekezdés f) pontjában meghatározott emelése a konkrét jogviszonyokban nem az Ör.1. támadott rendelkezésén, hanem a felek akaratmegegyezésén, a bérleti szerződésen alapul [Ld.: 47/2002. (X. 11.) Ab határozat, ABH 2002, 610, 620.].

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Ör.1. 20. § (2) bekezdésének *f*) pontja nem ellentétes az Ltv. 38. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéssel, ezért az indítványt ebben a vonatkozásban elutasította.

3. Magasabb szintű jogszabállyal ellentétesnek, következőképp alkotmányellenesnek tartja az indítványozó az Ör.2. 15. § (3) bekezdését, mivel az a bérbeadott, és 20 millió Ft értéket meghaladó nem lakás céljára szolgáló helyiségek értékesítését kiveszi a versenyztetési eljárás kötelezettsége alól, ezért a támadott jogszabályhely „– a bérbeadott nem lakás céljára szolgáló helyiségek kivételével –” szövegrésze megsemmisítését kéri.

Az Áht. 108. § (1) bekezdése szerint az államháztartás alrendszeréhez kapcsolódó vagyont a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott értékhatár felett csak nyilvános (indokolt esetben zártkörű) versenyztetés útján, a legjobb ajánlatot tevő részére lehet értékesíteni (átengedni). A hivatkozott törvényhely *a*)-*c*) pontjai a versenyztetési eljárás kötelezettsége alóli kivételeket állapítanak meg, ezek között azonban nem szerepel a bérbeadott nem lakás céljára szolgáló helyiségek értékesítése. Ebből következően az Ör.2. 15. § (2) bekezdésének „– a bérbeadott nem lakás céljára szolgáló helyiségek kivételével –” szövegrésze ellentétes az Áht. 108. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel. A magasabb szintű jogszabállyal való ellentéte folytán az Ör.2. támadott szabályának ez a kitétele sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, ezért azt az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette.

4. Törvényellenesnek tartja az indítványozó az Ör.1. 26. § (1) bekezdését, valamint 34. § (1) bekezdését, amely rendelkezések szerint a bérbe adott lakásokat csak a bérlőnek, bérlőtársnak, társbérlőnek, illetve ezek egyeneságbeli rokonainak és örökbefogadott gyermekének lehet eladni, illetve a bérbeadott helyiséget csak a bérlő részére lehet elidegeníteni. Ellentétesnek tartja egyrészt rendelkezéseket az Áht. már hivatkozott 108. § (1) bekezdésével, amennyiben azok nincsenek tekintettel – az Áht. felhatalmazása alapján az Ör.2. 15. § (3) bekezdésében meghatározott – 20 millió Ft értéket meghaladó lakások, illetve nem lakás céljára szolgáló helyiségek értékesítésére előírt versenyztetési eljárás kötelezettségére. A jelen határozat 3. pontjában írottak alapján a 20 millió Ft-os értékhatár feletti értékesítések tekintetében az Alkotmánybíróság a törvényellenességet az Ör.1. támadott rendelkezései tekintetében is megalapozottnak találta.

Mindezen túlmenően ellentétesnek tartja az indítványozó az Ör.1. 26. § (1) bekezdését az Ltv. 49. § (1) bekezdésével, amely az ott felsorolt személyeknek (akik egyébként azonosak az Ör.1. támadott rendelkezésében szereplőkkel) az önkormányzati lakásra elővásárlási jogot biztosít. Az elővásárlási jog alapján, ha a tulajdonos a dolgot el kívánja adni, a kapott ajánlatot köteles az elővásárlásra jogosulttal közölni, akinek az ajánlatot elfogadó nyilatkozatával a szerződés létrejön. Az elővásárlási jog értelemszerűen

nem azonos azzal, hogy az értékesítendő lakást csak a bérlő, illetve a vele együtt felsoroltak vásárolhatnák meg. Az elővásárlási jog érvényesítésére tipikusan, de nem kizárólagosan a versenyztetési eljárás alkalmazása mellett, tehát a 20 millió Ft-os értékhatárt meghaladó lakások értékesítése során kerülhet sor, az Ör.1. 26. § (1) bekezdésében meghatározott, lehetséges vásárlói kizárólagosság azonban mindenképp ellentétes az Ltv. 49. § (1) bekezdése által biztosított elővásárlási joggal.

Az Ör.1. 34. § (1) bekezdését – az Áht. 108. § (1) bekezdésével való ellentétén túlmenően – ellentétesnek tartja az indítványozó a Kpt. 9. § (1) bekezdésében foglalt azon rendelkezéssel, amely szerint a kárpótlásra jogosultat a volt tulajdonának az önkormányzat által történő értékesítése során – bizonyos kivételekkel – elővásárlási jog illeti meg. Az Ör.1. támadott rendelkezése szerint a bérbeadott helyiséget csak a bérlő részére lehet elidegeníteni. Az Ltv. 58. § (1) bekezdése szerint ha a törvény másként nem rendelkezik, az állam tulajdonából az önkormányzat tulajdonába került helyiségre a bérlőt (bérlőtársat) elővásárlási jog illeti meg. A Kpt. 9. § (1) bekezdése további elővásárlási jogosultat jelöl meg a kárpótlásra jogosult volt tulajdonos személyében. Bármelyik törvény által biztosított jogosultságról legyen is szó, a lakások értékesítése esetére fennálló elővásárlási joggal kapcsolatban elmondottak irányadók a nem lakás céljára szolgáló helyiségek esetén is; vagyis az Ör.1. 34. § (1) bekezdésében a helyiség bérlője részére biztosított vásárlói kizárólagosság ellentétes nem pusztán az indítványozó által hivatkozott Kpt. 9. §-ával, hanem az Ltv. 58. § (1) bekezdésével is.

Tekintettel arra, hogy a fentiek szerint az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör.1. 26. § (1) bekezdése és 34. § (1) bekezdése ellentétes a hivatkozott törvényekkel, azokat az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelme folytán a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette.

5. Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kéri arra hivatkozva, hogy az önkormányzat képviselőtestülete az Ltv. 3. § (1) bekezdésében meghatározott jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, mivel nem szabályozta megfelelően az önkormányzati lakások szociális helyzet alapján történő bérbeadásának a lakás bérbeadásakor fennálló jövedelmi és vagyoni körülményekhez igazodó feltételeit.

Az Ör.1. 3. § (3) bekezdése szerint szociálisan rászorult az a személy, aki a gyermekjóléti és szociális ellátásokról szóló önkormányzati rendelet alapján szociálisan rászorultnak minősül. A Ferencvárosi Önkormányzat Képviselőtestületének a gyermekjóléti és szociális ellátásokról szóló 6/2006. (III. 10.) számú rendeletének 3. § (15) bekezdés *a*) pontja értelmében szociálisan rászorult az a vagyonatlan személy (család), akinek az egy fogyasztási egységre jutó havi nettó jövedelme nem éri el az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 2,1-szeresét. Az Ör.1. 4. § (4) bekezdése alapján a Vagyonkezelési Bizottság minősített többséggel dönt lakás bérbeadásáról

évente legfeljebb 20 esetben azon szociálisan rászorult kérelmezők részére, akik legalább 5 éves lakáskérelemmel (lakásnyilvántartási kérelemmel) rendelkeznek, (6) bekezdése szerint pedig a Vagyonkezelési Bizottság a polgármester javaslatára, minősített többséggel dönt lakás bérbeadásáról évente legfeljebb 15 esetben azon kérelmezők részére, akiknél

- a kérelmező egészségi állapota indokolja, vagy
- a kérelmező létfenntartása veszélybe kerülhet, veszélyeztetett vagy ellehetetlenül, vagy
- a kérelmezővel élő kiskorú gyermek/ek családban nevelése veszélybe kerülhet, veszélyeztetett vagy ellehetetlenül, vagy
- a kérelmezővel élő beteg gyermek megfelelő elhelyezése, ápolása más módon nem biztosítható.

A lakáskérelem mintapéldányát az Ör.1. függeléke tartalmazza.

Az indítványozó álláspontja szerint az Ör.1. 4. § (3) és (5) [helyesen: (4) és (6)] bekezdéseinek összevetéséből nem állapítható meg, hogy mindkét bekezdésbeli körben alkalmazni kell-e a 3. § (3) bekezdését, valamint az sem, hogy a Vagyonkezelési Bizottság a jogosult személyek közötti sorrend felállításakor milyen szempontok alapján hozza meg döntését. További jogbizonytalanságot eredményező körülménynek tartja, hogy az önkormányzat az Ör.1. függelékében szabályozta a lakáskérelem benyújtásához szükséges adatokat, vagyis – mivel a függelék nem része a jogszabálynak – a rendelet módosítása nélkül bármikor más adatokat is bekérhet és a mérlegelése során értékelhet.

Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-a szabályozza.

Az Abtv. ezen rendelkezését, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlatát is figyelembe véve a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának két együttes feltétele van:

- a jogalkotó jogszabályi felhatalmazáson alapuló, vagy feltétlen jogszabályi rendezést igénylő kérdésben jogalkotói kötelezettségének nem tesz eleget,
- és a jogalkotói kötelezettség elmulasztásának eredményeként alkotmányellenes helyzet keletkezik.

Az Alkotmánybíróság a 35/2004. (X. 6.) AB határozatában az alábbiakban összegezte az Abtv. 49. § (1) bekezdésében szereplő „jogalkotói mulasztás” és „alkotmányellenes helyzet” egymáshoz való viszonyára vonatkozó álláspontját: „Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja, hogy a jogalkotói mulasztásnak és az alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.]. A jogalkotói feladat elmulasztása önmagában nem feltétlenül jelent alkotmányellenességet [14/1996. (IV. 24.) AB határozat, ABH 1996, 56, 58-59.; 479/E/1997. AB határozat, ABH 1998, 967, 968-969.; 1080/D/1997. AB határozat, ABH 1998, 1045, 1046.; 10/2001. (IV. 12.) AB hatá-

rozat, 2001, 123, 131.], a mulasztásból eredő alkotmányellenes helyzetet minden esetben csak konkrét vizsgálat eredményeként lehet megállapítani.” (ABH 2004, 504, 508.)

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó által előadott érvelés alapján a jogalkotói mulasztás, következésképp az ennek folytán előálló alkotmányellenes helyzet nem állapítható meg. Az Ör. 4. § (4) és (6) bekezdéseinek tartalmát illető indítványozói felvetés egyrészt jogértelmezés útján megfelelően kezelhető, másrészt pedig kifejezetten jogalkalmazói tevékenységet érint. Mindezek – éppen úgy, mint a függelék adattartalma, illetve annak megváltoztathatósága – nem jelentik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében írott jogállamiság részét képező jogbiztonság sérelmét, ezért a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

Az Alkotmánybíróság jelen határozatának közzététele az Abtv. 41. §-án alapul.

Budapest, 2010. december 14.

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

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 668/H/2007.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 192. számában

196/2010. (XII. 17.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Budapest Főváros Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének az Önkormányzat tulajdonában lévő lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítésének feltételeiről szóló 38/2000. (XII. 12.) rendeletének 4. § (2) bekezdése, 5. § (2) bekezdése, 7. § (1) bekezdése, továbbá 7. § (2) bekezdése első mondatának „és úgy dönt, hogy a lakást a bérlőnek kell eladni” szövegrésze, továbbá 7. § (4) bekezdésének „a határozatlan időre szóló bérleti szerződéssel rendelkező magánszemély bérlőjének” szövegrésze alkotmányellenes, ezért azokat megsemmisíti.

Budapest Főváros Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének az Önkormányzat tulajdonában lévő lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítésének feltételeiről szóló 38/2000. (XII. 12.) rendelete 7. § (2) bekezdésének első mondata a következő szöveggel marad hatályban: „Azon lakást, amelyet a Kt. az épület elidegenítésre való kijelölések kizárt az elidegenítésből, a bérlőjének is csak akkor lehet eladni, ha a lakást a Kt. elidegenítésre kijelöli.”

Budapest Főváros Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének az Önkormányzat tulajdonában lévő lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítésének feltételeiről szóló 38/2000. (XII. 12.) rendeletének 7. § (4) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban: „Elidegenítésére való külön kijelölés nélkül elidegeníthető a lakás, ha az épület elidegenítésre való kijelöléséről döntés a jelen rendelet hatálybalépése után ugyan nem született, de a lakást magában foglaló épületben a jelen rendelet hatályba lépésekor legalább öt olyan lakás van, amely az Önkormányzat döntése alapján került a bérlőknek eladásra.”

2. Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének az Önkormányzat tulajdonában lévő lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítésének feltételeiről szóló 38/2000. (XII. 12.) rendeletének 4. § (3) bekezdése, 7. § (2) és (4) bekezdésének egésze, valamint 29. § (1) bekezdésének első mondata alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének az Önkormányzat tulajdonában lévő lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítésének feltételeiről szóló 38/2000. (XII. 12.) rendelete 5. § (4) és (5) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A Közép-Magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal hivatalvezetője – mivel a törvényességi észrevételével a képviselő-testület jelentős részben nem értett egyet – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, amelyben Budapest Főváros Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének az Önkormányzat tulajdonában lévő lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítésének feltételeiről szóló 38/2000. (XII. 12.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) 4. § (2)–(3) bekezdései, 5. § (2) és (4)–(5) bekezdései, 7. § (1), (2) és (4) bekezdései, valamint 29. § (1) bekezdése első

mondata alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

Az indítvány tartalmából megállapíthatóan az indítványozó ellentétesnek tartja az Ör. szabályozását az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 108. § (1) bekezdésének azon rendelkezésével, amely szerint meghatározott értékhatár feletti vagyont értékesíteni csak nyilvános versenyzetetés útján lehet. Az indítványozó érvelése szerint az Ör. azon rendelkezései, amelyek szerint az önkormányzat tulajdonában álló lakásokat, illetve nem lakás céljára szolgáló helyiségeket csak a bérlő számára lehet értékesíteni, figyelmen kívül hagyják az értékhatár feletti vagyontárgyak értékesítésének esetére előírt versenyzetetési kötelezettséget, és ezáltal ellentétesek az Áht. 108. §-ában foglalt rendelkezéssel.

Ellentétesnek tartja továbbá az indítványozó az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Kpt.) 9. §-ának, a kárpótlásra jogosult volt tulajdonos részére elővásárlási jogot biztosító rendelkezésével az Ör. azon szabályát, amely szerint a nem lakás céljára szolgáló helyiséget csak bérlő számára lehet elidegeníteni.

Az Ör. támadott szabályainak alkotmányellenességét illetően – törvényi rendelkezésekkel való ellentétük folytán – az indítványozó az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelmére hivatkozik.

II.

Az Alkotmánybíróság az alábbi jogszabályi rendelkezések figyelembevételével hozta meg döntését.

1. Az Alkotmány rendelkezése:

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

2. A Kpt. szabálya:

„9. § A kárpótlásra jogosultat a volt tulajdonának az Állami Vagyonügynökség vagy önkormányzat által történő értékesítése során elővásárlási jog illeti meg, kivéve az 1990. évi LXXIV. törvény hatálya alá tartozó eseteket, továbbá ha az önkormányzat, illetőleg az állam tulajdonában álló bérlakást az abban bent lakó vásárolja meg, valamint ha a tulajdon vagyoni értékű jogra (például társasági tagsági jog) vonatkozott, vagy ha vagyontárgyat megszerző, vagy ilyen vagyontárgy apportálásával létrejött társasági tagsági jogát értékesíti az Állami Vagyonügynökség.”

Az Áht. rendelkezése:

„108. § (1) Az államháztartás alrendszeréhez kapcsolódó – a költségvetési törvényben, az állami vagyon kezelésére vonatkozó kormányrendeletben, illetőleg a helyi önkormányzat rendeletében, valamint a helyi kisebbségi önkormányzat határozatában meghatározott értékhatár feletti – vagyont értékesíteni, a vagyon feletti vagyonkezelés

jogát, a vagyon használatát, illetve a hasznosítás jogát átengedni – ha törvény vagy állami vagyon esetében törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály kivételt nem tesz – csak nyilvános (indokolt esetben zártkörű) versenyeztetés útján, a legjobb ajánlatot tevő részére lehet. Nem vonatkozik ez a rendelkezés:

a) a bérbeadásra, használatba adásra, vagyonkezelésbe adásra, amennyiben az államháztartási körbe tartozó szervezet, illetve jogszabályban előírt állami, önkormányzati feladatot ellátó gazdálkodó szervezet javára történik,

b) ingatlancsere, amennyiben külön jogszabály – ide nem értve az önkormányzati rendeletet – a szolgáltatott ingatlan feletti rendelkezési jogot védetté nyilvánítással vagy más módon korlátozza, és az ellenszolgáltatás is ingatlan,

c) a helyi önkormányzat korlátozottan forgalomképes és forgalomképes vagyonának az Ötv. 80/A. § (5) bekezdés szerinti vagyonkezelésbe adására.”

3. Az Ör.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos, vizsgált rendelkezései:

„4. § (2) A bérlők által használt lakások a jelen rendeletben meghatározott kivétellel, kizárólag a bérlőknek és a bérlők hozzájárulásával a bérlővel egy tekintete alá eső személyeknek [Tv. 49. § (1) bekezdés d) pontja] adhatók el (a továbbiakban: a bérlő és a vele egy tekintet alá eső személy együtt: bérlő).

(3) A bérlőket megillető elővásárlási jog gyakorlásának biztosítása – a rendeletben meghatározott kivétellel – úgy történik, hogy a bérlőknek elidegeníthető lakások eladásáról (megvásárlásának lehetőségéről) a bérlők ajánlatot kapnak.”

„5. § (1) A helyiségekre csak elidegenítésre való kijelölés alapján köthető megállapodás tulajdonjog átruházásáról.

(2) A bérlő által használt helyiségek a jelen rendeletben és törvényben meghatározott kivétellel a bérlőnek idegeníthető el, vagy ha a bérlő gazdálkodó szervezet, annak adható el, akit a gazdálkodó szervezet vevőként megjelöl.

(3)–(6) hk.”

„7. § (1) Ha a jelen rendelet hatályba lépése után a Kt. [képviselő-testület] a teljes épületet, a határozatlan időre szóló bérleti szerződéssel rendelkező magánszemély lakásbérlők számára megvételre kijelölte, a határozatlan időre szóló bérleti szerződéssel rendelkező magánszemély bérlőkkel – a rendeletben meghatározott kivételekkel – a lakások elidegenítésre való külön kijelölése nélkül adásvételi szerződés köthető.

(2) Azon lakást, amelyet a Kt. az épület elidegenítésre való kijelölésekor kizárt az elidegenítésből, a bérlőjének is csak akkor lehet eladni, ha a lakást a Kt. elidegenítésre kijelöli, és úgy dönt, hogy a lakást a bérlőnek kell eladni. Azokat a lakásokat, amelyeket a 11. § (2)–(3) bekezdése alapján a Vagyongazdálkodási Bizottság jelöl ki elidegenítésre, akkor is csak az elidegenítésre való kijelölésük után lehet eladni, ha a Kt. az épületet az (1) bekezdés szerinti elidegenítésre kijelölte.

(3) Az Önkormányzat kizárólagos tulajdonában lévő épület lakásait a Tulajdonosi Bizottság akkor jelölheti ki elidegenítésre, ha a Kt. az épület legalább egy lakását már elidegenítésre kijelölte, kivéve, ha a Kt. a további lakások elidegenítését megtiltotta.

(4) Elidegenítésére való külön kijelölés nélkül elidegeníthető a lakás, a határozatlan időre szóló bérleti szerződéssel rendelkező magánszemély bérlőjének, ha az épület elidegenítésre való kijelöléséről döntés a jelen rendelet hatálybalépése után ugyan nem született, de a lakást magában foglaló épületben a jelen rendelet hatályba lépésekor legalább öt olyan lakás van, amely az Önkormányzat döntése alapján került a bérlőknek eladásra.”

„29. § (1) Bérleti joggal érintett lakás vagy helyiség elidegenítésére csak a Kt. írhat ki árverést vagy pályázatot. Az árverés (versenytárgyalás) egyéb esetekben csak üres lakásra és helyiségre írható ki, az árverés kiírásáról, ha az üres lakás vagy helyiség forgalmi értéke 20,0 millió Ft-ot meghaladja a Kt., ha nem haladja meg a Gazdasági Bizottság dönt. Amennyiben az érintett vagyontárgy forgalmi értéke a 20,0 millió Ft-ot meghaladja, a nyilvános (indokolt esetben zártkörű) versenytárgyalás alkalmazása kötelező.”

III.

Az indítvány részben megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően Budapest Főváros Terézváros Önkormányzat Képviselő-testülete 25/2009. (IX. 28.) rendeletével az Ör. indítvánnyal támadott rendelkezései közül 29. § (1) bekezdésének szövegét módosította, 5. § (4) és (5) bekezdéseit pedig hatályon kívül helyezte. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt az Ör. 29. § (1) bekezdését illetően annak hatályos szövege alapján bírálta el, az 5. § (4) és (5) bekezdései tekintetében pedig az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § a) pontja alapján a rendelkező részben foglaltak szerint megszüntette.

2. Az indítvány tartalmából megállapíthatóan az indítványozó a támadott rendelkezések törvényellenességét, és ezáltal alkotmányellenességét az Áht. 108. § (1) bekezdésével való ellentétükre alapozta. Az Áht. 108. § (1) bekezdése szerint az államháztartás alrendszeréhez kapcsolódó vagyont a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott értékhatár felett csak nyilvános (indokolt esetben zártkörű) versenyeztetés útján, a legjobb ajánlatot tevő részére lehet. [Az Ör. 29. § (1) bekezdése szerint ez az értékhatár 20 millió Ft.] A hivatkozott törvényhely a)–c) pontjai a versenyeztetési eljárás kötelezettsége alóli kivételeket állapítanak meg, ezek között azonban nem szerepel a bérbeadott lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek értékesítése.

Az Ör. 4. § (2) bekezdése szerint a bérlők által használt lakások – bizonyos kivételekkel – kizárólag a bérlőknek és a bérlők hozzájárulásával a bérlővel egy tekintet alá eső személyeknek adhatók el. Az 5. § (2) bekezdése a nem lakás céljára szolgáló helyiségek vonatkozásában hasonló rendelkezést tartalmaz. Az Ör. ezen rendelkezései figyelmen kívül hagyják a lakás, illetve a helyiség értékét, következképp az Áht. 108. § (1) bekezdésében meghatározott versenyeztetési kötelezettséget, így magasabb szintű jogszabállyal – törvénnyel – ellentétes rendelkezést tartalmaznak.

Noha az indítvány erre kifejezetten nem hivatkozik, az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Ör. 4. § (2) bekezdésében, valamint 5. § (2) bekezdésében a bérlő részére biztosított vásárlói kizárólagosság ellentétes a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban Ltv.) 49. § (1) bekezdésében, illetve 58. § (1) bekezdésében a bérlő számára biztosított elővásárlási joggal is.

3. Az Áht. 108. § (1) bekezdésével ellentétben áll minden olyan rendelkezés, amely értékhatárra tekintet nélkül, csakis a bennlakó bérlő számára biztosítja a megvásárlás lehetőségét. Az indítvány által támadott rendelkezések közül az Ör. 7. § (1) bekezdése olyan tényállást tartalmaz, amely a határozatlan időre szóló bérleti szerződéssel rendelkező magánszemély lakásbérlők számára biztosít vásárlási lehetőséget. Az értékhatár szerinti megkülönböztetés hiánya folytán az Ör. ezen rendelkezése is ellentétes az Áht. hivatkozott, versenyeztetést előíró szabályával.

Ugyanígy distinkció nélküli bérlői jogosultságot ír elő az Ör. 7. (2) bekezdése és (4) bekezdése is. A (2) bekezdés szerint a lakást „... a bérlőjének is csak akkor lehet eladni, ha a lakást a Kt. elidegenítésre kijelöli, és úgy dönt, hogy a lakást a bérlőnek kell eladni.” Hasonló kitétel tartalmaz a (4) bekezdés, amennyiben „elidegeníthető a lakás, a határozatlan időre szóló bérleti szerződéssel rendelkező magánszemély bérlőjének ...”. Az eddigiek alapján – a 20 millió Ft értékhatárt meghaladó lakások tekintetében – a bérlő számára biztosított kizárólagos vásárlási lehetőség ellentétben áll az indítvány által hivatkozott Áht.-beli rendelkezéssel [de ezen túlmenően az Ltv. 49. § (1) bekezdésében, illetve 58. § (1) bekezdésében írt elővásárlási joggal is].

Az Ör. 7. § (2) és (4) bekezdései tekintetében az Áht. 108. § (1) bekezdésében foglaltakkal való ellentétet az említett, a bérlők részére vásárlói kizárólagosságot biztosító kitételek eredményezik, ezért az Alkotmánybíróság elegendőnek találta a támadott jogszabályhelyek egésze helyett pusztán a törvényellenességet eredményező szövegrészek alkotmányellenességének megállapítását.

4. A helyiségbérlők részére biztosított vásárlói kizárólagosságot, vagyis az Ör. 5. § (2) bekezdésében foglaltakat – az Áht. 108. § (1) bekezdésével való ellentétén túlmenően – ellentétesnek tartja az indítvány a Kpt. 9. § (1) bekezdésében foglalt azon rendelkezéssel, amely szerint a

kárpótlásra jogosultat a volt tulajdonának az önkormányzat által történő értékesítése során – bizonyos kivételekkel – elővásárlási jog illeti meg. Az Ör. támadott rendelkezése szerint a bérbeadott helyiséget csak a bérlő részére lehet elidegeníteni. Az Ltv. 58. § (1) bekezdése szerint ha a törvény másként nem rendelkezik, az állam tulajdonából az önkormányzat tulajdonába került helyiségre a bérlőt (bérlőtársat) elővásárlási jog illeti meg. A Kpt. 9. § (1) bekezdése további elővásárlási jogosultat jelöl meg a kárpótlásra jogosult volt tulajdonos személyében. Bármelyik törvény által biztosított jogosultságról legyen is szó, az Ör. 5. § (2) bekezdésében a helyiség bérlője részére biztosított vásárlói kizárólagosság ellentétes az indítványozó által hivatkozott Kpt. 9. §-ával, és ezen túlmenően az Ltv. 58. § (1) bekezdésével is.

A fentiek szerint tehát az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 4. § (2) bekezdése, 5. § (2) bekezdése, 7. § (1) bekezdése, továbbá 7. § (2) bekezdésének „és úgy dönt, hogy a lakást a bérlőnek kell eladni” szövegrésze, továbbá 7. § (4) bekezdésének „a határozatlan időre szóló bérleti szerződéssel rendelkező magánszemély bérlőjének” szövegrésze ellentétes az Áht. 108. (1) bekezdésével, valamint az 5. § (2) bekezdése ellentétes a Kpt. 9. §-ával is. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság ezen jogszabályi rendelkezéseket az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelme folytán a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette.

5. Az Ör. a lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek megvásárlásának lehetőségét elidegenítésre való külön kijelölés nélkül, vagy az elidegenítésre való külön kijelölés alapján teszi lehetővé. Az indítvány által támadott rendelkezéseknek ezek a szabályai nem hozhatók összefüggésbe sem az Áht.-nak, sem pedig a Kpt.-nek az indítványozó által felhívott rendelkezéseivel, így ebben az összefüggésben azok törvényellenessége sem merülhet fel. A törvényellenesség hiányában értelemszerűen nem állapítható meg az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelme sem, ebből következően az Alkotmánybíróság az Ör. 4. § (3) bekezdése, a 7. § (2) és (4) bekezdésének egésze, valamint 29. § (1) bekezdésének első mondata alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

Az Alkotmánybíróság a jelen határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-a alapján rendelte el.

Budapest, 2010. december 14.

Dr. Bihari Mihály s. k., *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1363/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 192. számában

197/2010. (XII. 17.) AB határozat**A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!**

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet törvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a helyi önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 42/2006. (10. 24.) Kgy. sz. rendelet 10. §-a alkotmányellenes, ezért azt e határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a helyi önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 42/2006. (10. 24.) Kgy. sz. rendelete 6. §-a és 8/A. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s**I.**

1. A Dél-alföldi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője (a továbbiakban: hivatalvezető) törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva törvénysértőnek találta Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének (a továbbiakban: Közgyűlés) a helyi önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 42/2006. (10. 24.) Kgy. sz. rendeletének (a továbbiakban: Ör.) 6., 8/A. és 10. §-ait, valamint az Ör. módosítása tárgyában hozott 21/2007. (04. 10.) Kgy. sz. rendeletének (a továbbiakban: Örm.) 4-5. §-ait. A hivatalvezető megállapította, hogy a Közgyűlés az Ör. 6. és 8/A. §-ainak megalkotásával túllépte a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 20. § (2) bekezdésében, valamint a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Pttv.) 14. § (1) bekezdésében foglalt rendeletalkotási felhatalmazást, mert a törvényben tételesen meghatározott személyi körön túlmenően másnak, így a Tanácsadó Testületek vezetőinek és tagjainak, valamint a részönkormányzat tagjainak képviselői alapdíjat, illetve juttatást állapított meg. Az Ör. 10. §-át pedig az indítványozó azért tartotta törvényellenesnek, mert olyan juttatási formát – napidíjat – szabályozott, amely nem szerepel a Pttv.-ben. A hivatalvezető – miután az e tárgyban tett törvényességi észrevételét a Közgyűlés elutasította – az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján az Alkotmánybírósághoz fordult és az Alkotmány

44/A. § (2) bekezdésének sérelmére hivatkozással kezdeményezte az Ör. és az Örm. fent hivatkozott szakaszainak a megsemmisítését.

2. Az Örm. indítvánnyal támadott rendelkezései az Ör.-be beépültek, ezért az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint azok alkotmányossági vizsgálatát az Ör.-nél végzi el. [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 24, 81.]

II.

1. Az Alkotmány érintett szakasza:

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

2. Az Ötv. vizsgálatba bevont rendelkezése:

„20. § (2) A képviselő-testület a települési képviselőnek, a bizottsági elnöknek, a bizottság tagjának, a tanácsnoknak – törvény keretei között – rendeletében meghatározott tiszteletdíjat, természetbeni juttatást állapíthat meg.”

3. A Pttv. vizsgálattal érintett részei:

„14. § (1) A képviselő-testület az önkormányzati képviselő (a továbbiakban: képviselő), a bizottság elnöke, tagja és a tanácsnok részére – megválasztásának időpontjától megbízatása megszűnéséig – tiszteletdíjat és természetbeni juttatást állapíthat meg.

(2) A képviselő részére, ha két képviselő-testületnek is tagja, mindkét testület megállapíthat tiszteletdíjat, természetbeni juttatást.

(3) A polgármester képviselőként tiszteletdíjat nem kaphat.”

„16. § (1) A képviselő-testület a képviselőt és a bizottság nem képviselő-testületi tagját a következő természetbeni juttatásban részesítheti:

a) az önkormányzat közigazgatási területén a tömegközlekedési eszközök igénybevételére jogosító utazási bérlet,

b) önkormányzati intézmény által nyújtott szolgáltatás kedvezményes vagy térítésmentes igénybevétele, a közüzemi szolgáltatások kivételével,

c) a képviselői tevékenységet segítő közlöny, kiadvány, szakfolyóirat előfizetése.

(2) Az (1) bekezdés szerinti természetbeni juttatás mentes a személyi jövedelemadó fizetés alól.”

„18. § (1) A polgármesternek a polgármesteri tisztsége ellátásával összefüggő, a képviselőnek a képviselő-testület képviselőletében vagy megbízásából végzett tevékenységével összefüggő, általa előlegezett, számlával igazolt, szükséges költségét meg kell téríteni. A képviselői költségek kifizetését a polgármester engedélyezi.”

4. Az Ör. felülvizsgált rendelkezése:

„10. § A település széleskörű testvérvárosi kapcsolataira is tekintettel, a külföldi kiküldetés időtartamára e rendelet mellékletében foglaltak alapján állapítható meg napidíj.”

III.

Az indítvány részben megalapozott.

1. „A választópolgárok a helyi önkormányzathoz való alkotmányos alapjoguk gyakorlására, a helyi közügyek önálló, demokratikus intézésére önkormányzati képviselőket választanak. Az önkormányzati képviselők képviselői tevékenységüket társadalmi megbízatás keretében végzik. Az önkormányzati képviselői munka eredményes ellátása érdekében azonban az Ötv. garanciális rendelkezéseket is megállapít, főként abból a célból, hogy a társadalmi megbízatás ellátása miatt ne érje anyagi hátrány az önkormányzati képviselőt. Az Ötv. 20. § (2) bekezdése kimondja, hogy a képviselő-testület a települési képviselőnek, a bizottsági elnöknek, a bizottság tagjának, a tanácsnoknak – törvény keretei között – rendeletében meghatározott tiszteletdíjat, természetbeni juttatást állapíthat meg. Ennek megfelelően a Ptv. 18. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy a képviselő munkájával összefüggésben felmerült, az általa előlegezett és számlával igazolt, szükséges költségeit meg kell téríteni. A költségtérítéssel kapcsolatban tehát a törvény nem keretszabályokat, hanem kógens rendelkezést tartalmaz.” [60/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 984, 987.] „A tiszteletdíj és egyéb juttatás megállapításakor a képviselő-testület a rendeletét törvény felhatalmazása alapján, törvény végrehajtására alkotja, nem lépheti át a felhatalmazás kereteit.” [48/2002. (X. 11.) AB határozat, ABH 2002, 623, 627.]

A Ptv. 14. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület az önkormányzati képviselő (a továbbiakban: képviselő), a bizottság elnöke, tagja és a tanácsnok részére – megválasztásának időpontjától megbízatása megszűnéséig – tiszteletdíjat és természetbeni juttatást állapíthat meg. A tiszteletdíj megállapításának szabályait a Ptv. 15. §-a tartalmazza, a természetbeni juttatások körét pedig a Ptv. 16. §-a határozza meg. Egyik helyen sem állapított meg a jogalkotó napidíj címén járó juttatást, mint a képviselők számára kifizethető díjat. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint törvény felhatalmazása alapján kizárólag a felhatalmazás keretei között szabályozhat a képviselő-testület, a felhatalmazás kereteit túllépő, azt meghaladó önkormányzati szabályozás ellentétes a törvénnyel, sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglaltakat [6/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 217.; 39/2001. (X. 19) AB, ABH 2001, 691. stb.]. Mivel az Ör. olyan jogcímen adott juttatást szabályoz, amit a Ptv. nem ismer el, ezért a Képviselő-testület a Ptv. által adott szabályozási felhatalmazás kereteit túllépte, így az Alkotmánybíróság az Ör. alkotmánysértő 10. §-át megsemmisítette.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az Ör. 6. §-át a Közgyűlés 21/2007. (04.10.) Kgy. sz. rendelete hatályon kívül helyezte; továbbá az Ör. 8/A. §-át a Közgyűlés 48/2008. (10.02.) Kgy. sz. rendelete hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság e rendelkezések tekintetében eljárását az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü határozat (ABK 2009, január, 3.) 31. § a) pontja alapján – mivel az indítvány tárgytalanná vált – megszüntette.

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

Budapest, 2010. december 14.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 121/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 192. számában

198/2010. (XII. 17.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Budapest XI. kerület Újbuda Önkormányzatának Képviselő-testülete által a közterületek használatáról és rendjéről alkotott 17/2008. (VII. 8.) ÖK sz. rendelet 2. § (4) bekezdés a) pontja alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a Budapest XI. kerület Újbuda Önkormányzatának Képviselő-testülete által a közterületek

használatáról és rendjéről alkotott 17/2008. (VII. 8.) ÖK sz. rendelet (a továbbiakban: Ör.) 2. § (4) bekezdés a) pontjába foglalt azon rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását kérte, amely megtiltja közterület-használati hozzájárulás megadását mozgóboltból történő árusításra.

Az indítványozó országos hálózattal rendelkező mozgóbolti tevékenységet végző gazdálkodó szervezet. A mozgóbolti tevékenység jellemzője, hogy az kizárólag közterületen végezhető tevékenység, amelynek használatára az illetékes önkormányzat hozzájárulása alapján van lehetőség. Egészen 2008. december 31-ig az önkormányzattal évente megkötött közterület használati megállapodás alapján használta az indítványozó mozgóbolti tevékenysége céljára a közterületet a XI. kerületben. Az önkormányzat 2008 nyarán fogadta el az Ör.-t, amely 2008. december 18-án lépett hatályba. Az Ör. 2. § (4) bekezdésének a) pontja a mozgóboltok számára gyakorlatilag megtiltotta a közterület-használatot azzal, hogy kimondta mozgóbolti tevékenység céljára nem lehet közterület-használati hozzájárulást adni. Ezt követően az önkormányzat a közterület-használati hozzájárulást megtagadta.

Az indítványban kifejtett álláspont szerint a vitatott szabályozás sérti az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében szabályozott vállalkozáshoz való jogot, valamint a gazdasági verseny szabadságát, mert a kizárólag mozgóbolti tevékenységgel foglalkozó társaság tevékenységét a kerületben ellehetetleníti. Sérti az Alkotmány 70/A. §-át is, mert más kereskedelmi tevékenységet végző társaságokhoz képest, súlyosan diszkriminatív rendelkezést alkalmaz a mozgóbolti tevékenységet végző társaságokkal szemben.

Az indítványozó hivatkozik arra is, hogy az Ör. vitatott szabályának elfogadásával az önkormányzat megsértette az Alkotmány 44/A. §-ának (2) bekezdését is, mert ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. A mozgóbolti tevékenységet központi jogszabály, a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény és az üzletek működésének rendjéről, valamint az egyes üzlet nélkül folytatható kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 133/2007. (VI. 13.) Korm. rendelet szabályozza. E jogszabályok alapján a mozgóbolti tevékenység országosan megengedett tevékenységnek minősül. Az indítványozó nem vitatja azt, hogy az önkormányzat a közterület-használatát szabályozó rendeletében a közterületek rendjének biztosítása érdekében a mozgóbolti árusítást korlátozhatja, feltételekhez kötheti, azonban e rendelkezéseknek a közterület-használat rendjének biztosításával összefüggő indoka kell, hogy legyen. Az önkormányzatnak nincs hatásköre arra, hogy a törvény, illetőleg kormányrendelet által megengedett gazdasági tevékenység folytatását az önkormányzat a működési területén megtiltsa. Márpedig azzal, hogy az Ör. kizárja a közterület-használati hozzájárulás megadásának lehetőségét, megtiltja működési területén a mozgóbolti tevékenység folytatását.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítványozó által felhívott rendelkezései:

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

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

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

2. Az Ör.-nek az indítványozó által vitatott szabálya:

„2. § (4) Nem adható közterület-használati hozzájárulás: (...)

a) a 133/2007. (VI. 13.) Korm. rendelet szerint lakócsiból, valamint mozgóboltból, mozgóbüféből történő árusításra,”

III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a vitatott szabályozás sérti-e az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, az önkormányzat rendelkezik-e hatáskörrel a közterületen történő árusítás jogszabályi korlátozására.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 8. §-a alapján a helyi közutak és közterületek fenntartása a települési önkormányzat feladata. Az Ötv. 63/A. § h) pontja a fővárosban a fővárosi közgyűlés hatáskörébe utalja a közterület-használat rendjének szabályozását. Az Ötv. 65/A. § (2) bekezdése pedig kimondja: „A közgyűlés feladatkörében alkotott rendelete végrehajtása érdekében felhatalmazást adhat kerületi képviselő-testületnek rendeletalkotásra. Az e tárgykorban alkotott kerületi rendelet nem terjeszkedhet túl a fővárosi közgyűlés rendeletében foglalt felhatalmazáson. A kerületi képviselő-testület rendelete nem lehet ellentétes a közgyűlés rendeletével.”

Az Ötv. e rendelkezései alapján alkotta meg a fővárosi közgyűlés a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendeletet (a továbbiakban: Kgyr.), amelynek 2. § (1) bekezdése felhatalmazza a kerületi önkormányzatok képviselő-testületeit arra, hogy a fővárosi rendelet keretei között a helyi sajátosságok figyelembevételével szabályozzák a tulajdonukban levő közterületek használatát és rendjét. A Kgyr. 5. § (3) bekezdése felhatalmazást ad a kerületi önkormányzatoknak arra is, hogy a Kgyr.-ben szabályozottakon túl

további olyan eseteket határozzon meg rendeletében, amelyekben nem adható a közterület-használati hozzájárulás.

Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy a képviselő-testület törvényben szabályozott felhatalmazás alapján alkotta meg az Ör.-t és rendelkezett annak keretében a közterület kereskedelmi célú használatáról.

A mozgóbolti kereskedelmi tevékenységet a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény, valamint a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet szabályozza. E jogszabályok határozzák meg a kereskedelmi tevékenységek végzésének általános szabályait, feltételeit és a mozgóbolti tevékenységre vonatkozó sajátos előírásokat, amelyeket a kereskedelmi tevékenység e formájának gyakorlása során érvényesíteni kell.

Az Alkotmánybíróság 1991 óta követett állandó gyakorlata szerint, ha valamely magatartást központi jogszabályok megengednek, a képviselő-testület rendeletében nem tilthatja meg azt az önkormányzat egész illetékességi területére kiterjedő hatállyal. [Előszőr: 63/1991. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1991, 470, 471–472.; ld. még: 17/1998. (V. 13.) AB határozat, ABH 1998, 155, 157–158.]

Miután a mozgóbolti kereskedelem egyik sajátossága, hogy közterületen végzett tevékenység, ezért a közterület-használat rendjét meghatározó szabályozás szükségképpen érinti a mozgóbolti tevékenységet. A kerületi önkormányzat a közterület-használat rendjét szabályozó rendeletében a közterületek rendeltetésszerű használatának biztosítása érdekében a mozgóbolti árusítást korlátozhatja, feltételekhez kötheti, azonban a korlátozásnak a közterületek rendjének biztosításával összefüggő indoka kell, hogy legyen. [93/2007. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2007, 1016, 1018.] Az Ör. nem a közterület rendjének biztosítása érdekében alkotott a mozgóbolti tevékenység gyakorlására szabályokat, hanem azzal, hogy a vitatott rendelkezése megtiltja a mozgóbolti tevékenységre közterület-használati hozzájárulás kiadását, egyúttal megtiltotta az önkormányzat működési területén a kereskedelmi tevékenység e formájának gyakorlását. Az Ör.-ben szabályozott közterület-használati hozzájárulás hiányában a központi jogszabályok által megengedett mozgóbolti tevékenység az önkormányzat működési területén nem gyakorolható.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a képviselő-testület az Ör. vitatott szabályának megalkotása során túllépte jogalkotási felhatalmazása kereteit, s ezzel megsértette az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését.

2. Az Ör. 2. § (4) bekezdés *a*) pontja sérti az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség követelményét is.

Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt rendelkezést a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alkotmány e rendelkezése az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetést tiltja,

amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Kimondta, hogy az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki, abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem alapvető alkotmányos jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánynak ez az általános jogegyenlőségi követelménye arra vonatkozik, hogy az állam, mint közhatalom a jogok és kötelezettségek elosztása során köteles egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kezelni a jogalanyokat, a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel, elfogulatlansággal és méltányossággal kell értékelnie. [Előszőr: 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.]

Amíg az Ör. a kereskedelmi tevékenységet végző vállalkozók számára az Ör.-ben szabályozott feltételek teljesítése esetében lehetőséget ad arra, hogy az önkormányzat tulajdonában álló közterületen létesített üzlethelyiségben, pavilonban kereskedelmi tevékenységet végezzenek, addig a mozgóbolti tevékenységet végzők számára kizárja a közterület-használati hozzájárulás megszerzésének lehetőségét. A közterület-használati hozzájárulás kizárása a mozgóbolti tevékenységet végző vállalkozó esetében a vállalkozáshoz való jog gyakorlásának más kereskedelmi vállalkozásoknál erőteljesebb korlátozását jelenti.

A képviselő-testület az Ör. 2. § (4) bekezdés *a*) pontjának megalkotása során nem mérlegelte azonos körültekintéssel és méltányossággal a kereskedelmi tevékenységet végző vállalkozások sajátosságait, érdekeit, ezért ez a szabályozás sérti a jogegyenlőség követelményét. [ld.: 93/2007. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2007, 1016, 1019–1020.]

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 2. § (4) bekezdés *a*) pontja alkotmányellenes, ezért azt megsemmisítette.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Ör. vitatott rendelkezésének alkotmányellenességét az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése, valamint 70/A. §-a alapján megállapította, az indítványozó által felvetett további alkotmányossági kifogásokat nem vizsgálta.

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

Budapest, 2010. december 14.

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 655/B/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 192. számában

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI

882/E/2002. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvénnyel összefüggő,

mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt, amely szerint a törvényalkotó az Alkotmány 16. §-át és 67. § (1) bekezdését sértő alkotmányellenes helyzetet idézett elő azzal, hogy nem minősítette bűncselekménynek az azonos nemű 18. év feletti és 14–18. év közötti személyek szexuális kapcsolatát, amennyiben közöttük függő, illetve alárendelt helyzet van, elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvénnyel (a továbbiakban: Btk.) összefüggő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése iránt fordult az Alkotmánybírósághoz.

Álláspontja szerint azt követően, hogy az Alkotmánybíróság a 37/2002. (IX. 4.) AB határozatban (ABH 2002, 230., a továbbiakban: Abh1.) megsemmisítette a Btk. 199. §-át, büntetőjogi szankció nélkül maradtak azok a „homoszexuális” magatartások, amelyek 14–18 éves személyeket érintenek olyan élethelyzetekben, amelyekben a fiatalok és a felnőtt között függő, alárendeltségi viszony van. A törvényalkotó e magatartások büntetlenül hagyásával az Alkotmány 16. §-ából és a 67. § (1) bekezdéséből folyó jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, ami alkotmányellenes helyzetet idézett elő.

2. Az Alkotmánybíróság – figyelemmel az új Büntető Törvénykönyv akkor folyamatban volt előkészítésére – megkereste az igazságügy-minisztert.

II.

Az indítványban hivatkozott jogszabályi rendelkezések:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„16. § A Magyar Köztársaság különös gondot fordít az ifjúság létbiztonságára, oktatására és nevelésére, védelmezi az ifjúság érdekeit.”

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

2. A Btk. megsemmisített rendelkezése:

„Természet elleni fajtalanság

199. § Az a tizennyolcadik életévét betöltött személy, aki ennél fiatalabb, azonos nemű személlyel fajtalankodik, büntetést követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben – azonosan a 964/B/2005. AB határozattal (ABK 2010. szeptember, 1075, 1075–1076.) elbírált ügyhöz – azokból a korábbi határozataiból indult ki, amelyekben a hiányzó vagy hiányosnak vélt büntető anyagi jogi szabályozás tekintetében fejtette ki az álláspontját. Az Alkotmánybíróság több határozatban fogalmazta meg, hogy a bűncselekménnyé nyilvánításnál széles körben érvényesül a törvényhozó szabadsága. A határozatok elvi mondandóját a hátrányos megkülönböztetés tilalma büntetőjogi szankcionálásának alkotmányossági kérdéseiről szóló 41/2007. (VI. 20.) AB határozat összegezte (ABH 2007, 551, 558–561.), aminek a jelen ügyben releváns megállapításai a következők:

Az Alkotmánybíróság – az egyébként nem büntetőjogi tárgyú – 21/1996. (V. 17.) AB határozatban az erkölcsi alapú magatartásokkal összefüggésben rögzítette, hogy a bűncselekmények megállapítása törvényhozói kompetencia, és így a demokratikus többségi vélemény érvényesülésének tere; kivételes esetekben azonban itt is érvényesülhet az alkotmánybírósági kontroll (ABH 1996, 74, 82.). Ezt megerősítette a 20/1999. (VI. 25.) AB határozat: „Valamely magatartás bűncselekménnyé nyilvánítása [csakúgy, mint szabálysértéssé nyilvánítása (987/B/1990/3. AB határozat, ABH 1991, 527, 530.)], ezzel kapcsolatban társadalomra veszélyességének mérlegelése a jogalkotó feladata. (...) Az Alkotmánybíróság nem jogosult arra, hogy új bűncselekményi tényállások megállapítására kötelezze a jogalkotást, sem arra, hogy különös részi tényállások részleges megsemmisítésével addig nem büntetendő magatartásokat is büntethetővé tegyen.” (ABH 1999, 159, 163.)

Az Alkotmánybíróság általánosságban is megerősítette, hogy a jogalkotónak széles körű mérlegelési joga van – az Alkotmányból fakadó követelmények megtartása és a büntetőjog dogmatikai szabályainak figyelembevétele mellett – adott magatartás bűncselekménnyé nyilvánításában,

súly szerinti differenciálásában, illetve a felelősség körének és a felelősség alóli mentesülésnek a differenciálásában (167/B/2000. AB határozat, ABH 2002, 1113, 1121.).

A törvényhozó szabadságát az Alkotmánybíróság határozatai más megközelítésben is részletezték. Adott magatartás büncselekményi és szabálysértési alakzatának elhatárolása kérdésében az Alkotmánybíróság a 871/B/1994. AB határozatban megállapította: valamely jogellenes cselekmény – annak társadalomra veszélyességére tekintettel – szabálysértéssé, illetőleg büncselekménnyé nyilvánítása a jogalkotó hatásköre (ABH 2000, 582, 587.). A társadalmilag káros magatartások szabálysértésként vagy büncselekményként való szankcionálásával kapcsolatosan az 1233/B/1995. AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette: önmagában az a megoldás, illetve szabályozási mód, hogy a Btk. akár az elkövetői, akár a sértetti oldalon meghatározott személyi kört emel ki, és ehhez fűzi a büncselekmény törvényi tényállásának megvalósulását vagy valamely minősítő körülmény létrejöttét, nem kifogásolható, ez a jogalkotó kompetenciájába tartozik. Ennek oka a védett jogi tárgyak eltérő voltával, avagy az egyes büncselekményfajták speciális, kiemelt jellegével függ össze, sőt gyakran azzal is, hogy valamely alanyi tényező hiányában egy magatartás nem valósít meg büncselekményt. Az elkövetők vagy a sértettek személyi körének kiemelése alkotmányjogi szempontból nem tekinthető a törvény előtti egyenlőség sérelmének és nem minősíthető sem pozitív, sem negatív diszkriminációnak, amennyiben a megkülönböztetés nem önkényes vagy nem ésszerűtlen. (ABH 2000, 619, 620.) Az általános jogegyenlőség alapelveként való deklarálása és a hátrányos megkülönböztetés tilalma tehát nem értelmezhető akként, hogy az egyes büncselekmények (büntetendő emberi magatartások) eltérő jellegéből, természetéből, avagy a büntetőjog által védett jogi tárgyak különbözőségéből fakadóan egyes elkövetői vagy sértetti kategóriákat ne lehessen eltérő szabályozás alá vonni (ABH 2000, 619, 621.).

A törvényhozó szabadságát hangsúlyozta az Alkotmánybíróság az 1427/B/1995. AB határozatban is. Az egyes büncselekmények, és ezeken belül az alapeset, valamint a minősített eset szabályozása, a törvényi tényállási elemek, az egyes elkövetési magatartások, ezeken belül az egyes fordulatok, a kiemelt minősítő körülmények, valamint mindezekhez igazodóan a törvényi büntetési tételek meghatározása, a jogalkotó – a törvényhozás – hatáskörébe tartozik. Alkotmányos követelmény természetesen, hogy a büntetőjogi szabályozás ne sértse az Alkotmány rendelkezéseit, különösen pedig, hogy ne sértse az Alkotmány által deklarált emberi jogokat, valamint a jogállamiság, és ezen belül a jogbiztonság elvét. Az Alkotmány egyetlen rendelkezéséből sem vezethető le azonban olyan követelmény, hogy a jogalkotó milyen módon és arányban szankcionálja valamely büncselekmény alapesetét és minősített esetét, büntetési és vétségi alakzatát, és az sem, hogy milyen, egymástól eltérő elkövetési magatartásokat von azonos büntetési tétel alá. (ABH 2000, 624, 626.)

2. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 49. §-ában meghatározott mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a jogalkotó a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság nemcsak akkor állapít meg alkotmányellenes mulasztást, ha az adott tárgykorre vonatkozóan semmilyen jogszabály nincs, hanem akkor is, ha az adott kérdésben van ugyan szabályozás, de alapvető jogok érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve, ha a hiányos szabályozás alapvető jogok érvényesítését veszélyezteti. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításához két feltételnek kell együttesen megvalósulnia: a jogalkotó mulasztásának és az ennek folytán előidézett alkotmányellenes helyzetnek. [62/2006. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2006, 697, 704.]

Az Alkotmánybíróság ennek megítélésében az Abh1.-ben, valamint az Alkotmány 16. §-ával és 67. § (1) bekezdésével összefüggésben kifejtett tételeket vette alapul.

2.1. Az Alkotmánybíróságnak az Abh1.-ben tett megállapításai közül a jelen ügyben a következők kiemelése indokolt.

„A Btk. 199. § alkotmányosságának kérdésében az Alkotmánybíróság – az indítványok fő érvelésének megfelelően – nem a valamely magatartás büncselekménnyé nyilvánítása vizsgálatánál szokásosan alkalmazott általános alapjogi, ún. szükségesség/arányosság teszt alapján döntött [ennek lényege összefoglalva: 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 117, 123–124.], hanem a testvérek közötti fajtalanúság büntetendőségének alkotmányossági megítélésénél alkalmazott ún. ésszerűségi teszt szempontjai szerinti elemzést végezte el. Ennek első lépéseként az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szabályozás szempontjából kik tekinthetők homogén csoportnak. Ezt követően vizsgálta, hogy a büntetéssel fenyegetett magatartás meghatározásakor a törvényalkotó az alkotmányos követelményeknek megfelelően különböztetett-e a 18 éven felüli elkövetők, illetve a 14–18 év közötti sértettek (dogmatikailag: passzív alanyok) között: mindegyikük szempontjait hasonló figyelemmel és méltányossággal értékelte-e akkor, amikor az egyetértő, kölcsönös beleegyezésen alapuló homoszexuális kapcsolatot büntetni rendelte, a heteroszexuális kapcsolatot viszont nem.” (ABH 2002, 230, 243–244.)

„A törvényalkotó a Btk. 199. §-ában meghatározott büncselekmény jogi tárgyát az ifjúság egészséges irányú szexuális fejlődésében határozza meg. Az Alkotmány 67. § (1) bekezdése alapján e korosztály minden egyes tagjával szemben fennáll az állam alkotmányos kötelezettsége, hogy védelmet nyújtson a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez, így az egészséges szexuális fejlődéshez is. A védelem jogi felelősségi eszközei között helye van a büntetőjogi büntetésnek is. A büntetőjog eszközei is szükségesek lehetnek annak érdekében, hogy az állam megóvja e korosztályt egyrészt a személyiségfejlődésre káros hatásoktól, másrészt az olyan kockázatvállalásoktól,

amelyekkel kapcsolatban életkoránál (az ettől függően feltevezett testi, szellemi, erkölcsi és társadalmi érettségénél) fogva nem képes megismerni és értékelni sem a választható lehetőségeket, sem pedig választása következményeit saját személyiségére, illetve későbbi életére és társadalmi beilleszkedésére [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74.]” (ABH 2002, 230, 244.)

„Az Alkotmánybíróság e döntésben is megerősíti, hogy az ifjúság egészséges szexuális fejlődését szolgáló büntetőjogi eszközök meghatározása törvényhozói kompetencia, így a demokratikus többségi vélemény és érzület érvényesülésének tere [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 82.]. A törvényhozó azonban köteles figyelembe venni azokat a korlátokat is, amelyek az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdéséből következnek. (...)

A büntető törvénnyel történő megkülönböztetésnek kellő súlyú alkotmányos indokok kell alapulnia. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság ilyen indokot nem állapított meg. Az Alkotmány 67. § (1) bekezdéséből következő állami kötelezettség sem elegendő súlyú alkotmányos indok arra, hogy a gyermekek egészséges szexuális érését a felnőttek befolyásától büntetőjogilag védő szabályok a védett kortól különbözően határozzák meg csupán attól függően, hogy a szexuális kapcsolat azonos vagy különböző nemű személyek között létesül.

A heteroszexuális és a homoszexuális érés folyamatában meglévő esetleges eltéréseket kétségtelenül felerősíti a homoszexuális kapcsolatot meg nem értéssel, illetve elutasítással fogadó társadalmi környezet. [Ezt igen részletesen elemezte az Alkotmánybíróság a 21/1996. (V. 17.) AB határozatban, ABH 1996, 74.] Különbségek mutathatóak ki a fiúk és a lányok között is a serdülőkori személyiségfejlődésben. Történelmileg ezek az eltérések vezettek – többek között – a férfiak és a nők közötti szexuális kapcsolat eltérő büntetőjogi megítéléséhez az európai országok többségében.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban ezek a különbségek nem jelentenek ésszerű és objektív igazolást arra, hogy az állam különbözőképpen határozza meg a védett kort. Sem az Alkotmány 67. § (1) bekezdéséből, illetve 15. §-ából, sem pedig – az Alkotmány 7. § (1) bekezdésére figyelemmel – a gyermekek jogaival kapcsolatos nemzetközi kötelezettségvállalásból (a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény) nem következik, hogy az állam önmagában a szexuális irányultság alapján különböző mértékben avatkozzon be ebbe a komplex, az ember személyiségének kiteljesedése szempontjából rendkívül fontos és bonyolult folyamatba a jogi felelősség rendjében legszigorúbb és az alapvető emberi jogokat szükségképpen érintő büntető hatalom eszközeivel.

Természetesen a törvényhozó megítélésére tartozik, hogy a büntetőjogi szabályozás megfelel-e a gyermekek védelmével kapcsolatos állami kötelezettségnek, vagy pedig vannak olyan, a fiatalkorú és a felnőtt közötti függő, alárendeltségi viszonyból adódó élethelyzetek, amelyek-

ben a 14–18 éves korosztályokat további magatartások bűncselekménnyé nyilvánításával kell védeni a 18 éven felüliekkel létesített szexuális kapcsolatok ellen. Az Alkotmánybíróság ezúttal is hangsúlyozza: nem jogosult arra, hogy új bűncselekményi tényállások megállapítására kötelezze a jogalkotást, sem arra, hogy különös részi tényállások részleges megsemmisítésével addig nem büntetendő magatartásokat is büntethetővé tegyen.” (ABH 2002, 230, 244–246.)

2.2. Az Alkotmánybíróság a tartás elmulasztása bűncselekményének büntethetőségét megszüntető ok alkotmányossági vizsgálatok az 1091/B/1999. AB határozatban (ABH 2002, 1018., a továbbiakban Abh2.) megállapította: „Az Alkotmány 67. §-a a gyermek oldaláról közelítve deklarálja a védelemhez és gondoskodáshoz való jogot, amely jog egyben kötelezettséget keletkeztet a család, a társadalom és az állam oldalán. A kötelezettség alanyainak ezzel kapcsolatos konkrét magatartását, feladatait, a velük szemben megfogalmazott elvárásokat számos törvény és a hozzájuk kapcsolódó végrehajtási szabály-együttes tartalmazza. (...)

A jogi szabályozásból is kitűnően a gyermekekről való gondoskodás komplex feladat, amely magában foglalja többek között a gyermekjóléti alapellátások biztosítását, a megfelelő oktatási és egészségügyi alrendszerek működtetését éppen úgy, mint a gyermekek családban történő nevelkedésének elősegítését. Ebben a rendszerben az egyes kötelezettek feladatainak nagyságrendje és eszközei között szükségképpen súlypontbeli eltolódások vannak. Az Alkotmány 16. §-a a kötelezettségek alanyai közül az államot az alaptörvény szintjén is kiemeli, amikor államcélként előírja, hogy az államnak különös gondot kell fordítania az ifjúság létbiztonságára és védelmeznie kell az ifjúság érdekeit.

Az Alkotmány e két rendelkezésének összevetéséből kitűnik, hogy az állam a gyermekek 67. § (1) bekezdésében biztosított jogainak érvényesülését a 16. §-ban előírt kötelezettségeinek teljesítésével tudja hatékonyan szolgálni. Az állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése jogi aktivizmust kíván meg, vagyis a jogrendszer alakítása során tekintettel kell lenni a különböző jogágak – jelen esetben a családjog és a büntetőjog – normatív és intézményes összefüggéseire. A jogrendszer egészének működésében pedig tükröződnie kell a különböző állami feladatok teljesítéséből fakadó jogi és jogon kívüli érdekek kiegyensúlyozott összemérésének. Ennek érdekében az Alkotmányban megfogalmazott elvek mentén mindenekelőtt a jogalkotó feladata az egyes jogágak intézmény- és eszközrendszerének olyan alakítása, amely lehetővé teszi fent megjelölt államcél és a jogok biztosításának összehangolását.” (ABH 2002, 1081, 1085–1086.)

3. A törvényhozó az Abh1. után valóban nem alkotott olyan bűncselekményi tényállást, amelyben a 18 év feletti személyek 14–18 év közötti személlyel létesített szexuális viszonyát büntetni rendeli, amennyiben a 14–18 év közötti fiatal a felnőttkorú nevelése, felügyelete, gondozása vagy

gyógykezelése alatt áll. E tényezőket a Btk. az erőszakos közönség (197. §), a szemérem elleni erőszak (198. §), valamint a megrontás (201–202. §) és a kerítés (207. §) tényállásánál súlyosabb büntetést érdemlő körülménynek tekint. A Btk. 202/A. § pedig büntetni rendeli azt, aki a 14–18 év közötti személlyel ellenszolgáltatás fejében közösül vagy fajtalanodik.

Az Alkotmánybíróság az Abh1 és Abh2.-ben kifejtett elveket és megállapításokat fenntartva, valamint a Btk. szabályait figyelembe véve úgy ítélte meg, hogy az indítványozó által igényelt – egyébként a diszkrimináció tilalmának meg nem felelő – törvényi szabályozás elmaradása nem alkotmányellenes helyzetet előidéző mulasztás. A 18. éven felüliek és 14–18 év közötti fiatalok konszenzuális szexuális kapcsolatából azon magatartások kiválasztása, amelyeket bűncselekményként szankcionálni kell, a törvényhozó feladata. Ennek megoldása során természetesen szem előtt kell tartania az Alkotmány rendelkezéseit, ezek között az Alkotmány 16. §-át és 67. § (1) bekezdését is, de figyelemmel kell lennie az Alkotmány 54. § bekezdésében rögzített emberi méltósághoz való jogra és a 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott diszkrimináció-tilalomra is.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Btk.-val összefüggő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2010. december 14.

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.,
előadó alkotmánybíró

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

Dr. Stumpf István
alkotmánybíró helyett

87/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az egészségügyi szolgáltatók Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet egésze, 27. § (1)–(3) bekezdése és 28. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az egészségügyi szolgáltatók Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelettel összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az egészségügyi szolgáltatók Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet 27. § (4)–(8) bekezdése, valamint 28. §-a 2009. április 1-ig hatályos szövege alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok tárgyában az eljárást megszünteti.

4. Az Alkotmánybíróság egyebekben az indítványokat visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett az egészségügyi szolgáltatók Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 27. §-a, 28. §-a, illetőleg az ezt módosító, az egészségügyi szolgáltatók Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 293/2002. (XII. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr1.) 15. §-a, valamint az egészségügyi szolgáltatók Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 264/2003. (XII. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr2.) 12. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. ja-

nuár, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) alapján – egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

1.1. Az első indítványozó módosított indítványában foglaltak szerint a Kr. 27. § (1)–(10) bekezdésében megfogalmazott teljesítményvolumen korlát (a továbbiakban: TVK) alapú finanszírozási módszer az Alkotmány több rendelkezését sérti. Kifejtette, hogy az a szabályozási cél, hogy az állami költségvetés ne kényszerüljön a járulékbévételek kiegészítésére, vagyis „az ellátási szükségletek helyett a finanszírozási lehetőségekhez igazítja az ellátás maximális mértékét”, ellentétben áll a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 4. §-ában foglaltakkal, amely szerint az állam az ellátások teljesítését akkor is biztosítja, ha a szükséges kiadások az Egészségbiztosítási Alapból (a továbbiakban: E. Alap) nem fedezhetők. Egyben e rendelkezések veszélyeztetik mind a betegellátást, mind az egészségügyi intézmények működését, mert következményeként az egészségügyi intézmények várólistát alakíthatnak ki, felerősíti a beteg-továbbküldés gyakorlatát a progresszív ellátást nyújtó (egyetemi) intézményekbe, amelyeket ezáltal alacsonyabb szintű definitív ellátásra kényszeríti. Ha az előbbi intézmények a szakmailag indokolt ellátást adják, „az alacsonyabb ellátási szintet biztosító intézményi körhöz képest negatív diszkriminációban részesülnek,” így a finanszírozás e módja folytán ellehetetlenülnek. Mindez a betegellátás színvonalának csökkenését eredményezheti, „ad absurdum a betegek ellátás nélkül maradhatnak,” a kevésbé jövedelmező szakmák területi hiányának fellépése az egyenlő betegellátási esélyeket rontja.

A fenti indokból az indítványozó a Kr. 27. § (1)–(2) és (8) bekezdését, illetve „közvetetten” (3)–(7) bekezdését az Alkotmány 70/D. §-ába, valamint 70/E. §-ába ütközőnek tartotta, míg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból következő jogbiztonság követelménye azért sérül, mert a rendelkezés „zavaros, a norma címzettje számára követhetetlen,” amelyet alátámaszt az is, hogy számos alkalommal módosította a jogalkotó.

1.2. A második indítványozó a Kr. 27. §-ának (1)–(5) bekezdését módosító Kr1. 15. §-a és a Kr2. 12. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését ugyancsak az Alkotmány 70/D. §-a, valamint 70/E. §-a sérelmére hivatkozással kérte.

A TVK alapú finanszírozás a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való alkotmányos jogot – véleménye szerint – azért sérti, mert az „nem olyan jog, amelynek érvényesülése – valamilyen módon számszerűsíthető, tudományos, statisztikai vagy egyéb módszerekkel – meghatározható lenne,” tartalma „a ténylegesen fennálló adottságokhoz kell, hogy igazodjék, színvonalát a gazdasági lehetőségek és tudományos eredmények mindenkor állása határozza meg.” Ugyanakkor az Alkotmány 70/E. §-ában rögzített egészségügyi ellátáshoz való jog érvényesülése nem választható el azoktól a pénzüsszegektől, amelyek lehetővé teszik az egészségügyi intézmények megfelelő mű-

ködésén keresztül a betegellátást. Ebben a rendszerben azonban nem ahhoz igazodik a finanszírozás, hogy az intézményeknél jelentkezett biztosítottak mennyien és milyen mértékben szorulnak a gondoskodásra, hanem egy „szerencse elemhez”. Ennek eredményeként az intézmények olyan helyzetbe kerülhetnek egy elszámolási időszak végére, hogy nem tudnak eleget tenni feladataiknak, továbbá a nagyforgalmú intézményeknek hátrányt jelent, ha a TVK-t meghaladják, szemben a rosszul működő, alacsony forgalmú intézményekkel, amelyek a teljes térítést megkaphatják. Ezáltal a rendszer igazságtalan és jogsértő mind az intézmények, mind a betegek oldaláról.

1.3. A harmadik indítvány szerint a Kr. 27. §-a az Alkotmány 9. § (1)–(2) bekezdésébe, 70/A. § (1) bekezdésébe és 70/D. § (1)–(2) bekezdésébe ütközik. Az indítványozó kifejtette, hogy a támadott rendelkezés „az egészségügyi piac különböző szereplői” esélyegyenlőségét sérti azért, hogy a TVK egyrészt a 2003. évi anyagi helyzetet tükröző bázisidőszakhoz igazodott, másrészt az egyes szolgáltatásokkal (CT, MRI) összefüggésben eltérő volumenkorlátot szabott meg. „Az adminisztratív finanszírozási elven alapuló diszkrimináció a vállalkozás szabadságát és a piacgazdaság államcélját egyaránt sérti”. A finanszírozás nem ahhoz igazodik, hogy az intézménynél „mennyien és milyen mértékben jelentkeznek a biztosítottak,” így a jobban kihasznált szakrendelések kénytelenek korlátozni tevékenységüket, amely a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelmére is vezet.

1.4. Egy további indítványozó úgy módosította indítványát, hogy a Kr. 27. §-ával és 27/A. §-ával kapcsolatosan kifejtett indokot – miszerint az Alkotmány 70/D. §-a és 70/E. §-a sérül azért, hogy az állam csak a TVK alapján számított teljesítmény alapján finanszírozza az egészségügyi ellátást – a Kr. 2010-ben hatályos 28. §-a tekintetében tartotta fenn. Kiegészítette azzal, hogy a Kr. a szabályozás szintje miatt ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvével, mert az egészségügyi ellátásra vonatkozó szabályokat a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 3. § (1) bekezdésével ellentétben nem törvényben rögzítette, egyben a Kr. 28. §-a ellentétes magasabb szintű jogszabályban, a Tbj. 3. § (2) bekezdésében foglaltakkal, mert korlátozza az állam felelősségét.

1.5. Egy következő indítványozó a Kr. egésze alkotmányossági felülvizsgálatát kérte, mert álláspontja szerint az az élethez és az emberi méltósághoz való jogot [az Alkotmány 54. § (1) és (2) bekezdését] sérti, mert a TVK egyrészt a kapacitások kihasználatlanságához vezet, ugyanakkor a várólisták növekedését eredményezi. Habár a várólistával összefüggő rendelkezéseket az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) és az Ebtv., továbbá ezek végrehajtási rendeletei tartalmazzák, de „sem ezek a jogszabályok, sem a Kr. nem biztosít garanciát, hogy a finanszírozás hiánya miatt várólistára került betegek még

nem sürgősségi ellátásnak minősülő, de éppen a sürgősségi ellátás feltételül szabott állapot megelőzését szolgáló kezelésben részesülhessenek.” Így a finanszírozás módja veszélyezteti az ellátásra várakozó betegek életét, mert „a hosszú várólista miatt a betegek állapota súlyosbodik, ez (...) elhalálózást is eredményezhet.”

Amennyiben e kérelemnek az Alkotmánybíróság nem ad helyt, úgy a Kr. 27. §-a, 28. §-a, valamint 25. számú melléklete alkotmányellenességének megállapítását kérte, mert a TVK-ra vonatkozó szabályok – mint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való alapjogot korlátozó rendelkezések – rendeleti szintű meghatározása a szabályozás szintje miatt az Alkotmány 8. § (2) bekezdését sértik.

Ha az előbbi kérelem sem teljesíthető, úgy az indítványozó a TVK-val és a várólistákkal összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte azzal az indokkal, hogy a Kr. vonatkozó rendelkezései az Alkotmány 70/D. §-ával és 70/E. §-ával ellentétben nem garantálják az ellátáshoz megfelelő időben való hozzájutást, illetőleg azt, hogy a beteg ellátása akkor is biztosítva legyen, ha a szükséges kiadások meghaladják az E. Alap kereteit.

A beadvány azt is tartalmazta, hogy az Alkotmánybíróság hívja fel a jogalkotók figyelmét a jogalkotással kapcsolatos legfontosabb követelmények és jogállami garanciák betartására, mert a Kr. folyamatos módosítása a jogállamiságot sérti, áttekinthetetlen, nincs kellő idő a felkészülésre.

2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ha az indítvány egy módosító rendelkezés tartalma alkotmányellenességének megállapítására irányul, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg. [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 935/B/2002. AB határozat, ABH 2004, 1690, 1692.] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a jelen ügyben nem a Kr1. és a Kr2. támadott szövegrészére, hanem a Kr. ezt inkorporáló szövegrészére nézve folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot.

3. Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény (a továbbiakban: Eftv.), illetőleg az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2008. évi CVI. törvény, illetőleg az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény végrehajtásáról szóló 337/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Eftv.vhr.) az egészségügyi finanszírozás rendjére, így a kapacitások felosztására, elvonnására, átcsoportosítására, a többletkapacitásra, külön jogszabály szerint befogadott kapacitásokon nyújtott szakellátások finanszírozására részletes szabályokat tartalmaztak. Ennek nyomán a Kr. támadott rendelkezései is számos esetben módosultak. A Kr. 27. §-ának, 27/A. § (1)–(2) bekezdésének és 28. §-ának jelenleg hatályos szövegét az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból

történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 232/2009. (X. 16.) Korm. rendelet 1-2. és 4. §-a, az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 58/2009. (III. 18.) Korm. rendelet 8. §-a, az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény végrehajtásáról szóló 337/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet és az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 360/2009. (XII. 30.) Korm. rendelet 13. §-a, az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 291/2009. (XII. 18.) Korm. rendelet 7-8. §-a állapította meg.

Hatályát veszített jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára csak kivételesen, a konkrét normakontroll eseteiben: az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés és az Abtv. 48 §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz alapján kerülhet sor. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatot a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag a korábbival azonos és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma. [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 579, 581.; 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.]

A Kr. jogszabályi környezete, annak egésze, ezen belül a támadott rendelkezések szerkezete, tartalma lényegesen megváltozott, és a 27-28. § már nem tartalmazza a támadott szöveget, míg a 25. számú melléklet 2007. évre vonatkozik. A Kr. 27. §-ának hatályos (1)–(3) bekezdése azonban a TVK-t, mint finanszírozási módszert továbbra is alkalmazza, így az indítványozók által felvetett alkotmányossági probléma ebben a vonatkozásban, illetőleg a szabályozás szintjét illetően változatlanul fennáll. Ugyancsak vizsgálandó a Kr. módosított indítvánnyal érintett, jelenleg hatályos 28. §-a. Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot az utóbbi rendelkezések tekintetében elvégezte, míg a Kr. egyéb támadott szabályai alkotmányellenessége megállapítására vonatkozó eljárást az Ügyrend 31. § a) pontja, illetőleg a melléklet tekintetében – az indítvány okafogyottsága miatt – a 31. § e) pontja értelmében megszüntette.

II.

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

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései:

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

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

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

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

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

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

(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.”

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

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

2. A Kr. vizsgált szabályainak az ügy elbírálásakor hatályos szövege:

„27. § (1) A finanszírozási szerződésben meghatározható a szolgáltató által nyújtható szolgáltatások köre, a szolgáltatásvolumen, a teljesítményvolumen, a teljesítés időbeli ütemezése és a többletjellemző elszámolásának feltételei és mértéke.

(2) A teljesítményvolumen (a továbbiakban: TVK) a járóbeteg-szakellátásra – ideértve a 32. § szerinti CT, MRI vizsgálatokat is -, az aktív fekvőbeteg-szakellátásra vonatkozóan éves szinten, illetve időarányosan, – az ellátási igények 28. számú mellékletben meghatározott országos szezonális index szerinti változásának figyelembevételével – havi bontásban kell meghatározni.

(3) A (2) bekezdés szerinti TVK megállapításának alapját – ide nem értve a 29/A. § (1) bekezdése szerinti orvosi klinikai és mikrobiológiai laboratóriumi vizsgálatokat – a 2007. október 1-jétől 2008. szeptember 30-áig terjedő időszakra a szolgáltató, vagy az adott szolgáltatás tekintetében a szolgáltató jogelődje által jelentett és elszámolható, a finanszírozásra vonatkozó szabályok változásának teljesítményre gyakorolt hatásával korrigált teljesítmény mennyisége (a továbbiakban: bázisjellemző) képezi. A járóbeteg-szakellátást és az aktív fekvőbeteg-szakellá-

tást nyújtó szolgáltatók részére a tárgyidőszakra vonatkozó TVK a 28. számú mellékletben meghatározott országos teljesítményvolumen terhére, a bázisjellemzőjük arányában kerül megállapításra.”

„28. § (1) Az OEP havonta legfeljebb a tárgyidőszakra megállapított TVK-nak a tárgyhónapig számolt, havi bontás szerinti időarányos része és a tárgyhónapot megelőző hónapig felhasznált TVK közötti különbözetnek megfelelő mértékű teljesítményt számol el a teljesítményegység 6. § (2) bekezdés b) pontja szerinti forintértékkel.

(2) A 27. § (5) bekezdés a)–d) pontja szerinti járóbeteg-szakellátási és (7) bekezdése szerinti aktív fekvőbeteg-szakellátási szolgáltatások, valamint a szolgáltatásvolumenre kötött szerződés szerinti szolgáltatások teljesítményének elszámolása a teljesítményegység 6. § (2) bekezdés b) pontja szerinti forintértékkel történik.

(3) A 29/A. § (1) bekezdése szerinti orvosi klinikai és mikrobiológiai laboratóriumi vizsgálatok esetében a szolgáltató a tárgyhavi TVK-t meghaladó teljesítménye után a laboratóriumi ellátás 5. számú melléklet szerinti előírányzat alapján megállapított tárgyhavi finanszírozási keretnek még fel nem használt összege, és a TVK-t meghaladó országos teljesítmények hányadosa szerinti forintértékkel számolt díjazásra jogosult.

(4) A szolgáltatónak a teljesítménye utáni díjazás összegét az OEP kiszámítja, és a jelentés leadásának hónapjában utalványozza a 29/A. § (1) bekezdése és a 35. § szerinti ellátás kivételével. A 29/A. § (1) bekezdése és a 35. § szerinti ellátások esetén az OEP a jelentés leadását követő hónapban utalványoz.

(5) A teljesítményvolumen alapján finanszírozott ellátások esetében az elszámolt és jogalap nélkül kifizetett finanszírozást a teljesítményegység teljesítés szerinti hónapra érvényes szolgáltatói átlagértéke szerint kell visszatéríteni.”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1.1. A társadalombiztosítás a jelenlegi rendszerben olyan módon gondoskodik a biztosítottakat az egészségügyi biztosítás keretében megillető természetbeni egészségügyi szolgáltatásokról, hogy az egészségügyi intézményektől szolgáltatást vásárol (finanszíroz) a biztosítottak számára.

Alapvetően három finanszírozási technika van: az orvosok tényleges tevékenységét finanszírozó, az önszegélyező betegpénztárak elvén működő, valamint a normatív módszer. Utóbbi – amelyen a támadott rendelkezések is alapulnak – nem a valódi ráfordítás ellenértékét fizeti meg, hanem az adott betegség átlagos ráfordítási költségét. Ez a fekvőbeteg-ellátás esetére kialakított – kevésbé drága – finanszírozási mód, amikor a beavatkozás, a kor, az ápolási igény alapján betegségcsoportot képeznek, és e tevékenységeket az egymáshoz viszonyított pontérték alapján mé-

rik. Egy adott betegségsoporra a betegségek kezelési igénye, az ápolás főbb jellemzői alapján a várható költség-igény és a szakmai ismervek alapján csoportokat képeznek [„homogén betegségsoportok” (a továbbiakban: HBCS)], és a csoportokhoz az átlagos és szükséges ráfordítások alapján határozzák meg azt a normatívát, amelyet a finanszírozó az ellátónak megfizet – függetlenül a ténylegesen felmerült költségektől. A finanszírozás az aktív betegellátásra irányadó (pl. sebészet, szülészet), ott azonban, ahol az ellátás nem tervezhető (pl. krónikus betegellátásban), nem érvényesül.

A kórházi kiadásokra az egészségügyi szakellátás társadalombiztosítási finanszírozásának egyes kérdéseiről szóló 9/1993. (IV. 2.) NM rendelet vezette be a HBCS alapú finanszírozási rendszert. Alapja a fekvőbeteg-szakellátásban az angolszász országokban használatos DRG (diagnosis-related groups) elvén alapuló homogén betegségsoport elv. A finanszírozás kiemelt jellemzője a – rendszeresen aktualizált – súlyszám: egy adott HBCS csoportban egy ellátott esetre jutó finanszírozás díját a súlyszám és a mindenkor érvényes, költségvetési törvényben meghatározott keret-nagyságtól függő alapidíj szorzata alapján határozzák meg. Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (a továbbiakban: OEP) minden évben korrigálja a betegségsoporthoz tartozó pontszámokat.

1.2. 2004. január 1-jétől mind az aktív fekvőbeteg-ellátásban, mind a járóbeteg-ellátásban a TVK finanszírozás is érvényesül, amely határt szab az egyes kórházak súlyszámában (a finanszírozás alapját képező teljesítmény-mutató) mért teljesítménye elszámolásának. Az új rendszer bevezetésének egyik indoka az volt, hogy a jogalkotó a kiadások – általa még biztonssággal finanszírozhatónak látott mértékű – felső korlátjának megsabásával ösztönözte az egészségügyi intézményeket a kiadások csökkentésére. A HBCS rendszer ugyanis abban tette érdekeltté a szolgáltatókat, hogy folyamatosan növekvő – esetleg fiktív – esetszámot számoljanak el, valamint az esetösszetétel-indexet (case-mix indexet) növeljék, ezáltal többletforráshoz jutottak, hiszen a szabályozás csak azt tartalmazta, mennyit fizet egy-egy beteg ellátásáért a OEP. Ezzel szemben a TVK egy keretösszeget jelent, amennyiért az OEP szolgáltatást vásárol az egészségügyi intézménytől. A TVK bevezetésével azonban az is kötötté vált, hogy évente, ezen belül havonta egy-egy betegségfajta lebontva – a fekvőbeteg-ellátás esetén az engedélyezett ágyszámtól is függően – reálisan hány beteg gyógyítása finanszírozható az adott intézményben. Ez a HBCS-vel úgy függ össze, hogy a lehetséges TVK-t lebontják HBCS-re – amelynek meghatározott forintértéke van, és amelyet az egészségbiztosító fizet –, de a megadott HBCS-t az intézményen belül szabadon átcsoportosíthatják. Ebből következően az intézménynek szabad mozgásteret van abban, hogy egy-egy beteg ellátására felhasználja-e az irányadó HBCS-t, de fordíthat rá ennél kevesebbet vagy többet. A Kr. induláskor a teljesítménynövekedés után degressziót is alkalmazott, a jelenleg hatályos szabályozás szerint a megadott teljesítmény felett

viszont egyáltalán nem kapnak az intézmények térítést. Ezzel egyidejűleg változott a HBCS pontszám forintértéke, vagyis a két mutató együttesen értékelhető.

1.3. A Kr. 6. § (1) és (2) bekezdése szerint a finanszírozási szerződés alapján fix díj és/vagy teljesítménydíj illeti meg a szolgáltatót. A teljesítménydíj az alapidíj és teljesítmény szorzata, az alapidíj pedig kihirdetett díj, vagy az adott hónapban a szakfeladatra rendelkezésre álló havi előirányzatnak és a jelentett teljesítményeknek a hányadosa szerinti díj. (Kr. 2. § g)–h) pontja)

A fix díjat – jogszabályban meghatározott havi díjazást – pl. a sürgősségi, intenzív, égési, fertőző, traumatológiai osztály számolhatja fel, ahol folyamatosan, magas színvonalon kell rendelkezésre állni, és a nem tervezhető kiadások fedezetét adja. A fix díj célja tehát korrigálni a HBCS-t.

A TVK alapú elszámolás sem vonatkozik az ellátás minden területére, a kivételeket a Kr. 27. § (5)–(7) bekezdése tartalmazza, míg az Eftv. vhr. lehetőséget ad az évközi korrekcióra..

Mivel a TVK (kezdetben 2003. évi, majd 2008. évi) bázisteljesítményen alapul, az intézmények közül az erősebbek, a bázisévben aktuálisan jobb eredményeket felmutatók előnyösebb kiinduló helyzetbe kerülhetnek. A bázisra épülő finanszírozásból eredő anomáliák kiküszöbölése érdekében az egészségügyi szolgáltatók minden év végén jogszabályban írt mértékű kiegészítő díjazásban részesülnek. Ezen túlmenően a Kr. 45. § (1) bekezdése az OEP főigazgatójának döntése alapján lehetőséget ad az előre nem tervezhető, rendkívüli, illetve egyedi eset – az esetre vonatkozó külön szerződés nélküli – finanszírozására, bármely, az ellátásra szakmailag alkalmas szolgáltatónak, amelynek feltételeit az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatójának 15/2003. (Eb.K.5) számú OEP utasítása tartalmazza. Amennyiben a szolgáltató által igazolt többletköltség az 5 millió forintot meghaladja, a nem tervezhető, rendkívüli, illetve az egyedi eset az egészségügyi miniszter egyetértése esetén finanszírozható. A TVK a Kr. 27/A §-a értelmében módosítható az Eftv., illetőleg az Eftv. vhr. által meghatározottak szerint kapacitás átcsoportosítás, többletkapacitás befogadása, feladat és ellátási terület változása esetén, a finanszírozásra vonatkozó szabályok változásának teljesítményre gyakorolt hatásával, váratlan esemény, vagy előre nem látható ellátási szükséglet esetén, illetőleg a kihasználatlan TVK szolgáltatók közötti felosztásával.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként a Kr. egésze alkotmányellenességét érintő indítványok kapcsán vizsgálta, hogy a TVK-val összefüggésben törvényhozási tárgykörbe tartozó szabályozást tartalmaz-e.

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvényben kell megállapítani. Az Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban kifejtette: nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. „Vala-

mely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is. (...) Ebből az következik, hogy mindig csak a konkrét szabályozásról állapítható meg, hogy – az alapjoggal való kapcsolata intenzitásától függően – törvénybe kell-e foglalni vagy sem.” (ABH 1991, 297, 300.)

Az egészségügyi ellátórendszer működtetése feltételeinek megteremtésére, működtetésére vonatkozó állami kötelezettséget az Eütv. 141–142. §-a mondja ki, az Eftv. 8. §-a pedig az egészségbiztosító felelősségét az ellátások finanszírozásáért. Így a szolgáltatók és az E. Alap viszonyát rendező, finanszírozási technikára vonatkozó, törvényi felhatalmazáson alapuló részletszabályozás nem igényel törvényi szintet, mert nem kapcsolódik közvetlenül az Alkotmány 70/D. §-ában, illetőleg a 70/E. §-ában biztosított joghoz.

Ezért az Alkotmánybíróság ebben a vonatkozásban az indítványt elutasította.

3. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jognak az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésében található megfogalmazása a 70/D. § (2) bekezdésével együtt értelmezhető. Az Alkotmánybíróság az 54/1996. (XI. 30.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) rámutatott, hogy az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog olyan alkotmányos állami feladatot jelent, amelynek alapján az állam – többek között – egészségügyi intézményrendszer működtetésére és orvosi ellátás megszervezésére köteles. „Az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében az Alkotmánybíróság elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az ilyen szélső eseteken túl azonban az Alkotmány 70/D. §-ában meghatározott állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdésében foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.” (ABH 1996, 173, 186, 187.)

Az állam az egészségügy szervezeti és intézményi rendszereinek kialakítása és azok finanszírozási elveinek megalkotása során nagyfokú szabadságot élvez. „Az államnak e törvényhozói szabadsága mindaddig nem vet fel alkotmányossági kérdéseket, ameddig az nem vezet valamely alkotmányos jog (tulajdonvédelem, társadalombiztosítás útján érvényesülő betegellátási jogosultság) megsértésé-

hez. Az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás sokféleképpen szervezhető meg. (...) Másrészt nincs alkotmányos ismérv arra, hogy a rendszer önmagában mennyiben alkalmas a biztosításon alapuló betegellátáshoz való jogosultságok teljesítését garantálni. Ezért a rendszer alkotmányellenessége csak olyan szélső esetben állapítható meg, ha egyértelmű, hogy a rendszer eleve alkalmatlan az államot terhelő kötelezettségek alkotmányosan még elfogadható minimumának teljesítésére. (...) A rendszernek azonban garantálnia kell az Alkotmány 70/E. §-án alapuló társadalombiztosítási ellátási jogosultságot.” (ABH 1996, 173, 188–189.)

A TVK finanszírozási mód kapcsán az indítványozók azt tartották alkotmányellenesnek, hogy negatív hatásai lehetnek a betegellátásra. Ezek részbeni bekövetkezése (várólisták, kórházi ágyak leépítése, a betegmozgás eltolódása az egyetemi intézmények felé, egyes kórházak közti aránytalanságok kialakulása) valós következményei a finanszírozást érintő szigorításoknak. A bázisra épülő normatív finanszírozásból az is adódhat, hogy jobb helyzetbe kerülnek azok az intézmények, amelyek a bázisévben valamely okból kevesebb súlyszámot produkáltak, vagy fizetési nehézségekkel küzdöttek, ez azonban nem jár az ellátás hiányával.

Mivel az egészségügyi finanszírozásnak különböző formái vannak, felmerülhet, hogy egy más módszer hatékonyabb lehetne. Több indítványozó felvetése szerint egyetlen alkotmányosnak tekintett megoldás az lenne, ha a finanszírozás az adott intézményhez forduló biztosítottak számához és ellátási igényeihez igazodna, vagyis az orvosok tényleges tevékenységének ellenértékét kapná az intézmény. E módszer azonban igen költséges, amelyet az állam a gazdasági helyzete, teherbíró képessége miatt nem engedhet meg magának; az ellátási kötelezettség a tudomány adott szintjén, de a gazdasági lehetőségek között valósulhat meg. Az egészségbiztosítási kasszába befolyó járulékok azonban legfeljebb a kiadások felét fedezi, költségvetési kiegészítésre szorul. Az Alkotmánybíróság a korábbi, centralizált finanszírozásról a biztosítási alapú finanszírozásra való áttérés kapcsán álláspontját az Abh1.-ben a következőkben foglalta össze: „Az Alkotmánybíróság ezzel a folyamattal összefüggésben elvi érveléssel mutatott rá arra a 44/1995. (VI. 30.) AB határozatában (ABH 1995, 205–206.), hogy a társadalombiztosítás működőképességének a fenntartása, megfelelő reformja, azaz az egészségrendszer ésszerű és gazdaságilag eredményesen funkcionáló alapokra helyezése alkotmányosan indokolhat olyan megoldásokat, amelyek az ellátásra jogosultak terheit bizonyos mértékben növelik, amelynek következtében tehát a biztosítottak javára kialakított korábbi »védelmi szint« csökken. Az Alkotmányban biztosított szociális jogokat ugyanis – amelyek alkotmányos tartalma elsősorban az Alkotmányban meghatározott állami kötelezettségek oldaláról ragadható meg – szükségképpen mindig csak a gazdasági lehetőségekkel, az ellátási rendszerek teherbíró képességével összhangban és azokkal arányban állóan lehet figyelembe venni és biztosítani. Az állam azonban az át-

alakítás során köteles megteremteni a kialakított intézményrendszer működésének azokat a garanciáit, amelyek mindenki számára biztosítják az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul (ABH 1995, 396.)” Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben rámutatott arra is, hogy a rendszer hatékonyságának, eredményességének, az átalakítási konstrukció szakmai megalapozottságának, célszerűségének a megítélése nem alkotmányossági kérdés. (ABH 1996, 173, 183, 184, 186.) Az Alkotmánybíróság a 109/2008. (IX. 26.) AB határozatában azt is kimondta, hogy „a jogalkotó szabadságába tartozik, milyen finanszírozási rendet alakít ki, milyen reformcélokat tűz ki, s ennek elérése érdekében milyen megoldásokat választ, míg az Alkotmány 70/D. §-ából fakadó keretek között marad.” (ABH 2008, 886, 908.)

A fentiekre figyelemmel a rendelkezések alkotmányosságának megítélése kizárólag annak alapján történhet, hogy alkalmas-e a rendszer az alkotmányosan megkívánt követelmény biztosítására. Az Alkotmánybíróság az indítványokban felhozott érvek alapján nem látta igazoltnak, hogy a finanszírozási elvek meghatározása folytán az egészségügyi ellátórendszer az egészségbiztosítás alapján érvényesülő ellátási jogosultságot nem képes biztosítani, ezért az Alkotmány 70/D. §-ára alapított indítványt elutasította.

4. Az Alkotmány 70/E. §-ával összefüggésben az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben megállapította: „A kötelező társadalombiztosítás körébe tartozó ellátási jogosultság viszont már valóságos alanyi jog, amelynek alkotmányos alapja azonban nem az Alkotmány 70/D. §-a, hanem az Alkotmány 70/E. §-ában foglalt rendelkezés, illetőleg az alkotmányos tulajdonvédelem.” (ABH 1996, 173, 187.)

Az egészségbiztosítás korábban hatályos finanszírozási szabályainak alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmánybíróság a 16/2003. (IV. 18.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) kimondta, hogy e szabályozás nem érinti közvetlenül az egészségbiztosítás ellátásaira való jogosultságot. A kötelező egészségbiztosítás körében az egészségbiztosítás ellátásaira jogosultak körét, a biztosítottakat megillető ellátásokat, az ellátások igénybevételének rendjét az Ebtv. szabályozza. Az egészségügyi szakellátási kötelezettségről, továbbá egyes egészségügyet érintő törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Eszt.) rendelkezései nincsenek közvetlenül hatással az Ebtv.-ben az egészségbiztosítási jogosultságokra, a biztosítottak körére, a biztosítottakat az egészségbiztosítási jogviszony alapján alanyi jogon megillető szolgáltatásokra. Megállapította: „A biztosítottakat a kötelező egészségbiztosítás alapján megillető jogosultságok mértékét az egészségügyi szolgáltatások szervezésének az Eszt.-ben szabályozott, megváltozott rendje nem módosította, az Ebtv. által garantált ellátások köre és terjedelme nem változott, az egészségbiztosítás alapján járó szolgáltatások köre nem lett szűkebb. Így az egészségbiztosításhoz való jog, mint alkotmányos jog védelmi szintjét

tekintve visszalépés, a védelmi szint csökkenése – önmagában az Eszt. új szabályai miatt – nem állapítható meg.” (ABH 2003, 214, 228.)

Mivel a Kr. az egészségügyi szolgáltatók és az OEP jogviszonyára vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza, a támadott rendelkezések csak közvetetten érintik a biztosítottak jogait. Utóbbit az Ebtv., illetőleg a Tbj. szabályozza. A Tbj. 6. §-a szerint a biztosítottak a társadalombiztosítás valamennyi ellátására, köztük – a 14. § (2) bekezdésében felsorolt – egészségbiztosítási ellátásokra jogosultságot szereznek. Az Ebtv. 19. § (1) bekezdése tartalmaz rendelkezést a társadalombiztosítási ellátásra jogosultságra a finanszírozással való összefüggésben, amely szerint a biztosított az ellátás során a finanszírozási (valamint vizsgálati és terápiás) eljárási rend szerinti szolgáltatásokra jogosult, illetőleg a 20. § utal arra, hogy egyes ellátások elvégzése – amennyiben a biztosított egészségi állapota nem indokolja az azonnali ellátását – az ellátás természetére, tartós kapacitáshiányra tekintettel várólista alapján is teljesíthető. A finanszírozási szabályok közvetlenül azért sem vonatkoznak a biztosítottakra, mert az Ebtv. 4. §-a kimondja, hogy az állam az e törvényben meghatározott ellátások teljesítését akkor is biztosítja, ha az ahhoz szükséges kiadások az E. Alapból nem fedezhetők.

Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben hangsúlyozta, hogy az állam az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdésén alapuló, ellátáshoz való alkotmányos jogot köteles biztosítani, és a rendszer működtetése akkor tekinthető alkotmányosnak, ha azon belül a biztosítottaknak az ellátásra való alanyi jogosultsága hiánytalanul teljesül. Az Alkotmány 70/E. § (1) és (2) bekezdéséből következő állami alkotmányos kötelezettség és a társadalombiztosítás útján érvényesülő ellátásra való jogosultság azonban annyit feltétlenül jelent, hogy az egészségbiztosító finanszírozásának hiánya miatt az államilag garantált mértékig senki ne maradjon ellátatlan. Az Alkotmánybíróság az indítvány elutasítása mellett – az állami garanciavállalásra helyezve a hangsúlyt – az Abh1.-ben alkotmányos követelményként állapította meg, hogy az egészségügyi ellátási kötelezettségről és a területi finanszírozásról szóló 1996. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) alkalmazása (végrehajtása) során a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény szerint megállapított szolgáltatások teljesítését az államnak akkor is biztosítani kell, ha az egészségügyi ellátási szükséglet a Tv. 3. §-ában meghatározott és finanszírozott szolgáltatásokat meghaladja. (ABH 1996, 173, 187, 188.) Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben azt is rögzítette, hogy a „finanszírozási rendszer is csak akkor alkotmányos, ha a rendszerben az Ebtv. 4. §-ában állami garanciavállalás megfelelően érvényesül, és senki, aki az Ebtv. alapján egészségügyi ellátásra jogosult – a finanszírozás hiánya miatt – nem marad ellátatlanul.” Ezért indokoltnak tartotta a korábbi döntésében meghatározott alkotmányos követelménynek az új jogi környezethez igazított megerősítését, és kimondta, hogy az Alkotmány 70/E. §-ából, valamint ezzel összefüggésben az alkotmányos tulajdonhoz való jog védelméből folyó alkotmányos követelmény,

hogy az állam a jogosultakat a kötelező egészségbiztosítás keretében megillető alanyi jogosultságok érvényesüléséhez szükséges szakellátásokat úgy köteles biztosítani, hogy azokhoz a jogosultak akkor is hozzájussanak, ha a szükséges kiadások meghaladják az Egészségbiztosítási Alap kereteit. (ABH 2003, 214, 229.)

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészségbiztosítás ellátásaira való jog törvényi szinten változatlan, arra a TVK túllépése következtében keletkező esetleges finanszírozási hiány nem lehet kihatással. Azt az alkotmányos jogot, amelynek alapján minden biztosítottnak a megfelelő szintű ellátást meg kell kapnia, egyrésztől az Ebtv. 30. § (1) bekezdésében előírt finanszírozási szerződések biztosítják, másrésztől az Eftv. – amely célként az államnak az egészségügyi ellátórendszer megszervezéséért és működtetéséért fennálló felelőssége érvényesítését és a lakosság számára az egészségügyi szakellátáshoz való egyenlő hozzáférés biztosítását jelöli meg – részletszabályai tartalmazzák az egészségbiztosító szakellátások finanszírozásáért való felelősségét, a kapacitáselosztás átcsoportosításának lehetőségét. Az R. és annak módosított rendelkezései megteremtették a lehetőséget az évközi korrekcióra, és ennek megfelelően a kiegészítő díjazásra, többek között a feladatok, a kapacitás változása esetén.

Miután az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdéséből nem következik olyan állami kötelezettség, amely – indokoltságtól és ráfordítástól eltekintve – valamennyi ténylegesen elvégzett orvosi ellátás korlátlan finanszírozására vonatkozna, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kr. szakellátásra vonatkozó, támadott szabályai – a fenti egyéb rendelkezésekre is figyelemmel – nem ütköznek az Alkotmány 70/E. § (1)–(2) bekezdésébe. Önmagában ugyanis a jelen finanszírozási szisztéma nem vezethet az ellátáshoz való jog sérelmére; azt elvileg a társadalombiztosítás költségvetésére vonatkozó rendelkezések sérthetik, ha nem biztosítják az ellátás törvényi minimumához szükséges pénzügyi fedezetet.

Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

5. Az egyik indítványozó az egyes egészségügyi intézmények és szakterületek tekintetében megállapított TVK eltérő számítási mértékét az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütköztetve tartotta, továbbá azáltal, hogy a „piaci tevékenységet” folytató intézményekre nem egyformán érvényesül a szabályozás, az Alkotmány 9. §-ának sérelmét is megvalósulni látta.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt rendelkezést a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. Kifejtette, hogy az Alkotmány e rendelkezése az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan, alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetést tiltja, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem alapvető alkotmányos jog tekintetében

történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánynak ez az általános jogegyenlőségi követelménye arra vonatkozik, hogy az állam, mint közhatalom a jogok és kötelezettségek elosztása során köteles egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kezelni a jogalanyokat, a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel, elfogulatlansággal és méltányossággal kell értékelnie. Alkotmányellenesnek akkor minősül a megkülönböztetés, ha a jogalkotó a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203–204.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140.; 39/1999 (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 342–344.; 37/2002. (IX. 4.) AB határozat, ABH 2002, 230, 241–242.] Habár az Alkotmányban meghatározott alapjog-kategóriákat – így az Alkotmány 70/A. §-ában írt, a diszkrimináció tilalmát meghatározó rendelkezést – az Alkotmány állampolgári aspektusból fogalmazza meg, azok – az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint – a személyekre általában, így a jogi személyekre is vonatkoznak. [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 72, 82.; 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 27–28.; 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991, 88, 114.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 141.]

A bázisidőszak a beadvány benyújtását követően változott, jelenleg a 2007. október 1-jétől 2008. szeptember 30-áig terjedő időszakra jelentett és elszámolható teljesítmény a TVK megállapításának alapja.

Az indítványozó nem arra hivatkozott, hogy a támadott rendelkezések a bázisalapú finanszírozással, illetőleg a TVK különböző egészségügyi szolgáltatásokra történő eltérő mértékű megállapításával az intézmények olyan megkülönböztetését eredményeznék, amely valamely alapjog sérelmére vezetne, hanem azt állította, hogy gazdasági, piaci egyenlőtlenségre vezetnek. Nem alapjogok tekintetében azonban az egyes szolgáltatók indokolatlan megkülönböztetése akkor lenne megállapítható, ha a megkülönböztetés önkényes. Az ellátásokhoz – nem pedig intézményekhez – tapadó finanszírozás azonosan vonatkozik minden szolgáltatóra, míg az egészségügy egyes területeire az eltérő TVK megállapítását a beavatkozások jellege, speciális költségigénye tette indokolttá. Így a rendelkezések nem ütköznek a diszkrimináció tilalmába. Ezért az Alkotmánybíróság e vonatkozásban az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az állami egészségbiztosításból finanszírozott egészségügyi intézmények tevékenysége a kötelező ellátással összefüggésben – tekintettel a finanszírozás azonos módjára – nem érinti a vállalkozás szabadságát, így a TVK-ra vonatkozó

rendelkezések és az Alkotmány 9. §-a között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 32/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2002, 215, 220.; 19/2004. AB határozat, ABH 2004, 312, 343.] Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

6. Egyes indítványozók a Kr. kifogásolt szabályait a normavilágosság követelményébe, így az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközönek is, továbbá a Kr. 28. §-át a Tbj.-ben foglaltakkal ellentétesnek tartották.

A 26/1992. (IV. 30.) AB határozat megállapította: „Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.” (ABH 1992, 142.)

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Kr. rendelkezése a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom alkotmányos követelményének eleget tesz. E követelményekre nincs befolyással az, hogy a szöveget több alkalommal módosították.

A Tbj. 3. § (2) bekezdése azt mondja ki, hogy az állam a társadalombiztosítási ellátások fedezetét akkor is biztosítja, ha a társadalombiztosítás kiadásai a bevételeket meghaladják. A Kr. 28. §-a tartalmilag e rendelkezéshez nem kapcsolódik, így azzal fennálló ellentéte sem állapítható meg.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság ezt az indítványi részt is elutasította.

7. Az egyik indítványozó arra hivatkozott, hogy a Kr. TVK-ra vonatkozó rendelkezései az Alkotmány 54. § (1) bekezdését is sértik.

Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány 54. § (1) bekezdése minden ember számára garantálja az élethez való alanyi jogot, egyben – a 8. § (1) bekezdésével összhangban – az állam elsődrendű kötelességévé teszi az emberi élet védelmét. Ez a kötelesség egyrészt azt jelenti, hogy az államnak tartózkodnia kell az élethez való jog megsértésétől, másrészt gondoskodnia kell az élethez való jog érvényesüléséhez szükséges feltételekről. Az élethez való jog objektív oldalából következő alapvető kötelezettsége az államnak, hogy jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodjon az élet védelméről. Az élethez való jog vonatkozásában az állam objektív, intézményvédelmi kötelezettsége az emberi életre általában – az emberi életre, mint értékre – kiterjed. [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302.; 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 139.] Megállapította azt is, hogy az állam e kötelességet összhangban gy-

korolja azokkal a hasonlóan objektív kötelességeivel, amelyek az egészséghez való jogból hárulnak rá. „Az élethez való jogból az államnak nem csupán az a kötelessége keletkezik, hogy az egyes emberek élethez való alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodjék, hanem általában az emberi életet és létfeltételeit is védenie kell.” [48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333, 341, 342.]

A Kr. 1. §-a szerint a rendelet hatálya a finanszírozókra, valamint a velük az E. Alapból finanszírozott egészségügyi szolgáltatás nyújtására szerződött egészségügyi szolgáltatókra terjed ki. A szabályozás az egészségügyi alapellátás, fogászati ellátás, egészségügyi szakellátás finanszírozására terjed ki, utóbbin belül a járóbeteg- és fekvőbeteg-szakellátásra. A beadvány tartalmából kitűnően azonban az indítványozó nem a finanszírozás egész rendszere, hanem csak a fekvőbeteg-ellátás finanszírozási módja folytán látta veszélyeztetve a biztosítottak élethez való jogát, mert álláspontja szerint a TVK következtében várólistára került betegek a tényleges beavatkozás elvégzéséig nem jutnak az állapotuk által megkívánt ellátáshoz.

Az Ebtv.-nek „Az egészségbiztosítás keretében igénybe vehető egészségügyi szolgáltatások biztosítása” címet viselő IV. Fejezete tartalmazza azokat az általános szabályokat, amelyek szerint az egészségbiztosító és az egészségügyi szolgáltatók finanszírozási szerződést kötnek, míg a 34. § (1) bekezdése határozza meg a finanszírozás módszerének fő elveit. Eszerint a finanszírozás a ráfordítások alapján meghatározott normán, az ellátandó feladatokon, az ellátott esetek számbavételén, fejkvótán, a nyújtott szolgáltatások teljesítményarányain, egyes szolgáltatások teljesítményegységének mennyiségén, vagy előzőek kombinációján alapuló rendszerben történik. A 83. § (2) bekezdés a) pontja adott felhatalmazást a Kormánynak a finanszírozási szerződések megkötése és az egészségügyi szolgáltatások finanszírozása részletes szabályainak megalkotására, ezen részletszabályokat tartalmazza a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet 13–25. §-a, valamint a Kr. rendelkezései.

A finanszírozás jelenleg érvényes normatív módja azonban nem mutat közvetlen összefüggést a várólistával, és nem eredményezi a beteg ellátatlanságát. Az Kr. és ezen belül a TVK szabályai csak arról rendelkeznek, milyen módon, milyen összeg erejéig téríti az egészségbiztosítás az egészségügyi szolgáltatók kiadásait, az egészségügy finanszírozására fordítható összeget pedig a mindenkori költségvetési törvény határozza meg.

Az élethez való jog védelme elválik az egészséghez való jog védelmétől. Az élethez való jog sérelme azon jogintézmények, szabályozások tekintetében merül fel, amelyek – az adott jogintézmény természetéből fakadóan, illetve szabályozások alkalmazása folytán – okszerűen magukban hordozzák az emberi élet elvételének lehetőségét (pl. halálbüntetés, hatósági lőfegyverhasználat, eutanázia). (1193/B/2004. AB határozat, ABK 2007. május, 424,

427.) A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog védelmével pedig az Alkotmány az élet minőségét védi. [58/1994. (XII. 14.) AB határozat, ABH 1994, 334, 337.]

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a finanszírozási módszer Kr.-ben meghatározott részletszabályai és az Alkotmány 54. § (1) bekezdése között alkotmányjogilag értékelhető, közvetlen összefüggés nem állapítható meg, e szabályok a kötelező társadalombiztosítás körébe tartozó ellátási jogosultsághoz kapcsolódnak. A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

8. Az indítványozó a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet azzal indokolta, hogy hiányzik annak garanciája, hogy a beteg időben hozzájusson az ellátáshoz.

Az Abtv. 49. §-a szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak. [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 231.]

A Tbj. már idézett szabálya törvényi szinten garantálja a társadalombiztosítási ellátások állami finanszírozását. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint így a finanszírozás konkrét szabályai tekintetében mulasztás nem állapítható meg, ezért ezen indítványt elutasította.

IV.

1. A Kr. jelenleg hatályos 28. §-a alkotmányellenességének megokolásaként az indítványozó módosított indítványában csak utalt a korábbi beadványában foglaltakra, amelyben a TVK-t és az ennek alapján történő kifizetést szabályozó rendelkezéseket tartotta alkotmányellenesnek. A Kr. 28. §-a azt tartalmazza, hogy az OEP milyen módon számolja el és utalványozza az egészségügyi intézményeknek járó díjat, ehhez kapcsolódóan pedig a beadvány nem tartalmaz alkotmányosan értékelhető érvelést.

Az indítvány e tekintetben nem felel meg az Abtv. 22. § (2) bekezdése által támasztott tartalmi követelményeknek, amely szerint annak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti. (pl. 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.) Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e tartalmi követelmény hiányában az indítvány ebben a vonatkozásban érdemben nem bírálható el, ezért azt az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

2. Az Ügyrend 29. § b) pontja alapján ugyancsak visszautasította a jogalkotó felhívására irányuló indítványi elemet, mert erre az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 1. §-a, illetőleg 1. § h) pontja alapján megalkotott egyéb törvény alapján nincs hatásköre.

Budapest 2010. december 7.

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

642/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény 54. § (1) bekezdés j) pontja és 161. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a házipénztár adóról szóló 2006. évi LX. törvény alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában indult eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény (a továbbiakban: Hpt.) azon

rendelkezéseit sérelmezi [54. § (1) bekezdés *j*) pont és 161. § (1) bekezdés], amelyek értelmében nem jelenti a banktitok sérelmét és nincs is szükség az ügyfél hozzájárulására a hitelintézetek által kiszervezett tevékenység végzéséhez szükséges adatoknak a kiszervezett tevékenység végzőjéhez való továbbításához, illetve a hitelintézetek között történő szerződésállomány-átruházáshoz. Álláspontja szerint ez sérti a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló a 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. § (7) bekezdését (személyes adat kezeléséhez való hozzájárulás az adatkezelővel kötött szerződésben), 6. § (2) bekezdését (érintett tájékoztatni kell az adatai kezelésével kapcsolatos tényekről) és 16/A. § *a*) és *b*) pontjait (tiltakozási jog a személyes adat felhasználása, továbbítása ellen), valamint a Hpt. 50. § (1) bekezdését (banktitok) is, s mindez a személyes adatok védelméhez való jog [Alkotmány 59. § (1) bekezdés] sérelmét okozza.

Alkotmányellenesnek ítéli továbbá az indítványozó a házipénztár adóról szóló 2006. évi LX. törvényt (a továbbiakban: Hpatv.) is, ellentétesnek tartja a „törvény egészét, jogi alapvetését” az Alkotmány 9. §-ának a vállalkozáshoz való jogot és a gazdasági verseny szabadságát garantáló (2) bekezdésével. A házipénztár megadóztatása és a vállalkozások banki szolgáltatások igénybe vételére kötelezése szerinte azért kifogásolható, mert „nem lehet törvényileg a vállalkozásokat más vállalkozások kiszolgáltatottjává tenni, vállalkozói jogait korlátozva a banki vállalkozások eltartására kötelezni”.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

2. A Hpt. támadott rendelkezései:

„54. § (1) Nem jelenti a banktitok sérelmét
(...)

j) a hitelintézet által kiszervezett tevékenység végzéséhez szükséges adatátadás a kiszervezett tevékenységet végző részére,
(...)”

„161. § (1) A betétállomány és más visszafizetendő pénzeszköz – az átadó és az átvevő hitelintézet közötti megállapodás alapján – a Felügyelet engedélyével átruházható. Az állományátruházás során a Ptk. tartozásátvállalásra vonatkozó szabályait kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy az állományátruházáshoz nem szükséges a szerződő fél hozzájárulása. A Felügyelet engedélye nem helyettesíti a Gazdasági Versenyhivatalnak a tisztességtel-

len piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény szerinti engedélyét.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt arra mutat rá, hogy az indítványozó által sérelmezett egyik jogszabályt, a Hpatv.-t már vizsgálta és mivel alkotmányellenesnek ítélte, megsemmisítette azt [61/2006. (XI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 674.].

A Hpatv.-t támadó jelen indítványban állított alkotmányi rendelkezés – a 9. § (2) bekezdés – sérelmét az Alkotmánybíróság az említett, korábbi döntésében nem vizsgálta [az alkotmányellenességet a 70/I. § alapján mondta ki], így jelen ügyben „ítélt dolog” (*res iudicata*) nem állapítható meg. Az indítvány azonban egy megsemmisített jogszabály alkotmányossági felülvizsgálatára irányul. Az Alkotmánybíróság ezért az ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § *a*) pontja alapján (az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát vesztette, és ezzel az indítvány tárgytalanná vált) a Hpatv. alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában indult eljárást megszüntette.

2. A Hpt. 54. § (1) bekezdés *j*) pontját és 161. § (1) pontját támadó – az Alkotmány 59. § (1) bekezdésére alapított – indítványt az Alkotmánybíróság érdemben az alábbiak szerint vizsgálta meg.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog funkciója az adatokkal való rendelkezés biztosítása. Több határozat kimondta, hogy az Alkotmány 59. § (1) bekezdését információs önrendelkezési jogként kell értelmezni, e jog tartalma szerint pedig mindenki maga rendelkezik magántitkainak és személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról [ld. elsőként: 20/1990. (X. 4.) AB határozat (ABH 1990, 69, 70.)].

A Hpt. 54. § (1) bekezdés *j*) pontja alapján a hitelintézet által kiszervezett tevékenység végzéséhez szükséges – a kiszervezett tevékenységet végző részére történő – adatátadás nem sérti a banktitkot. Az adattovábbítás az Avtv. 2. § 9. és 10. pontja alapján adatkezelésnek minősül, ezért a Hpt. e rendelkezése összefüggésbe hozható az érintett ügyfelek információs önrendelkezési jogával. A Hpt. másik kifogásolt szabálya a 161. § (1) bekezdése, mely szerint a (betét)állomány-átruházáshoz nem szükséges az ügyfél engedélye. Mivel az átruházás természetesen adatovábbítással is jár, a rendelkezés közvetlenül csupán, de szintén adatvédelmi vonatkozású.

Mindazonáltal önmagában ez a kapcsolat alkotmányellenesség megállapítására még nem ad okot. Az informá-

ciós önrendelkezési jog ugyanis nem abszolút érvényű, nem korlátozhatatlan, a személyes adatok védelme nem jelenti, hogy ezeket az adatokat az érintetten kívül semmiféle okból és semmilyen körülmények között nem ismerheti meg más [ld. 2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990, 18, 20.], „[a] személyes adatoknak az Alkotmányban biztosított védelméből nem következik, hogy jogszabály nem írhat elő személyes adatok közzlésére vonatkozó kötelezettséget.” [55/2001. (XI. 29.) AB határozat ABH 2001, 442, 460.]

Az Avtv. 3. § (1) bekezdése szerint személyes adat akkor kezelhető (továbbítható stb.), ha *a)* ahhoz az érintett hozzájárul, vagy *b)* azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli. Tehát az indítványozó hivatkozásával ellentétben sem közvetlenül az Alkotmányból, sem pedig az Avtv.-ből (annak az indítványozó által hivatkozott rendelkezéseiből) nem következik, hogy az adatkezeléshez minden esetben az érintett beleegyezése lenne szükség. Jelen ügyben törvényi szabályozás képezi az adatkezelés (pontosabban: adattovábbítás) jogalapját, ebben a tekintetben aggályok nem merülnek fel. A vizsgálendő kérdés tehát az, hogy a kiszervezés és a szerződésátlomány-átruházás szabályai a személyes adatok védelméhez való jog alkotmányos szempontból elfogadható korlátozását jelentik-e.

Ennek megítélésékor az információs önrendelkezési jog alkotmányos tartalmából és korlátozhatóságának feltételeiből kell kiindulni. Az információs önrendelkezési jog alapvető lényege, hogy „[m]indenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát.” [44/2004. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2004, 618, 634.]. Továbbá „[b]ármilyen jogszabály, amely személyes adat továbbadásáról, az adatból új információ előállításáról, vagy akármilyen más módon történő felhasználásáról rendelkezik, csak akkor felel meg az Alkotmány 59. §-ának, ha pontos garanciákat tartalmaz azokra az esetekre nézve, amikor az adatfeldolgozás, adattovábbítás az érintett beleegyezése, esetleg tudta nélkül történhet. E garanciális jogintézményeknek – az ellenőrizhetőség érdekében is – objektív korlátok közé kell szorítaniuk az adat útját.” [24/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 191, 194.] Az alapvető jog lényeges tartalmának korlátozása akkor állapítható meg, ha a korlátozás kényszerítő ok nélkül történik és az nem áll arányban az elérni kívánt cél fontosságával. A törvényhozó a korlátozás során tehát köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani, mert amennyiben az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.].

A támadott Hpt.-beli szabályok vonatkozásában a következők állapíthatók meg:

a) A hitelintézeti tevékenység *kiszervezése* esetében a Hpt. 2. számú melléklete III/41. pontjának *a)* alpontja szerint arról van szó, hogy a hitelintézet a pénzügyi, illetőleg

kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevékenységéhez kapcsolódó, illetőleg jogszabály által végezni rendelt bizonyos tevékenységeit nem önállóan végzi, hanem annak folyamatos vagy rendszeres elvégzésére tőle szervezetileg független személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társasággal kizárólagos szerződést köt. A kiszervezés lényege tehát az, hogy a hitelintézet helyett egy másik, külső szervezet végzi el azokat a feladatokat, amelyek elvégzését a hitelintézet nem ítélte kellően hatékonyknak a saját szervezetén belül (tipikusan pl. a bankszámla-kivonat nyomtatása és postázása). Ennek során be kell tartani a kizárólagosság elvét: valamely feladat kiszervezett elvégzésére csak egy szervezettel lehet megállapodni, nincs mód egy adott feladat több cég között történő megosztására.

A ügyfélnek a kiszervezésből semmilyen hátránya nem származik, a kiszervezés ténye nem érinti a fennálló jogviszonyokat. A megbízott nem a saját érdekében, hanem a hitelintézet nevében, képviselőjében jár el az ügyféllel szemben. A kiszervezett tevékenységet végző szervezet működéséhez – s így közvetetten a kiszervező hitelintézet tevékenységének folytatásához, szerződés esetén az abban vállalt, illetve jogszabály alapján végzett kötelezettségek ellátásához (és jogok gyakorlásához is) – értelemszerűen szükség van az érintett ügyfelek adatainak az ismeretére. Az adattovábbításnak nincs az Avtv. 16/A. § (1) bekezdés *b)* pontja értelmében vett „közvetlen üzletszerzési” célja, így az ellen nem is lehet tiltakozni.

A Hpt. szerint a kiszervezés alapvető feltétele ugyanakkor az adatvédelmi előírások betartása [13/A. § (1) bekezdés]. A Hpt. 13/A. § előírásai szerint emellett a kiszervezésre vonatkozó szerződésnek – egyebek mellett – tartalmaznia kell az adatvédelemre vonatkozó előírások érvényesülésének bemutatását, és a kiszervezett tevékenységet végző felelősségét a tevékenység megfelelő színvonalon történő végzéséért, illetve a szerződés hitelintézet részéről történő azonnali felmondási lehetőségét a szerződés ismételt vagy súlyos megsértése esetére. Az a kiszervezett tevékenységet végző, amely egyidejűleg több hitelintézet részére végez kiszervezett tevékenységet, köteles az így tudomására jutott tény, adatot, információt elkülönítetten – az adatvédelmi előírások betartásával – kezelni. A jogszabály emellett azt is rögzíti, hogy a hitelintézet belső ellenőrzése köteles a kiszervezett tevékenység szerződésben foglaltaknak megfelelő végzését legalább évente megvizsgálni, s hogy a hitelintézet felelős azért, hogy a kiszervezett tevékenységet végző a tevékenységet a jogszabályi előírások betartásával és a tőle elvárható gondossággal végezze. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének (a továbbiakban: PSZÁF) ellenőrzési joga van, és az esetlegesen feltárt hiányosságok alapján a tevékenység kiszervezését meg is tilthatja.

Garanciális rendelkezés végezetül az is, hogy a hitelintézet nem titkolhatja el, ha valamely tevékenységét nem maga végzi: a kiszervezésről szóló szerződést két napon belül be kell jelenteni a PSZÁF-nek [Hpt. 13/A. § (3) bekezdés], továbbá az üzletszabályzatban is fel kell tüntetni a

kiszervezett tevékenységek körét és azok végzőit [Hpt. 13/A. § (12) bekezdés]. Így az érintettek számára is követhetővé és ellenőrizhetővé válik az adatfeldolgozás útja.

b) *Állomány-átruházás* esetében – melyhez a PSZÁF engedélye is szükséges – az átadó és az átvevő hitelintézet közötti megállapodásról (tartozásátvállalásról) van szó. Ebben az esetben az egyik szerződő fél személyében bekövetkezett változás indokolja – sőt: kifejezetten szükségesé teszi – az ügyfelek adatainak az átadását (továbbítását) az átvevő hitelintézet részére. Ez ugyanis elengedhetetlen feltétele annak, hogy a szerződésbe belépő, átvevő hitelintézet az ügyféllel szemben fennálló kötelezettségeinek eleget tudjon tenni, illetve jogait érvényesíteni tudja. A Hpt. 161. § (3) bekezdése szerint a szerződésállományt átvevő hitelintézet – az engedélyező határozat kézhezvételétől számított harminc napon belül – írásban köteles az átadásról minden érintett szerződő felet értesíteni (bemutatóra szóló betét vagy értékpapír esetén az értesítést két országos napilapban hirdetményként kell közzétenni). Az ügyfél számára tehát ebben az esetben is megismerhető és követhető a személyes adatait érintő adatkezelés. Az Avtv. előírásai (illetve a Hpt. és más jogszabályok adatvédelmi rendelkezései) pedig az átvevő hitelintézetet ugyanolyan módon kötik, mint az átadó szervezetet.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ezek a rendelkezések a bankitok továbbításának alkotmányosan szükséges, de egyben elegendő garanciáit is jelentik. Az adattovábbításnak alkotmányos szempontból elfogadható indoka van. A szabályozás a fentebb kifejtettek szerint eleget tesz a szükségesség és célhoz kötöttség követelményének. A Hpt. garantálja az adattovábbítás figyelemmel kísérhetőségét és az adatok további felhasználásával kapcsolatos titoktartás kötelezettségét is, ezért az alapjog korlátozása aránytalannak sem tekinthető.

A sérelmezett Hpt.-szabályok az információs önrendelkezési alapjogot az elkerülhetetlen és arányos mértéken túl nem korlátozzák, így alkotmányellenesség – az Alkotmány 59. § (1) bekezdésének a sérelme – nem állapítható meg az ügyben. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt elutasította.

Budapest, 2010. december 20.

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. Lenkócs Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

49/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 választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 3. § *a)* pontja és 4. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 3. § *a)* pontja nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) egyes rendelkezéseinek megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint az általa állított alkotmányellenességek „polgárháborúhoz vezetnek, ha a Magyar Köztársaság nem szavatolja a szabad választásokat a jövőben sem”. Elsődlegesen a választási eljárásban rendelkezésre álló jogorvoslati határidők rövidségét kifogásolja, amely állítása szerint nem biztosítja a népszuverenitás elvének érvényesülését. A Ve. teljes megsemmisítését pedig amiatt kéri, mert a választási eredmények elleni jogorvoslat túl rövid határideje miatt a nemzetközi egyezményekben biztosított szabad választások megtartása lehetetlen. Az indítványozó véleménye szerint a később felismert választási csalások orvosolhatatlansága miatt minden választás törvénytelen, amit ilyen rövid – három napos – jogorvoslati határidőkkel rendeztek meg. Az alkotmány sértőnek vélt helyzet az Alkotmány 71. §-át, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkét sérti, amit az 1993. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Római Egyezmény) hirdetett ki. Az indítványozó számos kiegészítést csatolt eredeti beadványához, amelyekben kifejtette, hogy a Ve. 1997 óta nem tud a szabad választásról, ezért annak teljes megsemmisítése indokolt. A választás tisztaságának fogalmát teológiai fogalomnak tartja, amely nem biztosítja kellően a Római Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikkében garantált szabad választáshoz való jogot. Az Alkotmánybíróság felhívta az indítványozót, hogy pontosítsa indítványát. Az indítványozó a Ve. 3. § *a)* pontja és 4. § (3) bekezdése tekintetében tartotta fenn indítványát, s kérte a támadott jogszabályok megsemmisítését. A Ve. 3. § *a)* pontját azért sérelmezi az indítványozó, mert a vá-

lasztás tisztaságát határozza meg alapelveként a szabad választás Római Egyezményben előírt garantálása helyett, sőtve ezzel az Alkotmány 61. § (1) bekezdését és 7. § (1) bekezdésén keresztül a Római Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkét. A Ve. 4. § (3) bekezdését pedig a választási eljárási határidők jogvesztő jellege miatt kifogásolja, ami a demokratikus jogállamiság elvét sérti.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

„61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás és a szólás szabadságához, továbbá a közérdekű adatok megismeréséhez, valamint terjesztéséhez.”

2. A Ve. vizsgálatba bevont rendelkezései:

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

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

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

c) esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között,

d) jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás,

e) jogorvoslat lehetősége és pártatlan elbírálása,

f) a választás eredményének gyors és hiteles megállapítása.

4. § (1) A választást legkésőbb 60 nappal a szavazás napja előtt kell kitűzni. A választást úgy kell kitűzni, hogy a szavazás napja ne essen nemzeti ünnepre vagy a Munka Törvénykönyve szerinti munkaszüneti napra, illetve az azokat megelőző vagy követő napra.

(2) Ha a szavazást a választási bizottság vagy a bíróság megismételteti, a választási bizottság a megismételt szavazást a megismételt szavazás napját követő 30 napon belülré tűzi ki.

(3) Az e törvényben meghatározott határidők jogvesztők, azok – ha a törvény másképpen nem rendelkezik – a határidő utolsó napján 16 órakor járnak le.

(4) A napokban megállapított határidőket a naptári napok szerint kell számítani.”

III.

Az indítvány részben nem megalapozott, részben érdemi elbírálásra alkalmatlan.

1. A Ve. 3. § a) pontját azért kérte megsemmisíteni az indítványozó, mert a választás tisztaságának megóvásáról szól alapelvi szinten, nem pedig a Római Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikke által biztosított szabad választás követelményét írja elő. Ez az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében foglalt közérdekű adatok megismeréséhez való jogot és a véleménynyilvánítás szabadságát, valamint az Alkotmány 7. § (1) bekezdésén keresztül a Római Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkét sérti.

1.1. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog tartalmát az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB határozatában értelmezte és többek között megállapította, hogy „a közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat”. (ABH 1992, 182, 183–184.) Az Alkotmánybíróság a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatában kifejtette, hogy: „az Alkotmány 61. § (1) bekezdése a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogot is alkotmányos alapjogként garantálja, amely a kommunikációs alapjogok együtteséből az informáltsághoz való jogot, az információ megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti”. (ABH 1994, 177, 185.) Ugyanakkor az Alkotmány 61. § (1) bekezdése az információszabadságot biztosítja, s nem az információk meghatározott (elektronikus) formában történő megismeréséhez való jogot. (901/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 2057, 2065.) „(...) [A] közérdekű adatok nyilvánosságának egyik fő célja a közhatalom és az állami szervek tevékenységeinek átláthatósága. Ennek érdekében a közérdekű adatok megismerhetősége azt a követelményt támasztja az állami, helyi önkormányzati, illetve közfeladatot ellátó szerveknek (...) hogy tegyék lehetővé a jogalanyok számára azt, hogy tevékenységüket megismerhessék.” [28/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 298, 301–302.]

Az indítványozó által hiányolt szabad választás követelménye kettős: jelenti egyfelől, hogy a választó szabadon, befolyástól mentesen formálhatja meg választói akaratát; másik oldalról pedig azt tartalmazza, hogy a választói véleményét szabadon, befolyástól mentesen fejezheti ki, ide értve a választások tisztaságát, a választási eljárás és a választási eredmények megállapításának törvényességét. Ez a meghatározás összhangban áll az Európa Tanács Jog a Demokráciáért Európai Bizottság (a továbbiakban: Velencei Bizottság) Code of Good Practice in Electoral Matters (a továbbiakban: Kódex) I.3. (26–51.) pontjaival is. (A Kódexet ld.: CDL-STD(2003)034; Magyarázó Jelentés 3. pontja, Free Suffrage; [http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-STD\(2003\)034-e.asp#_Toc182388447](http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-STD(2003)034-e.asp#_Toc182388447)) A Velencei Bizottság ezt az álláspontját megerősítette abban a dokumentumban is, amelyet 2004. március 12–13-ai ülésén fogadott el, az ACEEEO (a közép- és kelet európai választási megfigyelők egyesülete) által kidolgozott, Vá-

lasztási Standardokról, Választói Jogokról és Szabadságokról szóló Egyezménytervezetéről. (Lásd különösen a tervezet 2. cikkelyéről szóló 27. §-t. CDL-AD(2004)010; [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)010-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)010-e.asp)) Az Emberi Jogok Európai Bírósága pedig Sadak v. Törökország ügyében (25144/94 és más ügyek) az ítélet 31. pontjában kifejtette, hogy a Római Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikke alatt a személy szabad szavazati jogát és választásokon való indulási jogát érti, továbbá, hogy megválasztása esetén székét elfoglalhassa (34. pont, hivatkozással Ganchev v. Bulgária, 28858/95. ügyre).

Ez a jog szoros összefüggésben áll a polgároknak az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított, a közérdekű adatokhoz való hozzáférési jogával, mert a jól informált polgár van abban a helyzetben, hogy véleményét befolyásolt mentesen kifejtse. Az indítványozó azonban semmilyen érvet nem hozott fel abban a tekintetben, hogy a Ve. 3. § a) pontja, amely a választások tisztaságának követelményét írja elő, milyen módon korlátozná a választópolgárokat a közérdekű információkhoz való hozzájutásban, így a választói akaratuk szabad kifejtésében. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikkének az indítványozó által felvetett fordítási pontatlansága pedig a magyar államra vonatkozó jogi kötelezettség terjedelmét nem érinti, nem is hatott ki a Ve. 3. § a) pontjának tartalmára. Mivel az indítványozó által felhozott érvek alapján a Ve. 3. § a) pontja és a közérdekű adatokhoz való hozzáférés alkotmányos alapjoga nem hozható érdemi alkotmányossági összefüggésbe, az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben elutasította.

1.2. Az indítványozó azt is sérelmezte, hogy az Alkotmány 7. § (1) bekezdésén keresztül a Ve. 3. § a) pontja a Római Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkének sérelmére vezet. Az Abtv. 1. § c) pontja az Alkotmánybíróságnak külön hatáskört biztosít jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára. Ezt a vizsgálatot azonban kizárólag az Abtv. 21. § (3) bekezdésében felsoroltak kezdeményezhetik, és az indítványozó nem tartozik ebbe a körbe. Ezért az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak kiegészítéséről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü határozat (a továbbiakban: Ügyrend, ABK 2009. január, 3.) 29. § c) pontja alapján – az indítványozási jogosultság hiánya miatt – az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló indítványt visszautasította.

2. A Ve. 4. § (3) bekezdését azért sérelmezte az indítványozó, mert a választási eljárásban az általánosan érvényesülő jogorvoslati határidők jogvesztők, ezáltal a később felismert csálások orvoslására nem biztosítanak lehetőséget, sértve ezzel a demokratikus jogállamiság elvét, az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

„A határidők a jogilag szabályozott eljárások olyan elemei, amelyek általában az eljárások, ezen belül különösen egyes eljárási cselekmények lefolytatása, illetőleg bizo-

nyos jogosultságok gyakorlása vagy kötelezettségek teljesítése ésszerű időn belül való befejezését írják elő; megakadályozzák az eljárások parttalanná válását, ugyanakkor biztosítják – többek között – az alapjogok gyakorlásának lehetőségét.” [23/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 261, 273–274.]

A jogvesztő határidőkről általánosságban kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy „a huzamosabb ideig rendezetlen jogi helyzetek lezárása kifejezetten összhangban áll a jogbiztonság követelményét is magában foglaló, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében írt jogállami tétellel.(...) A különféle jogviszonyok, így a polgári jogi jogviszonyok szabályozása során is a jogalkotó nagyfokú szabadsággal rendelkezik egyebek között abban a vonatkozásban is, hogy az egyes jogviszonyok belső sajátosságainak a figyelembevételével az alanyi jogok bíróság előtti érvényesíthetőségének lehetőségét milyen időkorlátokkal biztosítja.” [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 267.] A „[h]atáridők jogvesztő jellege önmagában nem vet fel alkotmányossági kérdést: «Ismert és gyakran alkalmazott megoldás a jogrendszeren belül az, hogy ha (az anyagi jogi) törvény valamely igény érvényesítésére, keresetindításra határidőt szab meg, a határidő elmulasztása azzal a következménnyel jár, hogy az elmulasztott cselekmény a későbbiekben már nem pótolható.» [3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABK 2006, 51, 65.] A jogállamiság alkotmányos elvéből nem vezethető le az, hogy az igazolás lehetőségét biztosítani kell minden esetben, amikor (...) jogszabály jogvesztő határidőt rögzít.” (303/D/2003. AB határozat, ABH 2006, 1468, 1473.)

Az 59/2003. (XI. 26.) AB határozatban bár nem kifejezetten az indítványozó által kifogásolt választási határidő jogvesztő jellege, hanem a választási eljárási határidők rövidsége kapcsán foglalt állást az Alkotmánybíróság, mégis irányadó az ott kifejtett álláspont. „A jogorvoslati jog választási eljárásban való szabályozásának fontos szempontja, hogy az eljárás során minél hamarabb megszülessenek a végleges döntések. A Ve. 3. §-ában foglalt alapelvek szerint ugyanis a választás tisztaságának megóvása, a jogorvoslat lehetőségének biztosítása mellett a választás eredményének gyors és hiteles megállapítását is biztosítani kell; ennek érvényre juttatása a többi alapelvvel azonos fontosságú. Bár a vizsgált rendelkezés nem kapcsolódik közvetlenül a választási eredmény megállapításához, a kifogások benyújtására megállapított határidő rövidségét, illetve a gyors elbírálás előírását érthetővé teszi a Ve. 79. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés. Eszerint ha a választási bizottság, illetőleg a bíróság a kifogásnak helyt ad, a választási eljárás egészének vagy egy részének megismételtetésére is sor kerülhet. Az ésszerűtlenül hosszú ideig elhúzódó jogviták a választások eredményének akár utólagos (későbbi) megkérdőjelezését is lehetővé tennék, adott esetben akadályoznák a választott testületek megalakulását (tisztisegek betöltését) vagy kétségbe vonnák a már megalakult testületek (betöltött tisztisegek) legitimációját. Ez sértene az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében foglalt népszuverenitás elvét, egyúttal ellentétes volna a jogállam

demokratikus jellegével [Alkotmány 2. § (1) bekezdés]. (...) [A]z Alkotmánybíróság egyértelművé tette, hogy a választási eljárás során önmagában a rövid (három napos) határidő, valamint az ehhez kapcsolódó feltételek (a határidő számítása a döntés meghozatalától számít, illetve az, hogy a jogorvoslati kérelemnek három napon belül meg is kell érkeznie) nem eredményeznek alkotmányellenességet.” (ABH 2003, 607, 612–613.) Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra is, hogy előáll-e a határidő jogvesztő jellege miatt olyan szélsőséges eset, amely a demokratikus választói közreműködésre a gyakorlatban nem teremt lehetőséget.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a választási eljárásban nyitva álló határidők éppen jogvesztő jellegüknél fogva biztosítják a jogállami jobbiztonságot, a választási eredmények gyors, végleges meghatározását. Arra is utal az Alkotmánybíróság, hogy a választási szervek által közölt eredmények [Ve. 90/A. § (1) bek. f) pont; (3) bek. h) pont] jogorvoslattal megtámadhatók [Ve. 99. § (1) bek.], azok előzetesnek, bár hitelesnek tekinthetők. A választási eljárásban különösen fontos, hogy a választási eredmény meghatározása különös gyorsasággal, végleges, a későbbiekben már nem vitatható módon történjen. Nem kizárt, hogy szélsőséges esetben, amikor valamely határidő túlságosan rövid tétele ellehetetleníti a demokratikus választói közreműködést, a rövid határidő emiatt alkotmányserető legyen. Ezért különös esetekben a törvény ma is biztosít hosszabb határidőket valamely különös választási eljárásban (pl. a Ve. 130. §), ahol a választási eredmények gyors és pontos megállapításához fűződő érdek kisebb súllyal esik latba, mint az országos vagy helyi választások esetében. Jelen esetben azonban az indítványnak megfelelően nem a határidő tűzését, hanem annak jogvesztő jellegét – a Ve. 4. § (3) bekezdését – vizsgálta az Alkotmánybíróság, s e tekintetben nem állapította meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét. Az indítványt az Alkotmánybíróság e részében is elutasította.

Budapest, 2010. december 7.

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

408/B/2008. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapított – indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 59. § (1) bekezdésére és 8. § (2) bekezdésére alapított – indítvány tárgyában indult eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) közérdekből nyilvános adatra vonatkozó 19. § (4) bekezdésének a megsemmisítését kéri. Álláspontja szerint az Avtv. kifogásolt rendelkezése – mely a „feladatkörével összefüggő adat” fogulaton használja – meghatározhatatlan körben teszi nyilvánossá a közfeladatot ellátó személyek személyes adatait. A támadott rendelkezésből gyakorlatilag megállapíthatatlan, pontosan mely adatok nyilvánosak. Mindez pedig – a jobbiztonság követelményét sértő módon – önkényes jogértelmezésre ad lehetőséget.

Ezen túlmenően az indítványozó szerint az Avtv. 19. § (4) bekezdése az Alkotmány 59. § (1) bekezdését – és ezzel összefüggésben a 8. § (2) bekezdését – is sérti. A jogállási törvények alapján nyilvántartott adatok köre rendkívül tág – érvel –, és többségükről kimutatható, hogy valamilyen módon összefüggenek a feladatkör ellátásával. Emiatt a közfeladatot ellátó szervek hatáskörében eljáró személyek adatai olyan széles körben válnak/válhatnak nyilvánossá, amely az eredeti célhoz képest (a közhatalmat gyakorlók tevékenységének, illetve az állami szervek működésének átláthatósága) aránytalan érdeksérelmet okoz, aránytalan mértékben korlátozza az érintettek információs önrendelkezési jogát.

II.

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

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

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

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

2. Az Avtv. támadott rendelkezése:

„19. § (4) Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat az (1) bekezdésben meghatározott szervek feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adata, továbbá egyéb, közfeladatot ellátó személy e feladatkörével összefüggő személyes adata. Ezen adatok megismerésére e törvénynek a közérdekből nyilvános adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Mindenekelőtt megállapítható, hogy a 443/D/2006. AB határozat (ABH 2007, 1984.) már vizsgálta az Avtv. 19. § (4) bekezdését. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § c) pontja értelmében ítélt dolog címén az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértés megállapítását.

1.1. Az említett korábbi határozat kifejtette: „Az Avtv. a közérdekből nyilvánosságára vonatkozó rendelkezések között biztosítja a közérdekből nyilvános adatoknak a közérdekből nyilvános adatokhoz hasonló módon történő megismerését. Ez a szabályozási mód arra enged következtetni, hogy a törvényhozó a közfeladatot ellátó személy feladatkörével összefüggő személyes adatainak közérdekből nyilvánossá minősítését ugyanazon indokok alapján tartotta szükségesnek, mint a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét. Az Alkotmánybíróság már korábban rámutatott arra, hogy a közérdekből nyilvános adatok megismerésének garantálása, az információs szabadság biztosítása az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével áll összefüggésben.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy: »[a] nyilvánosság, a közhatalom demokratikus működésének a próbája. A közérdekből nyilvános adatok megismerhetősége tehát a közhatalom, a közügyek intézésének áttetszőségét, mint alapvető demokratikus intézmény garانتálását is jelenti. A közérdekből nyilvános adatok nyilvánossága és az azokhoz való hozzáférhetőség ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált demokratikus jogállamiság alapvető alkotmányos biztosítója.« [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.] Az Alkotmánybíróság továbbá azt is megállapította, hogy »[a] nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokráciának egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól elidegenedett gépezetté, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.« [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 192.]

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a személyes adatok védelméhez való jog – Avtv. 19. § (4) bekezdése szerinti – korlátozása, vagyis a közfeladatot ellátó személy feladatkörével összefüggő személyes adatainak közérdekből nyilvánossá minősítése a közhatalom átlátható, demokratikus működésének biztosítása érdekében vált szükségessé. (...) Az Avtv. 19. § (4) bekezdése csak a közhatalmi tevékenység átláthatóságának biztosításához elengedhetetlen mértékben teszi a személyes adatok megismerését lehetővé. Az Avtv. 19. § (4) bekezdése alapján ugyanis kizárólag a cél eléréséhez szükséges mértékű adatok nyilvánosságra hozatalát teszi kötelezővé, azaz kizárólag a közfeladatot ellátó szervek feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adatai válnak nyilvánossá. A személyes adatok védelméhez való jognak az Avtv. 19. § (4) bekezdése alapján történő korlátozása esetében az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem megfelelő arányban áll egymással.” (443/D/2006. AB határozat, ABH 2007, 1984, 1992-1993.).

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Avtv. 19. § (4) bekezdése nem ellentétes az Alkotmány 59. § (1) bekezdésével, illetve 8. § (2) bekezdésével.

A kifejtettek miatt jelen ügyben az Alkotmány 59. § (1) bekezdésére – és ezzel összefüggésben a 8. § (2) bekezdésére – alapított indítványi elem ítélt dolognak minősül, ezért az Alkotmánybíróság az eljárást ebben a vonatkozásban megszüntette.

1.2. A 443/D/2006. AB határozat az Avtv. 19. § (4) bekezdését az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján is vizsgálta, ugyanakkor a jelen indítványban foglaltaktól eltérő összefüggésben (a korábbi ügyben a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközést állították). Mivel a jelen indítványt más okra, más alkotmányossági összefüggésre alapították, az eljárás megszüntetésének ebben a tekintetben nem volt helye. Az Alkotmánybíróság a kérel-

met – gyakorlatainak megfelelően [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.; 17/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 131, 133.; 5/2002. (II. 22.) AB határozat, ABH 2002, 78, 81.; 37/2004. (X. 15.) AB határozat, ABH 2004, 908, 911.] – az alábbiak szerint érdemben vizsgálta meg.

2. Az Alkotmánybíróság a vonatkozó alkotmányi rendelkezéseket és az Avtv. szabályrendszerét illetően mindekelőtt a következőkre utal.

Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése a *közérdekű adatok megismerésére vonatkozó* jogot alkotmányos alapjogként garantálja, „amely a kommunikációs alapjogok jogegyütteséből az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti. Az információkhoz való hozzáférhetőség, az információk szabad áramlása különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.]. Az Alkotmány ugyanakkor alapjogként garantálja a *személyes adatok védelméhez való jogot* [59. § (1) bekezdés] is. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog funkciója az adatokkal való rendelkezés biztosítása. Több határozatban kifejtésre került, hogy az Alkotmány 59. § (1) bekezdését ún. információs önrendelkezési jogként kell értelmezni, e jog tartalma szerint pedig mindenki maga rendelkezik magántitkainak és személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról [ld. elsőként: 20/1990. (X. 4.) AB határozat (ABH 1990, 69, 70.)]. „Személyes adatot felvenni és felhasználni általában az érintett beleegyezésével szabad. Mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát.” [44/2004. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2004, 618, 634.]

Az információs szabadság és az adatvédelem az ún. információs jogok gyűjtőnévvel foglalható össze.

Az említett alkotmányi rendelkezések végrehajtására megalkotott jogszabály az Avtv., melynek 2. § 1. pontja értelmében *személyes adat* bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés; ugyanezen paragrafus 4. pontja szerint pedig *közérdekű adat* az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjtményes jellegétől. A közérdekű adatok és a személyes adatok Avtv.-beli elválasztása nem jelenti azt, hogy a nyilvánosság határai merevek lennének. Személyes adatok vonatkozásában a főszabály az önrendelkezés szabadsága, közér-

dekű adatok esetében pedig a nyilvánosság, ugyanakkor léteznek a nyilvánosság elől elzárható közérdekű adatok [Avtv. 19. § (3) bekezdés], és ez megfordítva is igaz: bizonyos személyes adatok nyilvánosságát – illetve hozzáférhetővé tételét – közérdekből törvény lehetővé teheti, sőt elő is írhatja [Avtv. 2. § 5. pont és 3. § (4) bekezdés (közérdekből nyilvános adat)].

E körbe tartozik az indítványozó által sérelmezett Avtv. rendelkezés is, melynek – 2005. június 1-jétől hatályos – szövege alapján az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint egyéb közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személynek a feladatkörével összefüggő személyes adata, illetve egyéb, közfeladatot ellátó személy e feladatkörével összefüggő személyes adata nyilvános. Ez a szabály a korábbiakhoz képest koncepcióváltást jelez, melynek lényege, hogy az érintettek nyilvános adatainak eddigi tételes meghatározása (neve, beosztása vagy besorolása és munkaköre) helyett ma az a főszabály, hogy a közfeladatot ellátó személyek feladatkörével összefüggő személyes adatai nyilvánosak (kivételet törvény állapíthat meg).

3. Az indítványozó szerint a „feladatkörével összefüggő személyes adat” megfogalmazás túl általános, meghatározatlan, ami önkényes jogértelmezésre ad lehetőséget, s ezért sérti a jogbiztonságot.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogalkalmazás általános és elvont módon megfogalmazott jogi normák konkrét, egyedi esetekre való vonatkoztatása. Ennek során minden jogszabály értelmezésre szorul még akkor is, ha annak eredeti szövegéhez képest az „élő jogként” való alkalmazása, tehát az értelmezési művelet más, korábbi jogszabály-értelmezésekre támaszkodva már rutinná vált. Azt általában a jogalkotás dönti el, hogy valamely életviszonyt az absztrakció mely fokán, milyen részletességgel, mennyire esetszerűen szabályoz. Ez a jogszabály esetleges homályosságától, értelmezhetetlenségétől különálló kérdés. A jogszabálynak az életviszonyok tipikus vonásait kell figyelembe vennie (vö. 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.). Csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot [vö.: 36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 227–228.].

Kétségtelen tény, hogy a vizsgált esetben is az adott jogszabály a jogalkalmazás során értelmezésre szorul. Körültekintő mérlegelést igényel (az érintett szervek és személyek azonosításán túlmenően) a „feladatkör”, illetve annak terjedelme. Az Avtv. támadott szabálya azonban ettől még nem minősül homályosnak vagy eleve értelmezhetetlennek. Pusztán arról van szó, hogy kétség vagy vita esetén a szabályozás logikája mentén a jogalkalmazónak kell azonosítania az Avtv. 19. § (4) bekezdése hatálya alá tartozó, s ennek következtében megismerhető adatokat, valamint a kivételek körét is. Az Avtv. 17. §-a szerint jogainak megsértése esetén az érintett bírósághoz fordulhat, tehát a bírói

jogvédelem garantált. A bírói gyakorlat egységét pedig végső fokon a Legfelsőbb Bíróság biztosítja.

Az indítványozó a jogállási törvényekben szabályozott alapnyilvántartások tartalmára hivatkozik [pl. a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) szerinti közszolgálati alapnyilvántartás, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény szerinti közalkalmazotti alapnyilvántartás, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény szerinti személyügyi alapnyilvántartás, stb.], s közvetetten ebből vonja le azt a következtetést, hogy az Avtv. túlságosan tág és megengedő. Szerinte ugyanis ezek a nyilvántartások annak ellenére sem tehetők nyilvánossá, hogy a feladatkörrrel összefüggő adatokat tartalmaznak. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban viszont rámutat: az indítványozó meglátásával ellentétben a különböző alapnyilvántartásokban szereplő adatok köre nem feltétlenül egyezik meg az Avtv. 19. § (4) bekezdése alapján nyilvános adatok körével. Az ezekben a nyilvántartásokban szereplő adatok természetét, jelesül azt, hogy a nyilvántartott adatok mennyiben függenek össze konkrétan a feladatkörrrel, és mennyiben vonatkoznak például pusztán a jogviszonyból eredő jogokra és kötelezettségekre, vagy tartoznak a védendő magánszféra körébe, minden esetben mérlegelni kell a jogalkalmazónak, s ebben a tekintetben különös gondossággal kell eljárnia. A feladatkörrrel össze nem függő adatok (pl. bankszámlaszám, adóazonosító jel stb.) ugyanis egyáltalán nem esnek az Avtv. 19. § (4) bekezdése hatálya alá, azok csak az Avtv.-nek a személyes adatokra vonatkozó általános szabályai szerint ismerhetők meg. Ráadásul a feladatkörrrel összefüggő adatok sem feltétlenül nyilvánosak, mivel az Avtv. 19. §-ának (4) bekezdése törvénynek lehetővé teszi a megismerhető adatok körének korlátozását, tehát törvény még a feladatkörrrel összefüggő adatok „titokban” maradását is előírhatja [pl. a Ktv. 62. § (8) bekezdésében szabályozott egyes esetek]. Mivel a közfeladatot ellátó személyek tevékenysége révén az állam (önkormányzat, stb.), azaz a közhatalom cselekszik, nyilvánul meg, a munkavégzés során, a feladatkör ellátásával összefüggő személyes adatok tekintetében a kivételek köre nyilvánvalóan csak korlátozott lehet (ld. az adatvédelmi biztos 1234/H/2006. számú ajánlása).

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a konkrét esetben nem sérti a jogbiztonságot az, hogy a törvényi feltételeket a jogalkotó keretjellelően és nem részletezően határozta meg, tehát, hogy nem definiálta a „feladatkörrrel összefüggő adat” fogalmát, illetve nem sorolta fel tételesen, hogy pontosan mely adatok tartoznak a feladatkörrrel való összefüggés okán a nyilvános adatok közé. Az olyan általános, absztrakt tényállás is, mint az Avtv. 19. § (4) bekezdése, alkalmas arra, hogy a szabály a jogalkalmazásban – az elvont módon megfogalmazott jogi norma konkrét, egyedi esetekre való vonatkoztatása (*szubsumció*) során – megfelelően érvényesüljön. A jogalkalmazó mérlegelését segíthetik egyebek mellett az adatvédelmi biztosnak a tárgyat érintően született ajánlásai is.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Avtv. 19. § (4) bekezdése megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapított – indítványt elutasította.

Budapest, 2010. december 7.

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

239/B/2009. 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 társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 36/D. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 36/D. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. A Tny. kifogásolt rendelkezése alkotmányellenességét több szempontból is állította.

Az indítványozó által kifogásolt 2009. január 1-jétől hatályos rendelkezés szerint megszűnik a rokkantságra való jogosultság, amennyiben a rokkantnyugdíjas keresőfoglalkozása esetén a hat egymást követő hónapra vonatkozó

(személyi jövedelemadóval és egyéni járulékokkal csökkentett) keresetének havi átlaga meghaladja a rokkantsági nyugdíj alapját képező átlagkereset összegének a 90%-át, illetve annak a megállapítást követően a rendszeres nyugdíjmelékek mértékével növelt összegét, de legalább a mindenkor minimálbér összegét.

A támadott rendelkezés az indítványozó nézete szerint azzal, hogy meghatározott nagyságú kereset esetében megvonja a nyugdíjra való jogosultságot, a rokkantsági nyugdíjban részesülőnek csak korlátozott mértékben teszi lehetővé a munkavállalást, sérti a munkavállaláshoz való jogot, továbbá az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét, azaz az Alkotmány 70/B. § (1) és (2) bekezdéseit.

Az Alkotmány 70/E. §-ának sérelmét az indítványozó abban látta, hogy – míg az Alkotmány ezen rendelkezése alapján az állampolgároknak joguk van a szociális biztonsághoz, illetve rokkantság esetén a társadalombiztosítás útján a megélhetéshez szükséges ellátásra való jogosultsághoz – a kifogásolt szabályozás a munkavégzés esetén feltételt szab, „nem engedi hogy rokkant állampolgár az Alkotmány szerint feltétel nélküli ellátást megkaphassa a Társadalombiztosítási Tv. alapján”. A szociális jog sérelmét, a kifogásolt rendelkezés visszaható hatályú voltára tekintettel is állította; arra alapítva érvelését, hogy a támadott szabályozás nem csak a 2009-től nyugdíjba menőkre vonatkozik. Indokolásában hivatkozik továbbá saját példájára, mely szerint a korábbi nyugdíjszabályok alapján a rokkantsági nyugdíja és a keresete alapján hitelt vett fel, ugyanakkor jelen szabályok alapján rokkantnyugdíjra már nem válik jogosulttá, így ezen jövedelemcsökkenés miatt a felvett hitelét nem tudja törleszteni.

A támadott rendelkezés folytán az Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdésének sérelmét állította. Az alapjog korlátozást abban látta, hogy míg az Alkotmány – érvelése szerint – a rokkantak számára a szükséges ellátásukra alapvető jogot biztosít, továbbá biztosítja a munkához való jogot, addig a kifogásolt törvényi rendelkezés a feltételek megállapításával korlátozza azt.

Az indítvány benyújtását követően a Tny. 36/D. § (1) 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 törvénymódosításokról szóló 2009. évi LVI. törvény 416. § (6) bekezdése 2009. július 1-jével módosította. Mivel ez a módosítás az indítványban felvetett alkotmányossági problémákat érdemben nem befolyásolta, az Alkotmánybíróság a vizsgálatot a Tny. 36/D. § (1) bekezdése elbíráláskor hatályos rendelkezései vonatkozásában folytatta le.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

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

(2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.”

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

2. A Tny.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezése:

„36/D. § (1) A rokkantsági nyugdíjra jogosultság megszűnik, ha a nyugdíjas már nem rokkant, vagy az Rjtv. 1. §-ának *b*) pontja szerinti kereső tevékenység folytatása esetén a 36/A. § (1) bekezdésének *ab*) pontja szerinti – a reá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt el nem érő – nyugdíjas hat egymást követő hónapra vonatkozó – a személyi jövedelemadóval és a 13. § (1) bekezdésének *a*) pontja szerinti járulékokkal csökkentett – keresetének, jövedelmének havi átlaga meghaladja a rokkantsági nyugdíj alapját képező havi átlagkereset összegének kilencven százalékát, illetve annak a megállapítást követően a rendszeres nyugdíjmelés(ek) mértékével növelt összegét, de legalább a mindenkor kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) összegét. A kereset, jövedelem vizsgálata céljából az Rjtv. 13. §-ának (3) bekezdésében foglaltakat a rokkantsági nyugdíjas esetében is alkalmazni kell.”

3. A Tny.-nek az indítvánnyal támadott, elbíráláskor hatályos rendelkezése:

„36/D. § (1) A rokkantsági nyugdíjra jogosultság megszűnik, ha

a) a nyugdíjas már nem rokkant, vagy

b) a 36/A. § (1) bekezdés *a*) pont *ab*) alpontja szerinti, az irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt el nem érő és az Rjtv. 1. § *b*) pontja szerinti keresőtevékenységet folytató rokkant hat egymást követő hónapra vonatkozó keresetének, jövedelmének havi átlaga meghaladja

ba) a rokkantsági nyugdíj összegének kétszeresét és

bb) a mindenkor kötelező legkisebb munkabér összegét.

A kereset, jövedelem vizsgálata céljából az Rjtv. 13. § (3) bekezdésében foglaltakat a rokkantsági nyugdíjas esetében is alkalmazni kell.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről

szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 14. § (1) bekezdése szerint a társadalombiztosítás rendszerében nyújtott ellátások az egészségbiztosítás és a nyugdíjbiztosítás keretében vehetők igénybe, ezen belül a Tbj. 14. § (3) bekezdés *ab*) pontja a rokkantsági nyugdíjat a nyugdíjbiztosítási ellátások között sorolja fel.

A rokkantsági nyugdíjnak, mint a saját jogú nyugdíj-szolgáltatások egyik típusának, a jogosultsági feltételeit a Tny. 23. § (1) bekezdése és 24. §-a tartalmazza. Eszerint rokkantsági nyugdíjra válik jogosulttá – meghatározott szolgálati idő megszerzése esetén – a munkaképességét (egészségromlás, illetőleg testi vagy szellemi fogyatkozás következtében) hatvanhét százalékban elvesztő személy (amennyiben állapotában javulás egy évig nem várható) ezen állapot fennállásáig, ha rendszeresen nem dolgozik, vagy keresete lényegesen kevesebb a megrokkánás előtti kereseténél.

A Tny.-nek az indítványozó által támadott 36/D. § (1) bekezdése a rokkantsági nyugdíj megszűnésére vonatkozó szabályozást tartalmaz: eszerint megszűnik a jogosultsága annak a nyugdíjnak, aki már nem rokkant; továbbá annak a személynek, aki 50–79 százalékos mértékű egészségkárosodást szenvedett és a jelenlegi vagy az egészségkárosodását megelőző munkakörében, illetve a képzettségének megfelelő más munkakörben való foglalkoztatásra rehabilitáció nélkül nem alkalmas (és rehabilitációja nem javasolt), ha az irányadó nyugdíjkorhatárt nem érte el, és a rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény 1. § *b*) pontja szerinti keresőtevékenységet folytat, amelyből származó, hat egymást követő hónapra vonatkozó keresetének, jövedelmének havi átlaga meghaladja a rokkantsági nyugdíj összegének kétszeresét és a mindenkori kötelező legkisebb munkabér összegét.

2. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy a Tny.-nek az indítványozó által kifogásolt 36/D. § (1) bekezdése sérti-e a munkához való jogot, továbbá az egyenlő munkáért egyenlő bérhez való jogot.

2.1. Az Alkotmánybíróság a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában fejtette ki átfogóan a munkához való jog, mint alanyi jog egyes tartalmi elemeit („alanyi jogi” és „szociális” oldalait), továbbá korlátozásának alkotmányos mércéit.

„A munkához való jogtól mint alanyi jogtól meg kell különböztetni a munkához való jogot mint szociális jogot, s különösen annak intézményi oldalát, az állam kötelességét 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 csu-

pán 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 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 jórészt szakmailag és célszerűségi szempontokból indokoltak, alapjogi problémát határesekben okoznak.” [21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 121.]

Ennek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által támadott Tny. 36/D. § (1) bekezdése nem sérti az Alkotmány 70/B. §-ának (1) bekezdését, mivel az a munkavégzést nem korlátozza. A kifogásolt szabályozás – a munkavégzésre nézve egyáltalán nem tartalmaz korlátozó rendelkezéseket – ugyanis a rokkantsági nyugdíjra való jogosultságot szünteti meg abban az esetben, ha a megváltozott munkaképességű dolgozó a keresőtevékenységet folytatva, meghatározott, az ellátásnál magasabb összegű jövedelemre tesz szert.

A jogalkotó 2008. január 1-jével egy új rendszert vezetett be, jelentősen módosítva az egészségkárosodást szenvedett személyek részére nyújtható szociális ellátásokat. A rehabilitációs járadék (amely csupán egyik része az új foglalkoztatás-központú rehabilitációs szolgáltatási és támogatási rendszernek) a megmaradt, fejleszthető képességekre alapozva, azok számára nyújt támogatást, akiknek rehabilitációval van esélyük teljes értékű munka végzésére. Célja a meghatározott idejű biztosítási jogviszonnyal rendelkező, jelentős egészségkárosodás miatt rehabilitációra szoruló, teljes értékű munka végzésére alkalmassá tehető személyek jövedelemarányos átmeneti keresetpótlásának, foglalkoztatásának, rehabilitációjának biztosítása, elősegítve a munkaerőpiacra történő visszatérésüket.

Az új rendszer részeként a korábban már létező rokkantsági nyugdíj szabályai is módosultak, bár maga az intézmény alapjaiban nem változott meg, az új minősítés azonban nem a munkaképesség általános csökkenését állapítja meg, hanem az össz-szervezeti egészségkárosodás mértékét, a munkaképesség-változást, valamint a rehabilitációs esélyeket vizsgálja. A rokkantsági nyugdíj – szemben a rehabilitációs járadékkal – azon megváltozott munkaképességűek számára nyújt szociális ellátást, akik a teljes értékű munka végzésére rehabilitációval sem válhatnak alkalmassá.

Az indítványozó által kifogásolt szabályok (ettől eltérően) azokra nézve állapítanak meg rendelkezéseket – mégpedig a rokkantsági nyugdíjra való jogosultság megszűnését – akik hosszabb időn (hat hónapon) át nemcsak alkalmassá válnak a munkavégzésre, hanem ezen időtartam alatt ténylegesen keresőtevékenységet is folytatnak, amelyből származó jövedelmük havi átlaga meghaladja ezen ellátás összegének kétszeresét, és a mindenkori kötelező legkisebb munkabér összegét.

A rokkantsági nyugdíjra való jog – az indítványozó állásponjtjával ellentétben – nem alanyi alkotmányos jog, hanem meghatározott feltételek fennállása esetén az aktív korúak számára egészségkárosodásuk következtében elszenvedett munkaképesség-csökkenés miatt kiesett jövedelem pótlására szolgáló vegyes társadalombiztosítási és szociális ellátás.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tny. 36/D. § (1) bekezdése nem sérti az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdését, ezért az indítványt ebben a részében – érdemi összefüggés hiányában – elutasította.

2.2. Az indítványozó szerint a Tny. 36/D. § (1) bekezdése sérti az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét is.

Amint azt az Alkotmánybíróság a jelen határozat indokolása III.2.1. pontjában már kifejtette, a rokkantsági nyugdíj mint társadalombiztosítási ellátásra való jogosultság, illetve annak megszűnési feltételei, nincsenek közvetlen összefüggésben az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésében garantált, az egyenlő munkáért mindenkinek egyenlő bérhez való joggal. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásban – érdemi összefüggés hiányában – elutasította.

3. Az indítványozó szerint a rokkantsági nyugdíj megszűnésének a Tny. 36/D. § (1) bekezdésében foglalt feltételei az Alkotmány 70/E. §-át is sértik.

Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog tartalma a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítása, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. Ezt az ellátáshoz való jogot az állam a társadalombiztosítás és a szociális intézményrendszerek létrehozásával, működtetésével valósítja meg [26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 198–199.; 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 251, 254.].

E kötelezettség azonban nem jelenti azt, hogy az állam ne szüntethetné meg meghatározott feltételek – a megélhetési minimumot biztosító kereső tevékenységből származó jövedelem, vagyis a rászorultság megszűnése – esetén az aktív korúak részére biztosított társadalombiztosítási ellátások igénybevételét.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott rendelkezés nem sérti az Alkotmány

70/E. §-át, ezért az indítványt ebben a részében is elutasította.

4. Végül az indítványozó állítása szerint a Tny. 36/D. § (1) bekezdése visszaható hatályú volta miatt az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti, mert azokra is vonatkozik, akik – a korábbi szabályozás alapján – nem számolhattak az ellátás megszüntetésének új feltételével.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a jogállamiság, jogbiztonság, visszamenőleges hatály összefüggéseivel. A 2/2009. (I. 23.) AB határozatában – összefoglalva addigi gyakorlatát – az alábbiakat hangsúlyozta: „A jogalkotás jogállami rendjével összefüggésben az Alkotmánybíróság több követelményt fogalmazott meg. A normavilágosság, a kellő felkészülési idő biztosításának követelménye mellett az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből vezette le a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát is.”

A 25/1992. (IV. 30.) AB határozatában megállapította: „[a] jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság, amely egyebek között megköveteli, hogy

– az állampolgárok jogait és kötelezéseit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák,

– meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely jogszerű magatartást visszamenőleges érvénnyel ne minősítsenek jogellenesnek.

A jogbiztonság e két alapvető követelménye közül bármelyiknek a figyelmen kívül hagyása összeegyeztethetetlen az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, s így alkotmányellenes”. [ABH 1992, 131, 132.]

Következtes az alkotmánybírósági gyakorlat a tekintetben, hogy „valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell”. [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324.]

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásolt szabályozás visszamenőleges kötelezettséget nem tartalmaz, mivel az a rokkantsági nyugdíjra való jogosultság megszüntetésének új feltételeit a jövőre nézve állapítja meg. Mindezekre tekintettel a Tny. 36/D. § (1) bekezdése nem sérti a visszaható hatály tilalmát, ezért az indítványt ebben a részében is elutasította.

Az Alkotmánybíróság utal ugyanakkor az 55/1994. (XI. 10.) AB határozatában foglaltakra, mely szerint: „Önmagában az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására. A visszaható hatályú jogalkotás tilal-

mának ilyen kiterjesztő értelmezése alkotmányjogilag indokolhatatlan.” (ABH 1994, 296, 305.)

Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság a jogbiztonság sérelmét nem látta megállapíthatónak, ezért az indítványt ebben a vonatkozásban is elutasította.

Budapest, 2010. december 20.

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

746/B/2009. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 8/A. § (1)–(3) bekezdései, valamint a 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról 5. §-a, 6. §-a és 1. számú melléklete 12. pont („Polgári repülésnél végzett munka”) ejtőernyősökre vonatkozó alpontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvénnyel, valamint a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról rendelkező 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelettel összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló kérelmet visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó sérelmezte, hogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 8/A. § (1)–(3) bekezdései, valamint a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról rendelkező 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: TnyR.) 5. §-a, 6. §-a és 1. számú melléklete 12. pont („Polgári repülésnél végzett munka”) ejtőernyősökre vonatkozó alpontja értelmében ejtőernyős ugrások végzése csak a „polgári állomány”, illetve a „fegyveres erőknél a hivatásos és továbbszolgáló állomány” esetében jogosít kordedvezményre, a „sorkatonai és tartalékos állományúak” esetében nem. Álláspontja szerint hátrányos megkülönböztetést alkalmazott a jogalkotó a fenti szabályozás megalkotásával, és ezzel sériül az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése.

2. Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz intézett beadványában azt is kifogásolta, hogy a jogalkotó „olyan alapvető kérdésben, mint a kordedvezményes nyugdíjra jogosultság nem alkot egyértelmű, minden más hatóság vagy szervezet egyedi állásfoglalásától független szabályokat”.

II.

Az Alkotmánybíróság eljárása során a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

2. A Tny. indítvánnyal támadott rendelkezése:

8/A. § (1) A kordedvezményre jogosultság szempontjából figyelembe kell venni az 1. § (3) bekezdésben említett szerveknél (a továbbiakban: fegyveres szerv)

a) hivatásos szolgálatban ténylegesen eltöltött szolgálati időt,

b) nem hivatásos szolgálatban vagy más állam hadseregében eltöltött és az a) pont szerinti hivatásos szolgálatba beszámított időt.

(2) A karkedvezményre jogosultság szempontjából figyelembe kell venni a fegyveres szerveknél továbbszolgált állományban 1960. december 17-e után eltöltött időt is.

(3) Továbbszolgált állományban 1960. december 18-a előtt eltöltött időt, valamint a katonai szolgálatban eltöltött időt abban az esetben lehet a karkedvezményre jogosultság szempontjából számításba venni, ha az igénylő e szolgálatát megelőző és követő harminc napon belül karkedvezményre jogosító munkakörben (munkahelyen) dolgozott.

3. A TnyR. indítvánnyal támadott szabályai:

5. § (1) A karkedvezményre jogosító munkakörök (munkahelyek) jegyzékében a polgári repülésnél felsorolt munkakörben azt a naptári évet lehet karkedvezményre jogosító időként figyelembe venni, amelyben az igénylő repülési óraszám legalább 200 óra. A repülési óraszám megállapításánál a légügyi hatóság külön megbízása alapján végzett repülési órák számát is figyelembe kell venni. Nem vonatkoznak ezek a rendelkezések a légiforgalmi irányító munkakörben töltött időre.

(2) Az (1) bekezdés alkalmazásánál a ténylegesen repüléssel töltött órák számát

a) a berepüléseket, hatósági műszaki ellenőrző repüléseket, repüléstechnikai vizsgáztatásokat végző dolgozónál, a helikopter személyzeténél, valamint a vitorlázórepülőnél négyszeresen,

b) az a) pontban nem említett különleges (mezőgazdasági, erdővédelmi, egészségügyi, vízügyi stb.) repülési feladatokat ellátó dolgozónál, valamint a légitaxi személyzeténél kétszeresen

kell figyelembe venni.

(3) Ejtőernyősnél – az (1)–(2) bekezdés rendelkezéseitől eltérően – karkedvezményre jogosító időnek azt a naptári évet kell tekinteni, amelyben légi járműből legalább ötven ugrást hajtott végre, vagy ejtőernyős ugrással, illetve ejtőernyősök ugrásának az előkészítésével kapcsolatos repülési óraszám legalább huszonöt.

(4) A táppénzes állományban (betegszabadságon) töltött idő minden naptári napjára annyi repülési órát (ejtőernyős ugrást) kell számítani, mint amennyi a naptári év többi napjára átlagosan esik.

(5) A repülési (ejtőernyős) szakképzés idejét – tényleges tartamára tekintet nélkül – ötévi karkedvezményre jogosító időként kell figyelembe venni.

6. § A fegyveres szerveknél, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál a karkedvezményre jogosító munkakörök jegyzékében felsorolt polgári repülési munkakörnek megfelelő beosztásban hivatásos állományban eltöltött időt karkedvezményre jogosító időként a hivatásos állományúak szolgálati idejének számítására vonatkozó szabályok szerint kell figyelembe venni.

1. számú melléklet a 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelethez

Karkedvezményre jogosító munkakörök jegyzéke

Munkakör	Munkakör leírása	Karkedvezmény hatálya
12. Polgári repülésnél végzett munka		
Ejtőernyős, ejtőernyős kiképző	Ejtőernyős ugrások végzése, ezeknek a személyeknek a hivatásszerű gyakorlati kiképzése, ellenőrzése és vizsgáztatása.	A nemzetgazdaság egész területén, a jogszabályban meghatározott feltételekkel.

III.

Az indítvány részben érdemi elbírálásra alkalmatlan, részben nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 20. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Az indítvány tartalmi követelményeiről az Abtv. 22. §-ának (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy: „az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia.” Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a kérelem alapjául szolgáló ok, valamint az Alkotmány sérülni vélt rendelkezésének megjelölése hiányában az indítvány – a tartalmi követelményeknek meg nem felelő volta miatt – érdemben nem bírálható el, ezért azt az Alkotmánybíróság visszautasítja. [18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 161, 171.] Az Alkotmánybíróság jelen eljárásban megállapította,

hogy a beadvány a karkedvezményes nyugdíjra jogosultság szabályozása kapcsán fennálló alkotmányserítő mulasztás megállapítására irányuló indítványi kérelem tekintetében tartalmát tekintve hiányos. Az indítványozó a hiánypótlásra történt felhívást követően nem jelölte meg sem az Alkotmány sérülni vélt rendelkezését, sem a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség alátámasztására szolgáló alkotmányjogi indokokat. Erre figyelemmel 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.) (a továbbiakban: Ügyrend) 29. § d) pontja alapján a beadványt ebben a részében érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a TnyR. 5. §-át, 6. §-át, valamint 1. számú mellékletét („Karkedvezményre jogosító munkakörök jegyzéke”) 2007. január 1-jével a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló

1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról rendelkező 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet módosításáról szóló 327/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 12. § (3) bekezdés *a*), illetve *g*) pontjai hatályon kívül helyezték. Az indítványozó tehát részben már hatályban nem lévő, de – a Tny. 8/B. § (1) bekezdése alapján – 2010. december 31-ig még alkalmazandó jogszabály alkotmányossági vizsgálatát kérte. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt a TnyR.-re vonatkozó részében érdemben elbírálta. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a Tny. hatályos 8/A. §-a megegyezik a TnyR. hatályon kívül helyezett, de még alkalmazandó 4. §-ával, és a vizsgálatot – az indítványi kérelemnek megfelelően – a Tny. 8/A. §-a vonatkozásában folytatta le. Az indítványozó az Alkotmány érintett rendelkezései között feltüntette a 70/A. § (3) bekezdését is, indítványában azonban a hátrányos megkülönböztetést sérelmezte. Az Alkotmánybíróság a vélt jogsérelmet – az indítvány tartalmának megfelelően – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott diszkrimináció tilalmához mérte.

3. A Tny. 8/A. § értelmében a korkedvezményre jogosultság szempontjából csak a hivatásos szolgálatban eltöltött, illetve a nem hivatásos szolgálatban eltöltött beszámítható időt és a továbbszolgáló állományban eltöltött időt lehet figyelembe venni. A továbbszolgáló állományban 1960. december 18-a előtt eltöltött idő, valamint a katonai szolgálatban eltöltött idő beszámítása vonatkozásában annak a plusz feltételnek is teljesülnie kell, hogy az igénylő e szolgálatát megelőző és követő harminc napon belül az 1. számú mellékletben felsorolt munkakörben dolgozott. A korkedvezményre jogosító munkakörök jegyzéke (TnyR. 1. számú melléklete) a polgári repülésnél felsorolt munkakörben (12. alpont) az ejtőernyős és ejtőernyős képző számára biztosítja a korkedvezményes nyugdíjazás lehetőségét. A TnyR. 5. §-a a polgári repülési munkakörökre vonatkozó különös számítási szabályokat tartalmazza, a TnyR. 6. §-a a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjaira vonatkozóan állapítja meg, hogy korkedvezményre jogosító időként figyelembe kell venni – a hivatásos állományúak szolgálati idejének számítására vonatkozó szabályok szerint – a polgári repülési munkakörnek megfelelő beosztásban hivatásos állományban eltöltött időt. Az indítványozó a fenti rendelkezésekkel összefüggésben azt sérelmezte, hogy a jogalkotó a korkedvezményre jogosító munkakörök megállapítása során nem biztosította a korkedvezményes nyugdíjazás lehetőségét a sorkatonai szolgálat alatt, valamint a fegyveres szerveknél tartalékos állományban ejtőernyős ugrásokat végzők számára. Véleménye szerint ez a szabályozás ellentétben áll az Alkotmány 70/A. §-ával.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetést tiltja, amelynek következté-

ben egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésre terjed ki, abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem alapvető alkotmányos jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánynak ez a jogegyenlőségi követelménye arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, és az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembe vételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztása szempontjait meghatározni. A diszkrimináció tilalmából tehát nem következik az, hogy az állam – az eltérő élethelyzetekre tekintettel – ne különböztethetne. Az Alkotmánybíróság szerint az állam joga és bizonyos körben kötelezettsége is, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket. [Először a 9/1990. AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; összefoglalóan a 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.; utoljára 170/2010. (IX. 23.) AB határozat, MK 2010, 149. szám, 23099. o.] A diszkrimináció vizsgálatánál tehát az első eldöntendő kérdés, hogy az adott szabályozás tekintetében állított megkülönböztetés egymással összehasonlítható alanyi körre vonatkozik-e. [49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 246, 249.] Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben megállapította, hogy a bírói, jogalkalmazói gyakorlat a korkedvezményes időszak elismerését munkaviszonyhoz, illetve a fegyveres szervek esetében szolgálati viszonyhoz köti. A Legfelsőbb Bíróság a jogszabály értelmezése során megállapította, hogy a jogalkotó a korkedvezményes nyugdíj biztosításával azokban a munkakörökben dolgozókat kedvezményezi, akik a szervezet fokozott igénybevételével járó, továbbá az egészségre különösen ártalmas munkát végeznek. A korkedvezményre jogosító munkakörök (munkahelyek) jegyzékét a TnyR. 1. számú melléklete tartalmazza. A korkedvezményre jogosító munkakörök (munkahelyek) jegyzékében felsorolt munkaköri meghatározásokat kiterjesztően értelmezni nem lehet. (KGD2007. 170) Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a szabályozási koncepción belüli csoportképző ismérvek a munkakör meghatározását tekinti. Jelen ügyben a polgári repülési munkakörben munkát végzők [TnyR. 1. számú melléklete („Korkedvezményre jogosító munkakörök jegyzéke”) 12. pont („Polgári repülésnél végzett munka”)] és a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok (fegyveres szervek) polgári repülési munkakörnek megfelelő beosztású hivatásos állományú tagjai [Tny. 8/A. §] alkotnak homogén csoportot. A munkaköri leírás egyik elemének (ejtőernyős ugrások végzése) a megvalósítása, a meghatározott munkakörben (munkahelyen) betöltött munkaviszony, illetve szolgálati viszony hiányában nem alapozza meg a fenti szabályozási körbe tartozást. A jogalkotó nem azonos helyzetű, nem azonos szabályozási kör

alá vont jogalanyok között tett különbséget, így a megkülönböztetés nem tekinthető alkotmányellenesnek. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

Budapest, 2010. december 14.

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. Lenkócs Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Stumpf István
alkotmánybíró helyett

766/B/2009. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a harmadik országbeli állampolgárok részére kiállított, magyarországi beutazás céljából elismert okmányok meghatározásáról szóló 328/2007. (XII. 11.) Korm. rendelet *1. számú melléklete* alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz négy indítvány érkezett, amelyek a harmadik országbeli állampolgárok részére kiállított, magyarországi beutazás céljából elismert okma-

nyok meghatározásáról szóló 328/2007. (XII. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) *1. számú melléklete* alkotmányellenességének megállapítását és visszamenőleges hatályú megsemmisítését kezdeményezték, továbbá kérték, hogy az Alkotmánybíróság mondja ki a támadott melléklet konkrét (családegyesítési tárgyú) ügyben való alkalmazhatóságának tilalmát.

A négy indítványozó somáliai születésű és állampolgárságú, Magyarországon menekültként elismert férfi. Mindegyik indítványozó felesége (és egyikük gyermekei) családegyesítési célú tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtott be a Magyar Köztársaság kenyei külképviseletén. Az idegenrendészeti eljárás során a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal első- és másodfokon eljárva elutasította a kérelmeket, mert az R. *1. számú melléklete* alapján a Magyar Köztársaság nem ismeri el érvényes úti okmányként az ügyfelek által bemutatott, egyébként érvényes somáliai magánútleveleket. Az indítványozók tájékoztatták az Alkotmánybíróságot, hogy a másodfokú közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránt perek vannak folyamatban a Fejér Megyei Bíróság előtt.

Az indítványozók álláspontja szerint az R. támadott melléklete állampolgárság szerinti hátrányos megkülönböztetést okoz, ezért ellentétes az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével, valamint ellentétes a családi együttéléshez való joggal, amely az Alkotmány 15. §-ából és – azzal összhangban – az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 8. cikkéből következik. Az indítványozók arra hivatkoztak, hogy a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.) 19. § (2) bekezdés *a)* pontja alapján – más államok polgáraival ellentétben – a Magyarországon menekültként elismert somáliai állampolgárok családtagjai nem szerezhetnek családi együttélési célú, három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító engedélyt. Ennek oka, hogy a Harmtv. 13. § (1) bekezdés *a)* pontja értelmében a beutazáshoz érvényes úti okmánnal kell rendelkezni. Az indítványozók érvelése szerint a szabályozás a családi együttéléshez való alapjog tekintetében valósít meg diszkriminációt. A hátrányos megkülönböztetést (az érvényes somáliai útlevelel el nem ismerését) az indítványozók sürgősen el kell távolítani az aránytalannak tartják.

Az indítványozók emellett az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján formai okból is kifogásolták az R. támadott szabályozását. Egyrészt arra hivatkoztak, hogy a családi együttéléshez való alapjogra vonatkozó szabályokat csak törvény állapíthatja meg, kormányrendelet viszont nem. Másrészt kifogásolták, hogy a Harmtv. 13. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján – a kiállító államtól és útlevéltípustól függetlenül – érvényes úti okmány szükséges a tartózkodási engedélyhez, míg az R. *1. számú melléklete* kizárja egyes kiállító államoktól származó, illetve bizonyos típusú, de egyébként érvényes úti okmányok elfogadhatóságát.

Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a harmadik országbeli állampolgárok részére kiállított, magyarországi beutazás céljából elismert okmányok meghatározásáról szóló 328/2007. (XII. 11.) Korm. rendelet módosításáról szóló 25/2010. (II. 12.) Korm. rendelet 1. §-a – 2010. II. 15-i hatállyal – módosította az R. 1. számú mellékletét. Mivel a módosítás a szomáliai útlevélek tekintetében nem tartalmaz változást, az Alkotmánybíróság a hatályos rendelkezés utólagos alkotmányossági vizsgálatát végezte el.

2. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) (a továbbiakban: Ügyrend) 28. §-a alapján az Alkotmánybíróság az ismertetett indítványok nyomán indult eljárásokban – a tárgyi összefüggések miatt – az ügyeket egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

Az Alkotmánybíróság az ügyben, álláspontjának megismerése céljából megkereste a külügyminisztert, továbbá a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatóját.

II.

Az Alkotmány indítványokban hivatkozott rendelkezései:

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

„15. § A Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét.”

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

Az R. támadott melléklete a következő:

„1. melléklet a 328/2007. (XII. 11.) Korm. rendelethez

A Magyar Köztársaság által el nem ismert magán-, szolgálati és diplomata-útlevélek listája

1. Szomália magán-, szolgálati és diplomata-útlevele

2. Irak magán-, szolgálati és diplomata-útlevele, „S”-sorozat

3. Nigéria – laminált adatoldalt tartalmazó magánútlevél, „A” és „AA” sorozat”

III.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata, hogy formai és tartalmi kifogások esetén először a formai alkotmányossági ki-

fogásról foglal állást. [Először: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 299–300.]

1.1. Az indítványok alapján az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy az R. támadott melléklete – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével ellentétes módon – alapjogra vonatkozó szabályokat tartalmaz-e.

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből következően az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapíthatja meg. Az Alkotmánybíróság alaphatározata szerint törvényi szintet igényel az „alapjog tartalmának meghatározása”, „lényeges garanciáinak megállapítása” és „az alapjog közvetlen és jelentős korlátozása”, „közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is”. [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 300.]

1.2. Az R. támadott melléklete a Magyar Köztársaság által el nem ismert magán-, szolgálati és diplomata-útlevélek listáját tartalmazza. A hatályos rendelkezések szerint Szomália magán-, szolgálati és diplomata-útlevele, valamint Irak és Nigéria meghatározott útlevéltípusai tartoznak ebbe a körbe. Mivel a Harmtv. 13. § (1) bekezdés a) pontja és más jogszabályi rendelkezések alapján a harmadik országbeli állampolgároknak érvényes úti okmánnyal kell rendelkezniük a Magyar Köztársaság területére történő belépéshez, ezért az R. melléklete – meghatározott alanyi körben – a belépési lehetőséget korlátozó normának minősül. A Harmtv. 1. § (3) bekezdése és 2. § a) pontja alapján harmadik országbeli állampolgárok azok a nem magyar állampolgárok és hontalanok, akik nem tartoznak külön törvény alapján a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek csoportjába.

1.3. Az Alkotmány 15. §-a szerint a Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a párválasztás szabadsága, a házasságkötés, valamint a családalapítás joga, és a házasság mint társadalmi intézmény védelmére vonatkozó alkotmányi kötelezettség szoros összefüggésben állnak. [Összefoglalóan: 154/2008. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2008, 1203, 1210–1211, 1213–1215.]

Az Alkotmánybíróság a 4/1990. (III. 4.) AB határozatban kimondta, hogy az Alkotmány 15. és 67. §-a alapján a házasságra és a család viszonyaira vonatkozó szabályok az állampolgárok alapvető jogai és kötelességei körébe tartoznak (ABH 1990, 28, 30.). A 995/B/1990. AB határozat ezt azzal egészítette ki, hogy „[h]a tehát az Alkotmány 15. §-ában foglalt védelem alapjogként kiterjed a házasság és a család jogi szabályozásának legfontosabb kérdéseire, akkor az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből egyértelmű, hogy e viszonyokat csak törvénnyel lehet szabályozni, és az is, hogy e jogok lényeges tartalmukban nem korlátozhatók.” (ABH 1993, 515, 519.)

Az állam kötelezettsége a házasságkötéshez való biztosítása körében elsősorban és minimálisan arra terjed ki, hogy a házasságkötés és családalapítás feltételeit, jogi kereteit megteremtse. Ebből következően a jogalkotó a há-

zasság intézményét nem szüntetheti meg, a házasságkötést nem teheti lehetetlenné, és a házasság esetleges feltételeit, akadályait is rendkívüli körülménnyel kell meghatározni [Vö. pl. 22/1992. (IV. 10.) AB határozat, ABH 1992, 122.]. A 154/2008. (XII. 17.) AB határozat szerint „az, hogy a Magyar Köztársaság védi a házasság intézményét, pozitív viszonyulást, aktivitást és támogatást is feltételez”. (ABH 2008, 1213–1214.)

A házasságra vonatkozó állami intézményvédelmi kötelezettség mellett az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogból [Alkotmány 54. § (1) bekezdése] a házasságkötéshez való jogot is levezette. A 22/1992. (IV. 10.) AB határozat szerint: „A házasság intézményének alkotmányos védelme az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azt is jelenti, hogy az Alkotmány egyben garantálja a házasságkötés szabadságát. Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jog alkotmányos értelmezése során már több határozatában rámutatott arra, hogy az emberi méltósághoz való jog, mint az általános személyiségi jog egyik megfogalmazása, magába foglalja az önrendelkezés szabadságához való jogot is [8/1990. (IV. 23.) AB határozat és 57/1991. (XI. 8.) AB határozat]. Márpedig az önrendelkezési jog része a házasságkötés szabadságához való jog, így ez a jog az Alkotmány 54. § (1) bekezdése alapján ugyancsak alkotmányos védelemben részesül.” (ABH 1992, 122, 123.)

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság az eddigi ítélezési gyakorlatát azzal egészíti ki, hogy az Alkotmány 15. §-a és 54. § (1) bekezdése alapján a házasság és a család – alanyi jogi és intézményi – alapjogi védelme magában foglalja a házassági és családi kapcsolatok fenntartásához és a családi együttéléshez való jogot is. Ez a jogértelmezés áll összhangban az Egyezmény 8. cikk 1. pontjával, amely a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot ismeri el.

Továbbá az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánynak a házasságra és a családra vonatkozó alanyi jogi és intézményi (objektív) védelme nemcsak a magyar állampolgárokat illeti meg, hanem – a többi alapvető joghoz hasonlóan – állampolgárságra tekintet nélkül a Magyar Köztársaság területén tartózkodó valamennyi személyt. Ez az értelmezés következik az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből, amely a „Magyar Köztársaságban minden ember” emberi méltósághoz való jogát ismeri el; a 70/A. § (1) bekezdéséből, amely szerint az „emberi, illetve az állampolgári jogok” a Magyar Köztársaság „területén tartózkodó minden személy számára” egyenlően biztosítottak; valamint a 15. §-ból, amely alanyi korlátozások nélkül rendelkezik a házasság és a család intézményes védelméről a Magyar Köztársaságban. Mindezen alkotmányi rendelkezések figyelembe vételével az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a házasságra és a családra vonatkozó alapjogi védelemre nem vonatkozhat olyan szűkítő értelmezés, amelynek alapján csak a Magyar Köztársaság területén élő magyar állampolgárokat illetné meg az Alkotmányból következő jogvédelem.

Ugyanakkor az R. vizsgált mellékletében lévő, az el nem ismert útlevelek jegyzékét tartalmazó felsorolás és a házasság, valamint a család alkotmányos védelme között csak „közvetett és távoli összefüggés” mutatható ki. [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 300.] Önmagában az R. 1. számú melléklete nem tekinthető alapjog tartalmát meghatározó, lényeges garanciáit megállapító, vagy közvetlen és jelentős korlátozását megvalósító normának.

Ezért az Alkotmánybíróság elutasította azokat az indítványokat, amelyek az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján, a kormányrendeleti jogforrási szint miatt kifogásolták az R. 1. számú mellékletét.

2. Az indítványozók a jogforrási hierarchiára hivatkozva sérelmezték, hogy az R. 1. számú melléklete kizárja egyes kiállító államoktól származó, illetve bizonyos típusú, de egyébként érvényes úti okmányok elfogadhatóságát, miközben a Harmtv. 13. § (1) bekezdés a) pontja alapján – a kiállító államtól és típustól függetlenül – érvényes úti okmány esetén nem tagadható meg a tartózkodási engedély megadása.

Az Alkotmány 35. § (2) bekezdése szerint a Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki, és határozatokat hoz, de a Kormány rendelete és határozata nem lehet ellentétes törvénnyel.

A Kormány a Harmtv. 111. § (1) bekezdés d) pontjában kapott felhatalmazás alapján, az Alkotmány 35. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott feladatkörében eljárva alkotta meg az R. rendelkezéseit. A Harmtv. 111. § (1) bekezdés d) pontja kimondja, hogy felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben szabályozza „az érvényes úti okmányok körét”. Következésképpen a Harmtv. 13. § (1) bekezdés a) pontjában a beutazás feltételeként megállapított „érvényes úti okmány” fogalmát – a Harmtv. személyi és tárgyi hatálya tekintetében – az R. rendelkezései, illetve mellékletei határozzák meg. Az érvényes úti okmány fogalma ezért nem azonosítható az egyes államok által érvényesnek tekintett saját úti okmányok körével.

Mindebből következik, hogy a Kormány törvényi felhatalmazás alapján, a Harmtv. 13. § (1) bekezdés a) pontjával összhangban lévő módon alkotta meg az R.-t.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az R. 1. számú melléklete elleni formai alkotmányossági kifogásokat elutasította.

IV.

Az Alkotmánybíróság az indítványokban megfogalmazott tartalmi alkotmányossági kifogások alapján is megvizsgálta a támadott szabályozást.

A harmadik országbeli állampolgárok tartózkodási engedélyének kiadása tárgyában mindenekelőtt a Harmtv. rendelkezéseit kell figyelembe venni. A Harmtv. 13. § (1) bekezdés a) pontja szerint három hónapot meghaladó tartózkodás céljából az a harmadik országbeli állampolgár

utazhat be, illetve három hónapot meghaladó időtartamig az a harmadik országbeli állampolgár tartózkodhat a Magyar Köztársaság területén, aki rendelkezik érvényes úti okmánnyal. Az úti okmány fogalmát a Harmtv. 2. § g) pontja fogalmazza meg. E szerint *úti okmány*: a Magyar Köztársaság által az államhatárának átlépésére jogosító okmányként elismert útlevél, igazolvány vagy irat, amely birtokosának személyazonosságát és állampolgárságát (hontalanságát) igazolja. A Harmtv. 17. § (1) bekezdése harmadik országbeli állampolgár részére a tartózkodási engedély kiadásának egyik feltételeként határozza meg, hogy rendelkezik a Harmtv. 13. § (1) bekezdés a) pontja alapján érvényes úti okmánnyal.

A Magyarországon menekültként elismert személyek családjának egyesítésére vonatkozóan a Harmtv. – a három hónapot meghaladó tartózkodás körében – külön szabályokat állapít meg. A Harmtv. 19. §-a szerint:

„19. § (1) Családi együttélés biztosítása céljából tartózkodási engedélyt az a harmadik országbeli állampolgár kaphat, aki tartózkodási, bevándorlási, letelepedési, ideiglenes letelepedési, nemzeti letelepedési vagy EK letelepedési engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgár, illetve külön törvény szerinti tartózkodási kártyával vagy állandó tartózkodási kártyával rendelkező személy (a továbbiakban e § alkalmazásában: családtagja)

(2) Családi együttélés biztosítása céljából tartózkodási engedélyt kaphat

a) a menekültként elismert személy családtagja, valamint

b) a menekültként elismert kísérő nélküli kiskorú szülője, ennek hiányában gyámja.

(3) A menekültként elismert személyhez történő családtagok egyesítés nem tagadható meg pusztán amiatt, hogy a családi kapcsolat fennállásának igazolására okirat nem áll rendelkezésre.”

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 57. §-a rendelkezik a menekültként elismert személy családtagja tartózkodási vízum, illetve tartózkodási engedély iránti kérelméről. A (2) bekezdés értelmében a menekültként elismert személyhez történő családtagok egyesítés során a családi kapcsolat fennállása bármilyen hitelt érdemlő módon igazolható. A (3) bekezdés kimondja: „A menekültként elismert harmadik országbeli állampolgár családtagjának a Harmtv. 13. § (1) bekezdés e)–g) pontjaiban foglalt feltételek fennállását akkor kell igazolnia, ha a menekültként elismerés és a családtagok egyesítés kérelmezése között hat hónapnál hosszabb időtartam telt el.”

Látható tehát, hogy a Harmtv., illetve a Vhr. a menekült személyek családtagok egyesítését kifejezetten támogatja, több vonatkozásban segíti, kivételeket állapít meg (pl. bizonyos esetben még a lakó vagy szálláshelyet, az egészségbiztosítást sem kell igazolni). Mindez az Alkotmány családvédelemre vonatkozó – a házassági és a családi kapcsolatok fenntartásához és a családi élethez való alapjogot magában foglaló – rendelkezéseivel összhangban áll.

Jelen ügyben alkotmányossági kérdés, hogy az R. 1. számú melléklete – amely szerint a Magyar Köztársaság nem ismeri el a somáliai magán-, szolgálati és diplomata-útlevelet – az Alkotmány által tiltott megkülönböztetést eredményez-e azzal, hogy a Magyarországon menekültként elismert somáliai állampolgárok családtagjait gátolja a családtagok egyesítés célú tartózkodási engedély megszerzésében. E kérdés eldöntéséhez szorosan hozzátartozik, hogy mind a menekültként történő befogadás, mind pedig az ezzel összefüggő családtagok egyesítés előfeltétele, hogy a menekült személy, illetve az, aki családtagok egyesítés céljából kér tartózkodási engedélyt, hitelt érdemlően tudja bizonyítani személyazonosságát. Az R. 1. számú melléklete a somáliai állampolgárok tekintetében a személyazonosság bizonyításának egyik szeletét, az útlevéllel történő bizonyítást zárja ki (amelynek oka az a tény, hogy Szomáliában a polgárháborús körülmények között tömegesen állítottak ki pusztán bementett adatok alapján, ellenőrzés nélkül, útleveleket). Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy az R. 1. számú melléklete tiltó szabályai ellenére van-e lehetőségük a somáliai állampolgároknak magyarországi beutazásra, s ennek keretében a családtagok egyesítésre.

1. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jelen ügyben felmerült alkotmányossági probléma eldöntésekor nem hagyható figyelmen kívül Európai Unió tagságunk, illetve a schengeni övezethez tartozás közösségi jogi vetülete. Abban az esetben ugyanis, ha az Európai Unió egy tagállama nem ismeri el egy harmadik országból származó állampolgár útiokmányát (útlevelét) – mint ahogy jelen esetben a somáliai útlevelet – az nem jelenti egyben a beutazás teljes ellehetetlenülését. Erre vonatkozóan – amelyet a jelen ügyben vizsgált R. alkalmazásánál is figyelembe kell venni – irányadó a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról szóló 2009. június 13-ai 810/2009/EK parlament és tanácsi rendelet (a továbbiakban: Vízumkódex) és az érintett tagállam által el nem ismert útiokmányok birtokosai részére a tagállamok által kiadott vízumok beillesztésére szolgáló űrlapok egységes formátumáról szóló 2002. február 18-ai 333/2002/EK tanácsi rendeletet (a továbbiakban: EK rendelet). Jelen ügyben a közösségi jog ezen két jogforrása a következők miatt bír jelentőséggel:

a) A Vízumkódex 29. cikk (2) bekezdése értelmében „amennyiben a vízumot kiadó tagállam nem ismeri el a kérelmező úti okmányát, a vízum beillesztésére szolgáló külön lapot kell használni.” A Vízumkódex és az EK rendelet lehetővé teszik, hogy a tagállam hatóságai vízumot adjanak („vízum beillesztésére szolgáló űrlapot állítsanak ki”) olyan esetekben, amikor – mint az R. vizsgált rendelkezésében is – az adott személy a tagállam által el nem ismert úti okmánnyal rendelkezik (lásd még: EK rendelet 1. cikk (1) bekezdését). Ez a vízum a Harmtv. 2. § g) pontja alapján olyan irat, ami úti okmánynak minősül, ezáltal a Harmtv. rendelkezései – közöttük a családtagok egyesítésre vonatkozó szabályok – alkalmazhatóvá válnak.

b) A Vízumkódex 25. cikk (3) bekezdése szerint: „Amennyiben a kérelmezőnek olyan úti okmánya van,

amelyet egy vagy több – de nem az összes – tagállam nem ismer el, olyan vízumot kell kiadni, amely az úti okmányt elismerő tagállamok területére érvényes. Amennyiben a kiadó tagállam nem ismeri el a kérelmező úti okmányát, a kiadott vízum csak arra a tagállamra lesz érvényes.” Mivel a szómáliai útleveleket – a magyar szabályozáshoz hasonlóan – számos tagállam (pl. Németország, Spanyolország, Olaszország, Lengyelország stb.) nem ismeri el érvényes útiokmányként, ezért a szómáliai állampolgároknak a fentiekben bemutatott vízum csak korlátozott érvényességgel adható ki. Tehát ez a vízum csak Magyarországra lesz érvényes, viszont a családtagok számára ez nem gátja.

Megállapítható tehát, hogy az R. 1. számú mellékletben foglalt tilalom ellenére lehetősége van a szómáliai állampolgároknak a magyarországi beutazásra akkor is, ha nem kívánnak menedékjogi kérelemmel élni. A vízummal történő beutazást követően kivételes méltányosság alapján – amelybe a családtagok is beletartoznak – tartózkodási engedély is kérelmezhető. [Lásd: Vhr. 47. § (4) bekezdés a), illetve a (4a) bekezdés.]

2. A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló 2006. március 15-i 562/2006/EK parlament és tanácsi rendelet 5. cikke rendelkezik harmadik ország állampolgárainak beutazási feltételeiről. E cikk (4) bekezdés c) pontja lehetővé teszi az érvényes, határátlépésre vonatkozó úti okmány nélküli beutazást a tagállam saját területére humanitárius okból, nemzeti érdekből vagy nemzetközi kötelezettségek következtében. Hasonló szabályt tartalmaz a Harmtv. 13. § (2) bekezdése, amelynek értelmében az általános előírások pl. érvényes úti okmány hiányában is engedélyezhető kivételesen a beutazás és tartózkodás: nemzetközi kötelezettség teljesítése céljából, halaszthatatlan humanitárius okból vagy nemzeti érdekből. Ezekben az esetekben ugyan kivételesen, de mégis csak lehetőség van a beutazásra, majd pedig a tartózkodásra akkor is, ha nem minősül érvényes úti okmánynak az adott ország útlevele és a kérelmező nem rendelkezik a fent bemutatott ún. schengeni vízummal sem.

3. Végezetül meg kell említeni, hogy a már Magyarországon menekült státuszban lévő személy esetén a családtagok nemcsak a Harmtv. fentebb idézett 19. §-a segíti, hanem a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény is. E törvény 7. § (2) bekezdése értelmében a családtagok biztonságának biztosítása céljából főszabályként menekültként kell – a törvény erejénél fogva – elismerni a menekültként elismert külföldi családtagját is. Tehát, ha a családtag a személyazonosságát valamilyen módon hitelt érdemlően igazolni tudja, s a Magyarországon lévő családtagja már menekült státuszban van, úgy a hozzá való csatlakozást mind a családtagok, mind pedig a menekült státusz kifejezetten segíti (pl. azzal, hogy a Harmtv. 19. § (3) bekezdése értelmében a családi kapcsolat fennállásának igazolására szolgáló okirattól is el lehet tekinteni, ha – mint ahogy a Vhr. 57. § (2) bekezdés tartalmazza – azt valamilyen más módon igazolni tudja). Mindezek a megállapítások érvényesek a jelen ügyre is.

4. Az Alkotmány „az emberi, illetve az állampolgári jogok” tekintetében megvalósuló hátrányos megkülönböztetést tiltja. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ez az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Ebből következően az Alkotmánybíróság más mércét alkalmaz az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra (a szükségesség/arányosság tesztjét), s más mércét arra az esetre, ha a 70/A. §-ban megfogalmazott diszkrimináció-tilalmat az alapjogokon kívüli egyéb jogokra terjeszti ki. Itt akkor állapít meg az Alkotmánybíróság alkotmányellenes megkülönböztetést, ha a különbségtételnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes. [9/1990. (IV. 5.) AB határozat, ABH 1990, 48.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197.; összefoglalóan: 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140.]

Jelen esetben – mint ahogy azt az Alkotmánybíróság e határozat indokolása III/1.3. részében kifejtette – alapjogok körében tett megkülönböztetést vizsgál, nevezetesen: az Alkotmány 15. §-ából és az 54. § (1) bekezdéséből levezetett a házassági és a családi kapcsolatokhoz fűződő alapjogok gyakorlásban való különbségtétel a vizsgálat tárgya. Jelen esetben az alapjog gyakorlását érintő különbségtétel vitathatatlan, hiszen a vizsgált szabályozás – az R. 1. számú melléklete – nem ismeri el a szómáliai útlevelet érvényes úti okmányként.

4.1. Jelen ügyben az Alkotmánybíróság elfogadta az alapjog-gyakorlást érintő különbségtétel szükségességét, mert az a közbiztonság fenntartásához fűződő közérdekű célból történik. A közbiztonság az alkotmánybírósági gyakorlat és az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikk 2. pontja szerint is legitim közérdekű cél alapjog korlátozásához. [Először: 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69, 71.]

Az Alkotmánybíróság e tekintetben abból indult ki, hogy egyes államok funkcionális zavarai, politikai konfliktusai és egyéb belső okok miatt az ilyen államok hivatalos iratai, köztük az úti okmányok magyarországi használatára speciális szabályok, korlátozások, tilalmak vonatkozhatnak. Az alkotmánybíráskodás, illetve az alapjogi bíráskodás jellemzően elfogadja, hogy a hatalommegosztás intézményrendszerében a végrehajtó hatalom és a törvényhozás – a bíróságokhoz képest – alkalmasabb annak eldöntésére, hogy mely államokra, milyen mértékben és milyen módon (normatív eszközökkel vagy egyedi közhatalmi döntésekkel) indokolt kiterjeszteni a speciális korlátozásokat, illetve tilalmakat. Ezért az Alkotmánybíróság nem látott indokot és lehetőséget arra, hogy felülbírálja a Kormánynak azt a döntését, hogy a Magyar Köztársaság nem ismeri el Szómália magán-, szolgálati és diplomata-útleveleit, valamint Irak és Nigéria meghatározott útlevel-típusait.

Az alapjog-korlátozás szükségességének (a közérdekű célnak) a vizsgálatkor az Alkotmánybíróság arra is figye-

lemmel volt, hogy az egyes államok úti okmányainak elismerése, a határátlépés és a migráció szabályozása terén a Magyar Köztársaság nem teljesen önállóan dönt, hanem széleskörű nemzetközi jogi intézmény- és normarendszer, valamint az Európai Unió tagállamaként vállalt kötelezettségei határolják körül a szabályozási kompetenciáját.

4.2. Az arányosságot illetően pedig az Alkotmánybíróság a fentiek alapján arra a következtetésre jutott, hogy önmagában az R. 1. számú melléklete nem akadályozza meg, hogy családegyesítési szándékkal szómáliai állampolgárok Magyarországra beutazzanak, s már hazánkban tartózkodó menekült státuszban lévő családtagjaihoz csatlakozzanak. Az R. 1. számú melléklete csupán az útleveleket minősíti el nem ismert úti okmánynak, ezen kívül az ismertetett módok szerint (külön lapon lévő vízummal, méltányosságból) lehetőség van Magyarországra történő törvényes beutazásra és három hónapot meghaladó tartózkodásra. Mindezek alapján megállapítható, hogy a családi élet tisztelgetben tartásához és a családi kapcsolatokhoz fűződő – az Alkotmány 15. §-ából és 54. § (1) bekezdéséből eredő – alapjogok nem esnek aránytalan korlátozás alá. Ezáltal az alapjog szerinti alkotmányellenes – az Alkotmány 70/A. §-ából is következő – különbségtétel sem valósul meg.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az R. 1. számú melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

5. Az indítványozók kérelmet terjesztettek elő az R. 1. számú melléklete konkrét ügyben történő alkalmazása visszamenőleges kizárására is. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint valamely alkotmányellenes jogszabályi rendelkezés konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondására csak a konkrét normakontroll két esetében: az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 37. §-ába foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetén van lehetőség. Az indítványok nem ezekben a hatáskörökben érkeztek, ezért az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot e tekintetben mellőzte.

Budapest, 2010. december 20.

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

1110/B/2009. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény 76. § (2) bekezdése, 153. § (2) bekezdés *b*) pontjának 9. alpontja, valamint 157. § (1) bekezdés *a*) pontjának 3. alpontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény 76. § (2) bekezdésével, 153. § (2) bekezdés *b*) pontjának 9. alpontjával, valamint 157. § (1) bekezdés *a*) pontjának 3. alpontjával összefüggésben előterjesztett, mulasztás megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény kimondására irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) 76. § (2) bekezdése, 153. § (2) bekezdés *b*) pontjának 9. alpontja, valamint 157. § (1) bekezdés *a*) pontjának 3. alpontja alkotmányellenességének megállapítását és keletkezésére visszaható hatályú megsemmisítését kérte utólagos normakontroll indítvány keretében az Alkotmánybíróságtól. Emellett a fenti jogszabályi rendelkezésekkel összefüggésben mulasztás megállapítását, valamint alkotmányos követelmény kimondását is kérte. Álláspontja szerint a Hpt. megjelölt rendelkezései az alábbi okokból ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, valamint a 9. § (2) bekezdésével.

A Hpt. 76. § (1) bekezdése rögzíti azokat a követelményeket, amelyek alapján meghatározható, hogy egy hitelintézetnek minimálisan mekkora szavatoló tőkével kell rendelkeznie (törvényi minimum) [Hpt. 76. (1) bekezdés *a*) pont], ami nem lehet a Hpt. 9. §-ában előírt jegyzett tőke összegénél kevesebb (törvényi számított minimum) [Hpt. 76. (1) bekezdés *b*) pont]. A (2) bekezdés pedig kimondja, hogy a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: Felügyelet) a Hpt. 153. §-ában rögzített mértékű többlet-tőkekövetelményt írhat elő. A Felügyelet tehát a törvényi minimumnál és a törvényi számított minimumnál is magasabb ún. szavatoló többlet-tőke követelményt is előírhat. A Hpt. 153. §-a azonban – érvel az indítványozó –

a többlet-tőkekövetelmény mértékére nézve nem tartalmaz iránymutatást, pusztán a Hpt. 76. § (1) és (2) bekezdésére utal vissza. Emiatt a „körkörös hivatkozás” miatt a többlet-tőkekövetelmény mértéke korlát nélkül marad, mely az indítványozó szerint – mivel a szabályoknak több értelmezése lehetséges (Hpt. 76. §-ában foglaltakat nem haladhatja meg vagy legfeljebb a 76. §-ban meghatározott mérték kétszeresét érheti el) – jogbizonytalanságot idéz elő. Az indítványozó állítása szerint „semmilyen jogértelmezési módszerrel nem lehet eldönteni, hogy az egyik vagy a másik értelmezés a helyes, azaz a normát milyen tartalommal kell alkalmazni”. Utalt arra is, hogy a „pontatlan, két- vagy többértelmű szövegezés egy pénzügyi intézmény működését lehetetleníti el és a vele szerződő betétesek vagyoniát veszélyezteti”. A támadott rendelkezés az indítványozó szerint a vállalkozáshoz való jog sérelmét [Alkotmány 9. § (2) bekezdés] is eredményezheti, ugyanis az eltúlzott mértékű többlet-tőkekövetelmény az érintett hitelintézet ellehetetlenüléséhez vezethetne, azaz a Felügyeletnek „lehetősége lenne a hitelintézetet ilyen eszközzel ellehetetleníteni”.

A Hpt. 153. § (2) bekezdés b) pont 9. alpontjával és a Hpt. 157. § (1) bekezdés a) pontjának 3. alpontjával kapcsolatban az indítványozó a Hpt. 76. §-ával összefüggésben előadott indokokra utalt, hangsúlyozva, hogy a Felügyelet „szabadon alkalmazhatja és korlátozásoktól mentes tartalommal töltheti meg a többlet-tőkekövetelmény előírását”, ami szintén jogbizonytalanságot eredményezhet.

Mindhárom támadott jogszabályi rendelkezéssel kapcsolatban arra mutatott rá, hogy a többlet-tőkekövetelmény előírásának nincs időbeli korlátja, azaz korlátlan ideig fenntartható.

A mulasztás megállapítása iránti indítvány arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezésekkel kapcsolatban állapítsa meg: az ellentmondások miatt a jogszabály alkalmazhatatlan, vagy legalábbis kiszámíthatatlan.

Végül az indítványozó alkotmányos követelmény kimondását is kérte, azzal a megjegyzéssel, hogy tudatában van annak, hogy ennek kezdeményezésére nincs módja, de kérte, hogy azt az Alkotmánybíróság mintegy *amicus curiae*-ként kezelje.

Az Alkotmánybíróság beszerezte a nemzetgazdasági miniszter véleményét.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

2. A Hpt.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezései:

„76. § (1) A hitelintézetnek – a mindenkorli fizetőképesség (szolvencia) fenntartása és a kötelezettségek teljesíthe-

tősége érdekében – az általa végzett tevékenység kockázatának fedezetét mindenkor biztosító megfelelő nagyságú szavatoló tőkével kell rendelkeznie, amely

a) legalább

1. a 76/A. § vagy a 76/B–76/D. § szerint számított – a hitelezéskockázat-mérséklés mértékével csökkentett – kockázattal súlyozott kitérttség érték (hitelezési kockázat) nyolc százalékának, a felhígulási kockázat többlet-tőkekövetelményének, valamint a kereskedési könyvben és a nem kereskedési könyvben nyilvántartott tételek külön jogszabályban meghatározott partnerkockázati többlet-tőkekövetelményének,

2. a külön jogszabályban meghatározottak szerint a kereskedési könyvben nyilvántartott pozíció- és nagykockázatvállalások többlet-tőkekövetelményének,

3. a tevékenység egészében meglévő devizaárfolyam kockázat és árukockázat miatt felmerülő piaci kockázat többlet-tőkekövetelményének, valamint

4. a 76/J. § szerinti működési kockázat többlet-tőkekövetelményének

összege, és

b) nem lehet kevesebb a 9. §-ban – az engedélyezés feltételeként – előírt legkisebb jegyzett tőke összegénél.

(2) Az (1) bekezdés a) pontjától eltérően a Felügyelet a 145/A. § szerinti felügyeleti felülvizsgálat keretében a hitelintézet számára – legfeljebb a 153. §-ban rögzített mértékű – többlet-tőkekövetelményt írhat elő.”

„153. § (2) A 151. § (2) és (6) bekezdése szerinti esetekben a Felügyelet a következő intézkedéseket alkalmazza:

(...)

b) kötelezheti a pénzügyi intézményt

(...)

9. a 76. § (2) bekezdése szerinti többlet-tőkekövetelmény elérésére azzal, hogy a hitelintézetnek ez a többlet-tőkekövetelménye nem lehet magasabb, mint a 76. § (1) bekezdés szerinti többlet-tőkekövetelmény.”

„157. § (1) A 151. § (3) bekezdése szerinti esetekben a Felügyelet – a 153. § (2)–(3) bekezdésében megjelölt intézkedéseken túlmenően – a következő, csődeljárást helyettesítő kivételes intézkedéseket alkalmazza:

a) előírhatja

(...)

3. a pénzügyi intézmény által végzett pénzügyi szolgáltatásokra, a pénzügyi intézmény által vállalt kockázatokra tekintettel a 76. § (1)–(2) bekezdésében meghatározott mértéket meghaladó többlet-tőkekövetelmény elérését, amely nem lehet magasabb, mint a 76. § (1) bekezdésében meghatározott többlet-tőkekövetelmény értéke;”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság a 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában elvi élel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszó-

veggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon (ABH 1992, 135, 142.).

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére tekintettel – alkotmányellenessé csak az a szabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva azáltal teremt jogbizonytalanságot, hogy a jogszabály alkalmazását kiszámíthatatlanná, a norma címzettjei számára előreláthatatlanná teszi. Ameddig a normában fellelhető ellentmondás, vagy hiányosság megfelelő jogalkalmazói értelmezéssel feloldható vagy kiküszöbölhető, addig alkotmányellenességről nem lehet szó, csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot. [36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 232.; 754/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1050, 1054.; 219/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1488, 1492.]

Alkotmánysértésnek csak az minősül – mutatott rá egy további határozatában az Alkotmánybíróság –, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő (1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672–674.).

Az alkotmányossági vizsgálat a jelen ügyben támadott rendelkezésekkel kapcsolatban annak eldöntésére irányult, hogy azok tartalma – azaz maga a többlet-tőkekövetelmény mértéke – egyértelműen és pontosan megállapítható-e a jogértelmezés eszközével.

Ezt megelőzően azonban az Alkotmánybíróságnak át kellett tekintenie a szavatoló tőkére vonatkozó Hpt.-beli szabályokat, mivel e rendelkezések szorosan összefüggnek a többlet-tőkekövetelmény kiszámítására vonatkozó előírásokkal.

A szavatoló tőkééről a Hpt. 74. §-a rendelkezik. Az e szakaszhoz fűzött miniszteri indokolásból kitűnően a szavatoló tőke célja „a hitelintézetek esetében a számviteli saját tőke fogalmon túlmenően szükséges, hogy folyamatosan rendelkezésre álljon az a tőkemennyiség, amely a hitelintézetnél bekövetkezett esetleges veszteségek számára fedezetül szolgál. Ennek meghatározása a szavatoló tőke”.

A szavatoló tőke mértékének kiszámítási módját a Hpt. 76. § (1) bekezdése tartalmazza. A Hpt. 76. § (1) bekezdésének a) pontja (az 1–4. alpontokban) – mint főszabály – a szavatoló tőke nagyságát határozza meg. Amennyiben a szavatoló tőke összege a jegyzett tőkénél kisebb lenne – főszabály alóli kivétel –, akkor a Hpt. 76. § (1) bekezdésének b) pontja értelmében a szavatoló tőke mértéke legalább a Hpt. 9. §-ában tételesen behatárolt jegyzett tőke kell, hogy legyen. A Hpt. 76. §-a tehát – a szavatoló tőke célját és funkcióját figyelembe véve – azt garantálja, hogy a szavatoló tőke összege a jegyzett tőkénél alacsonyabb ne legyen.

A Hpt. 76. §-a alapján – különös figyelemmel a Hpt. 9. §-ára, valamint a szavatoló tőke kiszámítására vonatkozó 5. számú mellékletre – a szavatoló tőke összege minden hitelintézet esetén világosan meghatározható és pontosan kiszámítható.

A Hpt. 76. § (2) bekezdése arról rendelkezik, hogy a Felügyelet a szavatoló tőke összegén felül *többlet-tőkekövetelményt* írhat elő a hitelintézet számára. Ennek maximális mértékének meghatározásakor a Hpt. 76. § (2) bekezdése a Hpt. 153. §-ára utal. Ez a rendelkezés pedig a többlet-tőkekövetelmény legmagasabb mértékének meghatározásakor visszautal a Hpt. 76. § (1) bekezdésére, azaz a szavatoló tőkére. Ennek alapján egyértelműen megállapítható, hogy a többlet-tőkekövetelmény mértéke a szavatoló tőkén felül még egy szavatoló tőkeösszegnyi.

Ebben a rendszerben tehát nem helytálló az indítványozó azon hivatkozása, hogy a többlet-tőkekövetelmény mértéke pontosan nem számszerűsíthető. A szavatoló tőke természetesen minden hitelintézetnél más-más mértékű, azonban annak összege a jogszabály alapján minden esetben pontosan meghatározható, kiszámolható.

Tévesen utal az indítványozó arra is, hogy a támadott rendelkezéseket a Felügyelet szabadon alkalmazhatja, ugyanis a Hpt. 150. és 151. §-ai (intézkedések, kivételes intézkedések és a bírság alkalmazásának közös szabályai) tételesen meghatározzák, hogy a Felügyeletnek mikor kell mérlegelnie a szükséges intézkedések megtételét, illetve mely esetekben áll fenn intézkedési kötelezettsége. Emellett a Hpt. 153–168. §-ai differenciált intézkedéseket tartalmaznak, és a szabálysértések súlyához igazodóan megfelelnek a fokozatosság követelményének is. Végül a Felügyeletről szóló 2007. évi CXXXV. törvény 47. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az intézkedések során a Felügyeletnek milyen mérlegelési szempontokra kell tekintettel lennie.

Az Alkotmánybíróság azzal a hivatkozással kapcsolatban, hogy az intézkedéseknek nincs időbeli korlátja, megjegyzi: ezek a pénzügyi stabilitást szolgáló intézkedések éppen arra hivatottak, hogy alkalmazásukkal a hitelintézet a *prudenciális* követelményeknek *folyamatosan és állandóan* meg tudjon felelni. Az ilyen intézkedések időbeli korlátozása azt eredményezné, hogy a jogszabályban meghatározott határidő elteltét követően e garanciális szabályok korlátozás nélkül félre tehetők lennének, mely az intézkedések alapvető céljával volna ellentétes.

Mivel – a fent kifejtettek szerint – a jogszabályi rendelkezések tartalma egyértelműen megállapítható, a Felügyelet jogosítványai pedig pontosan körülhatárolt keretek között szabályozottak, ezért az Alkotmánybíróság a jogbiztonság sérelmének megállapítására irányuló indítványt elutasította.

2. Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a többlet-tőkekövetelmény eltűzött mértékű, ezért a vállalkozáshoz való jog sérelmét eredményezi.

Az Alkotmány 9. § (2) bekezdése azt jelenti, hogy bárkinek Alkotmány biztosította joga a vállalkozás, azaz üz-

leti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga ugyanis a fentiek értelmében egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolútilátható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek egyfajta jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást [54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.].

A többlet-tőkekövetelmény Felügyelet általi előírásának a lehetőségét az Európai Parlament és a Tanács, a hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról szóló 2006. június 14-i 2006/48/EK Irányelvének 136. cikke is tartalmazza. Eszerint „[a]z illetékes hatóságok az ezen irányelv követelményeit nem teljesítő bármely hitelintézetnek előírhatják, hogy idejében megtegyék a szükséges intézkedéseket és lépéseket a helyzet kezelésére.

Ennek alkalmazása céljából az illetékes hatóságok rendelkezésére álló intézkedések magukba foglalják a következőket:

a) kötelezhetik a hitelintézeteket arra, hogy a 75. cikkben meghatározott minimális szintet meghaladó szavatólótőkével rendelkezzenek;”

Erre az előírásra figyelemmel került a Hpt. támadott szabályába a Felügyelet többlet-tőkekövetelmény előírásának lehetőségét tartalmazó hatásköre.

Önmagában az a tény, hogy a Felügyelet – a fent bemutatott szigorú korlátok között – ilyen lehetőséggel rendelkezik, még nem teszi az intézkedést alkotmányellenessé. Különösen azért nem, mert a vállalkozáshoz való jog nem értelmezhető akként, mint amelyből levezethető volna ilyen garanciális jellegű szabály bevezetésének a tilalma. A többlet-tőkekövetelmény előírása a hitelintézetek tőke-megfelelésére, *prudenciális* követelményeire vonatkozó olyan szabályozás, melynek célja nem valamely hitelintézet ellehetetlenítése, hanem éppen stabilitásának megőrzése, ezen keresztül közvetett módon a betétesek védelme. Ennek megfelelően az ilyen jellegű tartalékképzés előírása (a tartalék összege, annak nagysága) elsősorban gazdasági, gazdaságossági, pénzügyi kockázati kérdés, mely csak szélső esetben vizsgálható. Emiatt az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

3. Az indítványozó a mulasztás megállapítása iránti kérelmét arra alapította, hogy az általa vélt ellentmondások folytán a jogszabály alkalmazhatatlan.

Tekintettel arra, hogy jelen határozat indokolásának III.1. pontja megállapította, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések között az indítványozó által megjelölt ellentmondás nem állapítható meg, ezért a mulasztás megál-

lapítása eleve kizárt. Emiatt az Alkotmánybíróság a mulasztás megállapítása iránti kérelmet is elutasította.

4. Az alkotmányos követelmény kimondásával összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény az indítványozó számára nem biztosít indítványozási jogot alkotmányos követelmény megfogalmazására. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzetételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § c) pontja szerint visszautasítja az indítványt, ha megállapítható, hogy az eljárás indítványozására az indítványozónak nincs jogosultsága. [292/B/2001., ABH 2001, 1591–1592.] Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megállapítására előterjesztett indítványt visszautasította.

Budapest, 2010. december 20.

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

1350/B/2009. 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 cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 10. § (4)–(6) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Ctv.) a cégnyilvántartás nyilvánossága körében úgy rendelkezik, hogy a természetes személyek tekintetében a cégjegyzékbe bejegyzett lakóhelyet a közfeladatot ellátó szervek közfeladataik ellátása érdekében – erre irányuló külön kérelem benyújtása nélkül – megismerhetik [Ctv. 10. § (4) bekezdés]. Egyéb személyek viszont csak külön kérelem alapján, törvényben biztosított jogaik gyakorlásához vagy törvényes érdekeik védelmében ismerhetik meg a cégjegyzékbe bejegyzett lakóhelyet, s az adatkérést rögzíteni kell [Ctv. 10. § (5)–(6) bekezdés]. E szabályokat a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény, valamint a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény módosításáról szóló 2009. évi CXXI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) iktatta a Ctv.-be.

Az indítványozó véleménye szerint a lakóhely feltüntetése nélkül nem érvényesül a cégnyilvántartás közhitelességének elve a képviselőre jogosultak (és más tisztségviselők), valamint a tulajdonosi struktúrában szereplő természetes személyek vonatkozásában. Az érintettek lakóhelyének ismeretében következtetéseket lehet(ne) ugyanis levonni az adott cég megbízhatóságát, valamint a cég és az annak tulajdonosi struktúrájában, működésében szerepet játszó természetes személyek közötti kapcsolat intenzitását illetően. A szóban forgó személyek beazonosíthatósága (melyhez a lakóhely ismerete elengedhetetlen) – érvel az indítványozó – kulcsfontosságú ahhoz, hogy az adott céggel magánjogi kapcsolatba lépő fél (pl. fogyasztó, munkavállaló) „megalapozott döntési helyzetbe kerüljön és védelmet élvezzen a jogi személyiséggel való visszaélésekkel szemben”. Mivel az állami, önkormányzati szervek is gyakran lépnek magánjogi kapcsolatba cégekkel, a cégnyilvántartásban szereplő személyek lakóhelyének nyilvánossága ahhoz is szükséges, hogy „az állampolgárok – tipikusan a szabad sajtón keresztül – ellenőrizhessék a közvagyonnal való gazdálkodást, a közpénzek felhasználását”.

Az indítványozó úgy véli, hogy a cégek életében meghatározó szerepet játszó személyek beazonosíthatósága (lakóhelyük korlátozás nélküli megismerhetősége) az Alkotmány 61. §-a által biztosított információszabadságból következik. Továbbá, mivel a támadott szabályok kizárják, hogy „a beazonosításra alkalmas, nyilvántartott adatokat a sajtó nyilvánosságra hozza”, az Alkotmány 61. § (2) bekezdése is sérül. Ezért a Módtv. 12. § (2) bekezdése és a Ctv. 10. § (4)–(6) bekezdései megsemmisítését kéri.

II.

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„59. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, vala-

mint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.”

„61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás és a szólás szabadságához, továbbá a közérdekű adatok megismeréséhez, valamint terjesztéséhez.

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

2. A Ctv. támadott rendelkezései:

„10. § (4) A természetes személyek tekintetében a cégjegyzékbe bejegyzett lakóhelyet a közfeladatot ellátó szervek (így különösen bíróság, ügyészség, nyomozó hatóság, más közigazgatási szerv stb.) közfeladataik ellátása érdekében – erre irányuló külön kérelem benyújtása nélkül – ismerhetik meg. Egyéb személyek törvényben biztosított jogaik gyakorlásához vagy törvényes érdekeik védelmében a cégjegyzékbe bejegyzett lakóhelyet kizárólag a céginformáció iránt benyújtott kérelem alapján ismerhetik meg.

(5) A (4) bekezdés szerinti egyéb személyek tekintetében az adatszolgáltatás tényét a céginformációs szolgálat köteles az elektronikus rendszerben oly módon rögzíteni, hogy az érintettet az adatszolgáltatás időpontjáról, a kért adatokról – ha törvény másként nem rendelkezik – az adatszolgáltatás időpontjától számított öt évig tájékoztathassa. Törvényes jogcím hiányában az információkérőnek az érintettek hozzájárulását igazolnia kell.

(6) Az adatszolgáltatás során az (5) bekezdés szerinti tényleket oly módon kell rögzíteni, hogy az adat célhoz kötött felhasználása ellenőrizhető legyen. Az ezzel ellentétes céginformáció-kérés, illetve ennek alapján az adat felhasználásának jogkövetkezményeit az információt kérő viseli.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt utal arra, hogy állandó gyakorlata szerint, ha az indítványozó egy rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem a rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (*inkorporáló*) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg. [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 11/2003. (IV. 9.) AB határozat, ABH 2003, 153, 160.; 51/2004. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2004, 679, 683.; 28/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290, 297.; 67/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006, 971, 977.; 935/B/2002. AB határozat, ABH 2004, 1690, 1692.] Az Alkotmánybíróság erre tekintettel a Módtv.-t nem, csak az új rendelkezéseket magában foglaló, azt *inkorporáló* Ctv. vonatkozásában folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot.

2. Az Alkotmánybíróság először azt a kérelmet vizsgálta meg, mely azon alapszik, hogy a természetes személyek

cégnyilvántartásban szereplő lakóhelye közérdekű adat, s így az Alkotmány 61. § (1) bekezdése alapján nyilvános.

2.1. Először a Ctv. vonatkozó rendelkezéseinek áttekin-tésére került sor.

A Ctv. célja – preambuluma szerint –, hogy korszerű jogi keretek megteremtésével, az Európai Unió szabályozá-sával összhangban állapítsa meg a vállalkozások cégalapít-ásának, nyilvántartásba vételének rendjét, és a vállalko-zók alkotmányos jogai érdekében, a gazdasági forgalom biztonsága, valamint a hitelezői érdekek vagy más közér-dek védelme céljából biztosítsa a közhiteles cégnyilvántartás adatainak teljes körű nyilvánosságát, közvetlenül vagy elektronikus úton. Ennek megfelelően a 10. § (2) be-kezdése [a Módtv. hatálya lépéséig korlátozás nélküli kö-vetelményként, azt követően pedig az „ide nem értve a (4) bekezdésében foglaltakat” kitételrel] előírja, hogy a cégjegyzék fennáll, illetve törölt adatai valamint a cégira-tok – ideértve az elektronikus úton benyújtott, illetve elektronikus okirattá átalakított cégiratokat is – teljeskö-rűen nyilvánosak (a nyilvánosság a bárki számára történő hozzáférhetőséget jelenti). A nyilvánosság elve érvénye-sül a benyújtott, de még el nem bírált bejegyzési kérelem-re, mellékleteire és a törvényességi felügyeleti eljárás irat-aira is.

A Ctv.-ben nyilvántartott adatok megismerésének a módját maga a Ctv. tartalmazza [összhangban azzal, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továb-biakban: Avtv.) 22. §-a szerint a közhitelű nyilvántartás-ból történő adatszolgáltatásra nem vonatkoznak a törvény III. fejezetében írt szabályok]. A Módtv. által bevezetett szabályozási modell jelentős, érdemi változást hozott a termé-szetes személyek Ctv.-ben szereplő lakóhelye megis-merhetőségének vonatkozásában. Korábban a lakóhely a cégjegyzék tartalmaként korlátozás nélkül megismerhető volt. A módosítás nem változtatott azon, hogy a természe-tes személyek lakóhelye a cégjegyzék részét képezi (tehát a lakóhely a képviselők, tagok, felügyelőbizottsági tagok, könyvvizsgálók, kézbesítési megbízottak, stb. tekintet-ében továbbra is rögzítésre kerül). A megismerés módja te-kinetében azonban az előírások differenciálttá váltak [ha-sonlóan az ún. „csoportos adatszolgáltatás”-nak az Ctv. 14. § (2) bekezdésében írt eddig is létező szabályaihoz]: a közfeladatot ellátó személyek (pl. bíróság, ügyészség, nyomozó hatóság, stb.) külön kérelem nélkül ingyenesen megismerhetik a cégjegyzékbe bejegyzett valamennyi adatot, más személyek viszont a lakóhely-adatokat csak törvényben biztosított jogaik gyakorlásához vagy törvé-nyes érdekeik védelmében [Vö. a Polgári Törvénykönyv-ről szóló 1959. évi IV. törvény 2. § (1) bekezdése és 5. § (2) bekezdése], és kizárólag a céginformáció iránt benyúj-tott kérelem alapján ismerhetik meg. Az adatszolgáltatás tényét (az adatszolgáltatás időpontját és a kért adatokat) rögzíteni kell. Ez azt a célt szolgálja, hogy az érintett az adatszolgáltatást követő 5 évig bármikor megismerhesse

azt, hogy rá vonatkozóan kik és mikor kezdeményezték a lakóhelyének megismerését.

A kifejtettekkel összhangban a Módtv. nyomán már a Cégbizonyítvány részére továbbításra kerülő okiratokban sem kerül feltüntetésre a természetes személyek lakóhelye [Ctv. 20. § (3) bekezdés]. Továbbá a betekintést, illetve az adat- és cégirat szolgáltatást is a 10. § (4)–(6) bekezdésé-ben foglaltak szerint kell biztosítani: a (papíralapú, illetve az elektronikus okiratként rendelkezésre álló) cégiratokba való betekintés során alapvetően nem ismerhető meg a la-kóhely, valamint a kiadott cégmásolatban, cégkivonatban és cégbizonyítványban, illetve a cégiratokról kiadott má-solatokban – kérelem hiányában – szintén nem tüntetik fel az említett adatot (Ctv. 12–16. §). Amennyiben kérelmet előterjesztenek, de a kérelmező nem tud törvényes jogcí-met megjelölni, be kell szereznie és be kell mutatnia a la-kóhely megismerésével érintett személy hozzájárulását.

Tehát a Módtv. a cégnyilvántartás (cégjegyzék és cég-iratok) alapvető szinten rögzített nyilvánosságának a korlá-tozását jelenti.

2.2. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése a *közérdekű adatok megismerésére* vonatkozó jogot alkotmányos alap-jogként garantálja, „amely a kommunikációs alapjogok jogegyütteséből az informáltsághoz való jogot, az infor-mációk megszerzésének szabadságát és állami elismeré-sét, továbbá biztosítását jelenti. Az információkhoz való hozzáférhetőség, az információk szabad áramlása különö-sen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének át-láthatósága körében alapvető jelentőségű” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.]. Az Alkot-mány ugyanakkor alapjogként garantálja a *személyes ada-tok védelméhez való jogot* [59. § (1) bekezdés] is. Az Al-kotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog funkciója az adatokkal való rendelkezés biztosítása. Több határozatban kifejtésre került, hogy az Alkotmány 59. § (1) bekezdését ún. információs önrendelkezési jogként kell értelmezni, e jog tartalma szerint pedig mindenki maga rendelkezik ma-gántitkainak és személyes adatainak feltárásáról és fel-használásáról [ld. elsőként: 20/1990. (X. 4.) AB határozat (ABH 1990, 69, 70.)]. „Személyes adatot felvenni és fel-használni általában az érintett beleegyezésével szabad. Mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát.” [44/2004. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2004, 618, 634.]

Az információs szabadság és az adatvédelem az ún. infor-mációs jogok gyűjtőnévvel foglalható össze.

Az említett alkotmányi rendelkezések végrehajtására megalkotott jogszabály az Avtv., melynek 2. § 1. pontja értelmében *személyes adat* bármely meghatározott (azonosít-ott vagy azonosítható) természetes személlyel (a további-akban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból le-

vonható, az érintettre vonatkozó következtetés; ugyanezen paragrafus 4. pontja szerint pedig *közérdekű adat* az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől. A közérdekű adatok és a személyes adatok említett Avtv.-beli elválasztása nem jelenti azt, hogy a nyilvánosság határai merevek lennének. Személyes adatok vonatkozásában a főszabály az önrendelkezés szabadsága, közérdekű adatok esetében pedig a nyilvánosság, ugyanakkor léteznek a nyilvánosság elől elzárható közérdekű adatok [Avtv. 19. § (3) bekezdés], és ez megfordítva is igaz: bizonyos személyes adatok nyilvánosságát – illetve hozzáférhetővé tételét – közérdekből törvény lehetővé teheti, sőt elő is írhatja [Avtv. 2. § 5. pont és 3. § (4) bekezdés (közérdekből nyilvános adat); lásd pl. Avtv. 19. § (4) bekezdés, az ingatlan-nyilvántartás személyes adatainak nyilvánossága az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 4. § (2) bekezdése és 19. § (1) bekezdése alapján stb.].

Összefoglalva: személyes adat az Avtv. szerint nem lehet közérdekű adat (a két adatfogalomnak nincs metszéspontja), így az a tény, hogy törvény adott esetben személyes adat nyilvánosságát közérdekből elrendeli („közérdekből nyilvános személyes adat”-ok), illetve bizonyos személyes adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályok alkalmazandók [Avtv. 19. § (4) bekezdés], nem változtat a közérdekű adatkör terjedelmén, nem bővíti ki azt: a személyes adat nyilvánossága tétele nem jelenti az adat személyes voltának a megszűnését.

A cégnyilvántartásban a Ctv. alapján kötelezően nyilvántartott lakóhely (lakcím) az Avtv. alapján személyes adatnak minősül. Ez az adat a korábbi szabályozás szerint bárki számára hozzáférhető, nyilvános volt (az Avtv. szerinti „közérdekből nyilvános adat”-nak minősült; vö. pl.: az adatvédelmi biztos 447/A/2006. sz. állásfoglalása). A Módtv. nyomán azonban a lakcím-adat nyilvánossága megszűnt, az adatokhoz – külön kérelem alapján – csak az férhet hozzá, akinek arra törvényes jogcíme van (jogcím hiányában az érintett hozzájárulását kell igazolni), s az adatkérés tényét annak érdekében, hogy a felhasználás célhoz kötöttsége ellenőrizhető legyen, rögzíteni is kell. A cégnyilvántartás-beli lakcím-adatokat tehát a jogalkotó többé nem sorolja a közérdekből nyilvános adatok közé, ezeket az adatokat a cégnyilvánosság körén kívüli adatkezelésnek kell tekinteni.

2.3. Az Alkotmánybíróság gyakorlata során az adatvédelemről és az információszabadságról rendelkező alkotmányi előírásokat az azok végrehajtására megalkotott jogszabályra – az Avtv.-re – tekintettel értelmezte. Ugyanak-

kor, amennyiben olyan esetek megítéléséről volt szó, amikor a jogalkotó személyes adatok (közérdekből történő) hozzáférhetőségéről rendelkezett, az alkotmánybírósági fogalomhasználat az Avtv. által alkalmazott – fentebb részletesen ismertetett – rendszertől részben eltérő volt. Erre példa a nem jogállami rendszerben keletkezett politikai rendőrségi nyilvántartások titkosságának fenntartását vizsgáló döntés, mely például kifejezetten kimondta, hogy ebben a határozatában az Alkotmánybíróság a közérdekű adat fogalmát az Alkotmány 61. § (1) bekezdésére vonatkoztatja, s nem abban az értelemben használja, ahogy azt az Avtv. meghatározza [60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342, 352.]. E határozat szerint vannak olyan személyes adatok, melyek nyilvánossága kivételesen az Alkotmány 61. § (1) bekezdése alapján állapítható meg: „egyes személyes adatok attól váltak alkotmányosan közérdekűvé, hogy olyan személyek korábbi, a jogállam alapelveivel ellentétes tevékenységét tárják fel, akik a jogállamban közhatalmat gyakorolnak, illetve olyan állást töltenek be, amellyel a politikai közvéleményt közvetlenül alakítják” (ABH 1994, 342, 364.). Tehát: az ellenőrzendő személyeknek jelenleg az állami vagy a közéletben betöltött pozíciója az, ami az adataikat az Alkotmány 61. § (1) bekezdése értelmében közérdekűvé teszi (ABH 1994, 342, 352.). Azonban – mutatott rá az Alkotmánybíróság – amikor a vizsgált törvény előírásai az állami tisztségviselőkn, politikai véleményformálókon túl a közélet más résztvevőit is az ellenőrzendő körébe vonják, „nem az Alkotmány 61. §-a érvényesülése érdekében korlátoznak alapvető emberi jogokat” (ABH 1994, 342, 363.), itt tehát azt kellett vizsgálni, hogy van-e más olyan alkotmányos érv, amely a személyes adatok védelméhez fűződő alapjog korlátozását indokolja. Az „operatív kapcsolatok, hálózati személyek, hivatásos alkalmazottak e tevékenységükkel összefüggő adatai személyes adatok, és nyilvánosságra hozatalukra, illetve közérdekűségükre csak akkor lehet igényt tartani, ha e személyek közszereplők. Ellenkező esetben az érintett személyek személyes adatai az Alkotmány 59. § (1) bekezdése védelme alatt állnak.” (ABH 2005, 413, 415.), erősítette meg később a 37/2005. (X. 5.) AB határozat. „Nincs olyan alkotmányos cél, melynek elérése indokolttá és szükségessé tenné a teljes nyilvánosságra hozattal járó alapjog-korlátozást. (...) A pusztán információk érdeke önmagában nem elég a személyes adatok védelméhez való jognak a Törvény kifogásolt szabályai szerinti korlátozásához.” (ABH 2005, 413, 423.)

Ehhez hasonlóan az országgyűlési és az önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatának nyilvánossága megítélésakor is az említett két alkotmányi előírás szoros kapcsolatából indult ki az Alkotmánybíróság. A 30/1997. (IV. 29.) AB határozat szerint az országgyűlési képviselő vagyonyilatkozatában feltüntetett nyilvános „vagyoni adatai olyan személyes adatnak minősülnek, amelyek a képviselő köztevékenységének megítélése szempontjából jelentőséggel bírnak. A vagyonyilatkozat kivonatának

nyilvánosságra hozatala a választópolgárok számára átláthatóvá és ellenőrizhetővé teszi a képviselők vagyoni és érdekeltségi viszonyait és ezáltal eszköze a képviselők (...) tevékenységébe vetett bizalom megerősítésének” (ABH 1997, 130, 145.); a képviselőnek a „kivonatban szereplő személyes adatai a közérdekű adatokéhoz hasonló jogi elbírálás alá esnek” (ABH 1997, 130, 143.). A 83/2008. (VI. 13.) AB határozat szerint pedig: „Amennyiben törvény a helyi önkormányzati képviselő vagyonyilatkozatában szereplő személyes adatok nyilvánosságra hozatalát a közélet ellenőrizhetővé tétele érdekében elrendeli, akkor a közérdekből nyilvános adatokat a közérdekű adatokéhoz hasonló jogi elbírálás alá kell vonni (ABH 2008, 1407, 1412).

Mindebből tehát az következik, hogy személyes adatoknak az Alkotmány 61. § (1) bekezdésén alapuló megismerhetővé tétele nem kizárt (annak ellenére sem, hogy személyes adat az Avtv. fogalmi rendszerében nem lehet közérdekű adat). Ugyanakkor ehhez különleges és kivételes körülmények szükségesek (állami tisztségviselők érintettsége, a közélet ellenőrizhetővé tételének a célja). A minősítés jelentősége abban áll, hogy az Alkotmány szerinti közérdekű adatokhoz való hozzáférés nem korlátozott, az adatot kezelő szerv nem jogosult az adatkérés céljának a vizsgálatára [Vö.: 19/1995. (III. 28.) AB határozat, ABH 1995, 100, 106.].

Jelen ügyben tehát az az alapvető kérdés, hogy a cégnyilvántartásban rögzített – személyes adatnak minősülő – lakcím-adatok Alkotmány 61. § (1) bekezdése szerinti közérdekűsége megállapítható-e.

A cégnyilvántartással és egyéb állami, illetve nem állami nyilvántartásokkal az Alkotmánybíróság eddig már több alkalommal foglalkozott. Gyakorlata – az adatvédelem dogmatikájának és gyakorlatának a fejlődése, valamint a vonatkozó jogszabályok módosulásai nyomán – az alábbiak szerint alakult.

A 11/1990. (V. 1.) AB határozat lefelől azt mondta ki, hogy „a cégnyilvántartás olyan közérdekű adatokat tartalmaz, amelyek megismeréséhez – az Alkotmány 61. §-ának (1) bekezdésére is figyelemmel – mindenkinek joga van” [11/1990. (V. 1.) AB határozat, ABH 1990, 156, 158.]. A 955/B/1998. AB határozat szerint „a közhiteles cégnyilvántartás részét képező cégjegyzék adatai között szerepelnek a cégek természetes személy tagjaira, a cégjegyzésre jogosultakra, a könyvvizsgálóra, valamint a felügyelő bizottsági tagokra vonatkozó adatok is. Ezen adatok alapvető jelentőségük a forgalom biztonsága, illetőleg a hitelezői érdekek védelme szempontjából. A cégjegyzékben nyilvántartott természetes személyekre vonatkozó adatok azonban csak akkor felelnek meg a közhitelesség követelményének, ha a nyilvántartásban az érintett természetes személy egyértelműen azonosítható.” (ABH 2000, 787, 788.) Ezért „nem alkotmányértő a Ctv. azon rendelkezése, amely a cégjegyzékben szereplő természetes személy neve és lakóhelye mellett az érintett anyja le-

ánykori nevének nyilvántartását is előírja arra is figyelemmel, hogy a név és lakóhely nem tekinthető feltétlenül eleendő adatnak a természetes személy egyértelmű azonosításához, különösen gyakori család- és utónevek, illetve családi vállalkozások esetében.” (ABH 2000, 787, 789.)

Ezzel összhangban a személyes adatok védelméhez fűződő jog szükséges és arányos korlátozásának minősítette az Alkotmánybíróság a részvénykönyv megismerhetőségének a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 202. § (10) bekezdésében írt szabályát, mely szerint a részvénykönyvbe [melyben szerepel többek között a részvényes, illetve a részvényesi meghatalmazott, illetve közös tulajdonban álló részvény esetén a közös képviselő neve (cége) és lakóhelye (székhelye) is] bárki betekinthez. Kimondta, hogy a „betekintés jogának szabályozásával a jogalkotó átláthatóvá teszi a gazdasági társaságot, jelentős segítséget ad a részvénytársasággal kapcsolatba lépni kívánó kívülállók üzleti döntéseinek meghozatalához, az esetleges kockázatok felméréséhez, védi a hitelezői érdekeket.” (563/B/2007. AB határozat, ABH 2008, 2723, 2730.) A döntés emellett utalt a betekintési jognak a vállalatok közötti összefonódások ellenőrzésében, a gazdasági verseny szabadságának és tisztaságának biztosításában betöltött szerepére.

Megjegyzendő, hogy mindezekről – a nyilvántartások funkciójának különbségére is tekintettel – részben eltérően ítélte meg az Alkotmánybíróság a 702/B/2002. AB határozatában a társadalmi szervezetek nyilvántartásának szabályozását, elismerve a tagok anonimitáshoz fűződő érdekét (ABH 2004, 1634, 1642.).

A gondnokoltak bírósági nyilvántartását vizsgáló 74/2009. (VII. 10.) AB határozat abból indult ki, hogy a nyilvántartás kizárólag személyes adatokat tartalmaz, s emiatt „garanciális jelentőségű, hogy a gondnokoltak névjegyzékében szereplő adatok kezelése az adatvédelem alkotmányos elveinek megfelelően történjen” (ABH 2009, 750, 764.). Megállapításra került, hogy az elsődlegesen vagyoni jellegű jogviszonyokban a forgalom biztonsága igényli az érintettek cselekvőképességére vonatkozó információkhoz való hozzáférést (ABH 2009, 750, 761.). A szabályozás alkotmányosságának a megítélése során azonban döntő jelentőségű volt, hogy a jogalkotó által választott megoldás alapján az adatkérésre valóban csak az arra legitim indokkal rendelkezők jogosultak-e (ABH 2009, 750, 764–765.), illetve, hogy a vizsgált jogszabály valóban csak azon személyes adatok kiadását teszi-e lehetővé, amelyek megismeréséhez az információt kérőnek valós jogi érdeke fűződik (ABH 2009, 750, 765–766.).

A cégnyilvántartáshoz funkciójában rendkívül hasonló ingatlan-nyilvántartás szabályait az Alkotmánybíróság több alkalommal is vizsgálta. Egy korai döntés szerint az e nyilvántartásban szereplő információk megszerzhetősége, az azokhoz való hozzáférhetőség alkotmányos követelmény. Az „ingatlan-nyilvántartás adatai közérdekű adatok, az ingatlan-nyilvántartás közhiteles nyilvántartás. Az

ingatlan-nyilvántartás – mint a nemzeti ingatlanvagyon leltára – egyebek között csak akkor tudja betölteni rendeltetését, ha az a közhitelesség és a nyilvánosság elve alapján működik. Az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége és nyilvánossága az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében deklarált tulajdonhoz való jog – közelebbről az ingatlan tulajdonhoz való jog – egyik garanciális biztosítéka. Mivel az ingatlan-nyilvántartás az ingatlanra vonatkozó jogok és tények nyilvántartására, sőt gyakran a jogok létrehozására is szolgál, az ingatlanforgalom alapvető garanciája a nyilvántartás nyilvánossága.” [15/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 88, 89–90.]. Később azonban az Alkotmánybíróság pontosította korábbi megállapításait, és egyértelműen leszögezte, hogy „az ingatlan-nyilvántartás nyilvánossága nem a közérdekű adatok nyilvánossága elvének alapul, hanem hagyományosan a forgalom biztonságát védő szabály, melynek esetében személyes adatok törvény által közérdekből kötelezővé tett nyilvánosságáról van szó (hasonlóan a cégnyilvántartás nyilvánosságához)” (161/B/2006. AB határozat, ABH 2009, 1915, 1923.; majd ezt megerősítve: 1200/B/2005. AB határozat, ABK 2010, január, 47, 51.; 568/B/2005. AB határozat, ABK 2010. június, 762, 766.). Az Alkotmánybíróság megítélése szerint tehát sem az ingatlan-nyilvántartásban, sem a cégnyilvántartásban szereplő személyes adatok nem minősülnek az Alkotmány 61. § (1) bekezdése értelmében vett közérdekű adatnak.

A közhiteles cégnyilvántartásban szereplő – akár személyes – adatok köre és az adatok hozzáférhetőségének a jelentősége tagadhatatlan a gazdasági társaságok átláthatósága, a forgalom biztonsága és a hitelezői érdekek, illetve az adott céggel jogviszonyokat létesítők érdekeinek a védelme szempontjából. A gazdasági jogban megjelenő forgalombiztonság és hitelezővédelem követelményének alaptörvényi foglalatja a jogbiztonság [ld. 935/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 765, 773.; megerősítve: 3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH 2006, 65, 94.] és a tulajdonvédelem. Ezeket a szempontokat az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben – amint az a jelen határozatban idézett esetekből is kitűnik – a személyes adatok védelméhez fűződő jog korlátozását jelentő szabályok alkotmányosságának a megítélésekor minden alkalommal hangsúlyosan vette figyelembe. Jelen ügyben azonban a feltett és elbírálható kérdés éppen fordított, mégpedig az, hogy a Ctv. módosításával lényegében titkossá tett lakcím-adatok nyilvánosságának (hozzáférhetőségének) a követelménye az Alkotmányból kényszerítően következő követelmény-e? Tehát nem egy, a személyes adatok védelmét (az információs önrendelkezési jogot) korlátozó, hanem éppen a személyes adatok védelmében született előírást kell elbírálni.

Az indítványozó az Alkotmány 61. § (1) bekezdésére alapította kérelmét, mert úgy véli, a nyilvánosságot az említett adatok közérdekűsége indokolja. Az Alkotmánybíróság álláspontja ugyanakkor – mint arra fentebb már utalt – az, hogy a Ctv.-ben szereplő lakóhely-adatok nem minősülnek alkotmányjogi értelemben vett közérdekű adatnak, így azokra nem vonatkozik a korlátlanul szabad megismerhetőség és terjeszthetőség Alkotmányban rögzített követelménye. Ez nemcsak összhangban áll, hanem következik is az Avtv. fogalomrendszeréből és szabályaiból, s jelen ügyben nincs indok és lehetőség arra, hogy az Alkotmánybíróság az említett adatok alkotmányi értelemben vett közérdekűségét kimondja. Erre még a cégnyilvántartás közhitelessége sem ad kellő alapot [Vö. 74/2009. (VII. 10.) AB határozat a gondnokoltak nyilvántartása alapján teljesített adatszolgáltatás szabályairól (ABH 2009, 750.)]. A jogalkotó által bevezetett korlátozás nem befolyásolja a nyilvántartott adatok helyességét, megbízhatóságát, továbbá nem akadályozza meg a nyilvántartásban szereplő érintett természetes személy egyértelmű azonosíthatóságát sem: annak ellenére, hogy a lakcím adatok korlátlan nyilvánossága megszűnt, a nyilvántartás továbbra is tartalmazza ezeket az – érintettek számára jogaik vagy törvényes érdekeik védelmében ezt követően is hozzáférhető – adatokat.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján – miután megállapította, hogy a Ctv. érintett lakcím-adatai személyes adatok, ebből következően pedig a hozzáférhetőségükre vonatkozó előírások és az Alkotmány 61. § (1) bekezdése között nincs érdemi összefüggés – az indítványt elutasította.

3. Az indítványozónak a sajtószabadság sérelmére vonatkozó állításával kapcsolatban a következők állapíthatók meg.

Az indítványozó úgy véli, hogy a Ctv. a tényfeltáró újságírást akadályozza, amikor nem engedi a szabad, korlátozás nélküli kutatást a cégnyilvántartásban szereplő személyes adatok között. Az Alkotmány 61. § (2) bekezdését tehát szerinte az sérti, hogy az emberek nem értesülhetnek bizonyos információkról, összefüggésekről, mivel azokat az újságírók – a Ctv. korlátozó szabályai miatt – eleve nem is tudják feltárni.

Kétségtelen, hogy „[a] sajtószabadságot az államnak arra figyelemmel kell garantálnia, hogy a sajtó egyrészt a véleménynyilvánításnak, másrészt a tájékoztatásnak és a közvélemény alakításának fontos eszköze. A sajtó szabadsága tehát a szabad véleménynyilvánítást szolgálja. Az Alkotmány sajtószabadságot garantáló 61. § (2) bekezdésébe beletartozik a cenzúra tilalma és a lapalapítás szabadsága, továbbá a szerkesztői autonómia is [57/2001. (XII. 5.) AB

határozat, ABH 2001, 484, 499.; Abh2., ABH 2007, 45, 50.]. A sajtószabadság alapjoga felőleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az információk megszerzésének szabadságát is [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]. A sajtószabadság és a tájékozódáshoz való jog tehát szorosan összefüggő, egymásból következő és egymást erősítő, a demokratikus közvélemény kialakulásának feltételeit képező jogok.

Ugyanakkor a Ctv. adataihoz (pl. a nyilvántartott lakóhely-adatokhoz) való hozzáférés teljes szabadsága vagy korlátozottsága nem hozható összefüggésbe a sajtó szabadságát garantáló alkotmányi előírással. A Ctv. adatai – részben nyilvános, de mindenképpen – személyes adatok, és nem az Avtv. szerinti közérdekű adatok. Az a tény, hogy a jelenlegi szabályozás szerint a Ctv. lakóhely-adatai nem nyilvánosak, nem korlátozza az embereknek az Alkotmány 61. § (2) bekezdéséből következő tájékozódáshoz való jogát, azt, hogy „a társadalomban meglévő vélemények, valamint a közérdekű információk teljessége megjelenjen a sajtóban” [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 229–230.]. A „puszta információs érdek” [Vö.: 37/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 413,

423.] esetleges sérelme önmagában nem alapozza meg a sajtószabadság sérelmét.

Az Alkotmánybíróság mindezek miatt az Alkotmány-nak a sajtószabadságot garantáló 61. § (2) bekezdésére alapított indítványt is elutasította.

Budapest, 2010. december 7.

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK HATÁROZATAI

1077/D/2007. 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 Budapest Főváros XII. kerületi Önkormányzatnak a Budapest XII. kerületi Önkormányzat tulajdonában álló házingatlanok elidegenítésének feltételeiről szóló 3/1992. (IV. 14.) rendelete 5. § (1) bekezdés *b)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros XII. kerületi Önkormányzatnak a Budapest XII. kerületi Önkormányzat tulajdonában álló házingatlanok elidegenítésének feltételeiről szóló 3/1992. (IV. 14.) rendelete 5. § (1) bekezdés *b)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésén alapuló alkotmányjogi panasz tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz benyújtott alkotmányjogi panasz keretében indítványozták Budapest Főváros XII. kerületi Önkormányzatnak a Budapest XII. kerületi Önkormányzat tulajdonában álló házingatlanok elidegenítésének feltételeiről szóló 3/1992. (IV. 14.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) 5. § (1) bekezdés *b)* pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó kérte továbbá annak megállapítását is, hogy az Ör. 5. § (1) bekezdés *b)* pontja a Fővárosi Bíróság 43.Pf.630.814/2007/4. számú jogerős ítéletével lezárt ügyben nem alkalmazható.

Az Ör. 5. § (1) bekezdés *b)* pontja az egyes önkormányzati tulajdonban álló bérlakások – korábbi bérlőinek történet – eladása esetére határozza meg a vételárat. Az Ör. a szabadon álló beépítési móddal létesített házingatlanok esetében a bennük található lakások számától függően rögzíti azt, hogy a lakások a helyi forgalmi érték 30–70%-áért vehetők meg. Az indítványozó szerint az Ör. az állami tulajdonban álló házingatlanok elidegenítésének szabályozásáról szóló 32/1969 (IX. 30.) Korm. rendelet végrehajtására kiadott 16/1969. (IX. 30.) ÉVM–MÉM–PM együttes rendelet (a továbbiakban: Vhr.) szabályozási koncepciójá-

val ellentétes, ennek következtében sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését. Előadta továbbá, hogy az Ör. azon rendelkezése, amely az értékesítendő önkormányzati tulajdonú ingatlanok vételárát oly módon határozza meg, hogy a helyi forgalmi értéktől történő lényeges eltérést a beépítési módhoz köti, sérti az Alkotmánynak a hátrányos megkülönböztetést kimondó rendelkezését. Véleménye szerint diszkriminációt eredményez a vevőkre nézve, hogy az önkormányzat az árképzésnél többszörösen is értékelt a helyi forgalmi értéket alakító tényezőket.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„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 Ör. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„5. § (1) Ha a házingatlant a bérlő és vele egy tekintet alá eső személyek (az R. 5. §-ának (1)–(3) bekezdésében említett magánszemélyek) vásárolják meg, a vételár a helyi forgalmi érték teljes összegének

- a) zártosú beépítési móddal létesített házingatlanban lévő lakásoknál a 30 %-a;
- b) szabadon álló beépítési móddal létesített
 - 12 lakásnál többet magában foglaló házingatlannál a 30%-a,
 - 7–12 lakást magában foglaló házingatlannál a 40%-a,
 - 2–6 lakást magában foglaló házingatlannál a 60%-a,
 - egylakásos házingatlannál a 70%-a.”

III.

Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

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

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott jogerős ítéletet 2007. július 9-én kézbesítették az indítványozónak. Az alkotmányjogi panasz pedig 2007. szeptember 4-én érkezett az Alkotmánybíróságra. Így az alkotmányjogi panasz határidőben benyújtottnak tekintendő.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy Budapest Főváros XII. kerületi Önkormányzatnak a Budapest Főváros XII. kerületi Önkormányzat tulajdonában lévő lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítésének szabályairól szóló 17/1994. (VI. 7.) rendelete 42. § (2) bekezdése az Ör.-t hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét csak kivételesen, az Abtv. 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.; 335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.]. Mivel a jelen indítvány alkotmányjogi panasz, így azt az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálta.

3. Az Alkotmánybíróság az Ör. egészének alkotmányosságát a 133/B/1997. AB határozatában (ABH 1998, 958.) már felülvizsgálta abból a szempontból, hogy az Ör. magasabbrendű jogszabályba ütközik-e, s ennek következtében sérti-e az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését. Az Alkotmánybíróság az Ör.-t e tekintetben nem tartotta alkotmányellenesnek. Ezért a 133/B/1997. AB határozatra figyelemmel az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a jelen ügyben megállapítható-e az ítélt dolog esete.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor minősül ítélt dolognak (*res iudicata*), ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő [1620/B/1991. AB végzés, ABH 1991, 843, 844.; 37/1997 (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.; 938/D/1998. AB végzés, ABH 2000, 1017, 1072.].

Mivel az Alkotmánybíróság az Ör.-t az Alkotmánynak a jelen indítványban is hivatkozott 44/A. § (2) bekezdésére tekintettel már korábban érdemben elbírálta, e vonatkozásban az ítélt dolog esete megállapítható. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § c) pontja alapján az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítvány ítélt dologra irányul. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközés kapcsán megszüntette.

4. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor korábban nem vizsgálta azt, hogy az Ör. ellentétes-e az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével. Így az Alkotmánybíróság e vonatkozásban az érdemi vizsgálatot lefolytatta. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés azért sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, mert a vevőket diszkrimi-

nálja azáltal, hogy az önkormányzati tulajdonú lakások vételára (részben) a beépítési mód alapján eltérően került meghatározásra.

Az Alkotmánybíróság több határozatban vizsgálta már az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését. A 9/1990. (IV. 25.) AB. határozatban kimondta, hogy „a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.” (ABH 1990, 46, 48.)

A fentiek értelmében az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy volt-e ésszerű oka a szabadon álló beépítési móddal létesített ingatlanokban található lakások vételárát érintő differenciálásnak, vagyis az önkényesnek minősült-e.

Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (továbbiakban: OTÉK) 34. §-a az építési telkek beépítési módjáról rendelkezik. Eszerint szabadon álló beépítési mód esetén az építési telek épület elhelyezésére szolgáló területrészt (építési hely) minden oldalról a saját telkének az előírt elő-, oldal- és hátsókerter építési határvonalai és a telek határai közötti beépítetlen része veszi körül. Zártosrú (és csoportos) beépítési mód esetén pedig az építési helynek a telek előkerter építési határvonalához csatlakozó oldalai egybeesnek a telek két oldalhatárával. Összefoglalva: a szabadonálló beépítési módon beépített telken álló épülethez közvetlenül nem kapcsolódik másik épület, míg a zártosrú beépítési módon kialakított építési telken található épületet két oldalról bizonyosan közvetlenül hozzákapcsolódó épületek határolják. A kétféle épületben található lakások ingatlanpiaci értékét nyilvánvalóan befolyásolják az építési módból következő jellegzetességek. A jogalkotó ezt mérlegelve, nem döntött önkényesen akkor, amikor a szabadon álló és a zártosrú beépítési móddal létesített ingatlanok vételárát eltérően határozta meg. Ezért az Ör. 5. § (1) bekezdés *b*) pontja kapcsán az Alkotmány 70/A. § sérelme nem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel az Ör. 5. § (1) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2010. december 20.

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

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

59/B/2008. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság Mosonmagyaróvár Város Képviselő-testületének a köztisztaságról és a hulladékgyűjtésről szóló 19/2002.(VI. 28.) ÖKT rendelet 11. §-a, 14. § (1) bekezdése és (7) bekezdés *a*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó Mosonmagyaróvár Város Képviselő-testületének a köztisztaságról és a hulladékgyűjtésről szóló 19/2002.(VI. 28.) ÖKT rendelet (a továbbiakban: Ör.) 11. §, 14. § (1) bekezdés és (7) bekezdés *a*) pontja alkotmányellenességének megállapítását és visszaható hatályú megsemmisítését kérte. A támadott rendelkezések álláspontja szerint ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, 13. § (1) bekezdésével és 70/A. §-ával.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

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

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

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

2. A Hgt. vizsgálatba bevont főbb rendelkezései:

„20. § (1) Az ingatlan tulajdonosa, birtokosa vagy használója (a továbbiakban együtt: ingatlantulajdonos) köteles az ingatlanán keletkező, az ideiglenes tárolásra szolgáló (közműpótló) létesítmények, berendezések ürtéséből származó, illetve közüzemi csatornahálózatba vagy más módon befogadóba vagy szennyvíztisztítóba nem vezetett

települési folyékony hulladékot, valamint a települési szilárd hulladékot a külön jogszabályban előírtak szerint gyűjteni, továbbá az annak begyűjtésére feljogosított hulladékkezelőnek átadni.”

„23. § A települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg:

d) a közszolgáltatás keretében kötött szerződés létrejöttének módját, valamint a közszolgáltatás igénybevételének – jogszabályban nem rendezett – módját és feltételeit;”

3. A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) érintett rendelkezései:

„6. § (1) A települési hulladék kezeléséért közszolgáltatási díjat kell fizetnie annak, aki a Hgt. 20. § (1) bekezdése szerint a települési hulladék gyűjtésére és a közszolgáltatónak való átadására kötelezett, kivéve, ha a Hgt. 23. § *f)* pontja alapján az önkormányzat mentességet állapított meg, vagy a közszolgáltatás ingyenes.

(2) Nem tagadhatja meg a közszolgáltatási díj megfizetését az, aki a települési hulladékkal kapcsolatos kötelezettségeit nem teljesíti, feltéve, hogy részére a közszolgáltató

- a)* a közszolgáltatást felajánlja, illetve
- b)* a közszolgáltatás teljesítésére rendelkezésre áll.”

4. Az Ör. vizsgálatba bevont rendelkezései:

„A közszolgáltatás teljesítésére vonatkozó szerződés egyes tartalmi elemei

11. § A közszolgáltató és az ingatlan tulajdonos közt létrejövő, a közszolgáltatás igénybevételéről szóló szerződés megkötése a közszolgáltató feladata, s ebben az alábbiakat kell meghatározni:

- 1) Szerződő felek megnevezése: Közszolgáltató és a megrendelő ingatlan tulajdonos
- 2) Közszolgáltatás igénybevételének kezdő napja, időtartama
- 3) Teljesítés helye
- 4) A megrendelő rendelkezésére bocsátott gyűjtőedény űrtartalma, darabszáma a várhatóan keletkező hulladék mennyiségének figyelembevételével, illetve meghatározásával.
- 5) Ürités gyakorisága, ürités ideje napok szerint.
- 6) Gyűjtőedény használatának jogcíme, módja.
- 7) Közszolgáltatási díj:
 - a)* megállapítása,
 - b)* alkalmazásának feltételei,
 - c)* megfizetésének módja, határideje,
 - d)* kedvezményei,
 - e)* váltoásaival kapcsolatos bejelentések,
 - f)* megfizetés elmulasztásának következményei.
- 8) Szerződés módosításának, változásának, felmondásának feltételei.
- 9) Irányadó jogszabályok meghatározása.
- 10) A szerződéskötés megtagadása nem mentesít a díj megfizetése és a szolgáltatás kötelező igénybevétele alól.”

„A hulladékkezelési közszolgáltatási díj

14. § (1) A települési szilárd hulladék kezeléséért közszolgáltatási díjat kell fizetnie annak, aki e rendelet szerint a települési szilárd hulladék gyűjtésére, s a közszolgáltatónak való átadására, azaz a közszolgáltatás igénybevételére kötelezett.

...

(7) *a)* Nem tagadhatja meg a közszolgáltatási díj megfizetését az, aki a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos kötelezettségeit nem teljesíti, feltéve, hogy a közszolgáltató számára a közszolgáltatást felajánlja ill. a közszolgáltatás teljesítésére vonatkozó rendelkezésre állását igazolja.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Ör. támadott rendelkezéseit azért kérte megsemmisíteni az indítványozó, mert – álláspontja szerint – normakollíziót okoznak, a Hgt. 23. § *d)* pontjába ütköznek, valamint mert a jogállami jogbiztonságot azáltal sértik, hogy tartalmuk bizonytalan, nem világos és kiszámítható.

„Az Alkotmánybíróság több hasonló ügyben hozott határozatában is kifejtette, hogy a települési szilárd és folyékony hulladék elszállítása és ártalmatlanítása közüzemi szerződés keretében megvalósuló közszolgáltatás, melynek igénybevétele az ellátott területen az önkormányzati rendeletben meghatározott módon az ingatlan tulajdonosa, használója részére kötelező. [52/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 483, 487.] A Hgt.-ben foglalt alapelvi jelentőségű célok maradéktalan érvényesülése érdekében a települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként az ingatlan tulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást (a továbbiakban: közszolgáltatás) szervez, és tart fenn.” (649/B/2004. AB határozat, ABH 2005, 1258, 1263.)

A Hgt. 13. § (1) bekezdése értelmében: „A hulladék termelője, birtokosa a tevékenysége gyakorlása során keletkező, illetőleg más módon a birtokába kerülő hulladékot köteles gyűjteni, továbbá hasznosításáról vagy ártalmatlanításáról gondoskodni.”; ugyanezen § (3) bekezdése pedig előírja: „Törvény, kormányrendelet vagy – települési hulladék esetében – önkormányzati rendelet kötelezheti a hulladék termelőjét, birtokosát a hulladék meghatározott anyagminőség szerinti elkülönített gyűjtésére, valamint a hulladék jellegének megfelelő csomagolására és megjelölésére, továbbá az így előkészített hulladék átadására a begyűjtést végző szervezetnek, illetőleg hulladékkezelőnek.” A Hgt. 20. § (1) bekezdése a települési szilárd és folyékony hulladékok tekintetében állapítja meg különös szabályokat, ebben a körben az ingatlan tulajdonosa, birtokosa vagy használója (a továbbiakban: ingatlan tulajdonos) számára kötelezően előírja a hulladék gyűjtésének kötelezettségét. Ennek megfelelően keletkezett a Kr. 6. § (1) bekezdése közszolgáltatási díjfizetési kötelezettséget, illetve szabályozza a díjfizetés megtagadásának tilalmát, bizonyos kivételek és ezek feltételeinek meghatározásával. Az

Ör. 14. § (1) bekezdése a Kr. 6. § (1) bekezdésével párhuzamosan írja elő a díjfizetési kötelezettséget; az Ör. 14. § (7) bekezdés *a)* pontja gyakorlatilag szöveghű megismétlése a Kr. 6. § (2) bekezdésének, amely tartalmában elsősorban a fogyasztót védi azáltal, hogy a főszabályként kötelező hulladékszállítási díjfizetési (és egyéb, a hulladékszállítással összefüggő) kötelezettségek teljesítése mentesülést enged, ha a szolgáltató az közszolgáltatás teljesítését nem ajánlaná fel, vagy a közszolgáltatás teljesítésére nem állna rendelkezésre. Az indítványozó állításával szemben tehát az Ör. 14. § (1) bekezdése és 14. § (7) bekezdés *a)* pontja nemhogy ellentétes, hanem éppen megegyező a magasabb szintű jogszabály, nevezetesen a Kr. 6. §-ának rendelkezéseivel.

Azt is sérelmezi az indítványozó, hogy az Ör. 10. §-a a hulladékszállítási közszolgáltatási szerződés kötelező tartalmi elemei között kizárólag az ingatlantulajdonost említi, holott másutt más alanyi kört említ az Ör. Így például az Ör. 14. § (1) bekezdése a közszolgáltatási díjfizetési kötelezettséget a „települési szilárd hulladék gyűjtésére, s a közszolgáltatónak való átadására, azaz a közszolgáltatás igénybevételére kötelezett” személyre telepíti. Az indítványozó szerint ez jogbizonytalanságot okoz, valamint a Hgt. 23. § *d)* pontját sérti. A Hgt. 13. § (1) bekezdése szerint „[a] hulladék termelője, birtokosa a tevékenysége gyakorlása során keletkező, illetőleg más módon a birtokába kerülő hulladékot köteles gyűjteni, továbbá hasznosításáról vagy ártalmatlanításáról gondoskodni”. A települési szilárd és folyékony hulladékra vonatkozó külön szabályok már konkretizálják, hogy általában kit kell a hulladék termelőjének, birtokosának tekinteni: „[a]z ingatlan tulajdonosa, birtokosa vagy használója (a továbbiakban együtt: ingatlantulajdonos) köteles ... a települési szilárd hulladékot a külön jogszabályban előírtak szerint gyűjteni, továbbá az annak begyűjtésére feljogosított hulladékkezelőnek átadni”. [Hgt. 20. § (1) bek.] Már ebből a rendelkezésből is kitűnik, hogy az ingatlantulajdonos fogalmát gyűjtőfogalomként használta a törvényalkotó, ez azonban semmilyen bizonytalanságot nem okoz, mert végső soron a tulajdonos viseli az ingatlanl járó terhet, ha annak megtérítésére senkit (így az ingatlan birtokosát vagy használóját) nem lehet kötelezni (Ptk. 99. §). Mindezen felül a Hgt. 30. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy „Az ingatlanon elhagyott hulladék kezelési kötelezettsége a hulladék tulajdonosát, ha annak személye nem állapítható meg – ellenkező bizonyításig – az ingatlan tulajdonosát terheli”. Ez a rendelkezés világossá teszi, hogy a Hgt. 13. § (1) bekezdésének általános szabálya, amely elsősorban a hulladék termelőjét és/vagy birtokosát teszi felelőssé a hulladék kezeléséért, mögöttesen akkor is alkalmazandó, ha a hulladék birtokosa egyben nem ingatlantulajdonos. Ebből következik, hogy a Hgt. 13. § (1) bekezdése és a Hgt. 20. § (1) bekezdése és az e rendelkezések szerint megalkotott Ör. 10. §-a nem áll ellentétben, ezért sem az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, sem az Alkotmány 2. § (1) bekezdését a vitatott rendelkezés nem sérti.

Felvetette az indítványozó, hogy az Ör. 14. § (1) bekezdése és (7) bekezdés *a)* pontja azért is alkotmányosértő, mert „a joganyag összevetéséből sem állapítható meg a

díjfizetési kötelezettség alapja: szerződéskötés szükséges, vagy elegendő, ha a közszolgáltató felajánlja a közszolgáltatást vagy rendelkezésre áll.”

„Az Alkotmánybíróság több hasonló ügyben hozott határozatában is kifejtette, hogy a települési szilárd és folyékony hulladék elszállítása és ártalmatlanítása közüzemi szerződés keretében megvalósuló közszolgáltatás, melynek igénybevétele az ellátott területen az önkormányzati rendeletben meghatározott módon az ingatlan tulajdonosa, használója részére kötelező. [52/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 483, 487.] A Hgt.-ben foglalt alapelvi jelentőségű célok maradéktalan érvényesülése érdekében a települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként az ingatlantulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást (a továbbiakban: közszolgáltatás) szervez, és tart fenn.” (649/B/2004. AB határozat, ABH 2005, 1258, 1263.) A közszolgáltatási szerződés megkötése kötelező, a szerződés a felek akaratának kölcsönös és egybehangzó kifejezésével jön létre [a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 205. §]; a szerződési akaratot ráutaló magatartással is kifejezésre lehet juttatni [Ptk. 216. § (1) bek.]. Ilyen ráutaló magatartással jön létre tipikusan a tömegközlekedési személyszállítási szerződés, e szerződéshez mindazok a jogkövetkezmények fűződhetnek, amelyeket a szerződés kapcsán jogszabály előír, pl. a személyazonosság igazolása (644/B/2007. AB határozat, ABH 2008, 2744, 2748–2749.). A személyszállítási jogviszonyban az Ör. 11. §-a szerint a közszolgáltatónak kötelessége a szerződés írásba foglalását minden lehetséges módon megkísérelni, de az ingatlantulajdonos nem tagadhatja meg a hulladékkal kapcsolatos kötelezettségeit, legfőképpen a közszolgáltatási díj megfizetését, ha részére a közszolgáltató a közszolgáltatást felajánlja, illetve a közszolgáltatás teljesítésére rendelkezésre áll [Kr. 6. § (2) bek.]. A ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll; hanem azáltal lesz a hulladék kezelésére vonatkozó jogviszony alanya, hogy az adott településen ingatlan tulajdont szerez. Az Alkotmánybíróság ezért nem osztotta az indítványozónak azt az álláspontját, amely szerint nem lenne világos, hogy a közszolgáltatási jogviszony milyen aktussal keletkezik, s az Ör. 14. § (1) bekezdésére és 14. § (7) bekezdés *a)* pontjára vonatkozó indítványt e részében is elutasította.

2. Az indítványozó azt is állította, hogy Mosonmagyaróvár Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a Hgt. 23. § *d)* pontjában foglalt jogalkotói felhatalmazásnak nem tett eleget azáltal, hogy az Ör.-ben nem szabályozta részletesen a szerződés létrejöttének módját. A közszolgáltatás keretében kötött szerződés létrejöttének módját, valamint a közszolgáltatás igénybevételének – jogszabályban nem rendezett – módját és feltételeit az önkormányzat rendeletben állapítja meg. Azonban az Alkotmánybíróság fentebb már kifejtette, hogy a hulladék elszállítására, kezelésére irányuló jogviszony az ingatlan tu-

lajdonosa és a közszolgáltató között az ingatlan tulajdonjogának fennálltából következően jön létre, ezt a kérdést tehát az önkormányzat már csak azért sem rendezheti, mert rendeleti úton csak a jogszabályban nem rendezett kérdéseket szabályozhatja. Az Ör. tehát nem szenved olyan hiányosságban, amely jogalkotói mulasztás alkotmányellenességének megállapítását indokolná, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e részben is elutasította.

3. Az indítványozó szerint „az önkényes jogértelmezésből fakadóan a szerződéskötés felajánlása nélkül beszedendő díj sérti a kötelezett Alkotmány 13. § (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jogát, mivel azt a közszolgáltató jogszerűen nem szedi be”.

„[A]z Alkotmánybíróság (...) az Alkotmány tulajdonvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit olyan alapjognak tekinti, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok az egyéb dologi jellegű vagyoni jogok védelmére is alkalmazhatnak” [17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 104, 108.]. Az indítványozó által sérelmezett hulladékszállítási jogviszony egyáltalán nem tekinthető dologi jellegű jogviszonynak, hanem kötelmi jellegű jogviszony. Emiatt a tulajdonhoz való jog és az indítványozó által sérelmezett jogi helyzet, nevezetesen a hulladékszállítási jogviszony alapján fennálló díjfizetési kötelezettség az indítványozó által felhozott érvek tekintetében nem áll alkotmányos összefüggésben, így az Alkotmánybíróság az indítványt e részében is elutasította.

4. Az indítványozó szerint „a jogszabályi rendelkezések bizonytalansága miatt felmerül a diszkrimináció Alkotmány 70/A. §-ban megfogalmazott tilalmának a sérelme is, mivel lehetővé válik olyan értelmezés, amely alapján díjfizetésre kötelezett (vagyis azonos körbe tartozó) lesz az is, aki számára közszolgáltató a szerződéskötést az Ör. 14. § (7) bekezdés a) pontja miatt nem ajánlotta fel”.

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 azt is kimondta: a megkülönböztetés tilalma nem jelenti azt, hogy minden megkülönböztetés tilos. A hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie és az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembe vételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztása szempontjait meghatározni [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. A diszkrimináció tilalmából tehát nem következik az, hogy az állam – a különböző élethelyzetekben lévőkre tekintettel – ne különböztethetne, feltéve, hogy ezzel alkotmányos követelményeket nem sért. Az Alkotmánybíróság szerint az állam joga – és bizonyos körben kötelezettsége is –, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 282.; 74/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 369, 373–374.]. A diszkrimináció vizsgálatánál tehát az első eldöntendő kérdés, hogy az adott szabályozás tekintetében állított megkülönböztetés egymással összehasonlítható alanyi körre vonatkozik-e [49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 246, 249.; 432/B/1995. AB határozata, ABH 1995, 789, 792.].

Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben megállapította, hogy az adott szabályozás tekintetében a településen a közszolgáltatás igénybe vételére kötelezettek minősülnek azonos csoportba tartozónak. „A települési szilárd hulladékkal kapcsolatos helyi közszolgáltatás Mosonmagyaróvár város mindenkori közigazgatási területére terjed ki. Ezen területen lévő valamennyi ingatlan tulajdonosa, használója, bérlője (lakásszövetkezet, társasház is) – továbbiakban csak: ingatlantulajdonos –, illetve a hulladék termelője, birtokosa a települési szilárd hulladék elhelyezéséről, kezeléséről az e rendeletben meghatározott módon, a hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételével köteles gondoskodni.” [Ör. 8. § (6) bekezdés] Az Ör. 11. §-a valamennyi, az előző értelemben vett ingatlantulajdonos tekintetében kötelezővé teszi a közszolgáltató számára a szerződés írásba foglalását. A jogviszony fennállása tekintetében pedig az Alkotmánybíróság fentebb kifejtette, hogy a hulladékszállítási jogviszony létrejötte nem függ a szerződés írásba foglalásától. Mindezek alapján nincsen olyan jogi szempontú különbség a homogén csoport tagjai között, amely alapján az Alkotmány 70/A. §-ában tilalmazott hátrányos különbségtétel megállapítható lenne, így az Alkotmánybíróság az indítványt e részében is elutasította.

Budapest, 2010. december 20.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

541/B/2008. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a földhivatalokról, a Földmérési és Távérzékelési Intézetéről, a Földrajzinév Bizottságról és az ingatlan-nyilvántartási eljárás részletes szabályairól szóló 338/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a földhivatalokról, a Földmérési és Távérzékelési Intézetéről, a Földrajzinév Bizottságról és az ingatlan-nyilvántartási eljárás részletes szabályairól szóló 338/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) azon rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kéri az Alkotmánybíróságtól, amely szerint a földhivatal a rendelkezésére álló adat- és eszközállomány igénybevételével alaptevékenységén kívül megrendelők részére egyéb – alapító okiratába foglalt – szolgáltatási tevékenységet is végezhet, ha az hatósági feladatainak ellátását nem veszélyezteti.

Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezés sérti a piacgazdaságot és a verseny szabadságát, valamint a vállalkozáshoz való jogot, a vállalkozás szabadságát, továbbá a hátrányos megkülönböztetés tilalmába is ütközik. Nézete szerint a földhivatalok vállalkozási tevékenysége folytán a hasonló tevékenységet folytató vállalkozások (geodéták) versenyhátrányba kerülnek a földhivatalokkal szemben azért, hogy ez utóbbiak állami eszközöket (műszereket) és adatbázisokat ingyenesen használva sokkal költség-hatékonyabban, azaz kisebb anyagi ráfordítással végezhetik ugyanazt a tevékenységet, mint a többi földmérő vállalkozó. Az indítványozói érvelés szerint a rendelkezés akadályozza az adott területen a vállalkozóvá válást is, mivel a földmérési vállalkozás megkezdése lényegesen kockázatosabb és költségigényesebb azért, hogy a földhivatal az eszköz- és adatállomány ingyenes felhasználásával, mint „állami támogatással” állandó versenyelőnybe került a földhivatalon kívüli, gazdasági tevékenységet folytató geodétákkal szemben.

A jogalkotási eljárás szabálytalanságát állítva az indítványozó álláspontja szerint a kifogásolt szabályozás a földmérők alapvető jogait érinti, azonban a rendelkezés mégsem törvényi szinten került megfogalmazásra, hanem csupán kormányrendelet formájában. A hivatkozott ren-

delkezés kapcsán hivatkozik arra, hogy „nincs olyan másik jog, vagy alkotmányos érdek, amelynek érvényesülését a támadott jogszabályhely biztosítja, illetve nincs olyan védhető cél sem, amely indokolja, arányossá teszi a nem-földhivatali földmérők jogkorlátozását, és alkotmányos érdekeik sérelmét”. Utal még az indítványozó arra is, hogy az R. elkészítéséhez, illetve a kifogásolt szabály megalkotásához nem készült – a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény rendelkezései által előírt – hatásvizsgálat.

A jogállami jogbiztonság és a normavilágosság sérelmét látja az indítványozó abban, hogy az R. nem definiálja pontosan azt, hogy konkrétan mit jelent „a hatósági feladatok veszélyeztetése”, továbbá utal arra, hogy álláspontja szerint a támadott jogszabályhely ellentétes több, magasabb szintű jogszabállyal is (a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény).

Mindezekon túl az indítványozó megemlíti több nemzetközi dokumentumot is, melyekkel az R. támadott rendelkezését szintén ellentétesnek tartja.

Az indítvánnyal összefüggésben „amicus curiae” beadvány is érkezett az Alkotmánybírósághoz.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

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

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

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

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

2. Az R. támadott rendelkezése:

„2. § (2) A földhivatal a rendelkezésre álló adat- és esz-
közállomány igénybevételével alaptevékenységén kívül
megrendelők részére egyéb – alapító okiratában foglalt –
szolgáltatási tevékenységet is végezhet, ha az hatósági
feladatainak ellátását nem veszélyezteti.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. A földhivatalok által végezhető, az R. támadott ren-
delkezésében szabályozott vállalkozási tevékenység jog-
alapját az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. tör-
vény (a továbbiakban: Áht.) 92. § (1) bekezdésének
b) pontja jelenti, melynek definíciója szerint a költségveté-
si szerv vállalkozási tevékenysége: a haszonszerzés céljá-
ból, támogatáson kívüli forrásból, nem kötelezően végzett
termelő-, szolgáltató-, értékesítő tevékenység. Ugyanezen
jogszabályhely (3) bekezdése szerint a költségvetési szerv
vállalkozási tevékenysége a tisztességtelen piaci magatartás
és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény hatálya
alá tartozó gazdasági tevékenységnek minősül.

Az R. támadott rendelkezésének alapját tehát törvényi
szabály, az Áht. hivatkozott rendelkezése teremti meg,
meghatározva egyúttal a tevékenység garanciális feltéte-
leit is.

2. Az Alkotmánybíróság már számos korábbi határozatában megállapította, hogy „a piacgazdaság alkotmányos feladat, amely a jogállamiság alapintézményeivel való összefüggésein kívül irreleváns minden alkotmányossági vizsgálatnál. A piacgazdasághoz senkinek sincs joga, reá alapjogsérelem nem alapítható. Ebből következőleg egyes jogszabályi rendelkezések közvetlenül a piacgazdaság alkotmányos elvét nem sérthetik, reá közvetlenül alkotmányossági kifogás nem alapítható.” (1542/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 651, 665.)

A gazdasági verseny szabadságának alkotmányos tartalmát is már több korábbi határozatában értelmezte az Alkotmánybíróság. Következetes gyakorlata szerint a gazdasági verseny szabadsága nem alapjog, hanem „a piacgazdaság olyan feltétele, amelynek meglétét és működését biztosítani az Alkotmány 9. § (2) bekezdése értelmében az államnak is feladata. A versenyszabadság állami elismerése és támogatása megköveteli a vállalkozáshoz való jog és a piacgazdasághoz szükséges többi alapjog objektív, intézményvédelmi oldalának kiépítését. Elsősorban ezeknek az alapjogoknak az érvényesítése és védelme által valósul meg a szabad verseny, amelynek – a piacgazdasághoz hasonlóan – külön alkotmányossági mércéje nincs. Az Alkotmánybíróság a piacgazdaság, a versenyszabadság és más hasonló államméltok alkotmányellenes megsértését csak szélsőséges esetben állapítja meg, ha az állami beavatkozás fogalmilag és nyilvánvalóan ellentétes az államméltokkal.” (818/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 759, 761.)

Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy „önmagában abból a tényből, hogy a versenyszabadság nem alapvető jog, következik az, hogy arra nem vonatkozik az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt, az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozására vonatkozó tilalom.” (782/B/1998. AB határozat, ABH 2002, 854, 856.)

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. támadott szabálya nem sérti a piacgazdaságra és a versenyszabadságra vonatkozó alkotmányi rendelkezéseket, ezért az indítványt ebben a vonatkozásban elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság korábbi határozata szerint „[a] vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alapjog [Alkotmány 70/B. § (1) bekezdés] egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása. A vállalkozás joga azt jelenti, hogy bárkinek Alkotmány biztosította joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. (...) A vállalkozás joga (...) a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan; senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában gyakorlásához. A vállalkozás jog annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétel nélkül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.” [54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340. 341–343.]

Az R. támadott rendelkezése azáltal, hogy lehetővé teszi a földhivatalok számára azt, hogy alaptevékenységén kívül megrendelők részére egyéb – alapító okiratába foglalt – szolgáltató tevékenységet is végezzenek, semmilyen vonatkozásban sem hozható összefüggésbe a vállalkozáshoz való jog korlátozására vonatkozó, fenti alkotmánybírósági értelmezéssel. Az a körülmény, hogy egy adott vállalkozói tevékenységet folytató piaci szereplők köre újabb résztvevőkkel bővül, önmagában nem jelentheti a vállalkozáshoz való jog sérelmét. Tekintettel tehát arra, hogy az R. támadott szabálya és a vállalkozáshoz való jogot biztosító alkotmányi rendelkezés közötti összefüggés nem állapítható meg, az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

4. Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt rendelkezést a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alkotmány ezen rendelkezése az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetést tiltja, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Kimondta, hogy az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett

megkülönböztetésekre terjed ki, abban az esetben pedig, ha a megkülönböztetés nem alapvető alkotmányos jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánynak ez az általános jogegyenlőségi követelménye arra vonatkozik, hogy az állam, mint közhatalom a jogok és kötelezettségek elosztása során köteles egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kezelni a jogalanyokat, a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel, elfogulatlansággal és méltányossággal kell értékelnie. A megkülönböztetésnek azonos csoportra nézve kell fennállnia. Az azonos csoporton, adott szabályozási koncepción belüli eltérő szabályozás akkor nem alkotmányellenes, ha az eltérésnek kellő alkotmányos indoka van. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az azonos helyzetben lévők között nem alapjogok tekintetében tett megkülönböztetés csak akkor tekinthető alkotmányellenesnek, ha nincs ésszerű indoka, tehát önkényes. [legutóbb: 170/2010. (IX. 23.) AB határozat, ABK 2010. szeptember, 1047, 1050.]

Az Alkotmánybíróság jogegyenlőséggel összefüggő gyakorlatához kapcsolódik annak megállapítása is, hogy „alkotmányellenességhez nem csak az vezet, ha adott szabályozási koncepción belül valamely (azonos helyzetben lévő) csoportra – alkotmányos indok nélkül – eltérő szabályozás vonatkozik, hanem hátrányos megkülönböztetés az is, ha az adott szabályozási koncepció alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportokra azonosan vonatkozik, vagyis e körülményt figyelmen kívül hagyja. Ha az ilyen hátrányokozásnak nem ismerhető fel a tárgyilagos mérlegelés szerint való ésszerű indoka – tehát önkényes –, alkotmányellenesség állapítható meg.” [6/1997. (II. 7.) AB határozat, ABH 1997, 67, 69.]

Az indítványozó álláspontja szerint az R. támadott rendelkezése súlyosan sérti a jogegyenlőséghez és az esélyegyenlőséghez való jogot, miután hátrányos megkülönböztetéshez vezet a nem-földhivatali földmérő szolgáltatók kárára. Az R. vizsgált rendelkezése lehetővé teszi a földhivatalok részére olyan szolgáltatás végzését, amelyet más piaci szereplők is ellátnak. Ez a szabály azonban önmagában csak és kizárólag a földhivatalokra vonatkozik, tehát nem állapítható meg a fent idézett határozat azon kitétele, hogy „az adott szabályozási koncepció alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportokra azonosan vonatkozna”.

Kétségtelen, hogy a jogszabályi lehetőség folytán az egyébként hatósági feladatokat ellátó szervezetek piaci szereplővé is válhatnak, de vállalkozási tevékenységük – az Áht. 92. § (3) bekezdése szerint – a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény hatálya alá tartozó gazdasági tevékenységnek minősül. Éppen ez az a momentum, ami által – piaci szereplőként – azonos helyzetbe kerülnek a „nem-földhivatali” földmérő szolgáltatókkal, és ezáltal nem állapítható meg az, hogy alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportoknak lennének tekinthetők.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. támadott rendelkezése nem ütközik a hátrányos megkülönböztetés tilalmába, ezért az indítványt ebben a vonatkozásában is elutasította.

5. Alkotmányi hivatkozás nélkül utal az indítványozó arra, hogy az R. elkészítéséhez, illetve a kifogásolt szabály megalkotásához nem készült – a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) rendelkezései által előírt – hatásvizsgálat.

Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint a Jat. szabályainak megsértése önmagában nem teszi alkotmányellenessé a jogszabályt, a Jat. rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása csak akkor eredményezi a jogszabály alkotmányellenességének megállapítását, ha a vizsgált jogszabály egyben az Alkotmány valamely rendelkezését is sérti. Az Alkotmánybíróság kizárólag a Jat. alapján nem állapít meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet. [90/2007. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2007, 750, 782.]

Az Alkotmánybíróság fenti gyakorlata alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásában is elutasította.

6. A jogállami jogbiztonság és a normavilágosság követelményének sérelmére hivatkozik az indítványozó, amennyiben az R. nem definiálja pontosan a „hatósági feladatok veszélyeztetése” fogalmát. Tartalmát tekintve ez az indítványi kitétel az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglaltakkal összefüggő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre utal.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. „E törvényi rendelkezés alkalmazása során a két feltételnek – a mulasztásnak és az ennek folytán előidézett alkotmányellenes helyzetnek – együttesen kell fennállnia. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogalkotói feladat elmulasztása akkor állapítható meg, ha a jogalkotó jogalkotási kötelezettsége konkrét jogszabályi felhatalmazásból ered, vagy valamely alapvető jog érvényesüléséhez magából az Alkotmányból szükségszerűen következik a jogszabály megalkotásának kényszere. A jogalkotó szerv jogszabály-alkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles tehát eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel, feltéve, hogy a szabályozást valamely alkotmányos jog érvényesülése vagy biztosítása kényszerítően megköveteli [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 86.]. Az állam jogalkotói kötelezettsége – ahogy erre az Alkotmánybíróság a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatában (ABH 1992, 227, 231.) rámutatott – következhet az Alkotmányból kifejezett rendelkezés nélkül is, ha valamely al-

kormányos alapjog biztosítása ezt feltétlenül szükségessé teszi”. [1395/E/1996. AB határozat, ABH 1998, 667, 669.]

Az Abtv. hivatkozott szabálya és az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján a jogi szabályozás hiányosságai miatt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának csak akkor van helye, ha alkotmányellenes helyzet is keletkezett, a jogalkotói mulasztásnak és az alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia. [35/2004. (X. 6.) AB határozat, ABH 2004, 504, 508.]

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy adott esetben a jogalkotónak nincs konkrét jogszabályi felhatalmazásból eredő jogalkotási kötelezettsége a „hatósági feladatok veszélyeztetése” fogalmának definiálására. Az indítványozók által hiányolt szabályozási tartalom továbbá magából az Alkotmányból sem következik szükségszerűen: sem az Alkotmányban biztosított alapvető jogok, sem a jogbiztonság érvényesülése vagy biztosítása nem követeli meg feltétlenül a fogalom pontosabb meghatározását.

7. A jogbiztonságban megnyilvánuló jogállamiság sérelmét látja az indítványozó abban is, hogy az R. támadott rendelkezése ellentétes több – az indítvány által felsorolt – törvénnyel. Noha az indítvány az R. támadott rendelkezése és az általa felsorolt törvények közötti ellentétre hivatkozik, az R. szabályának alapja valójában az Áht. már hivatkozott 92. § (1) bekezdésének *b)* pontja, tehát törvényi szintű szabály. Ebből következőleg az indítvány által állított kollízió – tartalmilag – azonos szintű jogszabályok között állana fenn.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott az azonos szintű jogszabályok közötti normakollízió kérdésével. A 35/1991. (VI. 20.) AB határozat megállapította, hogy a „törvényi rendelkezések – értelmezéstől függő – ellentétes tartalma önmagában, anyagi alkotmányellenesség hiányában nem vezethet az alkotmányellenesség megállapításához”. Már e határozatában elvi érvelést mutatott rá arra, hogy „meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet. Az ilyen rendelkezés alkotmányellenessé csak akkor válik, ha az egyben az Alkotmány valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alkotmányellenességhez vezet, tehát például ha a rendelkezések valamelyike meg nem engedett diszkriminációt, egyéb alkotmányellenes helyzet megteremtését, vagy alkotmányos alapjog korlátozását eredményezi. Két (vagy több) törvényi rendelkezés esetleges kollíziója folytán előálló értelmezési nehézség azonban magában véve még nem elegendő feltétele az alkotmányellenesség megállapításának.”

„A jogállamiság elvéből nem következik, hogy az azonos szintű jogszabályok közötti normakollízió kizárt. Törvényi rendelkezések összeütközése miatt az alkotmányellenesség pusztán az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján tehát nem állapítható meg akkor sem, ha ez a kollízió nem-

kívánatos és a törvényhozónak ennek elkerülésére kell törekednie. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. A jogállamiság alkotmányos deklarálása azonban tartalmi kérdésekben tovább utal az egyes nevesített alkotmányos elvekre és jogokra. Alkotmányellenesség megállapítására ezért törvényi rendelkezések kollíziója miatt csak akkor kerülhet sor, ha ezen alkotmányos elvek vagy jogok valamelyike megsérül annak folytán, hogy a szabályozás el-
lentmondása jogszabályértelmezéssel nem oldható fel és ez anyagi alkotmányellenességhez vezet, vagy ha a normaszövegek értelmezhetetlensége valamely konkrét alapjogi sérelmet okoz. Ennek hiányában azonban az azonos szintű normaszövegek lehetséges értelmezési nehézsége, illetőleg az értelmezéstől függő ellentétes összeütközése önmagában nem jelent alkotmányellenességet.” (ABH 1991, 175, 176–177.)

Mivel az Alkotmánybíróság fent ismertetett gyakorlata szerint az azonos szintű jogszabályok közötti ellentét miatt alkotmányellenesség pusztán az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg, az indítvány által állított alapjogi sérelmet pedig az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak, ezért az indítványt ebben a részében is elutasította.

8. Mivel az indítványozó bizonyos nemzetközi dokumentumokra az alkotmánybírósági eljárás szempontjából értékelhető érvelés és kérelem nélkül utal, az indítványnak ezzel a vonatkozásával az Alkotmánybíróság érdemben nem foglalkozott.

Budapest, 2010. december 14.

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

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

109/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 Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételeinek részletes feltételeiről

szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet 31. § (1) bekezdése és a 3. számú melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet (a továbbiakban: R.) módosításáról szóló 77/2009. (VI. 30.) FVM rendelet (a továbbiakban: Rmód.) 7. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól utólagos normakontroll indítvány keretében. A 2009. május 14. napján kihirdetett R. 31. § (1) bekezdése kimondta, hogy a támogatási kérelmeket elektronikus úton 2009. június 1. és június 30. között kell benyújtani. Ezt követően a 2009. június 30. napján kihirdetett és a következő napon hatályba lépett Rmód. 7. § (1) bekezdése a kérelmek benyújtásának határidejét meghosszabbítva akként rendelkezett, hogy a támogatási kérelmek benyújtására nyitvaálló időtartam 2009. június 1-jétől július 25-ig tart.

Az indítványozó a módosítással összefüggésben azt sérelmezte, hogy az visszaható hatályú jogalkotásnak minősül, ami a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 12. §-ával ellentétes, így az Alkotmány 7. § (2) bekezdését sérti.

„3. számú melléklet a 61/2009. (V. 14.) FVM rendelethez

A támogatási kérelmek részletes pontozási szempontrendszere

I. Szántóföldi agrár-környezetgazdálkodási célprogram csoport

2	TCS/TÉSZ tagsággal rendelkezik	Igazolás	9	9	9	9	9	9
---	--------------------------------	----------	---	---	---	---	---	---

II. Gyepgazdálkodási agrár-környezetgazdálkodási célprogram csoport

12	TCS vagy tenyésztő-szervezeti tagság	Igazolás	8	6	8	8
----	--------------------------------------	----------	---	---	---	---

III. Ültetvényekre vonatkozó agrár-környezetgazdálkodási célprogram csoport

11	TCS, vagy TÉSZ tagsággal rendelkezik	Igazolás	12	10	10
12	Zöltség-Gyümölcs Terméktanácsi/elismert szakmaközi szervezeti tagság	Igazolás	12	10	10

„

Ezzel egyidejűleg Rmód. 18. § (1) bekezdése módosította az R. 2009. június 30-ig hatályos 3. számú mellékletében szereplő, támogatásra jogosult kör is.

Az indítványozó szerint az új szabály hátrányos megkülönböztetést (Alkotmány 70/A. §) valósít meg, mivel azok közül, akik az eredeti határidőben az eredeti jogosultsági feltételek mellett a támogatási kérelmeket benyújtották, nem mindenki felelt meg a megváltoztatott feltételeknek, így ezen igénylők a támogatástól elestek, míg azok, akik a megváltozott feltételeknek megfeleltek, támogatásban részesültek.

Az Alkotmánybíróság beszerezte a vidékfejlesztési miniszter véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„7. § (2) A jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„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 R. 2009. június 30-ig hatályos szövege:

„31. § (1) A támogatási kérelmeket elektronikus úton kell benyújtani 2009. június 1. és június 30. között.”

3. Az R. 2009. július 1.-től hatályos szövege:

„31. § (1) A támogatási kérelmeket elektronikus úton kell benyújtani 2009. június 1. és július 25. között.”

„3. számú melléklet a 61/2009. (V. 14.) FVM rendelethez

A támogatási kérelmek részletes pontozási szempontrendszere

I. Szántóföldi agrár-környezetgazdálkodási célprogram csoport

12	Elismert termelői csoport, vagy zöldség-gyümölcs termelői csoport, vagy termelői szervezeti tagság***	Igazolás	9	9	9	9	9	9
----	-------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------	---	---	---	---	---	---

II. Gyepgazdálkodási agrár-környezetgazdálkodási célprogram csoport

12	Elismert termelői csoport***, vagy tenyésztőszervezeti tagság	Igazolás	8	6	8	8	8
----	---------------------------------------------------------------	----------	---	---	---	---	---

III. Ültetvényekre vonatkozó agrár-környezetgazdálkodási célprogram csoport

11	Zöldség-gyümölcs termelői csoport, vagy termelői szervezeti tagság***	Igazolás	12	10	10
12	Magyar Zöldség-Gyümölcs Szakmaközi Szervezet és Terméktanács/Észak-Keletmagyarországi Alma és Egyéb Gyümölcs Szövetség – Szakmaközi Szervezet/Hegyközségi tagság	Igazolás****	12	10	10

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem a módosító rendelkezéseket hatályba léptető, hanem a módosított rendelkezéseket magába foglaló (*inkorporáló*) jogszabályok rendelkezéseit vizsgálja [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 51/2004. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2004, 679, 683.; 28/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290, 297.; 55/2008. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2008, 525, 530.]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot az R. módosított 31. § (1) bekezdése és a módosított 3. számú melléklete tekintetében végezte el.

2. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés sérti-e a Jat. 12. §-át és emiatt visszaható hatályú jogalkotásnak minősül-e.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből vezette le a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát, aminek tételes jogban megfogalmazott rendelkezését azaz a Jat. 12. § (1) bekezdését alkotmányos jellegű szabálynak tekintette [34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 172.].

A 25/1992. (IV. 30.) AB határozatában megállapította: „[a] jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság, amely egyebek között megköveteli, hogy

– az állampolgárok jogait és kötelezéseit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák,

– meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely jogszerű magatartást visszamenőleges érvénnyel ne minősítsenek jogellenesnek.

A jogbiztonság e két alapvető követelménye közül bármelyiknek a figyelmen kívül hagyása összeegyeztethetetlen az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, s így alkotmányellenes” (ABH 1992, 131, 132.).

Következtes az alkotmánybírósági gyakorlat a tekintetben, hogy „valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell” [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324.].

Az Alkotmánybíróság 349/B/2001. AB határozatában hivatkozott arra, hogy „a létrejött jogviszonyok alatt az anyagi jog alapján létrejött, anyagi jogi jogviszonyokat érintette és e jogviszonyok védelme érdekében állapított meg alkotmányellenességet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának sérelme miatt” (ABH 2002, 1241, 1245.). Ezért a visszaható hatályú jogalkotás esetében azt kell vizsgálni, hogy „keletkeztek-e a törvény alapján a kihirdetését megelőző időre kötelezettségek, állapít-e meg a törvény jogi felelősséget olyan, a kihirdetését megelőzően tanúsított magatartásért, amely a törvény hatálybalépését megelőzően nem volt jogsértő, illetőleg a hatályba léptető rendelkezés eredményeként a Btv [a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Településrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény] új, korlátozó rendelkezései már létrejött, lezárt anyagi jogi jogviszonyokban idéztek-e elő változást” (ABH 2002, 1241, 1246.).

E határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szabályozás csak abban az esetben visszaható hatályú – és alkotmányellenes –, amennyiben védelmet élvező anyagi jogi jogviszonyokban kíván kedvezőtlen változást előidézni.

Hasonló megállapításokat tett az Alkotmánybíróság többek között a 903/B/1990. AB határozatában (adófizetési kötelezettség visszamenőleges hatályú hatályba léptetése, ABH 1990, 250.), a 7/1992. (I. 30.) AB határozatában (a bejelentés és nem a keletkezés idejéhez kötött illetékfizetési kötelezettség, ABH 1992, 45.), a 17/1998. (V. 13.) AB határozatában (a jogszerűen megszerzett játéktérmenegedély utóbb hatályba lépő jogszabály miatti elvesztése, ABH 1998, 155.), a 64/2002. (XII. 3.) AB határozatában (a számítási mód megváltozása miatt nem kerülhet kedvezőtlenebb helyzetbe az, aki a nyugdíjjogosultság törvényi követelményeit az új számítási mód hatálybalépését megelőzően teljesítette, ABH 2002, 348.), és a 31/2005. (VII. 14.) AB határozatában (bírság kiszabás utólag jogszerűtlennek minősített magatartás miatt, ABH 2005, 675.).

Az Alkotmánybíróságnak – a fent bemutatott következetes gyakorlata alapján – azt kellett megvizsgálnia, hogy a módosítás az eredeti határidő lejárta előtt előterjesztett támogatási kérelmek benyújtóit kedvezőtlenül érintette-e.

Az R. a támogatási kérelmek elektronikus úton történő benyújtásának határidejét 2009. június 30-án állapította meg. Az ugyanezen a napon kihirdetett Rmód. 7. § (1) bekezdése a kérelmek benyújtásának határidejét 2009. július 25-ig meghosszabbította. Önmagában ez a tény visszaható hatályú jogalkotást még nem eredményez, noha a módosításokat a folyamatban levő ügyekben is alkalmazni kellett. Ugyanakkor az Rmód. módosította az R. 2009. június 30-ig hatályos 3. számú mellékletében szereplő, támogatásra jogosulti kört is. Az Alkotmánybíróságnak ezzel összefüggésben azt kellett megvizsgálnia, hogy a módosítás hátrányosan érintette-e vagy érinthette-e azokat a jogosultakat, akik ez eredeti határidő lejárta előtt nyújtották be a támogatási kérelmüket, azaz előfordulhatott-e olyan

helyzet, hogy a módosítás következtében elesett a támogatástól az, aki a korábbi feltételeknek megfelelt.

A termelői csoportokról szóló 81/2004. (V. 4.) FVM rendelet (a továbbiakban: TCsR.) 1. § a) pontja értelmében termelői csoportnak minősül az agrárpolitikáért felelős miniszter által az e rendelet alapján termelői csoportként elismert, és az e rendeletben foglaltak szerint működő szövetkezet vagy korlátolt felelősségű társaság. A TCsR. 5. § (1) bekezdése szerint a termelői csoportként történő állami elismerés feltétele, hogy a szervezet taglétszáma legalább tizenöt termelő, míg a tagok által megtermelt, illetve feldolgozott, az állami elismeréssel érintett termék értékesítéséből származó tárgyévi árbevétel legalább háromszázmillió forint legyen. Juh-, kecske-, nyúl-, strucc-, sertés-, baromfi-, szürkemarha- és prémesállat-tartás, méhészet, szőlő-bor, tökmag, biotermék, faiskolai, szaporítóanyag-, erdő-, bioenergetikai ültetvénygazdálkodás, valamint virág- és dísznövénytermesztés, továbbá fűszer- és gyógynövénytermesztés, illetve -gyűjtés, tönköly- és durumbúza, valamint szója-, rizs- és dohánytermesztés esetében pedig a tárgyévi árbevételnek százmillió forintot kell elérnie.

Az elismerés iránti kérelmet a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumhoz kell benyújtani [TCsR. 9. § (1) bekezdés]. A miniszter a termelői csoportok elismerése iránti kérelmek elbírálása céljából szakértőkből álló bizottság (a továbbiakban: bizottság) felállítását kezdeményezi. A bizottság a miniszter részére az elismerésre vonatkozóan javaslatot tesz [TCsR. 9. § (2) bekezdés]. A kérelemről a benyújtott dokumentumok és a bizottság javaslata alapján a miniszter dönt [TCsR. 9. § (3) bekezdés].

E rendelkezésekből megállapítható, hogy a TCsR. kihirdetése, azaz 2004. május 4. óta a termelők számára nyilvánvaló, hogy a termelői csoportként történő működés feltétele a miniszteri elismerés. Az R. által használt „termelői csoport” kifejezés tartalma az Rmód. által használt „elismert termelői csoport” kifejezés tartalmától nem tér el, csupán pontosítja azt, hiszen mind az R. mind pedig az Rmód. alapján a támogatási jogosultsághoz a miniszteri elismerés igazolására volt szükség.

Ugyanez állapítható meg a zöldség-gyümölcs termelői értékesítő szervezetek nemzeti szabályozásáról szóló 60/2005. (VII. 1.) FVM rendelettel, azt ezt felváltó, a zöldség-gyümölcs termelői csoportok és termelői szervezetek nemzeti szabályozásáról szóló 19/2008. (II. 19.) FVM rendelettel, majd az e rendeletet hatályon kívül helyező, a zöldség-gyümölcs termelői csoportok és termelői szervezetek nemzeti szabályozásáról szóló 67/2009. (VI. 9.) FVM rendelettel (a továbbiakban: TCsTSzR.) összefüggésben. Az ültetvényekre vonatkozó agrár-környezetgazdálkodási célprogram csoportban ugyanis a korábbi zöldség-gyümölcs termelői értékesítő szervezetet a TCsTSzR. szerint a zöldség-gyümölcs termelői csoport váltotta fel (R. 3. számú mellékletének III. pontjában szereplő zöldség-gyümölcs termelői csoportok).

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. módosított 31. § (1) bekezdése nem szűkítet-

te le a támogatási kérelem tekintetében a többletpontra jogosultak körét, hiszen azok az igénylők, akik az R. szerinti elismerésről szóló igazolást az Rmód. hatályba lépése előtt a támogatási kérelemmel együtt benyújtották, jogosulttá váltak a többletpontok megszerzésére.

Az Alkotmánybíróság emellett utal a jogalkotó azon kötelezettségére, miszerint – a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény 5. § f) pontja értelmében – a piaci szereplők gazdálkodása kiszámíthatóságának érdekében a pályázati és kérelmezési feltételek és határidők a jogszabály vagy pályázati felhívás alapján egy benyújtási időszakban benyújtott kérelmek vagy pályázatok esetén – közösségi jogi aktus eltérő rendelkezése hiányában – az ügyfél hátrányára *nem módosíthatók*.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. támadott 31. § (1) bekezdése nem érintette hátrányosan azokat a jogosultakat, akik ez eredeti határidő lejártá előtt nyújtották be a támogatási kérelmüket. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megsértésére irányuló indítványt elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítványozónak a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmére alapított kérelmét vizsgálta meg.

Az Alkotmány 70. /A. §-át az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlata szerint – a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. Kifejtette, hogy bár az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szövegszerűen az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a tilalom – ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot – kiterjed az egész jogrendszerre. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az emberi vagy az alapvető állampolgári jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140. stb.].

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában személyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha a jogalkotó valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy embercsoporttal történt összehasonlításban kezel hátrányosabb módon [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 161–162.; 1043/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.; 397/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 786, 787.; 432/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 789, 792.; 719/B/1998. AB határozat, ABH 2000,

769, 775.; 17/2000. (V. 26.) AB határozat, ABH 2000, 112, 115.; 624/E/1999. AB határozat, ABH 2002, 1023, 1035. stb.]. Az Alkotmánybíróság több határozatában leszögezte, hogy az Alkotmányban meghatározott alapjog-kategóriák, így az Alkotmány 70/A. §-ában írt, a diszkrimináció tilalmát meghatározó rendelkezés – annak ellenére, hogy azokat az Alkotmány állampolgári aspektusból fogalmazza meg – a személyekre általában, így a jogi személyekre is vonatkoznak [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 72, 82.; 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 27–28.; 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991, 88, 114., 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 141. stb.], a jogi személyek számára is biztosított tehát, hogy alkotmányos jogaikat indokolatlan megkülönböztetés nélkül érvényesítsék [40/2005. (IX. 19.) AB határozat, ABH 2005, 427, 440.].

Az Alkotmánybíróság fentebb ismertetett gyakorlatának megfelelően vizsgálta e megkülönböztetés tilalmának az indítványozó által állított sérelmét a támadott jogszabályi rendelkezés vonatkozásában.

Az Alkotmánybíróság már a 882/B/1998. AB határozatában megállapította, hogy „az agrártámogatás, mint költségvetési támogatás, az állami gazdaságpolitika olyan eszköze, amely az agrárgazdaság fejlesztésének a jogalkotó által lényegesnek és fontosnak tartott céljait hivatott elősegíteni. Ez a támogatás – az adókedvezményekhez hasonlóan – az állami gazdaságpolitika ösztönző eszköze. A költségvetési támogatásra – mint ahogy adókedvezményre – senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga” (ABH 2001, 1277, 1280–1281.).

A 794/D/2004. AB határozatban az Alkotmánybíróság e gondolatmenetet folytatva kifejtette: „[a]bból eredően, hogy az állami költségvetési támogatásra senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga, az következik, hogy mindenkinek számolni kell azzal, hogy egyes támogatásokat a későbbiekben nem, vagy csökkentett mértékben igényelhet, mert az államnak jogában áll a korábban biztosított támogatás mértékét, alkalmazását és igénybevételi lehetőségét a jövőre vonatkozóan korlátozni vagy azt megszüntetni. Az állam által biztosított e kedvezmények meghatározásánál ugyanis a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg” (ABH 2005, 1496, 1504.).

Az Alkotmánybíróság az adókedvezmények alkotmányossági megítélése tárgy körében hozott határozataiban [pl. 61/1992. (XI. 20.) AB határozat] kifejtette, hogy a kedvezményekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag annak vizsgálata tartozik, hogy a jogalkotó mérlegelési jogának gyakorlása során nem került e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével. Az Alkotmánybíróság nem jogosult a jogalkotói mérlegelés célszerűségi, gazdaságpolitikai szempontú vizsgálatára (ABH 1992, 280, 281.).

Az Alkotmánybíróság az előbbieken kifejtett jogi környezet alapján azt állapította meg, hogy az a tény, hogy a jogalkotó a támogatás igénybevételének egyik feltételként a jogszabályban rögzített jogalanyi formát követeli

meg, nem tekinthető önkényesnek. Az állam meghatározhatja azokat a feltételeket, amelyek teljesítése esetén a támogatást nyújtja. Ebben az esetben azonban a támogatásra jogosultak között nem tehet különbséget. Homogén csoportot jelen esetben az állami elismerésben részesülő, az anyagi és eljárásjogi feltételeknek megfelelő, elismert termelői csoportok alkotnak. A jogalkotó a támogatási jogosultság egyik feltételeként határozta meg a termelői csoportként történő állami elismerést. A termelői csoport jellemzőit pedig a vonatkozó rendeletekben pontosan és részletesen előre meg is határozta, melyhez a jogalanyok a magatartásukat igazítani tudták. Ebben a jogosulti körben pedig az állam nem tett különbséget a jogalanyok között, a feltételeknek megfelelő kérelmezők egyetlen csoportját sem kezelte hátrányosan. Önmagában az az indítványozói felvetés, hogy miért nem jogosult minden szervezet – adott esetben szövetkezet – állami támogatásra, – homogén csoport hiányában – a hátrányos megkülönböztetés tilalmának vizsgálatán kívül esik.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

Budapest, 2010. december 14.

Dr. Bihari Mihály s. k., *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

998/D/2010. 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 földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 1996. évi LXXVI. törvény végrehajtásáról szóló 16/1997. (III. 5.) FM rendelet 23. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 8. § (2) és 13. § (1) bekezdésére alapított – alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 1996. évi LXXVI. törvény végrehajtásáról szóló 16/1997. (III. 5.) FM rendelet 23. § (1) bekezdésével kapcsolatban előterjesztett alkotmányjogi panaszt egyebekben visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 1996. évi LXXVI. törvény végrehajtásáról szóló 16/1997. (III. 5.) FM rendelet 26. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó – a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 4.P.20.159/2010/3. sz. ítéletével összefüggésben benyújtott – alkotmányjogi panasz keretében a földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 1996. évi LXXVI. törvény végrehajtásáról szóló 16/1997. (III. 5.) FM rendelet (a továbbiakban: R.) 23. § (1) bekezdése és 26. § (2) bekezdése megsemmisítését kéri. Véleménye szerint e rendelkezések az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, 8. § (2) bekezdésébe és 13. § (1) bekezdésébe ütköző módon szabályozzák a felmérési, térképezési, területszámitási hiba kijavítását.

A földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 1996. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Fttv.) 11. § (7) bekezdése szerint felmérési, térképezési vagy területszámitási hiba esetén az ingatlanügyi hatóság az alaptérképet, illetve a hozzá tartozó területi adatokat bármikor, hivatalból is kijavíthatja, ugyanakkor az R. ezt azzal is kiegészíti – s az indítványozó szerint ezzel a törvényi szabály érvényesülését szűkíti –, hogy a kijavítás nem érinti és nem változtatja meg a természetbeni határvonalat és a birtoklási viszonyokat. A konkrét ügy lényege a következő: az indítványozó tulajdonában álló földrészlet határát az ingatlan-nyilvántartási térkép – a földhivatal által is elismerten – tévesen ábrázolja, s így a területet kisebbnek mutatja a valóságnál. A hiba a korábbi grafikus térkép 2002–2003-ban végrehajtott digitalizálása során keletkezett (a digitális térképet 2005-ben adták forgalomba). Tekintve azonban, hogy a szomszéd 2006-ban – a természetbeni állapotot megváltoztatva – a térképi határvonalnak megfelelő helyen kerítést épített (tehát a természetbeni és a térképi határvonal jelenleg megegyezik), a földhivatal – az R. támadott szabályára hivatkozással – megtagadta az indítványozónak a térkép kijavítására irányuló kérelme teljesítését. A döntést a bíróság helybenhagyta. Az ügyben felülvizsgálati eljárás van folyamatban a Legfelsőbb Bíróságon.

Az indítványozó sérelmezi egyrészt, hogy „az Fttv. végrehajtási rendelete, és nem a törvény határozza meg azokat a szabályokat, amivel a földtulajdonos tulajdonjoga korlátozásra kerül”. Rámutat, hogy az Fttv. 11. § (7) bekezdése semmilyen korlátozó rendelkezést nem állapít meg a térképezési hiba kijavításával kapcsolatban, így a végrehajtási rendelet sem tehet ilyet, az ugyanis nem csak az Alkotmány 13. § (1) bekezdését, hanem a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 1. §-át is sérti.

Emellett semmilyen közérdek nem fűződik ahhoz, hogy egy nyilvánvalóan hibás térképezést ne lehessen földhivatali hatáskörben kijavítani, pusztán arra hivatkozással, hogy időközben a természetbeni használati viszonyok megváltoztak, érvel az indítványozó. Az ingatlan-nyilvántartás közhitelességéből az következik, hogy az ingatlan-nyilvántartás részét képező térképi állománynak a jogi állapotnak megfelelően kell tartalmaznia az egyes földrészletek határvonalát, és amennyiben a térképi állapot nem felel meg a jogi állapotnak, abban az esetben a térképi állapotot mindenképpen ki kell javítani.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

2. Az Fttv. érintett rendelkezése:

„11. § (7) Felmérési, térképezési vagy területszámítási hiba esetén az ingatlanügyi hatóság az alaptérképet, illetve a hozzá tartozó területi adatokat bármikor, hivatalból is kijavíthatja.”

3. Az R. támadott rendelkezései:

„23. § (1) A felmérési, térképezési, területszámítási hiba kijavítása nem érinti és nem változtatja meg a természetbeni határvonalat és a birtoklási viszonyokat.”

„26. § (2) Ha a természetben talált határvonal a korábbi térképi – a mérésre és térképezésre megadott tűrési határon túl – vagy a jogi állapottal nem egyezik meg, és az egyeztetés sem vezetett eredményre, a földrészlet természetbeni határvonalát kell mérni és térképezni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a jogszabályi feltételeknek.

1.1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsértelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogor-

voslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panasz tehát – mint azt már az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat (ABH 1991, 272, 282.) is kifejtette – egyedi, jogalkalmazói aktus ellen irányuló jogorvoslat, amely alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe. Az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Az alkotmányjogi panaszra megállapított határidő számítása szempontjából a rendkívüli jogorvoslatokat figyelmen kívül kell hagyni [41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 309.], ezért jelen ügy elbírálását nem érinti, hogy az ügyben felülvizsgálati eljárás van folyamatban. Az alkotmányjogi panasz benyújtására megállapított határidőt a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 4.P.20.159/2010/3. sz. jogerős ítéletének kézbesítésétől kell számítani, amelyre – a Legfelsőbb Bíróság tájékoztatása szerint, melynél a felülvizsgálati kérelem miatt az iratok fellelhetőek – 2010. április 12. napján került sor. Az alkotmányjogi panasz 2010. június 11. napján – tehát a hatvan napos határidőn belül – érkezett az Alkotmánybíróságra.

1.2. Az Abtv. alapján az alkotmányjogi panasznak, mint konkrét normakontrollnak törvényi feltétele, hogy a jogerős döntésben szereplő, az indítványozó által vizsgálni kért jogszabályi rendelkezések alkalmazása során következzenek be a jogsérelem. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálását kizáró tényezőnek tekintti azt, ha az indítványozó a panaszában olyan jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét állítja, amelyet ügyében a jogerős határozatot meghozó bíróság nem alkalmazott [1050/D/1999. AB végzés, ABH 2005, 1581, 1582.; 870/D/2002. AB végzés, ABH 2005, 1634, 1638.; 177/D/2004. AB határozat, ABH 2006, 1557, 1566.; 725/D/2004. AB határozat, ABH 2006, 1617, 1626.].

A becsatolt iratok tanúsága szerint az indítványozó ügyében eljáró Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság az indítványozó keresetét azért utasította el, mert megállapítható volt, hogy a digitális térképi felmérés óta az érintett ingatlanok közötti természetbeni állapot „megváltozott az okból, hogy oda 2006-ban kerítés lett létesítve, mely kerítés a jelenleg hatályos térképi vonalon (...) áll”. Az R. 23. § (1) bekezdése viszont egyértelműen rögzíti, hogy a felmérési, térképezési, területszámítási hiba „nem érinti/érintheti és nem változtatja/változtathatja meg a természetbeni határvonalat és a birtoklási viszonyokat”.

A bíróság indokolásában – a peranyagra utalva – az R. egyéb rendelkezéseit is említi [pl. a 26–27. §-t, az indítványozó ezek közül a 26. § (2) bekezdését támadja], ugyanakkor egyértelműen megállapítható, hogy az ítélet rendelkező részét nem ezekre alapítja. Az R. 26. §-a ugyanis az alaptérképek készítése során a földrészletek határvonalának megállapításakor alkalmazandó módszerekről szól, az R. 27. §-a pedig a földrészletek határvonalának a kitzítéséről. A konkrét ügyben viszont az egyáltalán nem volt vitás, hogy a hatályos alaptérkép hibás – ezt mind a földhivatali

határozatok, mind a bírósági ítélet megállapítja, s kétségtelen tényként kezeli –, csupán az volt a kérdés, hogy az R. 23. §-a alapján a felfedezett hiba földhivatali hatáskörben kijavítható-e. A bíróság ennek megfelelően egyértelműen le is szögezte, hogy „a földrészletek csökkenését eredményező határozatok felülvizsgálata nem képeztek jelen közgazgatási per tárgyát”, a bíróság kizárólag a térkép-kijavítási kérelem elutasításának a jogszerűségét vizsgálta. Ennek megfelelően az alkotmányjogi panasz is egyértelműen és kifejezetten a térképezési hiba kijavításának a korlátozását támadja.

Mindezek alapján megállapítható, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezések közül – mint alkalmazott jogszabályhely – csupán az R. 23. § (1) bekezdése képezheti alkotmányossági vizsgálat tárgyát. Az R. 26. § (2) bekezdése vonatkozásában 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.; a továbbiakban: Ügyrend) 29. § e) pontja alapján [a benyújtott alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 48. § (1) bekezdésében foglaltaknak] az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

1.3. Tekintettel arra, hogy alkotmányjogi panaszt csak vélt alapjogi sérelem esetében lehet benyújtani, az Alkotmánybíróság azt is megvizsgálta, hogy e feltételnek eleget tesz-e a kérelem.

Az indítványozó külön sérelmezi, hogy a kifogásolt szabályokat rendelet (R.) tartalmazza, amely szerinte ráadásul ellentétes azzal a törvénnyel (Fttv.), amelynek a végrehajtására megalkották (jogforrási hierarchia sérelme).

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogbiztonság követelménye önmagában nem minősül az állampolgár Alkotmányban biztosított jogának, a jogbiztonság absztrakt követelményére alapított alkotmányjogi panaszok érdemben nem bírálhatók el, így azokat az Alkotmánybíróság visszautasítja (1140/D/2006. AB végzés; ABH 2008, 3578.; 801/B/2002. AB határozat, ABH 2008, 1899.; 32/D/2004. AB határozat, ABH 2008, 2057.; 404/D/2004. AB végzés, ABH 2008, 3463.; 20/D/2007. AB végzés, ABH 2008, 3583.). Emellett pedig „nem tekinthetők az Alkotmányban biztosított jogoknak (...) az egyes jogforrások kiadását rendező hatásköri szabályok, illetve a jogforrási hierarchiát szabályozó alkotmányos rendelkezések” (1140/D/2006. AB végzés, ABH 2008, 3578, 3580.).

Mindezek miatt az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére és ezzel összefüggésben a jogforrási hierarchia sérelmére alapított alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság az Ügyrend – fentebb már idézett – 29. § e) pontja alapján visszautasította.

2. A továbbiakban az Alkotmánybíróság tehát azt vizsgálta, hogy a támadott rendelkezés [R. 23. § (1) bekezdés] sérti-e az Alkotmány 13. § (1) bekezdését [illetve ezzel összefüggésben a 8. § (2) bekezdését].

2.1. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az R. 23. §-át az állami alapadatok felhasználásával vég-

zett sajátos célú földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 46/2010. (IV. 27.) FVM rendelet (a továbbiakban: R.2.) 68. § b) pontja 2010. május 5. napjával hatályon kívül helyezte [egyidejűleg az R.2. 59. § (2) bekezdése a támadottal megegyező szövegű rendelkezést vezetett be].

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett, illetőleg módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára a konkrét normakontroll két esetében [tehát az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és a 48. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján] van lehetőség, mivel ilyenkor a támadott jogszabályi rendelkezés alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.]. Jelen ügyben az indítvány az Abtv. 48. § alapján benyújtott alkotmányjogi panasz, ennek megfelelően az Alkotmánybíróság – a hatályon kívül helyezés ellenére – érdemben megvizsgálta az R. támadott rendelkezésének alkotmányosságát.

2.2. A tulajdonjog védelméről szóló rendelkezés [13. § (1) bekezdés] nem az alaptörvénynek az alapjogokat nevesítő XII. fejezetében található, ennek ellenére az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a tulajdonhoz való jog alapjogi védelemben részesül, és vonatkozik rá az alapjogi korlátozásnak az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében lefektetett tilalma [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 25.; 935/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 765.].

A tulajdonjogból eredő birtoklási jog terjedelme minden esetben annak a földrészletnek a határvonalához igazodik, amelyet a nyilvántartási térképen a *valóságos* tulajdoni viszonyoknak megfelelően feltüntetett határvonalak határoznak meg. A nyilvántartási térkép esetleges hibája a bejegyzett jog sérelmével jár. A felmérési, térképezési, területszámítási hiba kijavítására vonatkozó rendelkezések célja ennek megfelelően a tulajdonjogi, a természetbeni és a térképi állapot egyezőségének a biztosítása.

Amennyiben a térképi határvonal kiigazítása a természetbeni határvonalnak (a birtoklási viszonyoknak) megfelelően történik, pontosan ennek az egyezőségnek az – utólagos – létrehozásáról van szó. Minden más esetben viszont a térképi határvonal áthelyezése a technikai jellegű hibajavításon túlmutató jelentőséggel bírna, esetleges birtok- illetve tulajdonjogi vitákat befolyásolna, amely azonban nem tartozik a földhivatal hatáskörébe. Az indítványozó által sérelmezett rendelkezés tehát valójában egyfajta garanciális jellegű előírás: azt biztosítja, teszi egyértelművé, hogy a földhivatal kizárólag térképi hibát javíthat ki, de e döntés – a földhivatal hatásköréből adódóan – nem lehet a szomszédok között fennálló jogviták megoldásának az eszköze. A földhivatalnak a térkép kijavítását érintő kérelemmel kapcsolatos döntése tulajdoni igényt nem dönt (nem is dönthet) el. (Szükséges e körben arra is utalni, hogy bár maga az Fttv. kifejezetten nem mondja ki, hogy a térképi határvonal kiigazítása a természetbeni, valóságos birtoklási viszonyokat nem változtathatja meg, a törvény-

hez fűzött indokolás – összhangban az R.-rel – már tartalmazza ezt az értelmező megállapítást.)

Hangsúlyozni kell: Abban az esetben, ha a jogsérelem – tehát a bejegyzett jog sérelme, amit a felmérési hiba okozott – földhivatali eljárásban nem orvosolható (mint például a jelen esetben), illetőleg azt nem orvosolják, az érdekelt fél keresettel fordulhat a bírósághoz a szomszédos ingatlan tulajdonosával szemben. Tehát, ha az ingatlan tulajdonosa sérelmesnek tartja az érvényben levő nyilvántartási térképen ábrázolt határvonalat (úgy véli, hogy az téves, nem felel meg a valóságos tulajdoni viszonyoknak), a bíróság előtt érvényesítheti a szomszédos ingatlan tulajdonosa által el nem ismert igényét (lásd: PK 265. számú állásfoglalás).

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja: az a jogszabályi rendelkezés, amelynek alapján földhiva-

tali hatáskörben nem végezhető olyan térképi hibajavítás, amely a természetbeni határvonaltól (a valóságos birtoklási viszonyoktól) eltérne, nem korlátozza az Alkotmányban biztosított a tulajdonhoz való jogot, illetve a tulajdoni igény érvényesítését sem.

Az Alkotmánybíróság ezért az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére és 13. § (1) bekezdésére alapított indítványt elutasította.

Budapest, 2010. december 14.

Dr. Bihari Mihály s. k., *Dr. Lenkovic Barnabás* s. k.,
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK VÉGZÉSE

609/B/2004. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény 10. § (3) bekezdése, 21. § (1) bekezdése és 29. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Thtv.) 10. § (3) bekezdését érintően azt sérelmezi, hogy e rendelkezés lehetővé teszi az alapító okirat 4/5-ös szavazataránnyal történő módosítását. A társasház létrejöttéhez teljes konszenzust szükséges, ezért a közös tulajdont érintő többségi döntés elfogadhatatlan, Alkotmány 13. § (1) bekezdését (tulajdonhoz való jog) sértő megoldás – érvel az indítványozó. E körben a keresetindítási jog és a 30 napos keresetindítási határidő (elsősorban a kimenthetetlensége miatt) nem elégséges jogvédelem. A többségi határozat ráadásul – kisebbségi hozzájárulás nélkül – az ingatlan-nyilvántartási jogszabályok alapján nem is jegyezhető be. Az indítványozó hasonló okok miatt kifogásolja a Thtv. 21. § (1) bekezdését (a tulajdonostársnak a lakásában tervezett, de a közös tulajdonú épületrészt érintő építkezési munkálatai) és 29. § (1) bekezdését (a közös tulajdonban álló épületrészekkel kapcsolatos rendes gazdálkodás körét meghaladó

kiadások) is, amelyek szintén csupán 4/5-ös többséget írnak elő (az első esetben tulajdonostársak, a másodikban tulajdoni hányadok szerint).

2. Az eljárás során a jogalkotó átfogóan módosította a Thtv.-t, mely módosítások érintették a jelen indítvánnyal támadott rendelkezéseket is. Az Alkotmánybíróság erre vonatkozó tájékoztatására válaszul az indítványozó visszavonta a kérelmét.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. E rendelkezés, valamint az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § d) pontja alapján – mely szerint az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítványozó az indítványát visszavonta – az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.

Budapest, 2010. december 14.

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

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK VÉGZÉSEI

693/B/2003. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kővágóörs Község Képviselő-testülete által Kővágóörs-Páلكöve településrész Általános Rendezési Tervéről alkotott 1/1996. (II. 28.) számú önkormányzati rendelet 6. §-a alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt folytatott eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó a Kővágóörs Község Képviselő-testülete által Kővágóörs-Páلكöve településrész Általános Rendezési Tervéről alkotott 1/1996. (II. 28.) számú önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör1.) 6. §-a alkotmányellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól. Álláspontja szerint az Ör1.-nek az a rendelkezése, mely szerint az épületek homlokzatmagassága 3,6 méter lehet, sérti az Alkotmány 70/A. §-át, mert a szabályozás nem tesz különbséget a 6-8 m-es homlokzatmagasságú épületek közé épülő új épületek és a tetőtér-beépítéssel magasított épületek között. Sérelmesnek tartja az indítványozó a rendelkezést azért is, mert rontja a már megépült magasabb épületek közé építhető apró épületek beépítési lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a képviselő-testület az indítvány benyújtását követően a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény 10. §-ában előírt kötelezettségének eleget téve új szabályozási tervet és építési szabályzatot alkotott. A Kővágóörs helyi építési szabályzatának és szabályozási tervének megállapításáról szóló 16/2006. (XI. 6.) számú rendeletét (Ör2.) hatálya kiterjed Kővágóörs község egész közigazgatási területére. Az Ör2. 2006. november 16-án lépett hatályba, ezt követően annak rendelkezései alkalmazandók az Ör1. által szabályozott területre is.

Az Alkotmánybíróság – főszabályként – hatályos jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja. Hatályát veszített jogszabályi rendelkezés csak a konkrét normakontroll eseteiben akkor képezheti alkotmánybírói eljárást tárgyát, ha annak alkalmazhatósága az eldöntendő kérdés, azaz ha az eljárás az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában szabályozott bírói kezdeményezés, illetőleg a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz

alapján folyik. [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.] Tekintettel arra, hogy az indítvány nem tartozik e körbe, az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § a) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2010. december 14.

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

743/B/2005. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet 22. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz több olyan indítvány érkezett, melyekben a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ebvhr.) 22. § (2) bekezdés alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezték. Az indítványozók e rendelkezésnek az Ebvhr. módosításáról szóló 113/2005. (VI. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 15. §-a által megállapított szövegét támadták.

Az Ebvhr.-nek az indítványozók által sérelmezett rendelkezése meghatározta: „Az Ebtv. 32. §-ának (1) bekezdése alapján a nem finanszírozott egészségügyi szolgáltató orvosával, valamint az Ebtv. 32. §-ának (5) bekezdése alapján a *pro familia* rendelkezésre jogosult orvossal csak

gyógyszer és gyógyászati segédeszköz általános jogcímen történő rendelkezésre jogosító szerződés köthető.” Az indítványozók szerint a gyógyszerrendelés e korlátozásának bevezetése sértette a magánorvosok, valamint betegeik szerzett jogait, s ezáltal az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. Hivatkoztak továbbá arra, hogy a támadott rendelkezés az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében biztosított vállalkozáshoz való joggal is ellentétes. Több indítványozó szerint az érintett rendelkezés – az Országos Egészségbiztosítási Pénztár által finanszírozott egészségügyi szolgáltatók orvosaival, s azok pácienseivel való összehasonlításban – a magánpraxisukban rendelő orvosok és pácienseik hátrányos megkülönböztetését, s így az Alkotmány 70/A. § sérelmét idézte elő. Az indítványozók szerint továbbá az Ebvhr. támadott rendelkezése az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot is korlátozta.

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

2. Az Alkotmánybíróság az indítványok benyújtását követően észlelte, hogy az Ebvhr. 22. § (2) bekezdése helyébe az Ebvhr. módosításáról szóló 330/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet 12. § (2) bekezdése 2006. január 1-jei hatállyal új rendelkezést iktatott be. Az új rendelkezés a gyógyszerrendelés korábbi korlátozását már nem tartalmazza.

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 esetében, 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 indítványok nem az Abtv. 38. §-a, illetve 48. §-a szerinti kérelmek. Az Alkotmánybíróság ezért – az Ügyrend 31. § a) pontjára figyelemmel – az Ebvhr. 22. § (2) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában az eljárást megszüntette.

Budapest, 2010. december 20.

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

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

774/B/2005. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat a zaj és rezgésvédelem helyi szabályozásáról szóló 28/2003. (V. 14.) sz. rendelete 5. §-a, valamint 11–13. §-ai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzatának a zaj és rezgésvédelem helyi szabályozásáról szóló 28/2003. (V. 14.) sz. rendelete (a továbbiakban: Ör.) 5. §-át, valamint 11–13. §-ait kérte megsemmisíteni. A 11–13. §-ok zenezolgáltatási engedély kérelmezését teszik kötelezővé, valamint előírják a kérelem benyújtásának és elbírálásának egyes szabályait. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezések magasabb szintű jogszabállyal ellentétesek, ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét sértik.

Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az Ör. az indítvány benyújtását követően több alkalommal módosult, Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat Képviselő-testületének a zaj- és rezgésvédelem helyi szabályozásáról szóló 28/2003. (V. 14.) önk. sz. rendelet módosításáról szóló 15/2010. (III. 08.) sz. önkormányzati rendeletének 1. §-a az Ör. 11–13. §-ait a kihirdetés napjával hatályon kívül helyezte. Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat Képviselő-testületének a zaj- és rezgésvédelem helyi szabályozásáról szóló 28/2003. (V. 14.) önk. sz. rendelet módosításáról szóló 43/2010. (XI. 04.) sz. önkormányzati rendeletének 1. §-a pedig az Ör. 5. §-át helyezte hatályon kívül. Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányosságát az Alkotmánybíróság csak az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés, valamint 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja, amikor a jogszabály alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990/13. AB végzés, ABH 1990, 261, 262.). Jelen esetben az indítvány utólagos normakontrollra irányul, nem bírói kezdeményezés és nem tekinthető alkotmányjogi panasznak sem. Ezért az eljárást az Alkotmánybíróság az Ör. 5. §-a és 11–13. §-ai vonatkozásában az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes

szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § a) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2010. december 14.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

491/B/2008. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról szóló 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet 19. § (1) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról szóló 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet (a továbbiakban: R.) 19. § (1) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

Az indítvány benyújtásakor az R. 19. § (1) bekezdés *b*) pontja arra kötelezte a tervezőt, hogy az építésügyi hatósági eljárásban az építészeti-műszaki dokumentáció elkészítése során egyeztessen az érdekelt közmű-szolgáltatóval és a kéményseprő-ipari közszolgáltatóval. Az indítványozó sérelmezte, hogy az R. e rendelkezése szerinti egyeztetési kötelezettség a kéményseprő-ipari közszolgáltatón kívül más szolgáltatóra (vállalkozó) nem terjedt ki. Az indítványozó első beadványában arra hivatkozott, hogy az R. támadott rendelkezése nem egyértelmű, továbbá ellentétes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvénynek (a továbbiakban: Étv.) az indítvány benyújtásakor hatályos 44. § (1) bekezdésével. Újabb beadványában már azzal érvelt, hogy az R. 19. § (1) bekezdés *b*) pontja a gazdasági verseny szabadságát [Alkotmány 9. § (2) bekezdés], valamint a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot [Alkotmány 70/B. §

(1) bekezdés] sérti, mivel az Étv. 44. § (1) bekezdésénél szűkebben határozta meg a tervező egyeztetési kötelezettségét.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az R. 19. §-át az építési beruházások megvalósításának elősegítése érdekében egyes miniszteri rendeletek módosításáról szóló 25/2009. (IX. 30.) NFGM rendelet 10. § (2) bekezdés *d*) pontja 2010. január 1-jével hatályon kívül helyezte. A jogalkotó az építésügyi eljárást újrászabályozta, melynek következtében az Étv. 44. § (1) bekezdése sem tartalmazza már az indítványozó által hivatkozott rendelkezést.

Az indítvánnyal érintett rendelkezés hatályon kívül helyezését követően az Alkotmánybíróság határidő tűzésével felhívta az indítványozót, hogy nyilatkozzon: az R. 19. §-ának hatályon kívül helyezésére tekintettel fenntartja-e indítványát. Az Alkotmánybíróság felhívásában arra is figyelmeztette az indítványozót, hogy az eljárás megszüntetését eredményezheti, ha a megjelölt határidőben nem nyilatkozik. Az indítványozó a felhívásra nem válaszolt.

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 azonban nem az Abtv. 38. §-a, illetve 48. §-a szerinti kérelem. Az Alkotmánybíróság ezért – az ismertett gyakorlatának megfelelően az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § a) pontjára figyelemmel – az R. 19. § (1) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszüntette.

Budapest, 2010. december 20.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

682/B/2009. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Pilisjászfalu Község Képviselő-testülete helyi adókról szóló 19/2008. (XII. 9.) sz. rendelete 4–5. §-ai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz benyújtott kérelmében az indítványozó Pilisjászfalu Község Képviselő-testülete helyi adókról szóló 19/2008. (XII. 9.) sz. rendelete (a továbbiakban: Ör.) 4–5. §-ai alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az indítványozó az Alkotmány 70/I. §-ának (arányos közteherviselés elve), valamint – a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 6. § c) pontjába ütköző szabályozás miatt – a 44/A. § (1) bekezdés d) pontjának a sérelmét látja abban, hogy az Ör. a települést két övezetre osztja (4. §), és az egyes övezetekben eltérően állapítja meg a fizetendő telekadó mértékét (5. §).

2. Eljárása során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önkormányzat időközben újraszabályozta a kéreldéskört: Pilisjászfalu Község Képviselő-testülete helyi adókról szóló 19/2009. (XI. 15.) számú, 2010. január 1. napján hatályba lépett rendelete, illetve az azt felváltó, Pilisjászfalu község Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 9/2010. (XI. 12.) számú önkormányzati rendelete az indítványozó által sérelmezett övezetek szerinti felosztást már nem tartalmazza. E rendeletek a telekadó mértékét egységesen szabályozzák.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett, illetőleg módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára csak a konkrét normakontroll két esetében [az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és 48. § alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján] van lehetőség, mivel ilyenkor a támadott jogszabályi rendelkezés alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés. Jelen ügy nem tartozik ebbe a körbe. Az Alkotmánybíróság az utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatát a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag, valamint a szabályozás szintje tekintetében is a korábbival azonos (pl. 1066/B/1995. AB végzés, ABH 1999, 867, 868.; 1314/B/1997. AB végzés, ABH 2001, 1605, 1606.). Az Alkotmánybíróságnak a jogszabályi változásról szóló hiánypótlási felhívására az indítvá-

nyozó nem válaszolt, kérelmét az új szabályozásra nem terjesztette ki.

Mindezek alapján az Ör. 4–5. §-ai vonatkozásában benyújtott utólagos normakontroll indítvány tárgyában indult eljárást 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.) 31. § a) pontja alapján (az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette és ezzel az indítvány tárgytalanná vált) – megszüntette.

Budapest, 2010. december 14.

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

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

1038/B/2009. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Budajenő Község Önkormányzata Képviselő-testületének Budajenő község helyi építési szabályzatáról szóló 11/2006. (IX. 27.) számú rendelete törvényellenességének a megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 9. §-ában szabályozott rendeletalkotási (véleményeztetési, egyeztetési) szabályok be nem tartására hivatkozik Budajenő Község Önkormányzatának „rendezési tervet elfogadó határozatával” összefüggésben. Azt sérelmezi, hogy az önkormányzat két civil szervezetnek nem küldte meg véleményezésre a terveket, az egyeztető tárgyalásra „az érintett természetes személyeket, társadalmi szervezeteket nem, vagy hiányosan hívta meg”, a meghívottak véleményére nem volt tekintettel, s a „felvett jegyzőkönyv szintén jogszabálysértő”. Mindezek eredményeképpen pedig megépült egy olyan körforgalom, mely miatt a szomszédos telek tulajdonosait kár érte.

Hiánypótlási felhívásra válaszul az indítványozó úgy nyilatkozott, hogy Budajenő Község Önkormányzata Képviselő-testületének Budajenő község helyi építési szabályzatáról szóló 11/2006. (IX. 27.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) megsemmisítését kéri, s indítványát konkrétan törvényellenességre alapítja. Az indítványozó tehát tartalmilag az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésére hivatkozott. Kifejtette emellett azt is, hogy az önkormányzat által megvalósított törvényellenesség miatt szerinte az érintettek szabad véleménynyilvánításhoz való joga [Alkotmány 61. § (1) bekezdés] is sérült.

2. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 8. § (1) bekezdése a települési önkormányzatok általános feladatai között kiemeli a településrendezést. A településrendezés szabályait az Étv. határozza meg. A településrendezés célja a települések terület-felhasználásának és infrastruktúra-hálózatának kialakítása, az építés helyi rendjének szabályozása, a környezet természeti, táji és épített értékeinek fejlesztése és védelme, az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának megteremtése, az érdekütközések feloldásának biztosítása, valamint az erőforrások kíméletes hasznosításának elősegítése [Étv. 7. § (1) bekezdése]. Az önkormányzat rendeletalkotási eljárását keretjelleggel törvények általában szabályozzák. Az Étv. előírásából azonban kitűnik, hogy az önkormányzatok településrendezésre és építésügyre vonatkozó szabályozási autonómiája kizárólag a rendeletalkotás tartalmát és az alkalmazott eljárás lefolytatását meghatározó törvényi keretek között érvényesülhet. Ilyen, az önkormányzati rendeletalkotás során irányadó eljárási rendelkezéseket – garanciális eljárási szabályokat – állapít meg az Étv. 9. §-a, amikor a helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek elfogadásához számos egyeztetési kötelezettséget ír elő, s az érintett állampolgárok, szervezetek, érdekképviselők, hatóságok számára véleménynyilvánítási, javaslattevési, észrevételezési lehetőséget biztosít [Vö. 7/2003. (III. 13.) AB határozat, ABH 2003, 753, 756–757.]. A helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek az Étv. 9. §-ában írt eljárás lefolytatása nélkül nem fogadhatók el.

Mindazonáltal korábbi határozatában az Alkotmánybíróság elvi jelleggel azt is megállapította, hogy a törvényi szabályozás külön kezeli az *alkotmányellenesség* [az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § b) pont] és az önkormányzati rendelet *törvényellenességének* [Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja] esetét [30/1999. (X. 13.) AB határozat, ABH 1999, 411, 414. (a továbbiakban: Abh.)]. Az előbbi esetben az Alkotmánybíróság eljárását az Abtv. 21. § (2) bekezdése szerint bárki indítványozhatja, és ehhez hasonlóan, mivel „az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a törvénytörő önkormányzati rendelet egyben alkotmánytörő, az Alkotmánybíróság bárki indítványára lefolytatja az érdemi vizsgálatot akkor is, ha az indítványozó valamely önkormányzati rendelet *normatív tartalma tekintetében törvénytörést állít*” [Abh., ABH 1999, 411, 414.].

Ugyanakkor az „önkormányzati *rendeletalkotás eljárási szabályainak megsértéséből adódó törvényellenesség* vizsgálatát csak a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti. E tekintetben az alkotmánybírósági eljárás megindítására való jogosultság kizárólag a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 99. § (2) bekezdés a) pontján alapul” [Abh., ABH 1999, 411, 411.].

Mindezek alapján – az indítványozói jogosultság hiánya miatt – az Ör.-rel összefüggésben a rendeletalkotási eljárás törvényellenességének (az Étv.-be ütközésnek) a megállapítására irányuló kérelmet az Alkotmánybíróság jelen ügyben érdemben nem bírálhatja el. Ennek nyomán pedig értelemszerűen szintén nem vizsgálható az az indítványozói kérelem, amely a vélt törvényellenességgel összefüggésben, arra alapozva állította az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének a sérelmét.

Az Alkotmánybíróság így az indítványt az ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § c) pontja alapján (az eljárás indítványozására az indítványozónak nincs jogosultsága) a rendelkező részben foglaltak szerint visszautasította.

Budapest, 2010. december 14.

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

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

769/B/2010. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Takácsi Község Képviselő-testületének a telekadóról szóló 9/2006. (XII. 14.) számú rendelete 7. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz benyújtott kérelmében az indítványozó Takácsi Község Képviselő-testületének a telekadóról szóló 9/2006. (XII. 14.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) 7. §-a (telekadó mértéke) alkotmányelle-

nességének megállapítását és megsemmisítését kérte utólagos normakontroll indítvány keretében. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének és 70/I. §-ának, illetve a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 6-7. §-ainak a sérelmét látja ugyanis abban, hogy az éves telekadó mértéke „eléri az ingatlanok forgalmi értékének 50%-át vagy akár az ingatlan egészének forgalmi értékét”. Emellett szerinte diszkriminatív [s ennél fogva sérti az Alkotmány 70. (helyesen: 70/A.) § (1)–(3) bekezdéseit], hogy az Ör. „az adóalanyok között nem differenciál, valamint a beépítetlen belterületi földrészelethez köti az adó megfizetését”.

2. Az érintett önkormányzathoz intézett megkeresésre válaszul a polgármester arról tájékoztatta az Alkotmánybíró-ságot, hogy a 10/2009. (XI. 10.) számú önkormányzati rendelet 2009. december 31. napjával – tehát már az indítvány 2010. április 28-i postára adását megelőzően – teljes egészében hatályon kívül helyezte a támadott Ör.-t, és jelenleg nincs telekadó-fizetési kötelezettség Takácsi község területén. Az Alkotmánybíró-ság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és

egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 29. § f) pontja alapján az indítvány visszautasításának van helye, ha a megsemmisíteni kért jogszabály az indítvány benyújtását megelőzően már hatályát veszítette. Kivételt ez alól csak a konkrét normakontroll két esete [tehát az Alkotmánybíró-ságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és a 48. § alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz] jelent, de jelen ügy nem tartozik ebbe a körbe.

Mindezek alapján az Ör. 7. §-a vonatkozásában benyújtott utólagos normakontroll indítványt az Alkotmánybíró-ság az Ügyrend 29. § f) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2010. december 14.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s.k.,
alkotmánybíró

KÖZLÖNY

§

A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó
megjelentette

A magyar jogtudomány klasszikusai sorozatában

Beöthy Zsigmond
ELEMI MAGYAR KÖZJOG

című kötetét

Az Elemi magyar közjog – amely az első magyar nyelvű közjogi összegzés – 1846-ban látott napvilágot. Két részre tagolódik: Magyarország polgári alkotmányára és közigazgatására, s ezen belül a 104 paragrafusra tagozódó intézményvilágos szerkezetben, kifejező fogalmakkal jelenítik meg az intézményrendszert. Azért is becses értékű e szintézis, mert a klasszikusan átmeneti, polgári átalakulás előtti monarchiát mutatja be a szerző, Beöthy Zsigmond (1819–1896), aki kezdetben közigazgatási pályán tevékenykedett, majd pályafutását 1883-ban, nyugállományba vonulásakor királyi táblai tanácselnökként fejezte be. Szakirodalmi munkásságáért számos kitüntetésben részesült. E közjogi kuriózumot a magyar jogtörténet, jogi kultúra iránt érdeklődők figyelmébe ajánljuk.

A kötet 142 oldal terjedelmű, ára **2499 forint** áfával.

Példányonként megvásárolható a Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6. szám alatti Közlönyboltban (tel.: 318-8411), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: megrendeles@mhk.hu).

MEGRENDELÉS

Megrendelem

Beöthy Zsigmond
ELEMI MAGYAR KÖZJOG

című, 142 oldal terjedelmű kiadványt (ára: **2499 Ft** áfával) példányban, és kérem, juttassák el alábbi címemre:

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házszám:

Ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma:

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, 8 napon belül átutaljuk a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára vagy postai úton a fenti címre.

Keltezés:

.....
cégszerű aláírás

A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó
megjelentette

Hack Péter

A BÜNTETŐHATALOM FÜGGETLENSÉGE ÉS SZÁMONKÉRHETŐSÉGE

című kiadványát

A könyv a büntetőhatalom gyakorlását abból a szempontból vizsgálja, hogy a bíróság és az ügyészség függetlensége és számonkérhetősége hogyan befolyásolja az igazságszolgáltatás tevékenységét. Az író három, egymással szorosan összefüggő témakört dolgoz fel. Az első a bírói függetlenség és számonkérhetőség kérdése, valamint ezek szervezeti biztosítékai. A második témakör az ügyészség szerepét és alkotmányos státuszát érinti. A harmadik a büntetőeljárás törvény elkészültének folyamatát rekonstruálja abból a szemszögből, hogy miként befolyásolta a bírói és ügyészi szervezet a kodifikációt.

Hack Péter ebben a kötetben azt szeretné bizonyítani, hogy a jogalkotó által megfogalmazott eljárási szabályok, illetve az igazságszolgáltatás szervezeteit szabályozó joganyag csak részben határozzák meg azt, hogy a büntető igazságszolgáltatás hogyan zajlik. Annak megértéséhez, hogy mi hogyan működik ezen a rendszeren belül, tisztában kell lennünk azokkal a szervezeti érdekekkel is, amelyek az eljárás egyes szereplőinek szerepfelfogását, döntéseinek hátterét meghatározzák. Ez a megközelítés indokolja, hogy a szerző művében azon tényezők elemzésére koncentráljon, amelyek akadályozzák, hogy ezek a szervezetek optimálisan teljesítsék feladatukat.

A kötet 382 oldal terjedelmű, ára **2688 forint** áfával.

Példányonként megvásárolható a Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6. szám alatti Közlönyboltban (tel.: 318-8411), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: megrendeles@mhk.hu).

MEGRENDELÉS

Megrendelem

Hack Péter

A BÜNTETŐHATALOM FÜGGETLENSÉGE ÉS SZÁMONKÉRHETŐSÉGE

című, 382 oldal terjedelmű kiadványt (ára: **2688 forint** áfával) példányban, és kérem, juttassák el az alábbi címemre:

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házszám:

Ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma:

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül átutaljuk a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára vagy postai úton a fenti címre.

Keltezés:

.....
cégszerű aláírás

A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó
megjelentette

Zinner Tibor
Megfogyva és megtörve
című kötetét

Köztudott, hogy Magyarországon, a XX. század „ötvenes” éveiben, majd a levert forradalmat követő megtorlás során kihirdetett törvénysértő ítéleteket, a közel sem független ítészek határozatait a rendszerváltás után semmissé nyilvánították. A magyar társadalom viszont vajmi keveset tud a különböző jellegű jogfosztást szenvedett jogászokon kívül arról, hogy forradalmat követő megtorlás végéig a magyar bírói, közjegyzői, ügyészi és ügyvédi kart, valamint a munkájukat segítő kollégákat mekkora vérveszteség érte.

Bárándy Péter, volt igazságügy-miniszter, 2003 márciusában bizottságot állított fel a legszélesebben értelmezhető „harmadik” hatalmi ágban tevékenykedőket ért sérelmek feltárására. A Zinner Tibor vezette kutatócsoport, Kahler Frigyes, Koczka Éva, Pálvölgyi Ferenc és Tóth Béla – kétévi kutatómunkáját összegző – jelentésében feltárja egyfelől a Horthy-korszakból a jogszabályi előzményeket és a korabeli személyzeti politika összefüggéseit, másfelől az 1944 decembere óta folytatott „humánpolitikát”, nyomon követve a magyarországi jogászsággal szembeni infernót, az esetenként miniszterelnöki rendeleteken, törvényeken és különféle szintű párthatározatokon alapult, különböző jellegű atrocitásokat 1962 augusztusáig.

A több ezer jogász és munkájukat segítő szakapparátusbeli kolléga drámai életútjának – néhol a legapróbb részletekbe menő – feltárásával megírt monográfiából kiténik, hogy a jogászokat ért sérelmeket nem a sztálini birodalom, hanem a hazai csatlósai, és az őket kiszolgáló nagy tudású jogászok indukálták. Miként nem engedték a végrehajtó és törvényhozó hatalom letéteményesei a Montesquieu-féle elvek megvalósulását? Hogyan torzították el a magyarországi jogászság hivatásrendjeinek összetételét? Milyen beleszólással bírt a politikai rendőrség, majd az Államvédelmi Hatóság nem csupán a letartóztatottak, hanem a bírói, ügyészi és ügyvédi kar tagjainak életébe? A szerzők megállapításait, kutatásuk összegző tanulságait több mint 1800 jegyzet támasztja alá.

Példányonként megvásárolható a Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6. szám alatti Közlönyboltban (tel.: 318-8411), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: megrendeles@mhk.hu).

MEGRENDELÉS

Megrendelem

Zinner Tibor
Megfogyva és megtörve

című, 680 oldal terjedelmű kiadványt

(ára: **2898 Ft** áfával) példányban, és kérem, juttassák el alábbi címemre:

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házszám:

Ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma:

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül átutaljuk a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára vagy postai úton a fenti címre.

Keltezés:

.....
cégszerű aláírás

Tisztelt Előfizetők!

Tájékoztatjuk Önöket, hogy a kiadónk terjesztésében levő lapokra és elektronikus kiadványokra szóló előfizetésüket folyamatosnak tekintjük. Csak akkor kell változást bejelenteniük a 2011. évre vonatkozó előfizetésre, ha a példányszámot, esetleg a címlistát módosítják, vagy új lapra szeretnének előfizetni (pontos szállítási, név- és utcacím-megjelöléssel). Kérjük, hogy az esetleges módosítást (cím- és példányszámváltozás) szíveskedjenek levélben vagy faxon megküldeni. Felhívjuk szíves figyelmüket, hogy a lapszállításról kizárólag az előfizetési díj beérkezését követően intézkedünk. Fontos, hogy az előfizetési díjakat a megadott 10300002-20377199-70213285 sz. számlára utalják, illetve a kiadó által kiküldött készpénz-átutalási megbízáson fizessék be. Készpénzes befizetés kizárólag a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó ügyfélszolgálatán (1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6.) lehetséges (levélcím: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 1394 Budapest, 62. Pf. 357, fax: 318-6668).

A 2011. évi előfizetési díjak

(Az árak az áfát tartalmazzák.)

Magyar Közlöny	151 452 Ft/év	Oktatási és Kulturális Közlöny	38 304 Ft/év
Egészségügyi Közlöny	45 612 Ft/év	Gazdasági és Munkaügyi Közlöny	59 976 Ft/év
Szociális Közlöny	36 036 Ft/év	Ügyészségi Közlöny	14 112 Ft/év

CD-Cégek Közlöny

A Cégek Közlöny közleményeinek hetente megjelenő, oldalhú gyűjteménye CD-n, melyen a közlemények gyors megtalálását keresőfunkció segíti.

A CD 2011. évi éves előfizetési díjai

(Árunk az áfát tartalmazzák.)

Önálló változat	147 600 Ft		
5 munkahelyes hálózati változat	216 600 Ft	25 munkahelyes hálózati változat	492 600 Ft
10 munkahelyes hálózati változat	285 600 Ft	50 munkahelyes hálózati változat	837 600 Ft

A MAGYAR HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR (DVD)

hatályos jogszabályok hivatalos számítógépes gyűjteményének 2011. évi éves előfizetési díjai*

(Árunk az áfát tartalmazzák.)

Önálló változat	102 000 Ft	25 munkahelyes hálózati változat	369 000 Ft
5 munkahelyes hálózati változat	180 000 Ft	50 munkahelyes hálózati változat	480 000 Ft
10 munkahelyes hálózati változat	225 000 Ft	100 munkahelyes hálózati változat	813 000 Ft

A MAGYAR HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR PRÉMIUM (DVD)

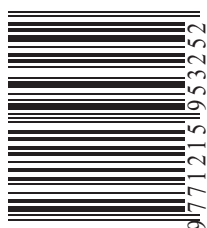
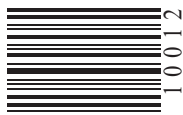
EU jogszabálytárral, cégfigyeléssel és vírusvédelmi rendszerrel kibővített hatályos jogszabályok

hivatalos számítógépes gyűjteményének 2011. évi éves előfizetési díjai*

(Árunk az áfát tartalmazzák.)

Önálló változat	150 000 Ft	25 munkahelyes hálózati változat	540 000 Ft
5 munkahelyes hálózati változat	255 000 Ft	50 munkahelyes hálózati változat	690 000 Ft
10 munkahelyes hálózati változat	330 000 Ft	100 munkahelyes hálózati változat	1 185 000 Ft

* A Magyar Közlöny előfizetők 25% kedvezményben részesülnek az MHJ DVD 2011-re vonatkozó előfizetési árából.



Szerkesztésért felel: dr. Pálffy Ilona főtítkár

Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., www.mhk.hu.

Felelős kiadó: Bártfai-Mager Andrea ügyvezető igazgató.

Előfizetésben terjeszti a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó a Magyar Posta Zrt. közreműködésével.

Telefon: 235-4554, 266-9290/240, 241 mellék.

Előfizetésben megrendelhető a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó ügyfélszolgálatán (1085 Budapest, Somogyi Béla utca 6., 1394 Budapest 62., Pf. 357, fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internet-címen.

Terjesztés: tel.: 317-9999, 266-9290/245 mellék.

Példányonként megvásárolható a Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6. szám alatti Közlönyboltban (tel.: 318-8411).

2010. évi éves előfizetési díj: 32 004 Ft áfával, féléves előfizetési díj: 16 002 Ft áfával. Egy példány ára: 3020 Ft áfával.

HU ISSN 1215-9530

10.3744 – Nyomta a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Lajosmizsei Nyomdája.

Felelős vezető: Burján Norbert igazgató.