

# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

### TARTALOM

Szám	Tárgy	Oldal
23/2010. (III. 4.) AB határozat	A gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 27. §-a alkotmányellenességéről .....	212
24/2010. (III. 4.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 285/2007. (VIII. 23.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról .....	237
25/2010. (III. 4.) AB határozat	Az országos népszavazásról szóló 72/2009. (IX. 17.) OGY határozat ellen benyújtott kifogás elutasításáról .....	239
28/2010. (III. 11.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 407/2009. (X. 8.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	242
29/2010. (III. 11.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 419/2009. (X. 29.) OVB számú határozatának helybenhagyásáról .....	243
30/2010. (III. 11.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 328/2007. (IX. 12.) OVB határozatának megsemmisítéséről .....	245
31/2010. (III. 25.) AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról, mert az Országgyűlés nem szabályozta a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben a közigazgatási hivatalok jogállását, és így a közigazgatási hivatalok létrehozásának alkotmányos törvényi alapjai hiányában a Kormány nem tud eleget tenni az Alkotmány 35. § (1) bekezdés <i>d</i> ) pontjában meghatározott feladatának .....	247
32/2010. (III. 25.) AB határozat	A bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvény alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	255
33/2010. (III. 31.) AB határozat	Az „egyes törvényeknek a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének rendelkezés-alkotási hatásköréhez kapcsolódó módosításáról” szóló, az Országgyűlés 2009. november 23-ai ülésnapján elfogadott törvény 1–5. §-ai, valamint a 6. § (3) bekezdés <i>a</i> ), illetőleg <i>c</i> )– <i>e</i> ) pontjai alkotmányellenességéről .....	283
34/2010. (III. 31.) AB határozat	A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról szóló, az Országgyűlés 2009. december 14-i ülésnapján elfogadott törvény 4. §-a alkotmányellenességéről .....	287
35/2010. (III. 31.) AB határozat	A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 402. § (2) és (3) bekezdése alkotmányellenességéről .....	292

36/2010. (III. 31.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 332/2009. (VII. 22.) OVB számú határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról .....	297
37/2010. (III. 31.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 374/2009. (IX. 3.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról.....	299
38/2010. (III. 31.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 297/2007. (VIII. 23.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról.....	301
27/2010. (III. 5.) AB határozat	Nagytarcsa Önkormányzat Képviselő-testületének a Nagytarcsai Önkormányzat tulajdonában lévő közterületek használatáról és annak rendjéről szóló, módosított — egységes szerkezetbe foglalt — 18/2005. (V. 25.) számú rendelete egyes rendelkezései alkotmányellenességéről .....	304
26/2010. (III. 4.) AB végzés	Az Országos Választási Bizottság 411/2009. (X. 8.) OVB határozata ellen benyújtott kifogás érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról .....	308
604/B/2001. AB határozat	A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 23. § (3) bekezdése a) és b) pontjai, továbbá a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet egyes rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálatáról	310
736/B/2001. AB határozat	A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 270. §, valamint a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 36. § (3) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	316
727/B/2002. AB határozat	A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 29. § (1) bekezdése „de legalább a minimálbér alapulvételével” szövegrésze alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	323
495/D/2004. AB határozat	A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 12. § (2) bekezdése, 22. § (4) bekezdése, valamint a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 66/B. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	326
678/B/2006. AB határozat	A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 10. § (3) bekezdése, valamint 50. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	330
1173/D/2007. AB határozat	A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 271. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	332
1304/B/2007. AB határozat	A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 20. §-a és 20/A. §-a, valamint a várólista alapján nyújtható ellátások részletes szabályairól szóló 287/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	335
393/B/2008. AB határozat	A gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény 6. § (1) bekezdése, valamint 7. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	340
426/B/2008. AB határozat	A sportról szóló 2004. évi I. törvény 5. § (1) bekezdés első mondata, 5. § (6) bekezdése és 7. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	342
227/B/2009. AB határozat	A költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. évi CV. törvény 44. § (4) és (5) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	348

769/D/2009. AB határozat	A vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény 14. § (1) és (4) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	351
775/B/2009. AB határozat	A lakáscélú kölcsönökre vonatkozó állami készfizető kezességről szóló 2009. évi IV. törvény 3. § (1) bekezdés a) pontjának a „2008. szeptember 30-át követően” szövegrésze alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	354
222/B/2010. AB határozat	A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 49. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	357
855/B/2006. AB határozat	A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 140/1996. (VIII. 31.) Korm. rendelet 38. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	359
1235/B/2008. AB határozat	Balmazújváros Város Önkormányzata Képviselő-testületének az üzletek éjszakai nyitvatartási rendjéről szóló 13/2008. (IV. 24.) B.úJV. ÖR. számú rendelete 2. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	361
861/B/2009. AB határozat	Galambok Község Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 10/1995. (XII. 18.) sz. rendelete 10. §-ának alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	365
1165/E/2001. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	368
748/D/2004. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	369
869/D/2004. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	371
192/B/2005. AB végzés	Az alkotmánybírósi eljárás megszüntetéséről.....	374
952/D/2005. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	375
1016/E/2007. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	376
254/D/2009. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	377
1143/B/2009. AB végzés	Az alkotmánybírósi eljárás megszüntetéséről.....	378
1198/B//2009. AB végzés	Az alkotmánybírósi eljárás megszüntetéséről.....	379
1374/H/2007. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	381

# KÖZLÖNY

## §



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

### 23/2010. (III. 4.) AB határozat

#### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló indítványok, valamint folyamatban lévő ügyekben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára irányuló bírói kezdeményezés, továbbá alkotmányjogi panaszok tárgyában – *dr. Bragyova András* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Lenkovich Barnabás* és *dr. Balogh Elemér* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 27. §-a alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 9. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény 13. § (1) és (2) bekezdése, valamint a (4) bekezdés *b)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 233. § (3) bekezdés *b)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény módosításáról szóló 2001. évi I. törvény 14. § (2) bekezdésének és 15. § (4) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatára irányuló eljárást megszünteti.

6. Az Alkotmánybíróság a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény 13. §-a nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítványt visszautasítja.

7. Az Alkotmánybíróság a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény 13. §-ával összefüggésben előterjesztett egyéb indítványokat visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

#### I.

Az Alkotmánybírósághoz számos indítvány érkezett a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvénynek (a továbbiakban: Grtv.) a dohánytermékek reklámozására vonatkozó szabályozásával összefüggésben. Az indítványozók absztrakt utólagos normakontrollt, nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát, folyamatban lévő ügyekben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatát, továbbá alkotmányjogi panasz vizsgálatát kezdeményezték. Az indítványokat egy ügyvédi iroda, két dohánygyár és a Hajdú-Bihar Megyei Bíróság bírója terjesztette elő. Az indítványok a dohányreklámok tilalmán túl alkotmányossági kifogásokat fogalmaztak meg a kereskedelmi szólásszabadság általános szabályozásával és a szexuális tartalmú reklámok speciális korlátozásával kapcsolatban is. Ezek mellett az egyik alkotmányjogi panasz előterjesztője eljárási jellegű kifogást is előterjesztett a bírósági döntéshozattal összefüggésben.

1. Az egyik indítványozó a Grtv. módosításáról szóló 2001. évi I. törvény (a továbbiakban: Grtmód.) több rendelkezésének utólagos alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. Álláspontja szerint a Grtmód. 8. §-a (amely a Grtv. 13. §-át módosította) ellentétes az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével, mert teljes tilalmat vezet be a dohánytermékek reklámozására. Az indítványozó arra hivatkozott, hogy a tilalom összeegyeztethetetlen az Európai Unió jogrendjével és alapvető jogelveivel. Ennek keretében utalt a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről szóló 1994. évi I. törvény (a továbbiakban: Európai Megállapodás) 67. és 68. cikkére, valamint az Európai Bíróság joggyakorlatára. A Grtmód. 8. §-ával összefüggésben az indítványozó másodlagosan azt kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból folytassa le a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát.

Az indítványozó kifogásolta a Grtmód. 8. §-a hatályba lépésének idejét meghatározó 14. § (2) bekezdését. Egyrészt arra hivatkozott, hogy a támadott szabályozás nem biztosított kellő felkészülési időt a megváltozott jogszabályi környezethez történő alkalmazkodásra a dohánygyártó és -forgalmazó cégeknek, valamint a velük szponzorációs szerződést kötő vállalkozásoknak és közhasznú szervezeteknek. Álláspontja szerint ez ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szereplő jogállamiság követelményével. Másrészt az indítványozó azt állította, hogy Grtmód. 14. § (2) bekezdése sérti a gazdasági verseny szabadságát

[Alkotmány 9. § (1) bekezdés] és diszkriminatív [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés], mert eltérő módon szabályozza a tilalom hatályba lépésének időpontját: a köztéri reklámozó cégek – indokolatlanul – jóval hosszabb felkészülési időhöz jutottak, mint a sajtóvállalkozások, az internetszolgáltatók és a moziüzemeltetők.

Az indítványozó a Grtv. 15. § (4) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát is kezdeményezte a jogállamiságra, a versenyszabadságra és a hátrányos megkülönböztetés tilalmára hivatkozva. A kifogásolt rendelkezés szerint a szakminiszter a „világszintű nemzetközi motorsportrendezvények vonatkozásában, különös méltánylást érdemlő esetben, kérelemre, határozott időre” felmentést adhat a dohányreklám-tilalom alól. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a támadott rendelkezés a Forma-1 autóverseny kivételes, diszkrecionális megítélését alapozza meg, anélkül, hogy ahhoz alkotmányos érdek fűződne.

A jogállamiság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] és a vállalkozáshoz való jog [Alkotmány 9. § (1) bekezdés] alapján támadta az indítványozó a Grtv. 3. §-ával a Grtv.-be iktatott 5/A. § (4) bekezdését, amely a pornográf reklámozás fogalmán túlmenően megtiltotta a „szexuális ingerkeltésre irányuló” áruk reklámját. Indokolása szerint a kifogásolt rendelkezés bizonytalan megfogalmazású, nem értelmezhető megfelelően, emellett – a hatályba lépésének ideje miatt – nem állt rendelkezésre kellő felkészülési idő a jogszabály-változáshoz történő alkalmazkodásra, továbbá túlzottan tág körben korlátozza közérdekből a médiavállalkozások alapját.

Az indítványozó kezdeményezte a Grtv. 13. § (2) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát is (amely a 19/A. §-sal egészítette ki a Grtv.-t), mert az lehetőséget adott arra, hogy az eljáró hatóság – Grtv.-be ütközés esetén – előzetesen megtiltsa a még nyilvánosságra nem hozott reklám közzétételét. Álláspontja szerint a támadott rendelkezés cenzúrát valósít meg, ezért sérti az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadságot, továbbá ellentétes a 61. § (3) bekezdésével, mert az Országgyűlés nem minősített (kétharmados) többséggel fogadta el a törvénymódosítást.

2.1. Az egyik dohánygyár alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Fővárosi Bíróság 24.K.32.832/2003/8. számú, 24.K.33.004/2003/7. számú, 24.K.33.079/2003/6. számú, valamint 24.K.32.837/2003/7. számú ítéleteivel összefüggésben.

A Fővárosi Bíróság mind a négy ítéletét a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatója közigazgatási határozatának felülvizsgálatára irányuló eljárásban hozta meg. A kifogásolt közigazgatási határozatok elrendelték egyes kereskedelmi egységek homlokzatán elhelyezett, dohánytermékre utaló feliratok eltávolítását, valamint tiltott reklámozás miatt bírság megfizetését írták elő. A bírósági eljárás mindegyik esetben az érintett dohánygyár mint felperes kezdeményezésére indult. A Fővárosi Bíróság ítéletei szerint az üzletek külső homlokzatán elhelyezett, dohányáru nevét tartalmazó feliratok nem a Grtv. 13. § (4) bekez-

dése szerinti eladási helynek minősülnek, ezért vonatkozik rájuk a Grtv. 13. § (1) és (2) bekezdése szerinti reklámtilalom.

A bíróság értelmezése szerint szabadtéren tilalmazott a dohánytermékek akár közvetlen, akár közvetett reklámozása. Az ügy alkotmányjogi összefüggéseire tekintettel a bíróság mind a négy ítélet indoklásában kifejtette, hogy alkotmányos rendeltetésével összhangban úgy értelmezte a Grtv. alkalmazandó normáit, hogy a dohányforgalmazók kommunikációs jogai ne lehetetlenüljenek el. Ezért a bíróság csak azt a korlátozást érvényesítette, ami a dohánytermelők és forgalmazók „bárkivel” folytatott kommunikációjára vonatkozik, ugyanakkor elfogadta az elárúsítás helyén tartózkodó fogyasztó részére történő árubemutatót. Mindezek alapján a Fővárosi Bíróság a felperes dohánygyár keresetét mind a négy ügyben elutasította.

Az alkotmányjogi panasz előterjesztője első beadványában azt kifogásolta, hogy a hivatkozott határozatokban a bíróság a Grtv. 13. § (1) bekezdése és (4) bekezdés b) pontja alkalmazásával megsértette az Alkotmány 9. § (2) bekezdésén alapuló vállalkozáshoz való jogát és az Alkotmány 61. §-ában elismert véleménynyilvánítási szabadságát (a kereskedelmi szólás szabadságát). Mivel az indítványozó hiányosan terjesztette elő beadványát, az Alkotmánybíróság főtítkára hiánypótlásra hívta fel.

Az indítványozó a pótlólagosan előterjesztett beadványában kibővítette és részletesen megindokolta kezdeményezését. A Grtv. 13. § (1) bekezdését és (4) bekezdés b) pontját a vállalkozáshoz való jog és a véleményszabadság mellett az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság követelménye alapján is támadta.

Az indítvány szerint a jogállamiságból következő jogbiztonság sérelmének minősül, hogy a Grtv. 13. § (1) bekezdése – főszabályként – általános tilalmat vezet be a dohányreklámokra, míg a (4) bekezdés formailag a főszabály alóli kivételként mondja ki, hogy a tilalom nem terjed ki „a dohányáru eladási helyén való bemutatásra és az árfeltüntetésre”. Ez a szabályozás – az indítványozó álláspontja szerint – azért sérti a jogbiztonságot (különösképpen a normavilágosságot), mert a (4) bekezdés nem a reklámtilalom alóli kivételt tartalmaz, hanem olyan tevékenységet, ami nem minősül reklámnak. Továbbá a norma megfelelő alkalmazását lehetetlenné teszi, hogy a Grtv. nem határozza meg az „eladási hely”, az „árubemutató” és az „árfeltüntetés” fogalmát, ami jogbizonytalanságot eredményez. Az alkotmányjogi panasz előterjesztője ezzel összefüggésben hivatkozott arra, hogy a bíróságok értelmezése szerint a jogalkotó teljesen kizárta a dohánytermelők reklámtartalmú kommunikációját a fogyasztókkal.

A kereskedelmi szólásszabadsággal összefüggésben az indítványozó egyrészt hivatkozott arra, hogy a 37/2000. (X. 31.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította a dohányreklámok korlátozásának alkotmányossági feltételeit, és a Grtv. módosításakor a jogalkotó nem igazolta, hogy alkotmányos indoka van a korábban szigorúbb korlátozásnak. Másrészt az indítványozó hivatkozott az Egyesült Államok joggyakorlatára és az Emberi Jogok



Európai Bíróságának esetjogára, valamint a jogi szakirodalom megállapításaira. Úgy ítélte meg, hogy a kereskedelmi információk közlése és azon belül a dohánytermékek reklámozása ugyanolyan vagy hasonló alkotmányos védelmet érdemel, mint a politikai kommunikáció (szigorú alapjog-korlátozási teszt).

Az indítványozó a kereskedelmi szólásszabadság sérelmével összefüggésben fogalmazta meg a vállalkozáshoz való jog sérelmét. Úgy ítélte meg, hogy a kereskedelmi célú fogyasztói kommunikáció nélkül nem valósulhat meg a piacgazdaság és annak keretében értelmezhető vállalkozás. Ezért – álláspontja szerint – a reklámtilalmat eredményező szabályozás egyúttal a vállalkozás jogának alkotmányellenes sérelmét is megvalósítja.

Mindemellett az alkotmányjogi panasz előterjesztője kezdeményezte a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 233. § (3) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenességének vizsgálatát és megsemmisítését. Álláspontja szerint a Pp. kifogásolt rendelkezése ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, valamint az 57. § (1) és (5) bekezdésével. Az alkotmányellenességet az okozza, hogy a bíró indokolási kötelezettség és a fél fellebbezési lehetőség nélkül elutasíthatja azt az indítványt, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (2) bekezdése szerint függeszse fel a pert, és kezdeményezze az Alkotmánybíróság vizsgálatát az ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenessége miatt. (Az indítványozó utalt arra, hogy ez történt az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyekben.)

Az indítványozó szerint a Pp. 233. § (3) bekezdés *b*) pontja az alkotmánybírói eljárást kezdeményező indítvány esetén az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütköző, önkényes bírói döntéshozatalt tesz lehetővé, mert a bíró érdemi mérlegelés és indokolás nélkül mellőzheti a per felfüggesztését. Ebből következően a fél nem tud jogorvoslattal élni a számára sérelmes bírói döntéssel szemben, ami ellentétes az Alkotmány 57. (5) bekezdésével. Továbbá a szabályozás sérti a bíróság előtti egyenlőség elvét is [Alkotmány 57. § (1) bekezdés], mert a per felfüggesztésével az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményező bírósági végzéssel szemben helye van fellebbezésnek, míg a fél ilyen irányú kérelmét elutasító döntéssel szemben nincs jogorvoslat. Ez a különbségtétel az indítványozó szerint a felek perbeli pozíciója szerinti, eljárási jogegyenlőtlenség eredményez.

2.2. Később az indítványozó dohánygyár újabb alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. A beadvány alapjául szolgáló ügyben a Baranya Megyei Bíróság közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló eljárásban elutasította a dohánygyárnak mint felperesnek a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatója elleni keresetét (II.P.21.335/2003/15. számú ítélet). A bíróság szerint a vitatott közigazgatási határozat jogszerűen állapította meg, hogy a dohánygyár megsértette a Grtv. 13. § (1) bekezdését. A törvénysértést az alapozta meg, hogy a dohánygyár

olyan terméket hozott forgalomba, amely nyereségjében való részvételre hívja fel a fogyasztókat. A bíróság szerint a vitatott kereskedelmi kommunikáció nem meghatározott személyeknek szól, hanem bárki által hozzáférhető, ezért nyilvános közzétételnek minősül, amit tilt a Grtv.

Az indítványozó a korábbi beadványával megegyező tartalmú alkotmányjogi panaszban támadta meg a Grtv. 13. § (1) bekezdése és (4) bekezdés *b*) pontját, valamint a Pp. 233. § (3) bekezdés *b*) pontját, és azokkal összefüggésben a Baranya Megyei Bíróság kifogásolt ítéletét.

3. Szintén alkotmányjogi panaszt terjesztett elő egy másik dohánygyár. Az indítványozó a Heves Megyei Bíróság K.3010/2004/14. számú ítéletével összefüggésben kezdeményezte a Grtv. 13. § (1) bekezdése és (4) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Emellett – vagyis egyúttal – kezdeményezte alkotmányos követelmény megállapítását, amely szerint a Grtv. 13. § (4) bekezdés *b*) pontjában írt „kivétel az eladáshelyi reklámot, és a csak a tényleges vevőknek szóló reklámot is magában foglalja.” Továbbá az indítványozó kezdeményezte annak kimondását, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a kifogásolt rendelkezések nem alkalmazhatók, illetve az alkotmányos követelmény szerint alkalmazhatók.

Az indítvány alapjául szolgáló bírósági ügy az alkotmányjogi panaszt előterjesztő dohánygyár mint felperes és a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatója mint alperes közötti, közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló per volt. A felperes azért terjesztett elő keresetet, mert a közigazgatási hatóság a Grtv. által tiltott reklámnak minősítette az élelmiszerüzletek homlokzatán elhelyezett, dohánytermék nevét tartalmazó világító reklámokat és napvédő ponyvákat. Továbbá a hatóság szintén tiltott reklámnak minősítette, hogy a dohánygyár olyan termékeket hozott forgalomba, amelyek dobozába nyereségjéről szóló felhívást helyezett el. Mindezek miatt a közigazgatási eljárásban első- és másodfokon a felperest reklámbíróság megfizetésére kötelezték.

A Heves Megyei Bíróság az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ítéletével elutasította a felperes kereseti kérelmét. Az indokolás szerint a bíróság a kereseti kérelemben foglaltak alapján eljárási kérdésekről és a nyereségjékre szóló felhívás jogi megítéléséről döntött. Mivel az üzlethelyiségeken kihelyezett logókkal összefüggésben tett hatósági megállapításokat a felperes nem vitatta, abban a kérdésben a bíróság nem foglalt állást.

Az alkotmányjogi panasz előterjesztőjének érvelése szerint a Grtv. támadott rendelkezései és azok bírósági értelmezése ellentétes az Alkotmány 61. §-ában elismert véleménynyilvánítási szabadsággal. Ennek alátámasztása érdekében kifejtette, hogy a Grtv. konstrukciója valójában teljes reklámtilalmat eredményez, mert a tilalom alóli törvényi kivétel nem felel meg a reklám fogalmi elemeinek (tájékoztatás, népszerűsítés, értékesítés előmozdítása). Ezzel összefüggésben hivatkozott arra, hogy a jogalkotók jogharmonizációs céllal, a 98/43/EK irányelvvel tekintettel

módosították a Grtv.-t. Azonban az Irányelv által megengedett kivételek közül kihagyták az eladási helyen a vevőknek szóló reklámot. (Ellentétben a szexuális áruk, fegyverek, lőszeres eladási helyi reklámjának engedélyezésével.)

Ezt követően az indítványozó kifejtette, hogy a Grtv. 13. §-ának konstrukciójában megvalósuló teljes reklámtilalom alkotmányellenes. A 37/2000. (X. 31.) AB határozatban kifejtett alkotmányossági kritériumok alkalmazásával az indítványozó arra a következtetésre jutott, hogy a dohánytermékek reklámozásának szigorításához vagy megtiltásához a jogalkotónak új közérdekű indokokat kellett volna felhoznia. Kellő súlyú indok hiányában a kereskedelmi szolás korlátozása alkotmányellenes. Ezzel összefüggésben az indítványozó kifejtette, hogy a kereskedelmi szolás a véleménynyilvánítási szabadság kiemelt védelméhez képest részesül „gyengébb védelemben”, viszont nem indokolt az eltérés az általános alapjog-korlátozási kritériumoktól. Sőt – a nemzetközi joggyakorlat egyes esetei alapján – a reklámhoz kapcsolódó közérdekű információközlések esetében a szigorúbb alkotmányossági vizsgálatot tartotta szükségesnek.

4. A Hajdú-Bihar Megyei Bíróság bírása az előtte folyamatban lévő öt ügyben az eljárások felfüggesztésével az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte. (7.K.30.217/2004/8.; 7.K.30.218/2004/8.; 7.K.30.334/2004/2.; 7.K.30.339/2004/2.; 7.K.30.340/2004/2. számú ügyek.)

A perek alapjául szolgáló esetekben egy dohánygyár arról állapodott meg egyes üzletekkel, hogy a külső homlokzaton, a bejárat felett dohánytermék elnevezését tartalmazó táblát helyeznek el. A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatója reklámtevékenység tárgyában hozott másodfokú közigazgatási határozatában megállapította, hogy a dohánygyár megsértette a Grtv. 13. § (1) bekezdését, ezért a dohánygyárat bírsággal sújtotta, és eltiltotta a törvénysértő magatartástól (a táblák levételét rendelte el). A határozat ellen a dohánygyár felperesként keresettel élt, és kezdeményezte a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát.

Az eljáró bíró úgy ítélte meg, hogy a Grtv. 13. § (2) bekezdésének második fordulata és a (4) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenes, ezért az eljárás felfüggesztésével kezdeményezte az Alkotmánybíróságon a támadott normák alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá annak kimondását, hogy azok a felsorolt konkrét ügyekben nem alkalmazhatók. A bíró álláspontja szerint a Grtv. támadott rendelkezései egyrészt ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonság követelményével, mert nem tartalmaznak egyértelmű, világos meghatározásokat abban a tekintetben, hogy mit jelent az „eladás helye” és az „áru elérhetőségét jelző eszköz”. A jogértelmezési, jogalkalmazási bizonytalanságot a bíró szerint a Grtv. szerkezeti hibái okozzák, mivel a dohányreklámozás általános tilalma alóli kivételek nem reklámozásra vonatkoznak, ezért valójában nem kivételek.

Másrészt a bíró úgy ítélte meg, hogy a kifogásolt rendelkezések ellentétesek az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadsággal is, mert teljesen gátat szabnak a dohánytermékekkel kapcsolatos kereskedelmi véleménynyilvánításnak.

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.

## II.

Az Alkotmány indítványokkal érdemben összefüggő 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.”

„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.”

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

(...)

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

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

(...)

(3) A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, valamint a sajtószabadságról szóló törvény 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.”

A Grtv.-nek az indítványok benyújtása idején hatályos – az indítványokkal közvetlenül összefüggő – rendelkezései:

„5/A. § (4) Tilos közzétenni – a szexuális árukon vagy a szexuális áruk üzletén kívül – az olyan áru reklámját, amely szexuális ingerkeltésre irányul.”

„13. § (1) Tilos közzétenni dohányáru reklámját.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott tilalom kiterjed a dohányáru közvetett reklámjára is. A dohányáru közvetett reklámja különösen az a reklám, amely

a) a dohányárut közvetlenül nem jelöli meg, de a dohányáruval összefüggésbe hozható bármely más megjelölés vagy árujelző használatával alkalmas a dohányáru reklámozására,

b) a dohányárut más áru elnevezésével, megjelölésével vagy árujelzőjével mutatja be,

c) más árut dohányáru elnevezésével, megjelölésével vagy árujelzőjével mutatja be.

(3) Nem minősül dohányáru reklámjának az olyan áru reklámozása, amelynek elnevezése, megjelölése vagy árujelzője valamely dohányáruval megegyezik, ha az áru elnevezése, megjelölése vagy árujelzője egyértelműen elkülöníthető a dohányáruétól.

(4) Az (1) bekezdésben foglalt tilalom nem terjed ki

a) a kizárólag a dohányáru forgalmazóinak szóló szakmai célú reklámra,

b) a dohányáru eladási helyén való bemutatására és árfeltüntetésére,

c) azokra a sajtótermékekre, amelyeket nem az Európai Gazdasági Térség tagállamainak területén nyomtattak és adtak ki, és elsődlegesen nem az Európai Gazdasági Térség tagállamainak területén való forgalmazásra állítottak elő.”

„19/A. § Az eljáró szerv a még nyilvánosságra nem hozott reklám közzétételét megtiltja, ha megállapítja, hogy a reklám – közzététele esetén – a gazdasági reklámtevékenységre vonatkozó rendelkezésbe ütközne. A közzététel megtiltása mellett bírság kiszabásának nincs helye.”

A Grtv.mód.-nak az azt kifogásoló indítvány benyújtásakor hatályos (a Grtv. szövegét nem módosító) rendelkezései:

„14. § (1) Ez a törvény – a (2) bekezdésben meghatározott kivételekkel – 2001. március 1-jén lép hatályba.

(2) Az 1997. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Grtv.) e törvény 8. §-ával megállapított 13. §-a 2001. július 1-jén lép hatályba, azzal, hogy a 13. §-ban foglalt tilalmakat szabadtéri reklámhordozó vonatkozásában 2002. január 1-jétől kell alkalmazni.”

„15. § (4) A gazdasági miniszter – az egészségügyi miniszter véleményének meghallgatásával – világszintű nemzetközi motorsportrendezvény vonatkozásában, különös méltánylást érdemlő esetben, kérelemre, meghatározott időre – a törvény 12. §-ának (2)–(3) bekezdésében és

13/A. §-ában foglalt tilalmak alkalmazása mellett – felmentést adhat a 13. §-ban foglalt tilalom alól.”

A gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvénynek (a továbbiakban: Grtv2.) az indítványok elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„9. § (1) Tilos az olyan reklám, amely a nemiséget súlyosan szeméremszéttő nyíltsággal ábrázolja, különösen amelyik nemi aktust vagy nemi szervet nyíltan ábrázol (pornográfreklám).

(2) Tilos a szexuális szolgáltatás reklámja. A szexuális szolgáltatás fogalmát és reklámozásának további korlátzásait külön törvény állapítja meg.

(3) Tilos az olyan áru reklámja, amely rendeltetése szerint szexuális ingerkeltésre irányul.

(4) Nem kell alkalmazni az (1) és (3) bekezdés szerinti tilalmat a szexuális terméken, továbbá a szexuális termékek üzletén belül elhelyezett reklámra. A szexuális termék, illetve a szexuális termékek üzlete fogalmát külön jogszabály állapítja meg.”

„19. § (1) Tilos a dohánytermék reklámja.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott tilalom kiterjed a dohánytermék közvetett reklámjára is. Dohánytermék közvetett reklámja különösen az a reklám, amely

a) a dohányterméket közvetlenül nem jelöli meg, de a dohánytermékekkel összefüggésbe hozható bármely más megjelölés vagy árujelző használatával alkalmas a dohánytermék reklámozására,

b) a dohányterméket más áru elnevezésével, megjelölésével vagy árujelzőjével mutatja be, vagy

c) más árut dohánytermék elnevezésével, megjelölésével vagy árujelzőjével mutat be.

(3) Nem minősül dohánytermék reklámjának az olyan áru reklámozása, amelynek elnevezése, megjelölése vagy árujelzője valamely dohánytermékével megegyezik, ha az áru elnevezése, megjelölése vagy árujelzője egyértelműen elkülöníthető a dohánytermékétől.

(4) Nem kell alkalmazni az (1) bekezdésben foglalt tilalmat

a) a kizárólag a dohánytermék forgalmazóinak szóló szakmai célú reklámra,

b) arra a sajtótermékekre, amelyet nem az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes államok (a továbbiakban: az Európai Gazdasági Térség államai) területén nyomtattak és adtak ki, és elsődlegesen nem az Európai Gazdasági Térség államainak területén való forgalmazásra állítottak elő,

c) az üzletben a dohánytermékek forgalmazására vonatkozó külön jogszabály szerint a dohánytermék forgalmazására szolgáló elkülönített helyen elhelyezett, kizárólag a dohányáru megnevezését, illetve árát megjelenítő olyan reklámra, amely dohánytermék-márkaneként nem haladja meg az A/5 (148×210 mm) méretet, és összességében a dohánytermék forgalmazására szolgáló elkülönített hely dohánytermékekhez való hozzáférés lehetőségét biztosító



homlokzati felületének húsz százalékát, de legfeljebb üzletenként az A/1 (594×841 mm) méretet.

(5) A (4) bekezdés *c*) pontja szerinti reklámnak tartalmaznia kell az „A dohányzás súlyosan károsítja az Ön és a környezetében élők egészségét!” szövegű általános egészségvédő figyelmeztetést, valamint a cigaretta főfüst egy-egynyi mennyiségében lévő kátrány-, nikotin- és szén-monoxid-tartalom számszerű értékét. A figyelmeztetés szövegét és a kátrány-, nikotin- és szén-monoxid-tartalomra vonatkozó adatokat jól olvashatóan, jól látható helyen, vízszintesen nyomtatva, a háttérből kiemelve kell feltüntetni. A figyelmeztetés szövegének le kell fednie a reklám felületének legalább harminc százalékát.

(6) A (4) bekezdés *c*) pontja szerinti reklám

- a) nem szólhat gyermek-, illetve fiatalkorúaknak,
- b) nem mutathat be gyermek-, illetve fiatalkorút,
- c) nem hívhat fel túlzott dohányfogyasztásra,
- d) nem tüntetheti fel a dohányzást egészséges tevékenységként,
- e) nem ábrázolhat dohányzó személyt,
- f) nem használhatja fel ismert személyiség képét vagy nyilatkozatát, és
- g) nem tartalmazhat mozgóképet, hang- vagy szaghatást.”

„27. § Az eljáró hatóság, illetve a bíróság a még közzé nem tett reklám közzétételét megtiltja, ha megállapítja, hogy a reklám – közzététele esetén – a gazdasági reklámtevékenységre vonatkozó rendelkezésbe ütköznék. A közzététel megtiltása mellett bírság kiszabásának nincs helye.”

A Pp.-nek az alkotmányjogi panaszban kifogásolt rendelkezése:

„233. § (3) Fellebbezésnek nincs helye:

(...)

b) az eljárás folyamán hozott végzések ellen, kivéve a perköltségben vagy pénzbírságban marasztaló végzéseket, valamint azokat a végzéseket, amelyekkel szemben a törvény a fellebbezést külön megengedi.”

### III.

Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy érdemben elbírálhatók-e a benyújtott indítványok (absztrakt utólagos normakontroll-kérelem, nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló kérelem, bírói konkrét utólagos normakontroll-kérelem és alkotmányjogi panaszok).

1.1. Az első indítványozó *absztrakt utólagos normakontroll* és *a nemzetközi szerződésbe ütközés* vizsgálatát kezdeményezte. Indítványában részben a Grtv., részben a Grtv.mód. egyes rendelkezéseit jelölte meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, „ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, 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 2004, 74, 81.; 60/2009. (V. 28.) AB határozat, ABK 2009. május, 559, 564.] Ezért az Alkotmánybíróság – formai értelemben – a Grtv.mód. 3. §-a helyett a Grtv. 5/A. § (4) bekezdését, a Grtv.mód 8. §-a helyett a Grtv. 13.-át, a Grtv.mód. 13. § (2) bekezdése helyett a Grtv. 19/A. §-át tekintette az alkotmányossági vizsgálat tárgyának.

1.2. Az indítványozó a Grtv.-nek a dohányreklámok tilalmáról rendelkező 13. §-át az Alkotmánynak a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját előíró 7. § (1) bekezdésére és az Európai Megállapodás 67. és 68. cikkére hivatkozva támadta. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Európai Megállapodás nemzetközi szerződésnek minősül. [30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 231-232.; 249/E/2003. AB végzés, ABH 2005, 1644, 1645.] Az Abtv. 44. §-a alapján az Alkotmánybíróság az Abtv. 21. § (3) bekezdésében meghatározott szervek vagy személyek indítványára vizsgálja meg nemzetközi szerződésbe ütközés szempontjából a jogszabályt. Az indítványozó nem tartozik az indítványozásra jogosultak közé.

Az Ügyrend 29. § *c*) pontja szerint az Alkotmánybíróság visszautasítja az indítványt, ha megállapítható, hogy az eljárás indítványozására az indítványozónak nincs jogosultsága. Ezért az Alkotmánybíróság a Grtv. 13. §-a nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítványt visszautasította.

1.3. Az indítványozó másodlagosan kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból vizsgálja meg a Grtv.-nek a dohányreklámok tilalmáról rendelkező 13. §-a nemzetközi szerződésbe ütközését. Az Abtv. 44. §-a lehetővé teszi a nemzetközi szerződésbe ütközés hivatalbóli vizsgálatát, de – értelemszerűen – nem indítvány alapján. Továbbá jelen esetben a hivatalbóli eljárást az is akadályozza, hogy az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Jhk.) 2. § 150. pontja hatályon kívül helyezte az Európai Megállapodás hivatkozott rendelkezéseit. Ezért az Ügyrend 29. § *c*) pontja az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben is visszautasította.

1.4. Az indítványozó kezdeményezte továbbá a Grtv. 5/A. § (4) bekezdésének és 19/A. §-ának utólagos alkotmányossági vizsgálatát. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az Országgyűlés elfogadta a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korláta-iról szóló 2008. évi XLVIII. törvényt (a továbbiakban: Grtv2.), amelynek 42. §-a hatályon kívül helyezte a Grtv.-t. A Grtv2. 39. § (2) bekezdése alapján a Grtv. 2009. március 1-jén veszítette hatályát.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata, hogy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Abtv. 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja

[10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.; 335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.]. Továbbá akkor van mód utólagos normakontroll eljárásra, ha a hatályát veszített jogszabály helyébe lépő jogszabály tartalmilag a korábbival azonos (vagy lényegében hasonló). (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 157/B/2003. AB határozat, ABH 2008, 1921, 1922.)

1.5. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel megvizsgálta, hogy a Grtv2. tartalmaz-e a Grtv. 5/A. § (4) bekezdésével azonos vagy ahhoz lényegében hasonló szabályozást. A Grtv. 5/A. § (4) bekezdése arról rendelkezett, hogy tilos közzétenni – a szexuális árukon vagy a szexuális áruk üzletén kívül – az olyan áru reklámját, amely szexuális ingerkeltésre irányul. Az indítványozó ezt a rendelkezést tartalmában azért kifogásolta, mert határozatlan megfogalmazású, és túlzottan tág körben korlátozza a vállalkozáshoz való jogot.

A Grtv2. 9. § (3) bekezdése kimondja: „Tilos az olyan áru reklámja, amely rendeltetése szerint szexuális ingerkeltésre irányul.” A (4) bekezdés értelmében ezt a tilalmat nem kell alkalmazni „a szexuális terméken, továbbá a szexuális termékek üzletén belül elhelyezett reklámra.” Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a Grtv2. 9. § (3) bekezdése tartalmilag azonos a Grtv. 5/A. § (4) bekezdésével, ezért nincs akadálya a korábbi rendelkezés helyébe lépő szabály alkotmányossági vizsgálatának.

1.6. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a Grtv2. tartalmaz-e a Grtv. 19/A. §-ával azonos vagy ahhoz lényegében hasonló szabályozást. A Grtv. 19/A. § érdemben kifogásolt szövegrésze szerint: „Az eljáró szerv a még nyilvánosságra nem hozott reklám közzétételét megtiltja, ha megállapítja, hogy a reklám – közzététele esetén – a gazdasági reklámtevékenységre vonatkozó rendelkezésbe ütközne.” Az indítványozó szerint ez a rendelkezés cenzúrát valósít meg, ezért sérti a az Alkotmány 61. § (1) bekezdését.

A Grtv2. 27. §-a kimondja: „Az eljáró hatóság, illetve a bíróság a még közzé nem tett reklám közzétételét megtiltja, ha megállapítja, hogy a reklám – közzététele esetén – a gazdasági reklámtevékenységre vonatkozó rendelkezésbe ütközne.” Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a Grtv2. 27. §-a tartalmilag azonos a Grtv. 19/A. §-ával, ezért nincs akadálya a korábbi rendelkezés helyébe lépő szabály alkotmányossági vizsgálatának.

1.7. Az indítványozó kezdeményezte a Grtv mód. 15. § (4) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát. A kifogásolt rendelkezés szerint a szakminiszter a „világszintű nemzetközi motorsportrendezvények vonatkozásában, különös méltánylást érdemlő esetben, kérelemre, határozott időre” felmentést adhat a dohányreklám-tilalom alól. A Grtv mód.-nak ez a rendelkezése nem került be a Grtv. szövegébe, mert nem annak módosításaként, hanem a szabályozás kiegészítéseként alkotta meg a törvényhozó.

Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII.

törvény módosításáról szóló 2006. évi CV. törvény kiegészítette a Grtv.-t a szponzorálásra vonatkozó rendelkezésekkel, egyúttal a 6. § (2) bekezdés a) pontjával hatályon kívül helyezte a Grtv mód. 15. § (4) bekezdését. Ezt követően sem a Grtv.-be, sem az azt felváltó – az indítványok elbírálásakor hatályos – Grtv2.-be nem került az indítványban kifogásolt rendelkezéssel tartalmilag azonos, vagy azzal lényegében megegyező szabály. Ezzel párhuzamosan a dohányreklámra vonatkozó tilalom alóli felmentés eljárási szabályairól szóló 34/2006. (VI. 8.) GKM rendelet a 7. § (3) bekezdése alapján 2006. augusztus 31-én hatályát veszítette.

Az Ügyrend 31. § a) pontja alapján az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette, és ezzel az indítvány tárgytalanná vált. Ezért az Alkotmánybíróság a Grtv mód. 15. § (4) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatára irányuló eljárást az Ügyrend 31. § a) pontja alapján megszüntette.

1.8. Az indítványozó külön kifogásolta a Grtv mód. 14. § (2) bekezdését. Ez a szabály a Grtv mód. 8. §-a (a Grtv. módosított 13. §-a) hatályba lépésének idejét állapította meg. A normaszöveg szerint a Grtv. „e törvény 8. §-ával megállapított 13. §-a 2001. július 1-jén lép hatályba, azzal, hogy a 13. §-ban foglalt tilalmakat szabadtéri reklámhordozó vonatkozásában 2002. január 1-jétől kell alkalmazni.”

Az Alkotmánybíróság eljárása során azt rögzítette, hogy a Jhk. 2. § 477. pontja hatályon kívül helyezte a Grtv mód. 8. §-át, továbbá a Grtv2. 42. §-ába foglalt hatályon kívül helyező norma a Grtv. 13. §-ára is vonatkozik.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 13. §-a szerint a jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi, vagy ha a jogszabályban meghatározott határidő lejárt. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogszabály formális hatályon kívül helyezés nélkül is hatályát veszti, ha a szabály alkalmazására a jogszabályban előírt határidő letelt, illetve, ha a kifejezetten hatályon kívül nem helyezett jogszabályi rendelkezések teljességbe mentek, és így már nincs mód arra, hogy a jogalanyok a jogszabályi rendelkezés alapján jogot (kötelezettséget) szerezzenek. [1239/B/1990., ABH 1991, 905, 906.; 298/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 696, 700.; 670/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 600, 603.; 385/B/2001. AB végzés, ABH 2001, 1670, 1672–1673.; 35/2004. (X. 6.) AB határozat, ABH 2004, 504, 505.; 36/2007. (VI. 6.) AB határozat; ABH 2007, 432, 436.]

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Grtv mód.-nak a hatályba lépésről rendelkező 14. § (2) bekezdése formai hatályon kívül helyezés nélkül is hatályát veszítette. Utólagos normakontroll keretében okafogyottá vált a már hatályon kívül helyezett Grtv.-t módosító norma hatályba lépése idejének alkotmányossági vizsgálata.



Ezért az Alkotmánybíróság a Grtv. 14. § (2) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatára irányuló eljárást az Ügyrend 31. § a) pontja alapján megszüntette.

2. A Hajdú-Bihar Megyei Bíróság bírása öt ügyben felfüggesztette az eljárást, és kezdeményezte az Alkotmánybíróságon a Grtv. 13. § (2) bekezdésének második fordulatát és a (4) bekezdés b) pontja alkotmányellenességének megállapítását, megsemmisítését, valamint annak kimondását, hogy a támadott normák a konkrét ügyekben nem alkalmazhatók.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a konkrét utólagos normakontrollra irányuló bírói kezdeményezés megfelel az Abtv. 38. §-ának, amely így rendelkezik:

„(1) A bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő ügy elbírálása során olyan jogszabályt vagy állami irányítás egyéb jogi eszközét kell alkalmazni, amelynek alkotmányellenességét észleli.

(2) Kérelemben a bíró (1) bekezdés szerinti eljárását kezdeményezheti az, aki szerint a folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenes.”

Az Alkotmánybíróság eljárása során figyelembe vette azt is, hogy a Grtv. 13. § (2) bekezdésének második fordulatát és a (4) bekezdés b) pontját – a Grtv. egészével együtt – hatályát veszítette.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a bírói kezdeményezés esetén az eljárást nem gátolja, ha a jogszabály időközben hatályát veszti. [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.; 335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.] Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezésben kifogásolt jogszabályi rendelkezések érdemi vizsgálatának – a bírói kezdeményezésben megjelölt alkotmányossági összefüggések tekintetében – nincs akadálya.

3.1. Az Alkotmánybíróság külön vizsgálta a benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatóságát.

Az Abtv. 48. §-a kimondja:

„(1) Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.”

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy két dohánygyár összesen hat alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Valamennyi alkotmányjogi panasz megyei bíróságnak közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló eljárásban hozott határozata ellen irányul. Mind-egyik ítélet jogerőre emelkedett, és a Pp. 340. § (1) bekezdése alapján nincs helye fellebbezésnek az ítéletek ellen.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panaszokat a törvényes határidőn belül nyújtot-

ták be. Befogadhatónak nyilvánította az Alkotmánybíróság azt a 2004. május 10-én postára adott beadványt is, amelyben a dohánygyár egy indítványban négy – lényegében azonos tartalmú – bírósági határozatot (a legkorábbi határozat kézhezvételének ideje: 2004. március 9.) és annak kapcsán több alkalmazott jogszabályi rendelkezést kifogásolt.

Valamennyi beadvány kezdeményezte a Grtv. 13. § (1) bekezdése és (4) bekezdés b) pontja alkotmányellenességének megállapítását, továbbá egy beadvány kifogásolta a Pp. 233. § (3) bekezdés b) pontját is. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az eljáró bíróságok – az eljárások során, illetve az ítéletek jogi megalapozásakor – a konkrét ügyekben alkalmazták a hivatkozott rendelkezéseket.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az alkotmányjogi panasz egyedi, jogalkalmazói aktus ellen irányuló jogorvoslat, amely alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe. [Először: 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 281–282.] Ezért a panasz akkor bírálható el érdemben, ha az indítványozó megjelöli, konkrétan mely alapvető jog sérelmét eredményezte az alkotmány-sértőnek tartott jogszabály alkalmazása. Önmagában az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, illetve a jogbiztonságból következő normavilágosság követelményére történő hivatkozás nem elegendő. [676/D/2004. AB határozat, ABH 2007, 1652, 1655–1656.; 1140/D/2006. AB végzés, ABH 2008, 3578, 3580.]

Jelen ügyben az alkotmányjogi panaszok alapján megállapítható, hogy az indítványozók Alkotmányban biztosított jog sérelmére hivatkoztak. A Grtv. 13. § (1) bekezdése és (4) bekezdés b) pontja esetében a vállalkozáshoz való jog és a szabad véleménynyilvánításhoz való jog, a Pp. 233. § (3) bekezdés esetében a jogorvoslatihoz való jog és a bíróság előtti egyenlőséghez való jog sérelmét kifogásolták. Az indítványozók nem önállóan, hanem az alapjogi sérelmekkel összefüggésben hivatkoztak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szereplő jogállamiságból következő jogbiztonságra. Ezért ezeket az indítványi elemeket az Alkotmánybíróság érdemi elbírálásra alkalmasnak minősítette, és az alapjogi sérelmekkel összefüggően kezelte.

A konkrét normakontroll-eljárásra tekintettel az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a bíróságok által elbírált ügyek kapcsán az alkotmányjogi panaszok előterjesztői kétfajta cselekmény alapjogi védelmét igényelték az Alkotmánybíróságtól: dohánytermék elnevezését tartalmazó feliratok elhelyezését az üzletek külső homlokzatán; valamint a fogyasztóknak szóló, nyereményjátékban való részvételre történő felhívás elhelyezését a dohánytermék dobozában.

3.2. Az egyik alkotmányjogi panasz előterjesztője másodlagosan kezdeményezte alkotmányos követelmény megállapítását. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint: az Alkotmánybíróság kizárólag az Abtv.-ben meghatározott, utólagos normakontrollra irányuló hatásköreiben eljárva – azokkal szoros összefüggésben – állapíthat meg alkotmányos követelményt. Jogszabály vagy állami irányí-



tás jogi eszköze alkotmányos normatartalmának megállapítására, illetve – önmagában – alkotmányos követelmény megállapítására az Alkotmánybíróságnak nincs önálló hatásköre.” (Előszőr: 292/B/2001. AB határozat, ABH 2001, 1591, 1592.) Ebből következik, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz esetén sem állapít meg indítványra alkotmányos követelményt. Az indítványozónak alanyi joga van arra, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg a konkrét ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányosságát, de ahhoz nincs, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányos követelmény megállapításával orvosolja az alapjogi jogsérelmet.

Az Ügyrend 29. § b) pontja alapján az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha az eljárásra nincs hatásköre. Az Ügyrend 29. § c) pontja alapján az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha az indítványozónak nincs jogosultsága az eljárás indítványozására. Ezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megállapítására irányuló indítványt visszautasította.

Következésképpen az indítványok előzetes vizsgálata alapján az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy absztrakt utólagos normakontroll keretében a Grtv. 9. § (3) bekezdésére (*szexuális tartalmú reklám*) és 27. §-ára (*gazdasági reklám közzétételének előzetes megtiltása*) terjed ki az érdemi alkotmányossági vizsgálat.

Ezek mellett konkrét normakontroll és alkotmányjogi panasz alapján az érdemi alkotmányossági vizsgálat kiterjed a Grtv. 13. § (1) bekezdésére, a (2) bekezdés második fordulatára és a (4) bekezdés b) pontjára (*dohányreklámok tilalma*), továbbá alkotmányjogi panasz alapján a Pp. 233. § (3) bekezdésére (*jogorvoslat hiánya eljárás felfüggesztésének elutasítása esetén*).

#### IV.

Az Alkotmánybíróság a gazdasági reklámtevékenység alkotmányossági megítélésére vonatkozó gyakorlatát jelen ügyben irányadónak tekinti, és az indítványok alapján további megállapításokkal egészíti ki.

1. Az Alkotmánybíróság az 1270/B/1997. AB határozatban kimondta és az 37/2000. (X. 31.) AB határozatban megerősítette, hogy a *gazdasági reklámtevékenységre kiterjed az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított szabad véleménynyilvánításhoz való jog védelme*.

Az Alkotmánybíróság határozatai szerint a gazdasági reklámtevékenység alkotmányjogi megítélésénél is abból kell kiindulni, hogy az Alkotmány 61. §-a nem csupán bizonyos eszmék, tények és vélemények tekintetében biztosítja a szabad véleménynyilvánítást, hanem magát a szabad kommunikációt, a – tág értelemben vett – véleménynyilvánítás lehetőségét részesíti védelemben. [1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 713, 716.; 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 295.] Az Alkotmánybíróság a korábbi határozataiban a *Markt Intern GmbH*-ügyre, a *Jacobowski*-ügyre, valamint a

*Casado Coca*-ügyre utalva kifejtette, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a kereskedelmi információk közlését az Emberi jogok európai egyezményének a szabad véleménynyilvánításhoz való jogot biztosító 10. cikke által védett körbe vonja. [1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 713, 714–715.; 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 300–301.]

2. Az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben is kimondta az *alapjogokra általában irányadó követelményt*, amely szerint „az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171. Előzménye: 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 67, 71–72.]

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a véleménynyilvánítás szabadságának *kitüntetett jelentősége* van az alapjogok között. „Ez a kitüntetett szerep nem vezet arra, hogy a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő alapjog korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, a véleményszabadság tehát törvénnyel is csak kivételesen és szűk körben korlátozható egy másik alapjog vagy egyéb alkotmányos érték védelmében.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167.; 24/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 107.; 33/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 256.; 96/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 816, 821.]

3. Az 1270/B/1997. AB határozat úgy foglalt állást, hogy „a kereskedelmi jellegű információk közzététele esetében *szélesebb körű állami beavatkozás lehet alkotmányosan indokolt*, mint a véleményközlés egyéb eseteiben.” [ABH 2000, 718. Megerősítve: 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 295.]

Ezt az Alkotmánybíróság azzal indokolta, hogy az alkotmányjogi gyakorlatban a kifejezés szabadságát „elsősorban mint az egyén önkifejezésének, személyisége szabad kibontakoztatásának elengedhetetlen eszközét és az egyén demokratikus társadalomban való részvételét elősegítő részesítette többletvédelemben. Minthogy azonban a gazdasági reklámok nem állnak közvetlen kapcsolatban a véleményszabadság ezen alapértékeivel, hiszen azok

célja sokkal inkább az áru értékesítésének, megismertetésének, igénybevételének előmozdítása [Grtv. 2. § g) pont] és nem az egyén önkifejezésének, a demokratikus párbeszédben való részvételének lehetővé tétele, az ilyen, kereskedelmi célú információk esetében a korlátozás lehetősége szélesebb körben minősülhet alkotmányosnak.” (1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 718.)

Az Alkotmánybíróság azt is megfogalmazta, hogy „a valótlan kereskedelmi információk közlésének, illetve a valós információk elhallgatásának olyan, az emberi egészségre káros következményei is lehetnek, amelyek indokolttá teszik a közzététel korlátozását. Amíg egyéb esetekben a kifejezés szabadsága révén egy-egy valótlan kijelentés cáfolata orvosolhatja az esetleges sérelmeket, addig a hamis vagy megtévesztő reklám adott esetben visszafordíthatatlan következményekkel is járhat.” [1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 713, 725.; 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 295.]

A gazdasági reklámok esetén alkalmazandó alapjog-korlátozási teszttel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a gazdasági reklámtevékenység „mások személyhez fűződő jogai, a fogyasztói jogok vagy akár a tisztességes verseny érdekében, az elérni kívánt céllal arányos módon alkotmányosan korlátozható. Az Alkotmánybíróság feladata annak eldöntése, hogy a kifejezés szabadsága és a vele szemben álló alkotmányos jogok, érdekek összeütközésekor a véleményszabadság korlátozása az alkalmazott alapjogi teszt alapján elkerülhetetlenül szükségesnek és arányosnak tekinthető-e.” (ABH 2000, 718.)

Ez alapján állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy a Grtv.-nek az a rendelkezése, amely „megtiltja a személyhez fűződő jogokat, illetve a kegyeleti jogot sértő reklám közzétételét, az emberi méltósághoz való alapjog érvényesülése érdekében korlátozza a közlés szabadságát. E korlátozás a személyhez fűződő jogok sérelmének megelőzése érdekében szükséges, és arányban áll a törvényhozó által elérni kívánt céllal, az egyén méltóságának védelmével.” (ABH 2000, 717.) A gazdasági reklámokra vonatkozó szélesebb körű korlátozási lehetőség alapján mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy „nagyobb érdek fűződik a személyek méltóságának védelméhez, mint a vélemények közlésének korlátlan szabadságához.” (ABH 2000, 718.)

Az Alkotmánybíróság az 1270/B/1997. AB határozatban összegezte, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága az Egyezmény 10. cikke védelme alatt állónak tekinti a kereskedelmi jellegű információkat, de nem részesíti azokat akkora védelemben, mint amekkora védelmet az egyéb vélemények, elsősorban a politikai vélemények élveznek, és széles körű mérlegelési jogot biztosít a tagállamoknak a reklámok korlátozása terén. Ez az alacsonyabb szintű védelem azt jelenti, hogy a strasbourgi bíróság mindeddig szükségesnek, ennek következményeképp egyezménykonformnak ítélte minden olyan korlátozást, amelyet a részes államok „mások jogai”, tehát a fogyasztók, vásárlók jogai érdekében alkalmaztak. (ABH 2000, 715.)

4. Jelen ügyben az indítványok felvetették az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében elismert véleményszabadság és a kereskedelmi szólásszabadság (azon belül a gazdasági reklámok) viszonyának további tisztázását. Az egyik indítványozó szerint indokolt a gazdasági, kereskedelmi jogalanyok szólásszabadságának kiemelt védelme. Egy másik indítványozó érvelése viszont azon alapult, hogy a kereskedelmi szólás csak a véleményszabadság egyéb eseteihez képest részesül gyengébb alkotmányos védelemben, de ez az általános alapjogi védelemhez hasonló védelmet jelent.

4.1. Az Alkotmánybíróság fenntartja az eddigi döntéseiben foglalt elvi megállapítást, hogy a gazdasági reklámok elsősorban nem az egyéni önkifejezésre, illetve a demokratikus párbeszédben való részvételre irányulnak, hanem áru értékesítésének, megismertetésének, igénybevételének előmozdítására, ezért nem állnak közvetlen kapcsolatban a véleményszabadság alapértékeivel. Az Alkotmánybíróság – a strasbourgi gyakorlathoz hasonlóan – ezzel indokolta a reklámtevékenység alacsonyabb szintű alapjogi védelmét.

Ugyanakkor a gazdasági reklámok nem azonosíthatók a kereskedelmi kommunikációval, mivel a kereskedelmi közléseknek (*commercial speech*) csak egy része tekinthető reklámtevékenységnek (*advertising*). További tisztázást igényel, hogy miként határozható el az egyéni önkifejezés és a közéleti szólás „erősebb” védelme és a kereskedelmi szólás „gyengébb” védelme. (A kereskedelmi és a politikai szólás elhatárolásának nehézségeit tárgyalta az Emberi Jogok Európai Bírósága a *VgT Verein gegen Tierfabriken kontra Svájc* ügyben, a 2001. június 28-i ítéletében.)

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben azt hangsúlyozza, hogy a gyengébb alkotmányos védelemben részesülő kereskedelmi szólást a *kizárólagos, illetve meghatározó gazdasági érdek* különbözteti meg más közlésektől. Az Emberi Jogok Európai Bírósága irányadó döntése szerint a szólás nem minősíthető csupán kereskedelminek, ha számottevő közérdek mutatható ki a közléssel összefüggésben. (*Barthold kontra Németország*, 1985. március 25-i ítélet.) A Német Szövetségi Alkotmánybíróság határozata szerint a kereskedelmi jogalany (a konkrét ügyben a Benetton cég) közlése a szólásszabadság körébe tartozik, amennyiben közérdekű tárgykörre vonatkozik, illetve hozzájárul a közvélemény formálásához. (BVerfGE, 102, 347, 359.) Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága gyakorlatában az úgynevezett Central Hudson meghatározás szerint az a kereskedelmi szólás, amely kizárólag a közlő és a közlés címzettjeinek gazdasági érdekeivel áll összefüggésben. [*Central Hudson Gas and Electricity Corporation versus Public Service Commission*, 447 US 557, 562 (1980).] Amennyiben egy gazdasági hirdetés jelentős közérdekű kérdéshez kapcsolódik, akkor vonatkozik rá a szólásszabadság védelme. [*Bigelow versus Virginia*, 421 US 809 (1975).]

A közléshez fűződő gazdasági érdekek kizárólagosságát, illetve meghatározó voltát és súlyát részben a *közlés tárgya*, tartalma mutatja meg. Kizárólag gazdasági érdek miatt megjelenő közlésnek minősül például egy adott ter-



mék meghatározott eladási áráról vagy jellemzőiről szóló nyilvános információ vagy más hasonló kereskedelmi tevékenység. Mivel az Alkotmány 61. §-a a nyilvános kommunikációt védi, szintén kívül esnek a véleményszabadság alkotmányos védelmén azok az üzleti, kereskedelmi kommunikációk, amelyeket a gazdasági élet szereplői egymás között folytatnak a szerződéses és egyéb gazdasági viszonyaikban. Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában ezt így közelítette meg: „Nem vagy alig jelenik meg (...) a véleménynyilvánításnak és a sajtónak a demokrácia védelmében játszott szerepe azokban az esetekben, amelyekben a közleményt gazdasági érdekből a gazdasági élet egyik résztvevője teszi gazdasági verseny keretei között a gazdasági élet másik résztvevőjéről; ilyenkor e szabadságjog korlátozása tágabb körben lehetséges.” [57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484, 494.]

Természetesen adódhatnak nehézségek a kereskedelmi környezetben megjelenő közlésekhez kötődő gazdasági érdekek meghatározó voltának vagy kizárólagosságának megítélésében. A kereskedelmi kommunikáció összefonódhat a közügyek megvitatásával vagy a művészi önkifejezéssel, és a gazdasági jogalanyok megnyilvánulásai tükrözhetnek társadalmi kérdésekben való felelős állásfoglalást, értékítéletet. A kulturális, művészeti javak megjelennek reklámozott áruként, szolgáltatásként, valamint figyelemfelkeltő eszközként is kötődhetnek a gazdasági reklámtevékenységhez.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az óhatatlanul előforduló határesetekben a vélelem az, hogy az Alkotmány 61. §-a által védett szólásszabadságról van szó, és az szorul igazolásra, hogy a konkrét esetben nincs védendő érték a gazdasági érdekeken túl.

A közlés tárgyával és tartalmával összefüggő további szempont, hogy a fogyasztók tájékoztatáshoz való joga indokolhatja a kereskedelmi szólás védelmét és korlátozását is. A fogyasztók jogai alapján részesülhet alkotmányos védelemben a termékek különféle jellemzőiről szóló objektív, nem megtévesztő tájékoztatás. [1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 713, 723. Ehhez hasonlóan: *Irwin Toy versus A-G of Quebec* (1989) 1 SCR 927.] Ezzel kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy a kereskedelmi információkhoz való hozzáférés biztosítása a fogyasztók informált gazdasági döntéseit segíti elő (*Casado Coca kontra Spanyolország*, 1994. február 24-i ítélet.), ezért az Alkotmány 61. §-a nem biztosít jogot a fogyasztók számára az ilyen információk megismeréséhez.

Másfelől a fogyasztók jogai miatt nem érvényesül maradéktalanul a tartalmi semlegesség elve a kereskedelmi közlések esetében. A fogyasztókat megtévesztő reklám tilalma nem sérti az Alkotmány 61. §-át. [37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 295.]

A közléshez fűződő gazdasági érdekek jelentősége összefüggésben áll a közlés *alanyaival* is. A kereskedelmi közlések gyengébb alkotmányos védelme azon alapul, hogy a gazdasági hirdetések és más kereskedelmi jogalanyok számára nem az egyéni önkifejezést és önmegvalósítást vagy a demokratikus párbeszédben való részvételt

valósítják meg a közlések, hanem gazdasági érdekeket szolgálnak. Figyelembe kell venni azonban azt is, hogy a – a hatályos jogszabályok által kínált jogalanyi formákat tekintve – gazdasági jogalanyok nem minden megszólalása irányul áru értékesítésére, és a megszólalást motiváló üzleti érdekek összekapcsolódhatnak a közügyek megvitatásával. Az üzleti élet számos aktora is a közélet résztvevője, azok is kifejtetik álláspontjukat, például a gazdaságpolitikai ügyekben, a termékeiket, szolgáltatásaikat érintő jogszabályi változtatásokkal kapcsolatban stb. A gazdasági jogalanyok is hozzájárulhatnak a tudományos ismeretek megvitatásához és terjesztéséhez. Ezért a gazdasági jogalanyok nyilvános kommunikációjának megítélése a közlés kommunikációs céljától és a védendő értékekhez (egyéni önkifejezés, közéleti diskurzus fenntartása) való viszonyától függ. Mindazonáltal a gazdasági érdekek által motivált kereskedelmi kommunikációra nem terjed ki a véleménynyilvánítás szabadságának kiemelt védelme.

További megfontolásokra ad okot, hogy léteznek olyan indokok is, amelyek speciális területeken szükségessé teszik a gazdasági jogalanyok közéleti ügyekben történő megszólalásának korlátozását. Az Alkotmánybíróság először a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban utalt arra, hogy az Alkotmány 61. § (4) bekezdése kifejezetten kötelezi az Országgyűlést arra, hogy a tájékoztatási monopóliumokat törvénnyel akadályozza meg. (ABH 1992, 227, 231.) A későbbi gyakorlat következetes a tekintetben, hogy a tájékoztatási monopóliumok létrejöttének megakadályozása és a véleménypluralizmus fenntartása alkotmányos cél. Az Alkotmánybíróság az elektronikus médiával összefüggésben fogalmazta meg, hogy indokolt speciális, a sokoldalú tájékoztatásra vonatkozó előírások meghozatala, amelynek célja az, hogy a politikai közösség tagjai közérdekű kérdésekben a releváns vélemények ismeretében alakíthassák ki álláspontjukat. [1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABH 2007, 45, 50–51.] A kereskedelmi szólások körében ilyen veszély lehet például, ha a tőkeerős vállalkozások szponzorként vagy hirdetőként (akár politikai vélemények támogatóiként) korlátlanul megjelenhetnek a televíziós műsorokban, mert kiszoríthatják a gyengébb anyagi háttérrel támogatott álláspontokat a „vélemények piacáról”. Ezáltal olyan véleménymonopólium alakulhat ki, amely ellentétes a plurális tájékoztatásra vonatkozó alkotmányossági elvárásokkal. Az ilyen egyoldalú kommunikáció torzítja a politikai döntéshozatalt.

4.2. Tehát az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közlés alkotmányos védelmének megítéléséhez minden esetben egyaránt figyelembe kell venni egyfelől a közlő személyét, a közlés célját és tárgyát, másfelől a jogszabályi korlátozás indokát és mértékét.

A kereskedelmi szólás alkotmányos védelmének terjedelmét meghatározza, hogy milyen erősségű alkotmányos indok hozható fel a korlátozás mellett. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a szükségességi-arányossági teszt szerint mások (köztük a fogyasztók) jogai, az állam intézményes alapjog-védelmi kötelezettsége (például az elektroni-



kus médiában a véleménymonopóliumok megakadályozása), valamint közérdekű célok (például kiskorúak, közegészség, közbiztonság védelme) jelenthetik az alkotmányosan védett kereskedelmi szólás indokolt, szükséges korlátait. Ezeket a célokat az arányosság elvének megfelelően lehet érvényre juttatni a szólásszabadsággal szemben.

## V.

Az Alkotmánybíróság az indítványozók konkrét kifogásai közül először azt vizsgálta meg, amelyik *általános reklámkorlátozó szabályt* érintett. Az egyik indítványozó utólagos absztrakt normakontrollra irányuló kezdeményezésében azért támadta a Grtv2. 27. §-át, mert álláspontja szerint a gazdasági reklám közzétételének megtiltását lehetővé tevő szabály előzetes cenzúrát valósít meg, ezért sérti az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadságot. Az indítványozó másodlagosan azt is állította, hogy a támadott rendelkezés ellentétes a 61. § (3) bekezdésével, mert az Országgyűlés nem kétharmados többséggel fogadta el a törvényt módosítást.

A Grtv2. 27. §-a formai és tartalmi értelemben is azonos az indítványozó által eredetileg kifogásolt Grtv.-beli rendelkezéssel. Az új szabály szövege (Grtv2. 27. §) megegyezik a korábbival (Grtv. 19/A. §), és az Országgyűlés ugyanúgy nem kétharmados törvényi rendelkezésként fogadta el, mint a Grtv. korábbi módosítását. Ezért az Alkotmánybíróság a formai és a tartalmi kifogást is érdemben vizsgálta meg.

1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata, hogy formai és tartalmi kifogások esetén *először a formai alkotmányossági kifogásról foglal állást*. [Először: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 299–300.]

Az Alkotmány 61. § (3) bekezdése – speciális szabályként – a sajtó szabadságáról szóló törvény és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény elfogadásához követeli meg a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ez a formai követelmény az „alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre” vonatkozik, amely az „alapjog érvényesítésének és védelmének irányát” határozza meg. [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 193, 48, 49.] A kétharmados törvényt nem lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel. [1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.] A kétharmados követelmény továbbá nem csupán egy adott törvényre, hanem a törvény „konceptiójának lényeges elemére” vonatkozik, ezért a kétharmados törvény koncepcionális elemei csak ugyanilyen formai feltételekkel emelhetők át más törvénybe. [31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 258.; 95/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1327, 1335.]

Az Alkotmánybíróság a cenzúra tilalmára, illetve a sajtószabadságra vonatkozó szabályok alkotmányossági

vizsgálatakor még nem foglalt állást a kétharmados kérdésében. Az ügyek egy részében ez azért nem merülhetett fel, mert a törvényt eleve kétharmados többséggel fogadta el az Országgyűlés. Idetartoznak a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény egyes rendelkezéseit felülvizsgáló határozatok. Más esetben azért nem kerül előtérbe a kétharmados problémája, mert az indítvány tartalmi kifogásokat fogalmazott meg. Idetartoznak a köztársasági elnöknek az előzetes alkotmányossági kontrollra benyújtott indítványai alapján indult eljárások közül a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet módosításának vizsgálata [13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001, 177.], valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény módosításának vizsgálata. [57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484.]

Egy ügyben az Alkotmánybíróság formai és tartalmi alapon is megállapított alkotmányellenességet az Alkotmány 61. §-ával összefüggésben. A Magyar Rádióról és a Magyar Televízióról szóló 1047/1974. (IX. 18.) MT határozat 6. pontját azért semmisítette meg az Alkotmánybíróság, mert a Jat. elfogadása után törvényhozási tárgykörbe tartozó módosításként került az MT határozat rendelkezései közé (az Alkotmány 35. §-án alapuló formai indok), és sértette a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát (az Alkotmány 61. §-án alapuló tartalmi indok). [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227.]

2. Az Alkotmánybíróságnak a jogforrási szintre vonatkozó formai kérdés megválaszolása előtt szükségképpen állást kell foglalnia – az adott ügyre vonatkozóan – *az alapjog fogalmáról, illetve tartalmáról*. Ez elengedhetetlen ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság meg tudja állapítani, hogy az „alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtására”, „alapjog érvényesítésének és védelmének irányára”, illetve az alapjogi garanciákat tartalmazó törvény „konceptiójának lényeges elemére” vonatkozik-e a szabályozás. Vagyis az ilyen formai alapjog-korlátozási vizsgálatokban implicit vagy explicit módon az adott alapjog mi-benlétéről is dönt az Alkotmánybíróság. Tulajdonképpen ez az egyik előfeltétele annak, hogy sor kerüljön a norma alkotmányossági vizsgálatára. [Először az abortusszal összefüggésben: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 300–302.; a gyülekezési joggal összefüggésben: 4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 911.]

Következésképpen jelen ügyben elsődlegesen azt kell megvizsgálni, hogy a támadott szabály milyen összefüggésben áll a sajtószabadsággal és a cenzúra tilalmával. Ennek érdekében az Alkotmánybíróság áttekintette az erre vonatkozó határozatait.

2.1. Az Alkotmánybíróság először a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban mutatott rá, hogy a sajtószabadság lényegében a véleménynyilvánítási jogból eredő külön nevesített jognak tekinthető, amely felőleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az információk megszerzésének szabadságát is (ABH 1992, 167, 171.). A sajtószabadságra

vonatkozó speciális alkotmányossági szempontokat a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat fejtette ki: „A sajtó szabadságát arra figyelemmel kell garantálnia az államnak, hogy a 'sajtó' a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze. Ahogy a sajtószabadság joga a véleménynyilvánításhoz való jogból mint anyajogból vezethető le, úgy a véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett volta is annyiban vonatkozik a sajtó szabadságára, amennyiben az a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogát szolgálja.

A sajtó nemcsak a szabad véleménynyilvánítás eszköze, hanem a tájékoztatásé is, azaz alapvető szerepe van a véleményalkotás feltételét képező tájékozódásban. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése is egymás mellett tartalmazza a szabad véleménynyilvánításhoz, továbbá a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot.

(...) A sajtószabadságot (...) elsősorban az állam tartalmi be nem avatkozása biztosítja; ennek felel meg például a cenzúra tilalma és a szabad lapalapítás lehetősége. Ezzel a tartózkodással az állam elvileg lehetővé teszi, hogy a társadalomban meglévő vélemények, valamint a közérdekű információk teljessége megjelenjen a sajtóban.” [ABH 1992, 227. Megerősítve: 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 223.]

Az Alkotmánybíróság a 20/1997. (III. 19.) AB határozatában a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (a továbbiakban: sajtótörvény) azon rendelkezését vizsgálta, amely lehetővé tette az ügyész számára, hogy valamely sajtótermék vagy irat nyilvános közlésének megtiltását kérje a bíróságtól, illetve a nyilvános közlést ő maga azonnal felfüggeszse, ha az bűncselekményt valósított meg, bűncselekmény elkövetésére hívott fel, közérkölcset sértett vagy mások személyhez fűződő jogainak sérelmével járt, úgyszintén ha az időszaki lapot nyilvántartásba vétel előtt vagy annak hiányában terjesztették. Az Alkotmánybíróság részben alkotmányellenesnek minősítette ezt a rendelkezést: az ügyésznek a személyhez fűződő jogokkal kapcsolatos indítványozási jogosultsága szükségtelenül és aránytalan mértékben korlátozhatja az emberi méltóság összességét képező önrendelkezés szabadságát.

A testület azt is megállapította, hogy „az ügyész és a bíróság támadott döntési jogosultságai nem foglalják magukban a sajtótermék útján közölni szánt gondolatok tartalmának kötelező előzetes közhatalmi ellenőrzését, értékelését és minősítését abból a szempontból, hogy azok sajtótermékként előállíthatók-e. Ezért a támadott döntési lehetőségek nem tekinthetők cenzúrának, tehát azok nem sértik a sajtószabadsághoz való jogot”. (ABH 1997, 85, 95.)

A 13/2001. (IV. 14.) AB határozat – részben a 20/1997. (III. 19.) AB határozattól való megkülönböztetés alapján – megállapította, hogy alkotmányellenes cenzúrának minősül „az elítélt, az előzetesen letartóztatott, illetve az elzárást töltő elkövető sajtó útján történő nyilatkozattételének korlátozhatósága a közbiztonság, mások jó hírneve vagy személyhez fűződő jogainak védelme, a bűnözés megelő-

zése, a szolgálati titok és egyéb bizalmas adat közlésének megakadályozása érdekében.” (ABH 2001, 177.) Ezzel szemben a sajtótörvény korábban vizsgált szakasza „a gyakorlatban nem volt alkalmas előzetes cenzúra megvalósítására, szemben a most vizsgált, a cenzúra klasszikus esetét jelentő jogszabályi megoldással, az ügyész ugyanis a sajtótörvény alapján – kötelezően előírt előzetes engedélyezési rendszer hiányában – a lapok kinyomtatását követően, azok terjesztését függeszthette fel, vagy a sajtótermék terjesztésének, árusításának utólagos megtiltását kérhette a bíróságtól.” (ABH 2001, 204.)

„A véleménynyilvánítási szabadság érvényesülésének lényeges garanciája a kifejezésre juttatandó gondolatok előzetes, tartalmi szempontú vizsgálatának tilalma. Olyan eleme ez a szólás szabadságának, amely kifejezett alkotmányos rendelkezés nélkül is e szabadság elengedhetetlen biztosítója. Minthogy a cenzúra a szabad véleménynyilvánításhoz fűződő alapjog legsúlyosabb korlátozását jelenti, a közlés előzetes cenzúrával történő korlátozása csak szélsőséges esetekben, rendkívül szűk körben, pontosan körülhatárolt módon minősülhet alkotmányosnak.” (ABH 2001, 205.)

A 34/2009. (III. 27.) AB határozat szintén a 20/1997. (III. 19.) AB határozattól való megkülönböztetés alapján állapított meg alkotmányellenes cenzúrát a sajtótörvényben. A sajtószabadság alkotmányellenes korlátozását valósítja meg a sajtótörvény azzal, hogy „megtiltja annak a lapnak a regisztrációját, amely vélhetően személyiségi jogi sérelmet fog megvalósítani, illetve azzal, hogy elrendeli a bármely személyiségi jogi sérelmet megvalósító időszaki lapnak a nyilvántartásból való mérlegelés nélküli törlését”. (ABK 2009. március, 269.)

A döntés indokolása megállapította: „Azzal, hogy a jogalkotó nem csupán az időszaki lapok címének és céljának bejelentését írja elő, hanem a bejelentett cél vizsgálatát – tehát az előzetes tartalmi ellenőrzést – is, lényegében az információk hozzáférhetőségének és terjesztésének a felügyeletéről rendelkezik. A nyilvántartásba vételt végző hatóság döntési jogosultsága így magában foglalja a sajtótermék útján közölni szánt gondolatok tartalmának előzetes közhatalmi ellenőrzését, értékelését és minősítését abból a szempontból, hogy azok sajtótermékként forgalomba hozhatók-e. Ez pedig cenzúrának minősül.”

A határozat értelmében a hatóság feljogosítása az időszaki lapok nyilvántartásból való törlésére „a sajtótermékek folyamatos tartalmi kontrollját intézményesíti”. A „törlés (amely az érintett sajtótermék nyilvános terjesztését kizárja) a sajtószabadság szempontjából rendkívül súlyos szankció”, amely „az enyhe vagy egyszeri jogsértés miatti betiltással való fenyegetés alkalmas lehet a vélemények, viták indokolatlan elfojtására”. (ABK 2009. március, 273.)

Az Alkotmánybíróság az említett határozataiban többször utalt az Európai Emberi Jogi Bíróság 1991. november 26-án kelt ítéletére az *Observer és Guardian kontra Egyesült Királyság* ügyben. Eszerint „az előzetes korlátozásoknak olyan nagy a kockázata, hogy azok a Bíróságtól



rendkívül gondos vizsgálatot követelnek meg. Ez különösen érvényes a sajtóra, mivel a hírek mulandó javak, s nyilvánosságra hozásuk akár csak rövid késedelmre is megfoszthatja őket minden értéküktől és érdekességüktől”. [Először: 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85, 97.]

2.2. Jelen ügyben az alkotmányossági vizsgálat tárgya a Grtv2. 27. §-a. A rendelkezés feljogosítja az „eljáró hatóságot, illetve a bíróságot”, hogy megtiltsa a még közzé nem tett reklám közzétételét, ha megállapítja, hogy „a reklám – közzététele esetén – a gazdasági reklámtevékenységre vonatkozó rendelkezésbe ütközne.”

A Grtv2. szerint a gazdasági reklámtevékenységre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén az „*eljáró hatóság*” főszabályként a fogyasztóvédelmi hatóság. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) által felügyelt tevékenység reklámja tekintetében a PSZÁF jár el [24. § (1) bekezdés] A megtévesztő és az összehasonlító reklámok egyes eseteinek vizsgálatára a Gazdasági Versenyhivatal jogosult [24. § (2) bekezdés]. A közvetlen üzletszerzésre vonatkozó rendelkezések bizonyos körű megsértése esetén a Nemzeti Hírközlési Hatóság jár el [24. § (4) bekezdés]. Ebből következően a 27. § alapján eljáró hatóság többféle közigazgatási szerv lehet. A bíróság a közigazgatási hatóság határozatának felülvizsgálatára irányuló eljárásban, továbbá – előzetes közigazgatási hatósági eljárás nélkül – az összehasonlító reklámok egyes eseteiben jár el.

A Grtv2. *nem rendelkezik* a reklám közzététele előtti *kötelező bejelentésről*, engedélyezésről vagy más megkerülhetetlen eljárási feltételről. A 26. § (1) bekezdése értelmében a fogyasztóvédelmi hatóság eljárására főszabály szerint a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban Fftv.) rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Fftv. 46. § (1) bekezdésének és a Ket. rendelkezéseinek megfelelően az eljárás kérelemre vagy hivatalból indulhat.

A támadott rendelkezés szerint a hatóság akkor tiltja meg a reklám közzétételét, ha „*gazdasági reklámtevékenységre vonatkozó rendelkezésbe*” ütközik. A Grtv2. 1. § (2) bekezdése kimondja: „Törvény vagy az annak végrehajtására kiadott jogszabály az egyes árukra vonatkozó vagy az egyes kommunikációs eszközök útján megvalósuló gazdasági reklámtevékenységre külön szabályokat állapíthat meg. Ha a külön törvény eltérően nem rendelkezik, az ilyen szabályok megsértésére e törvény rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell.” A Grtv2. 24. § (1) bekezdése a „gazdasági reklámtevékenységre, továbbá a tiltott szponzorálásra vonatkozó rendelkezések megsértése esete” állapít meg hatáskört a fogyasztóvédelmi hatóság számára. Tehát a Grtv2. 1. § (2) bekezdése és 24. § (1) bekezdése értelmében az általános jogszabálynak minősülő Grtv2.-n túl speciális jogszabályok is tartalmaznak gazdasági reklámtevékenységre vonatkozó rendelkezéseket, melyek esetében – eltérő szabály hiányában – a fogyasztóvédelmi hatóság jár el, és alkalmazza a Grtv2. 27. §-át is. Következésképpen a támadott rendelkezést nemcsak a

Grtv2.-re, hanem a speciális jogszabályokban megállapított rendelkezések érvényesítésére is alkalmazni kell.

A támadott rendelkezés a „még közzé nem tett reklám *közzétételének*” megtiltását írja elő. A Grtv2. 3. § *f)* pontja szerint a közzététel a „reklám megismerhetővé tétele, akár nagyobb nyilvánosság akár egyedi címzett számára.” A közzététel tárgya a gazdasági reklám, ami a 3. § *d)* pontja alapján termék, szolgáltatás és egyéb áru értékesítésének vagy más módon történő igénybevételének előmozdítására, vagy e céllal összefüggésben a vállalkozás népszerűsítésére vagy áru ismertségének növelésére irányul. Széles értelemben a reklám közzététele kommunikációs eszközökkel történik, melyek közé tartozik a televízió, a rádió, a nyomtatott sajtó, az óriásplakátok, a city light, a streetshield, a direkt marketingeszközök, az online reklám (pl. banner) stb. A Grtv2. 3. § *n)* pontja értelmében sajtótermékek minősülnek „az időszaki lap egyes lapszámai, a rádió- és televízió-műsor, a könyv, a röplap és az egyéb szöveges kiadvány – ide nem értve a bankjegyet és az értékpapírt –, a zeneművet, grafikát, rajtot vagy fotót tartalmazó kiadvány, a térkép, a nyilvános közlésre szánt műsoros filmszalag, videokazetta, videolemez, hangszalag és hanglemez, továbbá bármely más tájékoztatást vagy műsort tartalmazó, nyilvános közlésre szánt technikai eszköz”. Ez a meghatározás pontosan megegyezik a sajtótörvény 20. § *b)* pontjának fogalom meghatározásával.

A támadott rendelkezés szerint a hatóság, illetve a bíróság előzetesen „*megtiltja*” a közzétételt. Ez a rendelkezés eltérést jelent az Fftv.-nek a jogkövetkezmények megállapítására vonatkozó szabályaitól. Az Fftv. 47. § (1) bekezdése – egyebek mellett – kimondja: „Ha a fogyasztóvédelmi hatóság eljárása során megállapítja a (...) fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértését, az eset összes körülményeinek – így különösen a jogsértés súlyának, a jogsértő állapot időtartamának, a jogsértő magatartás ismételt tanúsításának, illetve a jogsértéssel elért előny – figyelembevételével és az arányosság követelményének szem előtt tartásával az alábbi jogkövetkezményeket állapíthatja meg:

- a) elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését,
- b) megtilthatja a jogsértő magatartás további folytatását” (...).

A Grtv2. 27. §-a elsődlegesen a *reklámozót érintő korlátozás*. Ugyanis a Grtv2. 3. § *l)* pontja szerint a reklámozó az, „akinek érdekében a reklámot közzéteszik, illetve aki a reklámot megrendeli.”

3. Az Alkotmánybíróság a sajtószabadság korlátozásával kapcsolatos gyakorlata és a vizsgált rendelkezés összevetése alapján a következőket állapítja meg.

3.1. Az Alkotmánybíróság megerősíti, hogy a sajtószabadság érvényesülésének lényeges garanciája a kifejezésre juttatandó gondolatok előzetes, tartalmi szempontú vizsgálatának tilalma. A közlés ilyen korlátozása csak kivételes esetekben, rendkívül szűk körben, pontosan körülhatárolt módon minősülhet alkotmányosnak.



Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az egyéni megszólalásról, az új szellemi elgondolásról, a közügyek megvitatásához hozzájáruló termékekről hírt adó, népszerűsítő, értékesítésüket előmozdító közlésekre az azokhoz kötődő gazdasági érdekek meghatározó vagy kizárólagos voltától függően vonatkozik az Alkotmány 61. §-ának védelme.

Jelen esetben a potenciális előzetes közlési tilalom a Grtv2. elnevezése alapján az üzleti célú kereskedelmi kommunikációra (hirdetésre) vonatkozik. A szabályozás nem írja elő a közlésre szánt vélemény tartalmának kötelező előzetes közhatalmi ellenőrzését, így nem tekinthető cenzúrának.

Ezért az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a vizsgált rendelkezés nem határozza meg alapvetően az Alkotmány 61. § (2) és (3) bekezdésében elismert és védett sajtószabadság érvényesítésének és védelmének irányát, és nem vonatkozik a sajtószabadságról szóló törvény koncepciójának lényeges elemére.

Következésképpen az Alkotmánybíróság szerint a Grtv2. 27. §-ában foglalt rendelkezés nem tartozik abba a körbe, amelyet az Alkotmány 61. § (3) bekezdésének formai előírása alapján a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvényben kell szabályozni.

3.2. Jelen esetben a hatóság döntési jogosultsága magában foglalja a sajtótermékben vagy más reklámhordozón történő közlések előzetes közhatalmi ellenőrzését és tiltását.

Az előzetes ellenőrzés lehetősége a Grtv2. 27. §-ának rendkívül általános megfogalmazása miatt a közlések rendkívül széles körére vonatkozik. Beletartoznak például az időszaki lapok, könyvek és más nyomtatott sajtótermékek népszerűsítésére, ismertségük növelésére, értékesítésük előmozdítására irányuló közlések. Az előzetes tiltás szintén vonatkozhat más kulturális termékek, szolgáltatások (pl. kiállítások) népszerűsítésére, valamint a politikai tárgyú, közügyekkel foglalkozó sajtótermékek és más információhordozók hirdetéseiére.

Továbbá az Alkotmánybíróság tekintetbe vette azt is, hogy a sajtótermékben lévő reklámok közzétételének előzetes hatósági tiltása magának a sajtóterméknek a megjelenését is akadályozhatja időlegesen. Ezért a tiltás közvetve olyan közlések nyilvános megjelenését is hátráltathatja, amelyek nem reklámok, hanem az Alkotmány 61. §-ának kiemelt védelmében részesülő szólásnak, véleménynyilvánításnak minősülnek.

A vizsgált szabályozásban a közlés előzetes hatósági megtiltása nincs más feltételhez kötve, mint hogy a reklám a „gazdasági reklámtevékenységre vonatkozó rendelkezésbe” ütközzön. *Bármilyen szabályszegés észlelése automatikusan* a tiltás szankciójával jár. A hatóságnak nincs mérlegelési lehetősége, köteles tiltó határozatot hozni. [Elentétben az Fftv. 47. § (1) bekezdésével, amely az arányosság elvének megfelelő mérlegelést vár el a fogyasztóvédelmi hatóságtól.] A szabályozás nem rendelkezik az

előzetes tiltásra vonatkozó döntéshozatali eljárásról, így nem foglal magában garanciális rendelkezéseket sem.

Az Alkotmánybíróság szerint egyéni jogsértés megelőzésére irányuló érdek vagy konkrét közérdekű cél kivételesen szükségessé teheti az előzetes közlési korlátozást. De ez csak akkor érvényesíthető alkotmányosan a sajtószabadsággal szemben, ha határozott biztosítékok állnak rendelkezésre az indokolatlan alapjog-korlátozás elkerülésére.

Az Alkotmánybíróság megerősíti azt az Alkotmány 61. §-án alapuló követelményt, hogy a törvényalkotónak pontosan meg kell jelölnie a szabadság előzetes korlátozhatóságának okait és a korlátozás hatálya alá tartozó közlések körét. [13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001, 177, 202.] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben irányadónak tekinti azt a megállapítást is, amely szerint az Alkotmány 61. § (2) bekezdése szempontjából garanciális jelentőségű, hogy a hatóság döntéshozatali eljárása áttekinthető és követhető legyen. [46/2007. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2007, 592.; 71/2009. (VI. 30. AB határozat, ABK 2009. június, 765, 770–772.] Amennyiben a jogalkotó a sajtószabadság gyakorlásával kapcsolatban meghatározott tilalmak megszegése esetére súlyos szankciót kíván alkalmazni, akkor a sajtószabadság kiemelt alkotmányos jelentőségének szem előtt tartásával kell mérlegelnie, hogy mely fórum előtt, milyen eljárási rendben, milyen jogsértéshez fűzi a jogkövetkezményt. [34/2009. (III. 27.) AB határozat, (ABK 2009. március, 273.)] Továbbá az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozza, hogy a nem a bíróságtól származó rendelkezési jogosultság a közlés átmeneti megtiltására, az egyéb feltételek pontosabb meghatározása esetén is, csak az intézkedés ideiglenességének pontos időbeli korlátozása mellett lehet elképzelhető. [Előszőr: 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85, 97.] Következésképpen az Alkotmány 61. §-a az egyébként gyengébb alkotmányos védelemben részesülő kereskedelmi közlések esetén is megköveteli az indokolt korlátozással érintett közlések körének pontos körülírását, a kiszámítható hatósági döntéshozatalt, valamint a korlátozás indokaihoz mérten arányos jogkövetkezmények előírását.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Grtv2.-nek az előzetes tiltást megalapozó 27. §-a rendkívül általános megfogalmazású, és a Grtv2. fogalmi rendszeréhez képest nem tartalmaz szűkítést, pontosítást. Ezért a vizsgált szabályozás a véleményszabadság és azon belül a sajtószabadság aránytalan korlátozására ad módot.

Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Grtv2. 27. §-a ellentétes az Alkotmány 61. § (2) bekezdésével. Következésképpen az Alkotmánybíróság a Grtv2. 27. §-ának megsemmisítéséről rendelkezett.

## VI.

Az egyik indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak utólagos absztrakt normakontroll keretében azt kellett megvizsgálnia, hogy a Grtv2.-nek a *szexuális ingerkeltés-*

re irányuló áruk reklámját tiltó 9. § (3) bekezdése ellentétes-e a jogállamiságból következő normavilágosság követelményével [Alkotmány 2., továbbá § (1) bekezdés], továbbá sérti-e a média-vállalkozások vállalkozáshoz való jogát [Alkotmány 9. § (1) bekezdés].

1. Az indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére hivatkozva azt kifogásolta, hogy a Grtv2. 9. § (3) bekezdése „bizonytalan megfogalmazású, nem értelmezhető megfelelően”. A támadott rendelkezés szerint tilos az olyan áru reklámja, amely „rendeltetése szerint szexuális ingerkelésre irányul”.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. A normavilágosság sérelme miatt akkor állapítható meg az alkotmányellenesség, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot, illetve teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak, aminek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára. [Összegezve: 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 378.] Alkotmány-sértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései olyannyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő, s a jogalkotási fogyatékos az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság sérelmét idézi elő. [Összegezve: 57/2009. (V. 20.) AB határozat, ABK 2009. május, 549, 555.]

Az Alkotmánybíróság megsemmisíti a normát, ha a bizonytalan vagy ellentmondásos megfogalmazás alapjog érvényesítését gátolja. [21/1993. (II. 2.) AB határozat, ABH 1993, 172, 180.; 13/2001. (I. 14.) AB határozat, ABH 2001, 177, 201.] Hasonló megfontolásból ítéli meg szigorúbban az Alkotmánybíróság a büntetőjogi normák egyértelműségét. [30/1992. (I. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176.; 47/2000. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2000, 377, 379.]

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben kiemeli azokat az általános, elvi szempontokat, amelyeket az Emberi Jogok Európai Bírósága fogalmazott meg a normák előreláthatóságával kapcsolatban. Eszerint az az elvárás a jogalkotóval szemben, hogy „lehetővé tegye az állampolgár számára, hogy magatartását a törvényhez igazítsa: képesnek kell lennie – hogyha szükséges, jogi tanácsadó segítségével – arra, hogy a körülmények által indokolt ésszerű mértékben előre láthassa, milyen következményekkel járhat magatartása. Ez nem azt jelenti, hogy e körülményeknek teljes bizonyossággal kell előreláthatónak lenniük: a tapasztalat azt mutatja, hogy ez a célkitűzés elérhetetlen. Habár a bizonyosság nagyban kívánatos volna, megvalósítása a szabályozás végső mértékét eredményezhetné, holott a törvénynek tartania kell az iramot a mindig változó körülményekkel. Ezért sok törvényt kikerülhetetlenül csak olyan kifejezések használatával lehet megfogalmazni,

amelyek többé-kevésbé homályosak, és amelyek értelmezése és alkalmazása a gyakorlatra vár (ld. *Sunday Times v. Egyesült Királyság* (no. 1) ítélet, 1979. április 26., Series A no. 30., 31. o., 49. bek.; *Kokkinakis v. Görögország* ítélet, 1993. május 25., Series A no. 260-A, 19. o. 40. bek.). A bíróságok jogalkalmazási tevékenységének éppen az az értelme, hogy a bíróságok feladata a fennmaradt értelmezési kételyek elosztatása (ld. *mutatis mutandis* a *Cantoni v. Franciaország* ítélet, 1996. november 15., Reports 1996-V, 1628. o. 32. bek.). A törvényektől – amelyek eleve sem rendelkezhetnek minden lehetőségről – megkívánt pontosság szintje jelentős mértékben függ a szóban forgó jogszabály tartalmától, a szabályozni kívánt területtől, a jogszabály címzettjeinek számától és jogállásától (ld. a korábban idézett *Vogt v. Németország* ítélet, 24. o. 48. bek.).” (*Rekvényi kontra Magyarország*, 1999. május 20-i ítélet, para. 34.)

Jelen ügyben a „rendeltetése szerint szexuális ingerkelésre irányuló áruk” szövegrésszel kapcsolatban az indítványozó nem jelölt meg és az Alkotmánybíróság sem talált olyan konkrét indokot, amely a normák általános megfogalmazásából szükségszerűen következő jogértelmezésen túlmenő megértési problémára utalna.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványi részt, amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére hivatkozva kifogásolta a Grtv2. 9. § (3) bekezdését.

2. Az indítványozó a média-vállalkozások vállalkozáshoz való jogával is ellentétesnek tartotta a Grtv2. 9. § (3) bekezdését.

2.1. Az Alkotmánybíróság először az 54/1993. (X. 13.) AB határozatban fejtette ki: „A vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos 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 való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. (ABH 1993, 341–343.)

Tehát az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében meghatározott vállalkozás joga alapjognak minősül, amely az Alkotmány 8. §-ának megfelelően korlátozható. Mivel a vállalkozáshoz való jog a foglalkozás szabad megválasztásához való jog egyik aspektusa, ezért az Alkotmány „bárkinek



(tehát nemcsak a természetes személyeknek) biztosítja a vállalkozási, üzleti tevékenység kifejtését”. (Először: 327/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 609.)

Az alapjog-korlátozás általános feltételeit a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatban fogalmazta meg az Alkotmánybíróság. „A munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. E korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve az objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. (A vizsgált ügyben például a taxis vállalkozás gyakorlását korlátozzák a kaucióra és az autó állapotára, vizsgáztatására stb. vonatkozó előírások; alanyi korlát a vizsgakötelezettség; tárgyi, azaz a vállalkozni kívánó személyi tulajdonságaitól teljesen független korlát a kiadható engedélyek számának meghatározása.) (...) A háromféle korlátozás alkotmányosságát (...) más-más, egyre szigorúbb mércével kell elbírálni. Az alkotmányosság értékelésének vázolt módszertana szerint a szükségesség és arányosság kritériumait lehet lazítani vagy szorítani attól függően, hogy a vállalkozáshoz való jog milyen fajta korlátozásáról van szó.” (ABH 1994, 117, 121–122.)

Ezt erősítette meg a 1105/B/1993. AB határozat: „Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a „vállalkozás alapjogát érintő állami korlátozások alkotmányossága eltérő mérték alapján minősül aszerint, hogy az állam a vállalkozás gyakorlását, vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e. A vállalkozáshoz való jogot az veszélyezteteti leg súlyosabban, ha az állam a vállalkozót valamely vállalkozói tevékenység folytatásából teljesen kizárja és ezáltal a vállalkozó azt nem választhatja.” (ABH 1994, 640.)

Tehát a teszt szerint a vállalkozáshoz való jog esetében a jogkorlátozási vizsgálat első lépésben arra terjed ki, hogy a szabályozás korlátozza-e a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását. A foglalkozás gyakorlását érintő korlátozásnál szigorúbb alkotmányossági megítélés alá tartozik, ha a szabályozás a foglalkozás szabad megválasztását korlátozza, és ezen belül is más a megítélésük az alanyi, illetve a tárgyi korlátoknak.

Az Alkotmánybíróság számos ügyben a teszt első elemének alkalmazásával választ adott a felmerült alkotmányossági kérdésre. „A közterület használatának megtiltása a vállalkozás megválasztásának és gyakorlásának szabadságát nem érinti. A vállalkozáshoz való jogból senkinek sem származik joga arra, hogy tevékenységét meghatározott területen, különösen a közterület meghatározott részén gyakorolja.” (1051/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1483, 1485.) Az Alkotmánybíróság egy másik ügyben azt állapította meg, hogy nem tartozik a vállalkozáshoz való jog által védett körbe, hogy a vállalkozó egy adott helyen (üzletben) folytassa a tevékenységét. Az ideiglenes vagy végleges „üzletbezárással érintett személy (a vállalkozó) a szankció alkalmazását követően is élhet vállalko-

zási jogával, de ezt valamely más üzletben kell gyakorolnia.” (685/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1374–1375.)

Az Alkotmánybíróság a teszt második elemét, az objektív és a szubjektív szempontok alkotmányossági mérlegelését a 3/2001. (I. 31.) AB határozatban összegezte, és megállapította: „A vállalkozás engedélyhez, illetve a konkrét tevékenység igazolványhoz kötése, amelynek megszerzéséhez vizsgát kell tenni, nem is szükségtelen és nem is aránytalan korlátozása a vállalkozás, illetve a foglalkozás szabad megválasztásának.” (ABH 2001, 68, 80–81.)

2.2. Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való jogra vonatkozó gyakorlata alapján ítélte meg az indítványban felvetett problémát.

Jelen ügyben az indítványozó a média-vállalkozások védelmében lépett fel. Az indítvány összefüggésében ezek a vállalkozások nem a reklámozók [Grtv2. 3. § *l*) pont], hanem a reklám közzétevői [Grtv2. 3. § *k*) pont] közé sorolhatók. Vagyis itt az indítványozó nem azok jogsérelmét állította, akik érdekében a reklámot közzéteszik, illetve, akik a reklámot megrendelik (tipikusan az áru előállítói, forgalmazói), hanem azok jogvédelme érdekében lépett fel, akik a reklám közzétételére alkalmas eszközökkel rendelkeznek, és azok segítségével a reklámot megismerhetővé teszik („médiavállalkozások”). (Továbbá az indítvány nem érintette az interneten történő kereskedelem speciális aspektusait sem.)

A Grtv2. támadott 9. § (3) bekezdése minden vállalkozás számára tiltja az olyan áru reklámját, amely rendeltetése szerint szexuális ingerkeltésre irányul. Ugyanakkor a (4) bekezdés alapján a tilalom nem vonatkozik „a szexuális terméken, továbbá a szexuális termékek üzletén belül elhelyezett reklámra.”

A szabályozás alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a 9. § (3) bekezdése nem érinti általánosságban a sajtó- és más médiatermékek előállítóinak vállalkozáshoz való jogát. Ugyanis a sajtó-, illetve médiatevékenység mint foglalkozás (vállalkozás) szabad megválasztását nem akadályozza, és a vállalkozás gyakorlásának lényegére sincs kihatással.

A Grtv2. 9. § (3) bekezdése – elvileg – egyedül azoknál a vállalkozásoknál jelenthet korlátozást, amelyek kifejezetten szexuális ingerkeltésre irányuló rendeltetésű áruk reklámozására jönnek létre. A Grtv2. ezek piacra lépését sem zárja ki, mert a 9. § (4) bekezdése alapján a szexuális termékek üzletén belül elhelyezhetők, tehát a szabályozás nem állít akadályt a vállalkozás megválasztása elé.

Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban emlékeztet arra, hogy a 794/B/1999. számú határozatban – a véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggésben – arra a következtetésre jutott, hogy nem alkotmányellenes „a szexuális szolgáltatás hirdetésében való közreműködés” megtiltása a szexuális árunak nem minősülő sajtótermékekben. Az Alkotmánybíróság abban az ügyben a szólásszabadság korlátozásának arányossági vizsgálata körében értékelte, hogy „a szabályozás nem általános közzétételi tilalmat ve-

zet be, hanem a hirdetéseket a sajtótermékek egy meghatározott körébe szorította vissza.” (ABH 2004, 1379, 1386.)

Az Alkotmánybíróság figyelembe vette azt is, hogy a vállalkozáshoz való joggal összefüggésben akkor állapított meg alkotmányellenességet, amikor „a jogalkotó a foglalkozás szabad megválasztásához, az adott vállalkozás gyakorlásához való jogot egyes piaci szereplőktől meghatározatlan időre teljes egészében elvonta.” A műsorszolgáltatási jogosultság pályázat nélküli meghosszabbításáról hozott határozat indokolása szerint: „Különösen nagy súllyal esik latba, hogy mindez a tömegtájékoztatás területén történt. Az Alkotmány 61. § (2) bekezdésében biztosított sajtószabadság és az Alkotmány 61. § (4) bekezdésébe foglalt, a tájékoztatási monopóliumok létrejöttének megakadályozására vonatkozó alkotmányos cél ugyanis a minél nyitottabb, sokszínűbb, és legalább elméletileg mindenki számára hozzáférhető médiapiac létrehozatalát és fenntartását igényli.” [71/2009. (VI. 30.) AB határozat, ABK 2009. június, 765, 770.]

Következésképpen az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy jelen ügyben nem állapítható meg a vállalkozáshoz való jog sérelme, ezért a Grtv. 9. § (3) bekezdése nem ellentétes az Alkotmány 9. § (2) bekezdésével.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Grtv. 9. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

## VII.

1. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta azokat az *alkotmányjogi panaszokat* és konkrét normakontrollra irányuló *bírói kezdeményezéseket*, amelyek a Grtv.-nek a dohányreklámok tilalmára vonatkozó rendelkezéseit kifogásolták. Ezek az indítványok a Grtv. 2.-nek a *dohányreklámok tilalmát* érintő 13. § (1) bekezdését, a (2) bekezdés második fordulatát és a (4) bekezdés *b)* pontját kifogásolták az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, a 9. § (2) bekezdésére és a 61. §-ára hivatkozva.

Az indítványok alapjául szolgáló közigazgatási ügyek egyik részében a hatóság üzletek homlokzatán elhelyezett, dohánytermékre utaló felirat, reklámszöveg, napvédő ponyva miatt állapított meg törvénysértést. Az ügyek másik részében a hatóság azt minősítette törvénysértőnek, hogy a dohánygyár nyereményjátékban való részvételre szóló felhívást helyezte el a forgalomba hozott termékben.

A konkrét ügyek kapcsán az indítványozók kifogásolták az alkalmazott jogszabályi rendelkezések („eladás helye”, „árubemutató”, „árfeltüntetés”, „áru elérhetőségét jelző eszköz”) bizonytalan megfogalmazását. Álláspontjuk szerint az alkotmányban elismert véleményszabadsággal nincs összhangban a Grtv. olyan értelmezése, amely teljesen kizárja a kommunikációt a dohánygyárak és a fogyasztók között. Ezért csak olyan szabályozás fogadható el, amely alapján lehetőség van dohányreklám elhelyezésére az eladási hely külső homlokzatán, valamint a tényle-

ges vevőknek szóló reklám (nyereményjáték-felhívás) közlésére.

Szintén a véleményszabadsággal összefüggésben hivatkoztak az indítványozók a vállalkozáshoz való jogra. Álláspontjuk szerint a dohánygyárak és a fogyasztók közötti kereskedelmi célú kommunikáció nélkül nem valósulhat meg a vállalkozás szabadsága.

Összességében az indítványozók úgy értékelték a Grtv. módosításait, hogy azok kellő súlyú alkotmányos indok nélkül teljesen megtiltották a dohányreklámokat, ami ellentétes a véleménynyilvánítás szabadságával.

2. Az Alkotmánybíróság a dohányreklámokkal kapcsolatos indítványok elbírálásakor a jelen határozat indokolásának IV. pontja mellett a 37/2000. (X. 31.) AB határozatot tekinti irányadónak.

A határozat értelmében „a dohányáruról szóló kereskedelmi információk esetében kiemelt jelentősége van annak, hogy az Alkotmánybíróság a gazdasági reklámozás terén a véleménynyilvánítás egyéb formáinál szélesebb körű állami beavatkozás lehetőségét ismeri el. A dohánytermékek ugyanis minden kétséget kizáróan rendkívül ártalmasak az egészségre. Ebből következik, hogy a reklámok címzettjei, vagyis a lehetséges fogyasztók megfelelő tájékoztatáshoz való joga különös garanciákat igényel. Emellett a dohányreklámokat szabályozó normák vizsgálatakor a kifejezés szabadságával szemben kellő súllyal kell figyelembe venni az állam alkotmányos kötelezettségét a gyermekek védelmére [Alkotmány 67. § (1) bekezdés].” (ABH 2000, 296.)

Az Alkotmánybíróság a 37/2000. (X. 31.) AB határozatban a következőképpen összegezte álláspontját: „az állam a dohányáruról szóló reklámjának szabályozásakor eleget tett az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből és 70/D. § (1) bekezdéséből következő intézményes élet- és egészségvédelmi kötelezettségének, és teljesítette az Alkotmány 67. § (1) bekezdésén alapuló kötelezettségét a gyermekek megfelelő testi és szellemi fejlődésének védelmére. Ebből következik, hogy az Alkotmányból nem vezethető le a dohányáruról szóló reklámjának teljes tilalma. Mindez nem zárja ki azt, hogy a jogalkotó további korlátozásokat fogalmazzon meg, amennyiben azokra szükség van az állampolgárok megfelelő tájékoztatása, továbbá életének, egészségének védelme érdekében. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a dohánytermékek reklámját érintő tilalmak és korlátozások akkor felelnek meg az Alkotmány 61. §-a által támasztott követelményeknek, ha azokat az állampolgárok életének, egészségének védelme, illetve a gyermekek megfelelő testi és szellemi fejlődésének védelme kelően indokolja.” (ABH 2000, 299.)

3. Az Alkotmánybíróság tekintetbe vette a 37/2000. (X. 31.) AB határozat meghozatala utáni változásokat az Európai Unió jogában és Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeiben.

3.1. A reklám mint szolgáltatás szabad forgalma és a reklámhordozó mint áru szabad forgalma az Európai Unió



belső piacán érvényesülő szabadságok közé tartozik. Ugyanakkor a reklám szabadsága nem jelent korlátok nélküli szabadságot. Az Unióban nincs egységes reklámszabályozás, de a tagállamok cselekvését több részterületen, így a dohányreklámok terén is, uniós normák szabályozzák. A 89/552/EGK irányelv megtiltotta a dohánytermékek reklámozását a televízióban, majd az irányelvet módosító 97/36/EK irányelv kimondta, hogy a dohánytermékek előállítói nem szponzorálhatnak műsorokat a televízióban. A 98/43/EK irányelv előírta, hogy a tagállamoknak meg kell tiltaniuk a dohányreklámokat a közterületeken, a sajtóban, valamint meg kell tiltaniuk a dohánytermékek előállítóinak szponzori tevékenységét. Az Európai Bíróság 2000. október 5-én a 98/43/EK irányelvet megsemmisítette. A bíróság döntése értelmében az Európai Bizottságnak nem volt hatásköre a dohányárak reklámját tiltó szabályozásra. Ugyanakkor a bíróság határozata nem zárta ki a dohányreklámok meghatározott formáinak részleges tiltását, amennyiben az összhangban van az uniós szabadságokkal. (C-376/98. *Német Szövetségi Köztársaság kontra Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa.*)

Ezt követően (2003. május 26-án) az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa elfogadta a tagállamok dohánytermékek reklámozására és szponzorálására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítéséről szóló 2003/33/EK irányelvet. Az új dohányreklám-irányelv szabályozza a dohánytermékek reklámozását a televíziótól eltérő médiában, azaz a sajtóban és más nyomtatott kiadványokban, a rádiós műsorszórásban és az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokban. Szabályozza a rádióműsorok, valamint a több tagállamot érintő vagy több tagállamban zajló, illetve más módon, határokon átnyúló hatást gyakorló rendezvények vagy tevékenységek dohányipari cégek általi szponzorálását, beleértve a dohánytermékek ingyenes vagy árengedménnyel történő terjesztését is. Ugyanakkor nem tartoznak az irányelv alkalmazási körébe a reklámozás egyéb formái, úgymint a közvetett reklámozás, valamint a határokon átnyúló hatással nem rendelkező rendezvények vagy tevékenységek szponzorálása. Az irányelv megerősíti, hogy továbbra is a tagállamok hatáskörébe tartozik, hogy ezeket a kérdéseket az emberi egészség védelmének biztosítása érdekében a saját maguk által szükségesnek ítélt módon szabályozzák. [Bevezető (12) bekezdés; 1. cikk (1) bekezdés]

A 2003/33/EK irányelv a televízióra vonatkozó reklámtilalmat (89/552/EGK irányelv) kiterjeszti a rádióra; a sajtóra és más nyomtatott kiadványokra (kivéve a dohányipari szakembereknek szóló kiadványok, és a harmadik országbeli kiadványok); és a határon átnyúló hatást gyakorló rendezvények szponzorálására. (3-5. cikk.) Az irányelv nem kötelezi a tagállamokat mindenre kiterjedő reklámtilalomra, de lehetőséget ad a tagállamoknak szigorúbb rendelkezések elfogadására. A tagállamok ilyen esetben sem tilthatják meg, és nem korlátozhatják az irányelvnek megfelelő termékek és szolgáltatások szabad mozgását. (8. cikk.)

Hasonlóan a 98/43/EK irányelvhez, Németország indítványára az Európai Bíróság állást foglalt a 2003/33/EK irányelvről is. A felperes a közösségi jogalap hiányára, az áruk szabad mozgására és a versenyszabadságra hivatkozva kezdeményezte a sajtóra és a rádióra vonatkozó reklámtilalom (3. és 4. cikk) megsemmisítését. Az Európai Bíróság 2006. december 12-én hozott ítéletében megállapította, hogy az irányelv összhangban áll a közösségi joggal, ezért a keresetet elutasította. (C-380/03. *Német Szövetségi Köztársaság kontra Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa.*)

A dohánytermékek reklámozásával összefüggő rendelkezéseket tartalmaz továbbá az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa 2001/37/EK irányelve a tagállamoknak a dohánytermékek gyártására, kiszerezésére és árusítására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről.

3.2. Az Alkotmánybíróság figyelembe vette az Egészségügyi Világszervezet Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezményének kihirdetéséről szóló 2005. évi III. törvényt. Az ENSZ keretei között elfogadott keretegyezmény és jegyzőkönyveinek célkitűzése az, hogy megvédjék „a jelenlegi és a következő nemzedékeket a dohánytermék-fogyasztás és a dohányfüst-expozíció pusztító egészségi, szociális, környezeti és gazdasági következményeitől azáltal, hogy keretet adnak a Részes Felek által országos, regionális és nemzetközi szinten megvalósítandó dohányzásellenes intézkedésekhez, a dohányfogyasztás és a dohányfüst-expozíció előfordulási gyakoriságának folyamatos és számottevő csökkentése érdekében. (3. cikk.)

A keretegyezmény 13. cikke szabályozza a dohánytermékek reklámozását, promócióját és a szponzorálást. A 2. pont kimondja: „A Részes Felek, alkotmányukkal vagy alkotmányos alapelveikkel összhangban, belekezdnek az összes dohányreklámozás, -promóció és szponzorálás teljes betiltásába. Ebbe beletartozik, a jogi környezet és az adott Részes Fél számára rendelkezésre álló technikai eszközöktől függően, a saját felségterületéről kiinduló, határokon átnyúló reklámozás, promóció és szponzorálás átfogó betiltása. (...)” A 3. pont alapján az „a Részes Fél, amely alkotmánya vagy alkotmányos alapelvei következtében nincsen abban a helyzetben, hogy teljes tilalmat vezessen be, korlátozásokat alkalmaz minden dohányreklámozásra, -promócióra és szponzorálásra. (...)” Az államok konkrét intézkedéseiről rendelkező 4. cikk alapján a Részes Felek:

„a) megtiltanak minden olyan dohányreklámozást, promóciót és szponzorálást, amely dohányterméket olyan eszközzel népszerűsít, amely valótlan, félrevezető vagy megtévesztő, vagy amely alkalmas a termék jellemzőire, egészségi hatásaira, veszélyeire vagy kibocsátásaira vonatkozó téves benyomás keltésére;

b) előírják, hogy egészségi vagy egyéb megfelelő figyelmeztetések vagy üzenetek kísérjenek minden dohányreklámozást, és értelemszerűen, promóciót és szponzorálást;

c) korlátozzák azoknak a közvetlen és közvetett ösztönzőknek az alkalmazását, amelyek dohánytermékek vásárlására ösztönzik a lakosságot;

d) megkövetelik, amennyiben nincsen teljes tiltás, hogy a dohányipar az illetékes kormányzati hatóságok számára közölje a még nem betiltott reklámozásra és szponzorálásra fordított kiadásokat. E hatóságok belátásuk szerint ezeket az adatokat, a belső jogrendtől függően, hozzáférhetővé tehetik a lakosság és a Felek Konferenciája számára, a 21. Cikk rendelkezéseivel összhangban;

e) teljesen betilthatják, vagy olyan Résztes Fél esetében, amely alkotmánya vagy alkotmányos alapelvei miatt nincsen abban a helyzetben, hogy teljes betiltást rendeljen el, korlátozhatják a dohányreklámozást, promóciót és szponzorálást a rádióban, televízióban, nyomtatott sajtóban és értelemszerűen egyéb tömegtájékoztatói eszközökben, mint például az interneten, öt éven belül; és

f) megtilthatja, vagy olyan Résztes Fél esetében, amely alkotmánya vagy alkotmányos alapelvei miatt nincsen abban a helyzetben, hogy tilalmat rendeljen el, korlátozhatja a nemzetközi események, tevékenységek és/vagy az azokon résztvevők dohánygyárak általi szponzorálását.”

3.3. Az Alkotmánybíróság figyelembe vette továbbá, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága 2009-ben két döntésében azt hangsúlyozta, hogy a dohánytermékek reklámjának korlátozása és szankcionálása lényeges részét képezi annak a széleskörű stratégiának, amelyet az európai államok alkalmaznak a dohányzás ellen. A dohányreklámok esetében az alapvető közegészségügyi megfontolások elsőbbséget élvezhetnek az üzleti szempontokkal és akár a kifejezés szabadságával szemben is. (*Hachette Filipacchi Presse Automobile és Dupuy kontra Franciaország*, valamint *Société de Conception de Presse et d'Édition és Ponson kontra Franciaország*, 2009. március 5-i ítéletek.)

4. Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság a konkrét normakontrollra irányuló alkotmányjogi panaszok és bírói kezdeményezések elbírálásánál az alábbiakra alapozta döntését.

– Konkrét normakontrollra irányuló indítványok alapján a *normavilágosság* értékelésére a tartalmi alapjogi vizsgálat keretében kerülhet sor. A szabályozás akkor nyilvánítható alkotmányellenesnek, ha a bizonytalan normatartalom alapjogi sérelmet eredményez. (Indokolás III. rész 2–3. pont és VI. rész 1. pont.) Ebből az következik, hogy a szabályozás és a konkrét ügy kontextusában, a jogkorlátozás arányosságának értékelésekor kell mérlegelni, hogy alapjogi sérelemmel járt-e a bizonytalan normaszereket.

– Az indítványok a *vállalkozások kommunikációjának* korlátozását a szólásszabadsággal összefüggésben vetették fel, ezért az Alkotmánybíróságnak a vállalkozások véleménynyilvánítási szabadságáról kell állást foglalnia. (VI. rész 2. pont.)

– A tiltott vagy korlátozott *kereskedelmi közlés alkotmányos védelmének* megítéléséhez figyelembe kell venni

egyfelől a közlő személyét, a közlés célját és tárgyát (az üzleti cél súlyát), másfelől a jogszabályi korlátozás indokát és mértékét. (IV. rész.)

– A gazdasági közléseken belül a *dohány-reklám speciális megítélés* alá esik a dohánytermékek súlyos egészségkárosító hatása és hátrányos szociális, környezeti és gazdasági következményei miatt. Ezt tükrözik – az Alkotmánybíróság 37/2000. (X. 31.) AB határozatán túl – az ismertetett nemzetközi jogi és európai uniós szabályozási változások. (VII. rész 2–3. pont.)

Az indítványozók kétfajta cselekmény alapjogi védelmét igényelték az Alkotmánybíróságtól: dohánytermék elnevezését tartalmazó feliratok elhelyezését üzletek külső homlokzatán; valamint a fogyasztóknak szóló, nyerevényjátékban való részvételre történő felhívás elhelyezését a dohánytermék dobozában. Az Alkotmánybíróság a konkrét normakontroll keretében a kifogásolt közigazgatási és bírósági eljárások tárgyához igazodva végezte el a támadott normák vizsgálatát.

5. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján először azokat az indítványi elemeket vizsgálta meg, amelyek a Grtv.-nek az *eladási helyre* vonatkozó szabályozását kifogásolták a normavilágosság követelményére és tartalmi alapjogi sérelemre hivatkozva. Az indítványozók elsődlegesen azt sérelmezték, hogy a kifogásolt normák – a bizonytalan fogalomhasználat miatt – nem alkalmazhatók egységesen, ami jogbizonytalanságot okoz.

5.1. A Grtv. 13. § (1) bekezdése kimondta: „Tilos közléteni dohányáru reklámját.” A 13. § (4) bekezdés b) pontja szerint az (1) bekezdésben foglalt tilalom nem terjed ki „a dohányáru eladási helyén való bemutatására és árfeltüntetésére”. A bírói kezdeményezések szerint az „eladási hely” fogalma nem kellően konkrét a jogalkalmazó számára. Az alkotmányjogi panaszok azt kifogásolták, hogy a konkrét ügyekben a közigazgatási hatóságok és a bíróságok úgy értelmezték az eladási hely fogalmát, hogy abba nem tartozik bele az üzlet külső frontja (homlokzat, üzletportál). Az indítványok az eladási hellyel összefüggésben kifogásolták az „árubemutatót”, „árfeltüntetést”, „áru elérhetőségét jelző eszköz” törvényi fogalmait.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint önmagában az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő normavilágosságra hivatkozva nem kifogásolható, hogy a Grtv.-beli kivétel szabály nem vonatkozik az üzletek külső frontján (cégtábla, üzletnévtábla), a bejárat mellett-felett, a bevásárlóközpontok folyosóin lévő dohányshopok külső-felső homlokzatán lévő (világító neon) reklámtáblán, illetőleg az üzlettéren kívül elhelyezett dohányáru-márkajelzésekre. „A jogbiztonságból nem következik a jogalkotónak olyan kötelezettsége, hogy minden fogalmat minden jogszabályban külön meghatározzon. Ha a jogrendszer valamelyik eleme már tartalmaz egy adott fogalomra vonatkozó meghatározást, akkor az – eltérő rendelkezés hiányában – más jogszabályok alkalmazása során is érvényesül.” [71/2002. AB határozat, ABh 2002, 417, 424.]



Az Alkotmánybíróság tekintetbe vette azt is, hogy a Grtv.-nek egységes bírói értelmezése alakult ki (Legf. Bír. Kfv. III. 37.021/2004. és Kfv. IV. 37.304/2005/9. számú ítélete), és azt követte a jogalkotó a Grtv2.-ben. Az eladási helyet pontosító és a Grtv.-hez képest szűkítő törvényi rendelkezés alapján a reklámtilalom nem vonatkozik „az üzletben a dohánytermékek forgalmazására vonatkozó külön jogszabály szerint a dohánytermék forgalmazására szolgáló elkülönített helyen elhelyezett, kizárólag a dohányáru megnevezését, illetve árát megjelenítő olyan reklámra, amely dohánytermék-márkaneként nem haladja meg az A/5 (148×210 mm) méretet, és összességében a dohánytermék forgalmazására szolgáló elkülönített hely dohánytermékhez való hozzáférés lehetőségét biztosító homlokzati felületének húsz százalékát, de legfeljebb üzletenként az A/1 (594×841 mm) méretet.” [Grtv2. 19. § (4) bekezdés c) pont.]

Az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a Grtv. 13. § (4) bekezdés b) pontjának értelmezése egységessé vált, a norma általános szerkezetéből adódó jogértelmezési kérdéseket a bírói gyakorlat megválaszolta. Következésképpen az Alkotmánybíróság a normavilágossággal összefüggő indítványi elemeket elutasította.

5.2. Az indítványozók releváns tartalmi kifogása szerint a dohányreklámok (a konkrét esetekben márka-feliratok) tilalma az üzletek homlokzatán, külső frontján teljesen ellehetetleníti, illetve aránytalanul korlátozza a kereskedelmi szólásszabadságot.

Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a vizsgált esetben a szabályozás nem lehetetleníti el teljesen a kereskedelmi kommunikációt. A logót, márkafeliratot tartalmazó dohányreklámok tilalma az üzletek homlokzatán korlátozza a kereskedelmi szólás, azon belül a reklámozás lehetőségét.

A korlátozás és a véleményszabadsággal védett értékek viszonyának megítélésénél az Alkotmánybíróság irányadónak tekinti a 473/B/2005. AB határozat megállapítását az épületek falán elhelyezett üzletfeliratokról. A vállalkozások üzletfeliratainak „célja elsődlegesen valamely áru vagy szolgáltatás népszerűsítése, ismertté tétele, és nem a demokratikus párbeszédben való részvétel előmozdítása”, ezért nem állnak összefüggésben a véleményszabadság alapértékeivel. (ABK 2009. január, 62, 64.) Ezt a megállapítást az Alkotmánybíróság azzal egészíti ki, hogy az üzletek homlokzatán elhelyezett logók és márkafeliratok nem tartalmaznak közérdekű információt, és nem sorolhatók az egyéni önkifejezés alkotmányosan védett tartományába sem.

Jelen ügyben a támadott szabályozás nem az üzletet működtető vállalkozások kereskedelmi kommunikációját korlátozza, hanem a dohánygyárakat, amelyek szerződés alapján a versenytársakat és más vállalkozásokat korlátozó vagy kizáró jogokat szereztek a hirdetésnek minősülő felirat elhelyezésére a kültéri homlokzaton. A reklámozó vállalkozásnak ebben a helyzetben az üzleti érdeke az, hogy a dohánytermék értékesítését előmozdítsa, a fogyasztást ösz-

tönző márkanév megjelenjen a dohánytermékeket árusító üzlet külső frontján.

A korlátozó szabályozás abba a nemzetközi és hazai általalakulási folyamatba illeszkedik, amelynek célja, hogy csökkenjenek a dohánytermékek súlyos egészségkárosító hatásai és a dohányfogyasztás által okozott hátrányos szociális, környezeti és gazdasági következmények. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez a közérdekű cél szükségessé teszi a dohánytermékek kereskedelmével kapcsolatos gazdasági reklámok közlésének korlátozását.

Az Alkotmánybíróság a kifogásolt szabályozást összevetette az elérni kívánt közérdekű céllal. E körben tekintetbe vette, hogy a korlátozás a kereskedelmi kommunikáció legkevésbé védett elemei közé tartozó közlést érinti. A korlátozás egyértelműen arra irányul, hogy a dohánygyárak kevésbé tudják fogyasztásra ösztönözni a potenciális fogyasztókat. Ugyanakkor ez a korlátozás nem zárja ki, hogy a tényleges fogyasztók a gyártóktól információhoz jussanak a különféle dohánytermékekről az üzletek eladási (forgalmazási) helyein. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a korlátozás nem éri el a vállalkozáshoz való jog alkotmányosan védett tartományát, mert nem korlátozza a foglalkozás szabad megválasztását, és nem állít a foglalkozás gyakorlása elé alanyi vagy tárgyi akadályt.

[Ehhez hasonlóan a közterületekkel összefüggésben a 1051/B/1999. AB határozatban: „A közterület használatának megtiltása a vállalkozás megválasztásának és gyakorlásának szabadságát nem érinti.” (ABH 2002, 1483, 1485.) Nem sérti a tulajdonjogot, ha a felfelület tulajdonosán túl a közterület tulajdonosának hozzájárulása is szükséges a közterülettel közvetlenül határos felfelületeken plakátok elhelyezéséhez, mert a plakátok elhelyezésére vonatkozó korlátozás nem vonja el a tulajdont, és nem zárja ki a használati jogok érvényesülését. 78/2009. (VII. 10.) AB határozat, ABK 2009. július-augusztus, 912.]

6. Az Alkotmánybíróság külön vizsgálta azokat az indítványi elemeket, amelyek azt kifogásolták, hogy a Grtv. 13. §-ának rendelkezései alapján tilos információközlések – a konkrét esetekben: a fogyasztóknak szóló, nyereményjátékokban való részvételre történő felhívások – elhelyezése a dohánytermék dobozában. A Grtv. 13. § (1) bekezdése tiltja a dohányáru reklámjának „közvetítését”, míg a 13. § (4) bekezdés b) pontja alapján a tilalom nem terjed ki „a dohányáru eladási helyén való bemutatására és árfeltüntetés”-re.

6.1. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a termékdobozban elhelyezett információközlések (pack insert vagy doboz-inzert) részben eltérő alkotmányos megítélés alá esnek, mint az üzletek külső homlokzatán elhelyezett feliratok és logók. Az utóbbi közlés minden esetben bárki, így gyermekek számára is hozzáférhető, és kizárólagosan vagy meghatározóan a termék fogyasztására ösztönöz. Ezzel szemben a doboz-inzert címzettjei a *tényleges fogyasztók*. Az információ tipikus esetben (bolti értékesítésnél) a

fogyasztók előre meg nem határozott köréhez, törvényben lehetővé tett direkt marketing alkalmazásakor pedig előre meghatározott fogyasztókhoz juthat el.

További különbség, hogy a termékdobozban elhelyezett információ nem feltétlenül ösztönöz fogyasztásra. Annak ellenére, hogy nehéz elvi határvonalat húzni az intézményi és információs hirdetés, illetve a fogyasztásra ösztönző reklám között, megállapítható, hogy a doboz-inzert tartalmazhat semleges terméktájékoztatót, a fogyasztó informált választását segítő adatokat, a gyártó gazdasági helyzetéről vagy gazdaságpolitikai álláspontjáról szóló tájékoztatót, vagy akár kulturális információt is. Ezek a közlések nem választhatók el teljesen a gyártó elsődleges céljától, vagyis a termék értékesítésétől, de a lehetséges információtartalom sokféleségét mégsem lehet figyelmen kívül hagyni.

6.2. Az Alkotmánybíróság eljárása során tekintetbe vette, hogy Grtv. alkalmazásakor a bírói gyakorlat egységessé vált a tekintetben, hogy a Grtv. 13. § (1) bekezdése szerinti „közvetétel” megvalósul a reklám termékdobozban történő elhelyezésével.

A Legfelsőbb Bíróság irányadó döntése szerint a doboz-inzert elhelyezésével széles körben fennáll a megismerés lehetősége, és a termék felbontásával a tényleges megismerés is megtörténik. A dohánygyár azzal a céllal helyezi el a reklámokat (felhívásokat) a dobozokban, hogy a célközönség megismerje azokat, és így kifejtse a reklámozó által megkívánt hatást (a fogyasztásra ösztönzést). A termékdobozban elhelyezett gazdasági reklám tartalmú tájékoztatók átlépik az árubemutató határát, valamint azok tipikusan nem az eladási helyen, hanem azon túl fejtik ki hatásukat, ezért a doboz-inzertek sértik a Grtv. 13. § (1) bekezdését, és nem tartoznak a 13. § (4) bekezdésében foglalt kivételek közé. (Kfv. III. 37.127/2005/4. számú ítélet; Kfv. III. 37.073/2005/5. számú ítélet.)

6.3. Jelen ügyben az indítványozók a dohánytermék dobozában elhelyezett, *nyereményjátékban való részvétellel ösztönző felhívások* számára igényelték az Alkotmány 61. §-ának védelmét. Az egyik ügyben a termékdoboz belsejében két oldalas szórólapon „Indul a kódvadász”, illetve „Hogyan lehetsz nyerő” cím alatt arról tájékoztatta a fogyasztókat, hogy a szórólagra nyomtatott egyedi kódot SMS-ben elküldve nyereményjátékban vehetnek részt, amelynek nyerevénye naponta tízezer forint. A legalább tíz különböző kódot beküldők részt vehettek a fődíj-sorsoláson ahol egy notebookot lehetett nyerni. (II.P.21.335/2003/15. számú ítélet). A másik releváns ügyben a termékdobozban elhelyezett nyereményjáték-felhívás szerint személygépkocsik és motorkerékpárok kisorsolásában vehetett részt az, aki postára adott öt nyereményszelvényt. (K.3010/2004/14. számú ítélet.)

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint – tekintetbe véve a jelen határozat indokolásának IV. részében és a VII. rész 4. pontjában foglaltakat – az Alkotmány 61. §-a nem képezi akadályát annak, hogy a törvényhozó ezeket az üzleti célú, kereskedelmi kommunikációkat korlátozza.

Az információkat közlő kereskedelmi jogalanyoknak (jelen ügyben a dohánygyáraknak) nincs az egyéni autonómiából fakadó saját véleményük, és a közléssel nem a politikai közvélemény formálásához járulnak hozzá. Ebben a körben a kommunikáció kizárólag olyan üzleti célú reklámtevékenység, amely további fogyasztásra ösztönzi a fogyasztókat, miközben nem ad többletinformációt a termékekről. Külön figyelembe kell venni, hogy a fogyasztásra ösztönző reklám dohánytermékekre vonatkozik, amelyek egészségkárosító hatása miatt elfogadott a szigorúbb állami beavatkozás.

Következésképpen az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a vizsgált tárgykör az Alkotmány 61. §-a által legkevésbé védett közlések közé tartozik. A törvényi korlátozás szükségességét közegészségügyi célok és az állam egészségvédelmi kötelessége alapozza meg. A korlátozás arányosnak tekinthető, mert az üzleti célú kommunikációt érinti, és a közigazgatási jog intézményrendszerén belül érvényesül.

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben előterjesztett indítványok alapján nem foglalt állást a tényleges fogyasztóknak szóló egyéb közlések alkotmányossági összefüggéseiről.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Grtv. 13. § (1) és (2) bekezdése, valamint a (4) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat elutasította.

## VIII.

Az egyik alkotmányjogi panasz előterjesztője az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, valamint az 57. § (1) és (5) bekezdésére hivatkozva kezdeményezte Pp. 233. § (3) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenességének vizsgálatát és megsemmisítését. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a perben a bíró indokolási kötelezettség és fellebbezési lehetőség nélkül elutasította azt az indítványát, Abtv. 38. § (2) bekezdése szerint függessze fel a pert, és kezdeményezze az Alkotmánybíróság vizsgálatát az ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenessége miatt. A bíró csak az ítélet indokolásában tért ki az ügy alkotmányos aspektusaira.

1. Az Abtv. 38. § (1) bekezdése *a* bíró számára biztosítja azt a jogot, hogy a bírósági eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezze, ha az előtte folyamatban levő ügy elbírálása során olyan jogszabályt vagy állami irányítás egyéb jogi eszközét kell alkalmazni, amelynek alkotmányellenességét észleli. 31/2007. (V. 30.) AB határozat megállapítása szerint az Abtv. e rendelkezése alapján „a bíró az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezője akkor is, ha az előtte folyamatban levő eljárásban a felek kérik az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését. A felek indítványa alapján is csak akkor van helye az alkotmánybírósági eljárás bírói kezdeményezésének, ha a bíró maga úgy ítéli meg, hogy az ügyben alkal-



mazandó jogszabály alkotmányellenes. Az Abtv. 38. §-a alapján benyújtott bírói kezdeményezésnek a bíró, és nem a kezdeményezést kérő fél alkotmányossági álláspontját kell tartalmaznia.” (ABH 2007, 381.)

Az Abtv. 38. § (2) bekezdése a bírósági eljárásban *indítványozási joggal rendelkező személy számára* azt a jogot biztosítja, hogy kérelemben (indítványban) a bíró 38. § (1) bekezdés szerinti eljárását kezdeményezze, ha úgy ítéli meg, hogy a szerint a folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenes. Vagyis a kérelem előterjesztésére jogosult személy azt kezdeményezheti, hogy az ügyben eljáró bíró vizsgálja meg, ellentétes-e az Alkotmánnyal az alkalmazandó jogszabály. Ez nem egy absztrakt értelmezési kezdeményezés, mert csak az jogosult előterjeszteni, „aki szerint a folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenes.” Tehát az indítványozónak indokolt kérelmet kell előterjesztenie, és a bíró köteles érdemben megvizsgálni a kezdeményezést. A 38. § (1) bekezdése szerint a bíró csak akkor adhat helyt a kezdeményezésnek, ha annak alapján ő is arról győződik meg, hogy a jogszabály alkotmányellenes („észleli” az alkotmányellenességet).

A Pp. támadott – és a konkrét ügyben alkalmazott – rendelkezése szerint fellebbezésnek nincs helye az eljárás folyamán hozott végzések ellen, kivéve a perköltségben vagy pénzbírságban marasztaló végzéseket, valamint azokat a végzéseket, amelyekkel szemben a törvény a fellebbezést külön megengedi. A Pp. 212. § (1) bekezdése szerint a bíróság a per érdemében ítélettel, a per során felmerült minden más kérdésben – ideértve a per megszüntetését is – végzéssel határoz. Ezekből a szabályokból következik, hogy a bíró végzéssel dönt az Abtv. 38. § (2) bekezdés szerinti, az eljárás felfüggesztésére vonatkozó kérelemlől. A végzés ellen nincs helye fellebbezésnek, mivel nincs olyan törvényi rendelkezés, amely azt külön megengedné. A bírói gyakorlat szerint a tárgyalás felfüggesztésére irányuló kérelmet elutasító végzés pervezető határozat (BH1990.303), ezért nincs helye fellebbezésnek. Tehát az alkotmánybírói eljárás *bírói kezdeményezésére irányuló kérelmet elutasító bírói döntéssel szemben* a Pp. és az Abtv. alapján *nincs jogorvoslati lehetőség*.

2.1. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Pp. 233. § (3) bekezdés *b)* pontja nem ad alapot az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütköző, önkényes bírói döntéshozatalra. Egyrészt azért, mert a szabályozás egyértelművé teszi, hogy milyen esetekben van helye fellebbezésnek a végzés ellen. E tekintetben a bírónak nincs mérlegelési joga. Másrészt azért, mert az Abtv. 38. § (2) bekezdése szerinti kérelemlől – csakúgy, mint a Pp. 152–153. §-a alapján előterjesztett, a tárgyalás felfüggesztésére vonatkozó kérelemlől – a bírónak kellő mérlegelés nyomán indokolt döntést kell hoznia. A Pp. szabályozása azt teszi lehetővé, hogy a mérlegelés eredményét és indokait a bíró az ítélet indokolásában fejtsse ki. [A Pp. 221. § (2) bekezdése alapján az eljárás folyamán hozott határozatokat csak annyiban

kell megindokolni, amennyiben azok csak az ítélet elleni fellebbezésben támadhatók meg.]

2.2. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés azért sérti a bíróság előtti egyenlőség elvét [Alkotmány 57. § (1) bekezdés], mert a tárgyalás felfüggesztésével az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményező bírósági végzéssel szemben helye van fellebbezésnek, míg az ilyen kérelmet elutasító döntéssel szemben nincs jogorvoslat. [A Pp. 155. § (3) bekezdése rendelkezik arról, hogy a felfüggesztést elrendelő bírósági határozat ellen külön fellebbezésnek van helye. Ezzel szemben a tárgyalás felfüggesztésére irányuló kérelmet elutasító végzés pervezető határozat, ezért ellene fellebbezésnek nincs helye. BH1990.303.] Ezt az indítványozó a felek perbeli pozíciója szerinti megkülönböztetésnek tartja.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében elismert törvény előtti egyenlőség „a személyek általános jogegyenlőségének a bírósági eljárásra való vonatkoztatása”. (18/B/1994. AB határozat, ABH 1998, 570, 572.) Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése „a törvény előtti egyenlőséget jogérvényesítési szempontból deklarálja, tehát valójában eljárásjogi garancia arra, hogy jogainak érvényesítése tekintetében a bíróság (törvény) előtt mindenki egyenlő eséllyel rendelkezik”. [191/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 629, 631. Összefoglalóan: 45/2000. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2000, 344, 349–350.]

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a fellebbezési jog tekintetében megnyilvánuló különbségtétel – sem közvetlenül, sem perbeli pozíciójukon keresztül – nincs összefüggésben a felek személyével. A konkrét esetben a szabályozás nem diszkriminálta a felperes dohánygyárat az alperes Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatójával szemben. A tárgyalás felfüggesztése és a fellebbezési jog nem volt összefüggésben a felfüggesztést kezdeményező személyével, illetve perbeli pozíciójával.

Ezért az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy nincs az indítvány keretei között értékelhető alkotmányjogi összefüggés a Pp. 233. § (3) bekezdés *b)* pontja és az Alkotmány 57. § (1) bekezdése között.

2.3. Az indítványozó szerint a Pp. 233. § (3) bekezdés *b)* pontja az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében elismert jogorvoslati jogot is sérti, mert a tárgyalás felfüggesztését eredménytelenül kezdeményező fél nem tud jogorvoslattal élni a számára sérelmes bírói döntéssel szemben.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a „jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy (...) ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Ugyanakkor az ilyen felülvizsgálatot nem biztosító jogorvoslat nem feltétlenül alkotmányellenes a nem érdemi, nem ügyszóhatározatok esetén.” [Előszőr: 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 31.] Ez alapján az Alkotmánybíróságnak először abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy az Abtv. 38. § (2) beke-

dése szerinti kérelmet elutasító bírói döntés érdemének minősül-e. Az alkotmánybírói eljárásban a jogorvoslat-hoz való alapvető jog szempontjából valamely döntés „érdemi” vagy „ügyviteli-igazgatási” voltát nem a tételes jogi (itt polgári eljárásjogi) minősítése határozza meg, hanem a vizsgált döntés tárgyának és személyekre gyakorolt hatásának alkotmányjogi jelentősége. [Összefoglalóan: 57/2009. (V. 20.) AB határozat, ABK 2009, 549, 552–553.]

Az Alkotmánybíróság az érdemi határozatok esetében a hatékony jogvédelem biztosítását tartja szem előtt. „Az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdése szerint a mindenkit megillető jogorvoslati jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában a hatékony jogvédelem meglétének követelményét jelenti” [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 272.; 21/1997. (III. 26.) AB határozat, ABH 1997, 103, 106.; 60/2003. (XI. 16.) AB határozat, ABH 2003, 624–625.]

Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének második mondata kimondja: „A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.” Ezzel maga az alkotmányszöveg határozza meg az érdemi határozatokkal szembeni hatékony jogorvoslat-hoz való jog korlátozásának alapjait. [24/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 242–244.; 38/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 270–271.]

Mindebből következően a jogorvoslat-hoz való jogot korlátozó normák alkotmányossági megítélésénél irányadó szempontok a következők: 1. Alkotmányjogi értelemben érdemi tárgykörre vonatkozik-e a bírói határozata? 2. Hatékony jogvédelmet jelenthet-e a jogorvoslat biztosítása? 3. A jogorvoslat-hoz való jog korlátozására alkotmányos indokkal került-e sor? 4. Arányos-e az alapjogkorlátozás?

Az Alkotmánybíróság az 1636/D/1991. AB határozatban egy alkotmányjogi panasz kapcsán már megállapította, hogy önmagában véve a Pp. 233. § (3) bekezdés b) pontja nem sérti a jogorvoslat-hoz való jogot. Az indoklás szerint: „A polgári (peres) eljárásban igénybe vehető jogorvoslatnak (perorvoslatnak) nem egyedüli formája a fellebbezés. Nem azonosak az alkotmányossági követelmények az érdemi, ügydöntő vagy a fél helyzetét, jogait lényegesen befolyásoló bírói döntések, illetőleg a nem ilyen jellegű bírói döntések elleni jogorvoslati formával szemben. A nem érdemi, nem ügydöntő döntések tekintetében a külön fellebbezésnek, mint a jogorvoslat egyik formájának kizárása nem feltétlenül alkotmányellenes.” (ABH 1992, 515, 516.)

Egy későbbi, más tárgykörű alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság ismét megvizsgálta a Pp. hivatkozott rendelkezését az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével összefüggésben. A határozat indokolása megerősítette, hogy „az eljárás során hozott, az eljárás menetének irányítását célzó, pervezető végzések elleni önálló fellebbezés kizárása nem ellentétes az Alkotmány 57. § (5) bekezdésé-

ben foglaltakkal.” [770/B/2002. AB határozat, ABH 2005, 1094, 1098.]

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság azt hangsúlyozza, hogy a jogorvoslat-hoz való jog sérelméről nem lehet kizárólag a Pp. 233. § (3) bekezdés b) pontjának utólagos normakontrolljára irányuló eljárásban állást foglalni. Önmagában a Pp. vizsgált rendelkezése nem korlátozza a jogorvoslat-hoz való jogot, mert kimondja, hogy van helye fellebbezésnek a végzésekkel szemben, ha „törvény a fellebbezést külön megengedi”.

Következésképpen az Alkotmánybíróság – a benyújtott alkotmányjogi panasz alapján, a korábbi alkotmánybírói határozatokat is figyelembe véve – úgy foglalt állást, hogy a Pp. 233. § (3) bekezdés b) pontja nem ellentétes az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével.

3. Összességében az Alkotmánybíróság a konkrét normakontrollra irányuló alkotmányjogi panaszok és a bírói kezdeményezések alapján lefolytatott eljárásában az indítványokat elutasította.

Ezért az Alkotmánybíróság a Grtv. 13. § (1) bekezdése, 13. § (2) bekezdése és a (4) bekezdés b) pontja, valamint a Pp. 233. § (3) bekezdés b) pontja konkrét esetben való alkalmazhatóságának kizárására irányuló, a Fővárosi Bíróság 24.K.32.832/2003/8. számú, 24.K.33.004/2003/7. számú, 24.K.33.079/2003/6. számú, továbbá 24.K.32.837/2003/7. számú ítéleteivel, a Baranya Megyei Bíróság II.P.21.335/2003/15. számú ítéletével, valamint a Heves Megyei Bíróság K.3010/2004/14. számú ítéletével szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszokat elutasította.

Továbbá az Alkotmánybíróság elutasította a Grtv. 13. § (2) bekezdés második fordulatának és a (4) bekezdés b) pontjának a Hajdú-Bihar Megyei Bíróság előtt folyamatban lévő 7.K.30.217/2004/8., 7.K.30.218/2004/8., 7.K.30.334/2004/2., 7.K.30.339/2004/2., valamint 7.K.30.340/2004/2. számú ügyekben való alkalmazhatóságának kizárására irányuló bírói kezdeményezéseket.

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

Budapest, 2010. március 2.

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

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

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

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

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



**Dr. Bragyova András alkotmánybíró  
párhuzamos indokolása**

A határozat rendelkező részével egyetértek, de a többségtől eltérően a Grtv. 27. §-át csak azért tartom alkotmányellenesnek, mert lehetővé teszi a reklámtörvénybe ütköző (pl. dohány-, vagy alkohol-) reklámot tartalmazó, a reklámtól el nem választható nem-reklám közzétételének megtiltását is. Ezzel a vitatott rendelkezés túl széles körű és differenciálatlan felhatalmazást ad a reklámhordozótól adott esetben elválaszthatatlan sajtótermék – például napilap vagy folyóirat – egésze közzétételének megtiltására, csak azért, mert a közigazgatási hatóság szerint (akár néhány négyzetcentiméternyi) benne található reklám tiltott. Ezért a jelenlegi szabályozás közvetve, de mégiscsak lehetővé teszi az alkotmányosan védett véleményt tartalmazó sajtótermékek tényleges betiltását („közzétételének megtiltását”). Elfogadom a reklámkorlátozás szükségességét, még akár a reklám közzétételének előzetes korlátozását is, ha a tilalom csakis a reklámra és semmi másra nem terjedhet ki.

A most megsemmisített szabályozás azért alkotmányellenes, mert nem tesz különbséget a kizárólag reklám és a reklámot is tartalmazó, de alapvetően nem reklám tartalmú sajtótermékek között. A törvényhozó nyilván azt az esetet kívánta szabályozni, amikor a hatóságnak már a publikálása előtt tudomására jut a tiltott reklám – ezért zárja ki ilyenkor a bírság alkalmazását. Ez nem alkotmányellenes egy reklám-szórólappal vagy reklámújság esetében, de többnyire alkotmányellenes a napi- vagy hetilapoknál és egyéb reklámot is tartalmazó nyomtatványoknál, mivel a bennük foglalt információk nagy része nem reklám, továbbá mert az olvasóközönség biztosan nem a reklám kedvéért keresi az ilyen sajtótermékeket. A szabályozás ezért közvetve veszélyezteti a sajtószabadságot – mivel a reklámot is tartalmazó sajtótermékek bevételeinek nem lebecsülhető része éppen a reklámbevételekből származik, tehát fennmaradásuk függhet a reklámbevételektől. Ebben az értelemben mondható, hogy a reklám közzététele része a sajtószabadságnak, lévén a reklám a sajtó tevékenységének része.

Véleményem abban tér el a többségtől, hogy a tisztán gazdasági reklám – amiről az itt vizsgált szabályozás szól – korlátozásának alkotmányos mércéje szerintem elsődlegesen a foglalkozás és vállalkozás szabadsága, és csak másodlagosan, ha ettől elválaszthatatlan, az Alkotmány 61. §-ban védett sajtó-, illetve kommunikációs szabadság. A többségi határozat is elismeri (IV. 4.1.), hogy a reklám mint pusztán gazdasági (üzleti) célú közlés nem esik a véleményszabadság elsődleges védelmi körébe. Szerintem viszont a reklám egyáltalán nem tartozik a sajtó vagy véleménynyilvánítás szabadságának védelmi körébe – a reklámban a kommunikáció nem vélemény kifejezése, hanem egy megengedett gazdasági tevékenység előmozdításának eszköze. A reklámot korlátozó jogi szabályozás

alkotmányos mércéje ugyanaz, ami minden gazdasági tevékenységé: elsősorban a vállalkozás, illetve a foglalkozás szabadsága.

Annak ellenére mondom ezt, hogy az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata és a jelen határozatban említett bírósági határozatok, a többséghez hasonlóan, a sajtó és véleménynyilvánítás szabadsága gyengébben védett eseteként kezeli a reklámozás szabadságát. Szerintem helyesebb lenne kombinált alapjognak felfogni, amely a vállalkozás (foglalkozás) szabadságából és a sajtószabadságból áll – az előbbi szabadságjog meghatározó szerepe mellett. Az említett döntéseket hozó bíróságok – az USA Legfelsőbb Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága – nem kis részben argumentációs-dogmatikai kényszerből terjesztik ki a véleménynyilvánítás szabadságának védelmét a sajtó áru vagy szolgáltatás eladását és értékesítését előmozdító, illetve az ennek továbbadásában álló közlésekre, ugyanis sem az Egyesült Államok alkotmánya, sem az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem ismeri önállóan védett („nevesített”) jogként a foglalkozás (benne a vállalkozás, régebbi terminussal a kereskedelem) szabadságát. Ezért a reklám alkotmányos vagy emberi jogi megítélése kényszerből a szólásszabadságról (véleménynyilvánítás szabadságáról) szóló alkotmányos, illetve egyezménybe foglalt szabályok alapján volt csak lehetséges. Ahol ilyen kényszer nincs – például Németországban vagy Franciaországban –, ott a dohány, alkohol és egyéb reklámozási tilalmak alkotmányosságát nem a szólás, hanem a inkább a vállalkozás, vagy a tulajdon szabadsága alapján ítélik meg. (pl.: Conseil constitutionnel 90–283 DC [1991], ahol az indítványban sem szerepelt a szólásszabadság korlátozása; vagy BVerfGE 71, 162; 85, 97; 95, 173; de eltérő a megítélés, ha a reklám társadalmi tartalma miatt a szólásszabadság védelmi körébe esik, mint pl. 102, 347).

A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozásáról csak akkor lehetne beszélni, ha a például a dohányzásról vagy az alkoholfogyasztásról egyáltalán mindenkinek tilos lenne kedvező, vagy nem elítélő véleményt közölni a nyilvánossággal. Erről persze szó sincs: csak arról, hogy reklámként – kizárólag gazdasági érdekből – tilos egyes, a törvényben felsorolt termékek népszerűsítése. A fegyverek reklámja például általában tilos, de nem tilos a fegyverek használatának kedvező beállítása művészi alkotásban – pl. filmben vagy regényben. Ugyanígy nem tilos bordal írni, vagy a pipázás örömeit irodalomban, filmben és más módon közreadni. Mindezek természetesen a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságának védett körébe tartoznak.

Budapest, 2010. március 2.

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

**Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró  
különvéleménye**

Nem értek egyet a rendelkező rész 1. pontjával, álláspontom szerint a Grtv. 27. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt a rendelkező rész 2–7. pontjához fűzött indokok alapján szintén el kellett volna utasítani.

Jelen ügy megítélése szempontjából azt – a határozat indokolásában is hivatkozott álláspontot – tartom döntőnek, hogy a gazdasági reklámok (jelen esetben konkrétan a dohányreklámok) nem az egyéni önkifejezésre, illetve a demokratikus párbeszédben való részvételre, hanem áru értékesítésének, megismertetésének, igénybevételenek előmozdítására irányulnak. A kereskedelmi szólás (ennek egyik része a gazdasági reklám) lényege a kizárólagos, illetve meghatározó gazdasági érdek. Mivel a gazdasági reklámok nem állnak közvetlen kapcsolatban a véleményszabadság alapértékeivel (illetve azzal csak abban a kivételes esetben hozhatók összefüggésbe, amikor valódi információs tartalmat hordoznak), „a kereskedelmi jellegű információk közzététele esetében szélesebb körű állami beavatkozás lehet alkotmányosan indokolt, mint a véleményközlés egyéb eseteiben” [1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 713, 718.]. Úgy vélem, az Alkotmánybíróságnak ezt az álláspontot továbbfejlesztve – összhangban a hazai, Európai Unió és nemzetközi jogfejlődéssel, amely a dohányreklámokkal kapcsolatban egyértelműen a szigorítás irányába halad – az indítványt el kellett volna utasítania.

A törvényben taxatív meg határozott további reklámok tilalmát a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a közérköcs védelme alkotmányos szempontból indokolta teszi. A védett alkotmányos értékek és az érintett alapjogok körére (Grtv. 7–22. §-ok) és súlyára tekintettel véleményem szerint az sem kifogásolható, ha a jogalkotó a közzététel előzetes megtiltását is lehetővé teszi. A Grtv. 27. §-a ugyanis ezzel az alkotmányosnak ítélt tilalmat teszi teljesé: a megelőzés és az elővigyázatosság elvét érvényesíti. Ezek az elvek a jogrendszer más területein nemcsak, hogy nem ismeretlenek [pl. az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 2. § (3) bekezdés, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény, 6. § (1)–(3) bekezdés], hanem a Grtv. által szabályozott életviszonyokban alkotmányos követelményeknek is tekinthetők.

Az eljáró hatóság (bíró) csak a reklámközlések előzetes ellenőrzését végzi, s csak a reklám közzétételét tilthatja meg (ráadásul bírságot sem szabhat ki). A Grtv.-ben foglalt egyértelmű reklámtilalmakkal a reklámozókhoz hasonlóan a reklámot megjelentetők is tisztában vannak, a törvény alapján őket is felelősség terheli [Grtv. 23. § (1) bekezdés]. Amennyiben valaki ennek ellenére tiltott reklámot hordozó sajtóterméket állít elő – álláspontom szerint –, valójában tudatosan vállal üzleti kockázatot (előre számol azzal, hogy adott esetben a sajtótermékét sem hozhatja nyilvánosságra).

A reklám megjelenésének megtiltása természetesen együtt járhat valamely, a szóban forgó reklámot „hordozó” – adott esetben a reklámon kívül más közléseket is magában foglaló – sajtótermék megjelenésének időleges korlátozásával is. A többségi határozat indokolásában foglaltakkal ellentétben úgy vélem azonban, hogy ez nem érinti az Alkotmány 61. §-át. Az egyértelműen és kategorikusan tiltott reklámok megjelenésének engedélyezését nem lehet azzal indokolni és igazolni, hogy a tiltott reklámot hordozó sajtótermék más, „védett” közléseket is tartalmaz. Így ugyanis pusztán üzleti mérlegeléssé válik a kiadó számára az, hogy a várható bírságot meghaladja-e az ő reklámbevétele. Ráadásul a törvényi tilalom ellenére közzétett reklám hatásai helyreigazítással vagy más módon nem orvosolhatók. Az utólagos bírság ugyanis nem alkalmas a reklám által elérni kívánt hatásnak sem a megállítására, sem a visszafordítására. A törvény által védett értékek (közrend, közbiztonság, közegészség, közérköcs, élethez, egészséges környezethez való jog) körében a „megelőző jogvédelem” a leghatékonyabb.

Budapest, 2010. március 2.

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

A különvéleményhez csatlakozom:

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 212/B/2001.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 31. számában.

## 24/2010. (III. 4.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 285/2007. (VIII. 23.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.



## I n d o k o l á s

## I.

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 285/2007. (VIII. 23.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) hitelesítette a magánszemély által benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldányát, melyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy akik ezt igénylik, vagy aktuálisan, elérhető gyógyszertár hiányában szükségük van rá, azok se vásárolhassanak semmilyen gyógyszernek minősülő terméket – pl. egyes köhögés, nátha, fájdalom és lázcsillapító, görcsoldó, bélműködést szabályozó szereket – gyógyszertáron kívül?”. Az OVBh. indokolása szerint az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formái, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz.

Az Alkotmánybírósághoz a törvényes határidőn belül kifogás érkezett, melyben a kifogás előterjesztője az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérte, mert a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének. Álláspontja szerint az írásjelek használata, a mondat tagolása esetleges és értelemzavaró, az egyes szavak, mondatrészek, tagmondatok egymáshoz való viszonya nem egyértelmű. A kérdés többszörösen összetett, így többféleképpen is értelmezhető. Emellett a gyógyszernek minősülő termék fogalma nehezen értelmezhető. A kifogás előterjesztője hivatkozott arra is, hogy a kérdéssel érintett alanyi kör nem tisztázott.

## II.

Az Nsztv. kifogással érintett rendelkezése:

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

## III.

A kifogás az alábbiak szerint megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § *h*) pontjában foglaltaknak megfelelően a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jog-

szabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2. Az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt a népszavazásra feltenni kívánt kérdésekkel szemben támasztott egyértelműség követelményével. Az 51/2001. (XI. 29.) AB határozatában a kérdés egyértelműségének vizsgálatához kapcsolódóan az alábbiakat állapította meg: „[a]z Alkotmánybíróság álláspontja szerint a népszavazáshoz való jog alanyi jogi jellegéből következően és e politikai jog teljesebb érvényesülése érdekében a népszavazásra szánt kérdés egyértelműségének megítélésakor jogorvoslati eljárása során az Alkotmánybíróságnak megszorítóan kell értelmeznie saját hatáskörét. A népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra »igen«-nel vagy »nem«-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. (...) A kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség. Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban rögzített – alkotmányos korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Az egyértelműség követelményéből csupán az következik, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni: terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen.” [ABH 2001, 392, 396.]

Az Alkotmánybíróság a 24/2006. (VI. 15.) AB határozatában kifejtette, hogy nem feladata az elíráson alapuló nyelvtani hibák, a megfogalmazás nyelvtani és stílusi helyességének megítélése. A népszavazási kérdések vizsgálatakor nem önmagában a nyelvtani, helyesírási hibáknak van jelentősége, hanem annak, hogy a kérdésben értelemzavaró hiba van-e [ABH 2006, 358, 360.]. A többszörösen összetett mondatokkal összefüggésben pedig az 52/2001. (XI. 29.) AB határozatában rámutatott: „Önmagában az, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés több tagmondatból áll, nem sérti az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét. Ha azonban a kérdés több olyan alkérdésből áll, amelyek ellentmondanak egymásnak, amelyek egymáshoz való viszonya nem egyértelmű vagy amelyek nem következnek egymásból, illetve amelyek tartalmilag egymáshoz nem kapcsolódnak, nemcsak az Nsztv. 13. § (1) bekezdése sérül, hanem csorbul az

Alkotmány 2. § (2) bekezdésén alapuló népszavazáshoz való jog is. Minthogy a több, egymásnak ellentmondó vagy egymásból nem következő, illetve tartalmát tekintve egymástól eltérő alkérdést tartalmazó kérdés a szavazólapon is egy kérdésként jelenik meg, a közvetlen politikai részvétel joga nemcsak az ajánlási joggal összefüggésben, hanem a szavazáskor is csorbul.” (ABH 2001, 399, 405.)

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés tartalma szerint álkérdés, és nem felel meg az egyértelműség követelményének. A kérdést alkotó tagmondatok egymáshoz való viszonya és ezért tartalma nem nyilvánvaló („akik *ezt* igénylik, vagy aktuálisan, elérhető gyógyszerár hiányában szükségük van *rá*”, illetve „azok *se* vásárolhassanak”), megértésüket a gondolatjelek közé beszúrt (nyelvtanilag hibás, ezért valójában értelmetlen) felsorolás még nehezebbé teszi. Nem állapítható meg továbbá, hogy pontosan mely személyek gyógyszeráron kívüli gyógyszervásárlásának kizárására irányul a kérdés.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az OVBh.-t a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján megsemmisítette, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasította.

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

Budapest, 2010. március 2.

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1129/H/2007.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 31. számában.

## 25/2010. (III. 4.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés országos népszavazás elrendeléséről szóló határozata ellen benyújtott kifogás tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az országos népszavazásról szóló 72/2009. (IX. 17.) OGY határozat ellen benyújtott kifogást elutasítja. Egyebekben a kifogást visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Országgyűlés 2009. szeptember 14-i ülésén elfogadott, a 82/2009. (VII. 15.) AB határozatban elrendelt új eljárásban hozott, országos népszavazásról szóló 72/2009. (IX. 17.) OGY határozatában (a továbbiakban: OGYh.) úgy döntött, hogy nem rendeli el a népszavazást a következő kérdésben:

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

Az OGYh. a Magyar Közlöny 2009. évi 131. számában, 2009. szeptember 17-én jelent meg. Az OGYh. ellen magánszemélyek kifogást nyújtottak be. A kifogást szeptember 23-án, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (2) bekezdésében meghatározott módon és határidőn belül terjesztették elő.

A kifogásban az indítványozók sérelmezik az Alkotmánybíróság 46/2009. (IV. 10.) AB végzésében (ABK 2009. április, 449.) foglaltakat, álláspontjuk szerint az országos népszavazás tárgyában hozott országgyűlési határozat ellen benyújtott kifogás alapján az Alkotmánybíróság visszautasító végzésben nem dönthet, a kifogás elbírálása során csak a Ve. 130. § (3) bekezdése szerinti érdemi határozatot, vagy a Ve. 77. § (5) bekezdése alapján a kifogást érdemi vizsgálat nélküli elutasító határozatot hozhat.

A kifogást tevők szerint az OGYh. több okból is törvénytört. Törvénytört a Ve. 77. § (1) bekezdése alapján és sérti a Ve. 3. § *e)* és *d)* pontját, mivel nem tartalmaz a Ve. 29/B. § (2) bekezdés *d)–e)* pontjában foglalt jogorvoslatra vonatkozó kioktatást és indokolást. A kifogástevők szerint az OGYh. megszővegezése is törvénytört, mert az Országgyűlés jogszerűen csak a népszavazás elrendeléséről, vagy a népszavazási kezdeményezés elutasításáról rendelkezhet, a népszavazás elrendelésének mellőzésére az Országgyűlésnek nincs felhatalmazása.



Az indítványozók álláspontja szerint a 82/2009. (VII. 15.) AB határozatnak (ABK 2009. július-augusztus, 889.; a továbbiakban: Abh.) csak a rendelkező része köti az Országgyűlést annak az indokolása nem. Az Abh. alapján az Országgyűlés csak arra volt köteles, hogy új eljárást folytasson le, a népszavazás elrendelésének mellőzésére az Abh. alapul nem szolgálhat.

Mivel sem az Alkotmány, sem az Nsztv. nem tartalmaz előírást arra vonatkozóan, hogy az országos népszavazás elrendeléséhez szükséges aláírások összegyűjtése után bekövetkezett körülmények változása alapján lehet-e helye az országos ügydöntő népszavazás mellőzésének, törvényi szabály hiányában az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértésben van, amelynek következtében e törvényi szabályt a népszavazás elrendeléséről való döntés előtt meg kellett volna alkotnia, vagy ennek hiányában mást nem tehetett volna, mint azt, hogy az Alkotmány 28/B. § (2) bekezdése alapján elrendeli a népszavazást. Az indítványozók további érvei az Abh.-ban foglaltakat vitatják.

## II.

Az Alkotmánybíróság az alábbi jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését:

1. Az Alkotmánynak az indítványozók által hivatkozott rendelkezése:

„28/C. §

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

2. Az Nsztv.-nek a népszavazás elrendelése tárgyában hozott határozatra vonatkozó szabálya:

„14. §

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

3. A Ve.-nek az indítványozók által hivatkozott szabályai:

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

(...)

d) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás,

(...)

e) jogorvoslat lehetősége és pártatlan elbírálása,”

„29/B. § (1) A választási bizottság határozattal dönt. A határozatot – meghozatala napján – írásba kell foglalni.

(2) A határozatnak tartalmaznia kell

a) a választási bizottság megnevezését, a határozat számát,

b) a kérelmező nevét és lakóhelyét (székhelyét),

c) az ügy tárgyának megjelölését,

d) a rendelkező részben a választási bizottság döntését, a fellebbezés (bíróági felülvizsgálat iránti kérelem) lehetőségéről való tájékoztatást,

e) az indokolásban a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, a kérelmező által megjelölt, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait, valamint azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a választási bizottság a határozatot hozta.”

„77. § (1) Kifogást a választásra irányadó jogszabály, illetőleg a választás és a választási eljárás alapelveinek (3. §) megsértésére (a továbbiakban együtt: jogszabálysértés) hivatkozással bárki benyújthat. A kifogást úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb a sérelmezett jogszabálysértés elkövetésétől számított három napon belül megérkezzen. A választási bizottság a benyújtott kifogásról a beérkezésétől – áttétel esetén az elbírálására jogosult választási bizottsághoz történő beérkezésétől – számított három napon belül dönt.”

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

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

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

## III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az Országgyűlés megsértette-e a Ve. 77. § (1) bekezdését, 3. § d)–c) pontját és 29/B. § (2) bekezdését azzal, hogy az OGYh. nem tartalmaz indokolást és jogorvoslatra való figyelmeztetést.

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy az Országgyűlés népszavazás elrendelésével kapcsolatos határozatainak tartalmára – mivel az Országgyűlés a Ve. 124. §-a alapján nem minősül választási szerv-

nek – nem alkalmazandó a Ve. 29/B. § (2) bekezdése. [5/2008. (I. 23.) AB határozat, ABH 2008, 113, 122.; 6/2008. (I. 23.) AB határozat, ABH 2008, 126, 133–135.; 7/2008. (I. 23.) AB határozat, ABH 138, 145–147.; 130/2008. (XI. 3.) AB határozat, ABH 1052, 1065–1066.]

Az Országgyűlés határozathozatali eljárásának szabályait a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat tartalmazza. A Házsabály 112. §-a szabályozza a határozati javaslatok tárgyalásának, elfogadásának rendjét. A Házsabály az országgyűlési határozatokra nézve formai követelményeket nem támaszt. Az országos népszavazást elrendelő határozat tekintetében az Nsztv. 14. § (2) bekezdése szabályozza a határozat tartalmi elmeit. Eszerint az Országgyűlésnek a népszavazás elrendeléséről szóló határozata tartalmazza, hogy a népszavazás ügydöntő vagy véleménynyilvánító, a népszavazásra bocsátott konkrét kérdést, továbbá rendelkezik a népszavazás költségvetéséről. A népszavazás elrendelését megtagadó határozat tartalmi kellekre az Nsztv. nem tartalmaz rendelkezést. Ennek megfelelően nincs olyan törvényi szabály, amely előírná az Országgyűlés számára, hogy határozatát indokolni köteles és a határozatnak tartalmaznia kell a jogorvoslatra való figyelmeztetést.

Nem következik az Országgyűlésnek ilyen kötelezettsége az indítványozók által felhívott alapelvekből sem. Tekintettel arra, hogy a Ve. hivatkozott 77. § (1) bekezdése a kifogás benyújtásának szabályait tartalmazza, nem áll fenn tartalmi összefüggés az indítványozó által állított törvénysértés és a Ve. ezen szabálya között.

Ugyancsak nem köti törvényi rendelkezés az Országgyűlést a tekintetben, hogy határozatában milyen szófordulattal kell kimondania azt, hogy a népszavazási kezdeményezés alapján nem rendeli el a népszavazást.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OGYh. az indítványozók által felhívott törvényi rendelkezéseket nem sérti, ezért a jogorvoslatra való figyelmeztetés és az indokolás hiánya, valamint a rendelkezés megfogalmazása miatt benyújtott formai kifogásokat elutasította.

2. Az Országgyűlés 28/2009. (IV. 17.) OGY határozatában elrendelte az országos ügydöntő népszavazást az OGYh. tárgyát képező kérdésben. Ez ellen a határozat ellen több kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az Országgyűlés a népszavazás elrendelését követően olyan törvényeket fogadott el, amelyek érintették a népszavazás tárgyát. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról alkotott 2009. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Alkmódtv.) módosította az Alkotmány 20. § (4) bekezdésében az országgyűlési képviselők javadalmazásának törvényi szabályozására szóló alkotmányi felhatalmazást, az Alkotmány 20. § (4) bekezdés szövegének ez a módosított szövege már nem

tartalmaz felhatalmazást az országgyűlési képviselők kedvezményeinek, költségtérítésének szabályozására.

Az egyes képviselői juttatások és kedvezmények megszüntetéséről szóló 2009. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) módosította az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvényt, valamint a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvényt.

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

Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a népszavazás rendeltetésével összeegyeztethetetlen, és a választópolgárokat az Alkotmány 70. § (1) bekezdése alapján megillető népszavazáshoz való jogot is sértené olyan kérdés népszavazásra bocsátása, amely az egyértelműség hiánya miatt sem a választói akarat kifejezésére, sem az Országgyűlést terhelő jogalkotási kötelezettség tartalmának megítélésére nem alkalmas. Ezért az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Alkmódtv. és a Módtv. elfogadása a népszavazás kezdeményezéséhez az Alkotmányban előírt aláírások összegyűjtése után, olyan jelentős változásnak tekintendő, amely utólag érdemben befolyásolta a kérdés népszavazásra bocsáthatóságát, ezért a 28/2009. (IV. 17.) OGY határozatot megsemmisítette és az Országgyűlést új eljárásra utasította.

Az Országgyűlés az Abh.-ban foglaltaknak megfelelően járt el akkor, amikor az OGYh.-ban úgy döntött, hogy a kérdésben a népszavazást nem rendeli el.

A kifogás közvetlenül az OGYh.-ban foglalt rendelkezést támadja, érdemi érvelését tekintve azonban az Abh. ellen irányul. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 27. §-a alapján az Alkotmánybíróság határozatai ellen fellebbezés benyújtásának nincs helye, az alkotmánybírósági határozat ellen kifogást a Ve. alapján sem lehet benyújtani, így a kifogás érdemi elbírálására az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás elbírálására irányuló hatáskörét ugyan a Ve. 130. § (2) bekezdése határozza meg, de – mivel az Alkotmánybíróság a Ve. 124. §-a alapján nem minősül választási szervnek – eljárására, döntéseire, nem a Ve. szabályait kell alkalmazni, így nem alkalmazandó a Ve. 77. § (5) bekezdése sem. Az Alkotmánybíróság az OGYh. tartalmi alkotmányellenességének megállapítására irányuló kifogást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009 január, 3.) 29. § b) pontja alapján – hatáskör hiányában – érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.



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

Budapest, 2010. március 2.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1031/H/2009.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 31. számában.

## 28/2010. (III. 11.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság országos népszavazás kitzűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján indult eljárásban meghozta az alábbi

#### h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 407/2009. (X. 8.) OVB határozatát a jelen határozatban foglalt indokok alapján helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 407/2009. (X. 8.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

Az OVB vitatott határozatában az országos népszavazás kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepel: „Kezdeményezzük a vonatkozó jogszabályok módosítását úgy, hogy népszavazási eljárásban a választók szavazataikat szabad elhatározásuk szerint papíron vagy sms-ben adhassák le.” Az OVBh. indoklása megállapította, hogy a kérdésben tartott eredményes népszavazás esetén sérülne a szavazás titkosságának elve, mert a mobilszolgáltatók megismerhetik az sms-ek tartalmát, sérülne emellett a közvetlenség elve is, mert nem lenne garantálható a választópolgár minden kétséget kizáró, hitelt érdemlő azonosítása. Nem teljesülne továbbá az az alkotmányos követelmény sem, hogy a választópolgár választójogát csak személyesen gyakorolhatja. Az OVB álláspontja szerint a kérdésben – annak burkolt alkotmánymódosító jelleg miatt – nem lehet népszavazást tartani, mert a népszavazási kezdeményezés több alkotmányos alapelvet érint, így a kérdésben tartott eredményes népszavazás az Alkotmány módosítását eredményezné. Hivatkozott az OVBh. indoklása az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatára, amely szerint a népszavazás közvetlenül sem vonhatja el az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét.

A kifogástevő – aki azonos a népszavazás kezdeményezőjével – beadványában előadta, hogy az OVB tévesen hivatkozott az Alkotmány 71. § (1) bekezdésére, mivel az a képviselők és polgármesterek választására vonatkozik, a népszavazásra nem. Álláspontja szerint az sms útján történő szavazás biztonságossá tehető, illetve a mobilszolgáltatók szabályosan nem ismerhetik meg az sms-ek tartalmát. A választók személyes „beazonosítása”, valamint a választás közvetlenségének kérdése lenne a népszavazás tárgya, melynek eldöntése a kifogástevő szerint nem tartozik az OVB hatáskörébe. Véleménye szerint a kezdeményezés nem jár az Alkotmány módosításával, de a népszavazás kötelező jelleggel előírhatja az Országgyűlésnek a jogszabály megalkotását, módosítását, beleértve az Alkotmányt is.

Az OVBh. a Magyar Közlöny 2009. évi 143. számában, 2009. október 8-án jelent meg, a kifogást 2009. október 19-én – a jogszabály által meghatározott határidőn belül – terjesztették elő.

##### II.

Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala során a következő jogszabályokat vette alapul:

1. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény rendelkezései:

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

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

- a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,
- b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

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

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

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

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

#### 2. A Ve. rendelkezései:

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

(...)

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

### III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatai ellen benyújtott kifogások elbírálása során kialakította következetes gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság a kifogás alapján lefolytatott jogorvoslati eljárásban azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdésének a)-c) pontjaiban, illetve 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

2. Az Nsztv. rendelkezései értelmében az OVB-hez hitelesítés céljából benyújtott aláírásgyűjtő íven konkrét kérdést kell megfogalmazni. A konkrét kérdésnek olyannak kell lennie, hogy arra a választópolgárok népszavazás alkalmával egyértelműen „igennel” vagy „nemmel” tudjanak válaszolni, mivel az Nsztv. 13. § (2) bekezdése szerint a konkrét kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában, változtatás nélkül kell népszavazásra bocsátani. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen esetben hitelesítés céljából az OVB-hez benyújtott aláírásgyűjtő íven szereplő mondat nem kérdés, hanem kijelentő mondat, és így nem felel meg a törvényben foglalt követelmé-

nyeknek, ezért arról az Nsztv. 10. § c) pontja alapján népszavazást tartani nem lehet. [Ld.: 13/2010. (II. 4.). AB határozat, MK 2010. 13. 7296.]

3. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő, népszavazásra feltenni kívánt kérdés a vele szemben támasztott alaki jogszabályi követelményeknek nem felel meg, ezért – az előterjesztett kifogást érdemben nem vizsgálva – a 407/2009. (X. 8.) OVB határozatot a jelen határozatban foglalt indokok alapján helyben hagyta.

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

Budapest, 2010. március 9.

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1104/H/2009.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 34. számában.

## 29/2010. (III. 11.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 419/2009. (X. 29.) OVB számú határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.



## I n d o k o l á s

## I.

1. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 419/2009. (X. 29.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

A kifogástevők 2009. szeptember 28-án országos népszavazás kezdeményezésére irányulóan aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtották be az OVB-hez hitelesítés céljából, amely aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt: „Egyetért-e azzal, hogy az országgyűlés törvénnyel helyezze hatályon kívül az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 28. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezést, miszerint »Az Alkotmánybíróság az eljárásból eredő költségeket felszámíthatja az indítványozónak, ha annak rosszhiszemősége az indítvány előterjesztésével kapcsolatban megállapítható?»”

Az OVB vitatott határozatával az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Az OVBh. indokolásában megállapította, hogy a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműségi követelménynek. A kérdésnek az a szövegrésze, amely szerint „az Országgyűlés törvénnyel helyezze hatályon kívül az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 28. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezést” azt a látszatot kelti, mintha az Országgyűlésnek a törvényi formán kívül bármilyen más módon lehetősége lenne törvényt hatályon kívül helyezni. Tekintettel arra, hogy a kérdés a választópolgári egyértelműség kritériumának nem felel meg, az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését az Nsztv. 10. § c) pontja alapján megtagadta.

2. A kifogástevők az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérték az Alkotmánybíróságtól. Álláspontjuk szerint a kezdeményezés egyértelmű, a kérdésben semmiféle látszat nincs, a valóságos helyzetet tükrözi vissza, amely szerint az Országgyűlés törvényt csak törvénnyel helyezhet hatályon kívül. Véleményük szerint ennek minden választópolgár tudatában van, és a kérdés megtévesztőnek minősítése az OVB részéről szubjektív indíttatású.

3. A kifogástevők által támadott OVBh. a Magyar Közlöny 2009. évi 152. számában, 2009. október 29-én jelent meg, a kifogást 2009. november 10-én – az előírt határidőn belül – terjesztették elő.

## II.

Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala során a következő jogszabályokat vette alapul:

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:  
„2. § (2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.”

2. Az Nsztv. rendelkezései:

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

- a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,
- b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,
- c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,

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

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

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

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

3. A Ve. szabályai:

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

(...)

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

## III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.; 63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]

2. Az OVB határozatában megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg az Nsztv.

13. § (1) bekezdésében rögzített egyértelműség követelményének. [A népszavazási kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményének alkotmánybírósági értelmezésére ld.: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 105/2007. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2007, 891, 895.; 112/2009. (XI. 20.) AB határozat, MK 2009, 41934, 41936.] Az Alkotmánybíróság a határozattal szemben benyújtott kifogást nem találta megalapozottnak, az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve, az abban foglalt indokok helyességére tekintettel a 419/2009. (X. 29.) OVB határozatot azonos indokok alapján helybenhagyta.

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

Budapest, 2010. március 9.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1188/H/2009.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 34. számában.

### 30/2010. (III. 11.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 328/2007. (IX. 12.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 328/2007. (IX. 12.) határozatával hitelesítette a magánszemély által benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldányát. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Akarja-e Ön, hogy a soron következő választástól az országgyűlési képviselők száma jelentős mértékben, a jelenlegi háromszáznolcvanhatról kétszázötvenkettőre csökkenjen?”

Az OVB határozata a Magyar Közlöny 2007. évi 120. számában, szeptember 15-i dátummal jelent meg.

Az OVB határozatával szemben egy magánszemély – a törvényes határidőn belül, 2007. szeptember 25-én – kifogást terjesztett elő.

A kifogás előterjesztője arra hivatkozott, hogy az Alkotmánybíróság 25/2004. (VII. 7.) AB határozata értelmében szervezetalakításról szól az olyan kérdés, amely arra irányul, hogy az Országgyűlés a jelenleginél kisebb létszámmal működjön. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés d) pontja szerint nem lehet országos népszavazást tartani az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási (-átalakítási, -megszüntetési) kérdésekről.

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogást az Alkotmány, az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.), valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

1. Az Alkotmány szabályai szerint

„28/C. § (5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

(...)

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

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

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

(...)

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani, (...)”

3. A Ve. szerint:

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével



kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. (...)

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

### III.

#### A kifogás megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság előkészítő eljárása során értesült arról, hogy a kifogást előterjesztő személy időközben meghalt.

Az Alkotmánybíróságnak ezért vizsgálnia kellett, hogy ez a körülmény a kifogás elbírálására hatással lehet-e.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 20. §-a kimondja: „Az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el.” Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során több olyan határozatot hozott, amelyek értelmében az indítvány hatályosságának feltétele, hogy az indítványozó jogképességgel bíró személy legyen (35/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 257–258.). Ha a magánszemély indítványozó halála folytán jogképessége megszűnik, akkor az „indítvány hatálytalanná válik”, és az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti. (1506/E/1992. AB végzés, ABH 1994, 899.; 1053/B/1997. AB végzés, ABH 1998, 1275.).

Ugyanakkor van olyan határozat is, amely az indítványozó halála esetén az eljárást nem önmagában a jogképesség hiánya miatt szüntette meg, hanem az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. § *e*) pontja (ABH 2003, 2065, 2076.) alapján, vagyis azért, mert az indítvány okafogyottá vált (303/C/1996. AB végzés, ABH 2004, 1993.).

Az Alkotmánybíróságnak nem először kell döntenie arról, hogy mi a teendő az indítványozó halála esetén. Az Alkotmánybíróság 2006. szeptember 25-én állásfoglalást fogadott el „az indítványozó halála esetén követendő eljárásról” [1/2006. (IX. 25.) Tü. állásfoglalás]. Az állásfoglalás szerint az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi funkciójából, a közérdekűség elvének gyakorlati alkalmazásából következően az Alkotmánybíróság az indítványozó halála esetén az indítványát érdemben elbírálja, ha az érdemi elbírálás feltételei adottak.

A Ve. 130. §-ában szabályozott hatáskör az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 1. § *h*) pontja alapján megállapított hatáskörei közé tartozik. Az Alkotmánybíróság eljárására e hatáskörcsoporton belül is az Abtv. eljárási szabályai az irányadók. Az Alkotmánybíróság minden hatáskörének

gyakorlására irányadó eljárási szabályokat az Abtv. III. fejezete tartalmazza.

Az Alkotmánybíróság ezért a jelen eljárásban sem látott okot arra, hogy önmagában a kifogás benyújtójának halála következményeként a kifogás elbírálására irányuló eljárást ebből az okból akár az Abtv., akár a Ve. alapján megszüntesse.

2. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás, melynek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

3. Az Alkotmánybíróság eddig három esetben foglalt állást az országgyűlési képviselők számának csökkentésére vonatkozó népszavazási kérdésről.

A 25/2004. (VII. 7.) AB határozatban az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy nem tartható népszavazás az alábbi kérdésben: „Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság Országgyűlése a jelenleginél kisebb létszámmal működjön?” A határozat indokolása három érveléssel támasztotta alá a rendelkező részben foglalt döntést. Az akkor vizsgált kérdés egyrészt ellentétben állt az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *d*) pontjával. Másrészt a kérdés nem felelt meg az úgynevezett jogalkotói egyértelműség követelményének, mivel a kérdésből nem derült ki, hogy a kezdeményezők milyen létszámú parlament kialakítását kívánták elérni. Harmadrészt az aláírásgyűjtő ív azért nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, mert azt tartalmazta, hogy a kezdeményezők véleménynyilvánító országos népszavazás megtartására törekedtek. A kérdés Alkotmányba ütköző voltával összefüggésben a határozat a következőket állapította meg: Az országgyűlési képviselők száma – minthogy az Országgyűlés a képviselőkkel áll – az Országgyűlés mint szerv alakításának a kérdései közé tartozik. Az Országgyűlésnek a képviselők számára vonatkozó döntése az Országgyűlés létrehozásával közvetlenül összefüggő, az Országgyűlést mint népképviselői szervet alakító kérdés. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *d*) pontja valamennyi szervezetalakítási kérdésben kizárja a népszavazást, az Országgyűlés tekintetében ezért nemcsak a parlamenti bizottsági struktúra és a frakciók tevékenységének kérdése nem lehet népszavazás tárgya, hanem az országgyűlési képviselők száma sem. (ABH 2004, 381, 385.)

Az 58/2006. (X. 13.) AB határozat az alábbi kérdés népszavazásra bocsáthatóságát vizsgálta: „Kívánja-e Ön, hogy a Magyar Köztársaság Országgyűlésébe az országgyűlési választások útján képviselői mandátumot szerző országgyűlési képviselők számát százötven főben határozza meg a választási törvény?” Az Alkotmánybíróság

irányadónak tekintette a 25/2004. (VII. 7.) AB határozat indokolásának azt a megállapítását, amely szerint az országgyűlési képviselők számáról nem tartható választópolgárok által kezdeményezett népszavazás. Az 58/2006. (X. 13.) AB határozat indokolása megállapította: A népszavazás kezdeményezői jelen esetben pontosan meghatározták, hogy az országgyűlési képviselők száma százötven fő legyen. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az ilyen mértékű létszámcsökkentés nemcsak a választási rendszer teljes átalakításával járna, hanem szükségképpen maga után vonná az Országgyűlés belső szervezetének átalakítását is, amelynek kereteit az Alkotmány határozza meg. Az Alkotmány 21. § (2) bekezdése alapján az Országgyűlés állandó és ideiglenes bizottságokat hozhat létre, valamint a 24. § (4) bekezdése alapján a Házsabályban állapítja meg saját működésének és szervezetének szabályait. Ezért az eredményes népszavazás nyomán az Országgyűlésnek át kellene alakítania saját szervezetét. (ABH 2006, 657, 659–660.)

A 62/2007. (X. 17.) AB határozattal (ABH 2007, 717.) elbírált ügyben az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés arra irányult, hogy az országgyűlési képviselők száma százkilencvenhárom fő legyen. A kérdés szerint „Egyetért-e Ön azzal, hogy a 2010-es általános országgyűlési képviselő választáskor 193 parlamenti képviselő kerüljön megválasztásra a jelenlegi 386 helyett?” A határozat szerint az 58/2006. (X. 13.) AB határozatban foglalt szempontok ilyen arányú létszámcsökkentés esetén is irányadóak: az eredményes népszavazás a választási rendszer teljes átalakításával járna, és szükségképpen maga után vonná az Országgyűlés belső szervezetének átalakítását is, amelynek kereteit az Alkotmány határozza meg. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *d)* pontjába ütközik; az Alkotmánybíróság a 245/2007. (VII. 31.) OVB határozatot megsemmisítette, és az OVB-t új eljárásra utasította.

4. A fentiek alapján megállapítható, hogy az a kérdés, amely a megfogalmazása szerint az „országgyűlési képviselők száma jelentős mértékben, a jelenlegi háromszáznyolcvanhatról kettőszázötvenkettőre” való csökkentésére irányul, az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *d)* pontjába ütközik, mert szervezetalakításnak minősül az Alkotmány e szabálya alkalmazásában az, ha az Országgyűlés a saját összetételét, a képviselők számát illetően hoz döntést.

Az Alkotmánybíróság ezért az Országos Választási Bizottság 328/2007. (IX. 12.) OVB határozatát megsemmisítette, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

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

Budapest, 2010. március 8.

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1178/H/2007.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 34. számában.

### 31/2010. (III. 25.) AB határozat

#### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének megállapítása iránt benyújtott indítvány alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság követelményét súlyosan sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet jött létre annak következtében, hogy az Országgyűlés nem szabályozta a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben a közigazgatási hivatalok jogállását, és így a közigazgatási hivatalok létrehozásának alkotmányos törvényi alapjai hiányában a Kormány nem tud eleget tenni az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *d)* pontjában meghatározott feladatának.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2010. szeptember 30-ig tegyen eleget.



2. Az Alkotmánybíróság a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 75. §-a, valamint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről szóló 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt benyújtott indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság visszautasítja azt az indítványt, amely a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 75. §-a, valamint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről szóló 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányul.

4. Az Alkotmánybíróság visszautasítja azt az indítványt, amely a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 2006. december 31-én hatályban volt 98. § (1) bekezdése, valamint a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet hatályosságának kimondására irányul.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

### I.

A Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Kszt.) 75. §-a, valamint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről szóló 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

Az indítvány kifejti, hogy az Alkotmánybíróság 31/2001. (VII. 11.) AB határozatában (ABH 2001, 258.) és a 90/2007. (XI. 14.) AB határozatban (ABH 2007, 750.; a továbbiakban: Abh1.), valamint a 131/2008. (XI. 3.) AB határozatban (ABH 2008, 1072.; a továbbiakban: Abh2.) foglaltak szerint, csak az Ötv. 98. § (1) bekezdésének módosításával, 2/3-os minősített többséggel elfogadott törvényben lehetett volna rendelkezni a Kormány általános hatáskörű területi szervének létrehozásáról. Így a Kszt. 75. §-a, amely egyszerű többséggel elfogadott törvényben intézményesíti a Kormány általános hatáskörű területi szervét és a Korm.r., amely a Kormány általános hatáskörű területi szerveként a regionális államigazgatási hivatalok létrehozásáról és jogállásáról rendelkezik, sérti az Alkotmány 44/C. §-át, csorbítja az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (2) bekezdésében szabályozott hatáskörét, az Alkotmány 35. § (2) bekezdésébe ütközik, valamint ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott

jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelményével, és nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettség megszegését jelenti.

### II.

Az Alkotmánybíróság az alábbi jogszabályok alapján hozta meg döntését:

1. Az Alkotmánynak az indítványozó által felhívott rendelkezései:

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

„19. § (...)

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

„35. § (1) A Kormány

(...)

d) biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését;

(...)

(2) A Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki, és határozatokat hoz. Ezeket a miniszterelnök írja alá. A Kormány rendelete és határozata törvénnyel nem lehet ellentétes. A Kormány rendeleteit a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

„44/C. § A helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ugyanilyen szavazataránnyal elfogadott törvényben korlátozhatók az önkormányzatok alapjogai.”

2. A Kszt.-nek az indítványozó által vitatott V. fejezete:

„A KORMÁNY ÁLTALÁNOS HATÁSKÖRŰ TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVE

75. § (1) A Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervét a Kormány által rendeletben kijelölt miniszter irányítja.

(2) A Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének vezetőjét a szervet irányító miniszter és a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter együttes javaslata alapján a miniszterelnök nevezi ki.

(3) A Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a közvetlenül a szerv vezetője által vezetett szervezeti egységekből, továbbá kormányrendelet rendelkezése alapján ágazati szakigazgatási szervekből és kirendeltségekből állhat.

(4) Az (1) bekezdésben meghatározott szerv kirendeltségének vezetője a szervet létrehozó kormányrendeletben neki címzett hatásköröket önállóan gyakorolja.

(5) A Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének létszámkeretét a Kormány szakigazgatási szervei és kirendeltségi bontásban is meghatározhatja.

(6) Az (1) bekezdésben meghatározott szerv az irányító miniszter által vezetett minisztérium költségvetési fejezetén belül önálló címet képez.

(7) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy az általános hatáskörű területi államigazgatási szervét rendeletben jelölje ki.”

3. A Korm.r.-nek a regionális államigazgatási hivatal feladat- és hatáskörére vonatkozó szabályai:

„11. § (1) A hivatal jogszabályban meghatározottak szerint

- a) közigazgatási hatósági jogkört gyakorol,
- b) felügyeleti jogkörében jár el,
- c) választási eljárással kapcsolatos feladatokat lát el,
- d) törvényességi felügyeletet gyakorol a működési területén székhellyel rendelkező területfejlesztési intézmények felett,
- e) egyetértési jogot gyakorol a jegyző által kiadott egyedi iratkezelési szabályzat kiadásához,
- f) végzi a közigazgatási informatikai rendszerek üzemeltetésével összefüggő ügyviteli és informatikai feladatokat,
- g) ellátja a közszolgálati jogviszonyra vonatkozó jogszabályok végrehajtásának ellenőrzését, ellátja a közszolgálati nyilvántartás vezetésével és működtetésével kapcsolatos feladatokat,
- h) helyi lakásügyi szervként jár el,
- i) képzési, továbbképzési, vizsgaszervezési és vizsgáztatási feladatokat lát el,
- j) szabálysértési eljárás során méltányossági jogkört gyakorol,
- k) közreműködőként jár el a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény alapján,
- l) közreműködik a katasztrófák elleni védekezés szervezésére vonatkozó feladatok ellátásában.

(2) A hivatal

- a) gondoskodik a több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtásának területi összehangolásáról,
- b) ügyfélszolgálatot működtethet,
- c) kezdeményezheti a területi államigazgatási szervek ügyfélfogadási, ügyfélszolgálati rendszerének összehangolását, továbbá szakmai támogatást nyújt az ügyfélszolgálati tevékenység bővítéséhez,
- d) közreműködik a kormányhivataloknak és központi hivataloknak a hivatal illetékességi területén székhellyel rendelkező területi és helyi szervei informatikai tevékenységének összehangolásában.

(3) A Kormány a külföldi hatósági határozat végrehajtására irányuló megkereséssel kapcsolatban intézkedésre jogosult szervként a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervét jelöli ki.

12. § (1) A hivatal döntés-előkészítő és javaslattevő szervként közreműködik a Kormánynak az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *l)* pontja szerinti javaslattevési jogosultsága, valamint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 95. § *d)–e)* pontjaiban meghatározott feladatai ellátásában, a helyi önkor-

mányzatokért felelős miniszternek az Ötv. 96. § *a)* és *c)–d)* pontjaiban, valamint a szakmai irányító miniszternek az Ötv. 97. §-ában meghatározott feladatai ellátásában.

(2) A hivatal az (1) bekezdésben meghatározott feladatai ellátása körében

a) a feladat- és hatáskörrel rendelkező más államigazgatási szervekkel együttesen részt vesz a szakmai irányító miniszter ellenőrzési feladatainak teljesítésében, értékeli és elemzi az ágazati törvények, kormány- és miniszteri rendeletek hatályosulását,

b) a helyi önkormányzatoktól – az Ötv. 97. § *e)* pontjára figyelemmel – adatokat és információkat kér a szakmai irányító miniszter ágazati feladatai ellátása érdekében, az információkat összegzi és továbbítja a szakmai irányító miniszternek,

c) a helyi önkormányzat felkérésére – a szakmai irányító miniszterrel, valamint a feladat- és hatáskörrel rendelkező, illetékes államigazgatási szervvel egyeztetve – az Ötv. 97. § *d)* pontjában foglaltakra figyelemmel a helyi önkormányzat kérésére szakmai segítséget nyújt a helyi önkormányzatok részére az önkormányzat ágazati feladatainak ellátásához.

(3) A hivatal a szakmai irányító miniszter kérésére közreműködik a szakmai irányító miniszter külön jogszabályban meghatározott, helyi önkormányzatokkal összefüggő egyes feladatainak ellátásában.

(4) Amennyiben a hivatal az (1) és (2) bekezdésben foglalt feladatai ellátása során jogszabálysértést észlel, kezdeményezi a feladat- és hatáskörrel rendelkező, illetékes állami szerv eljárásának a megindítását.

(5) A hivatal – az autonóm államigazgatási szervek és a kormányhivatalok kivételével – az illetékességi területén székhellyel rendelkező közigazgatási szervtől, valamint hatósági jogkörben eljáró más szervtől vagy személytől az általuk ellátott államigazgatási feladatokat érintően bármely döntést bekérhet, intézkedéséről tájékoztatást kérhet, illetve – külön jogszabályban meghatározott esetekben – az iratokba betekinthes.

(6) A hivatal az (5) bekezdésben meghatározott szervnél – törvénysértés észlelése esetén – egyeztető eljárást kezdeményez. Ennek eredménytelensége esetén az érintett szerv felügyeleti szervénél felügyeleti eljárást, utóbbi eredménytelensége esetén a szakmai irányító miniszternél eljárást kezdeményez.

(7) A hivatal – a (6) bekezdésben foglalt intézkedések eredménytelensége esetén – az (5) bekezdésben meghatározott szerv felügyeleti szerve és a szakmai irányító miniszter egyidejű tájékoztatása mellett kezdeményezi az önkormányzati miniszternél a (8) bekezdésben foglalt intézkedés megtételét.

(8) Ha a törvénysértés másként nem orvosolható, az önkormányzati miniszter és a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter együttesen tesz javaslatot a Kormánynak az Alkotmány 35. § (4) bekezdése szerinti intézkedés meghozatalára.



13. § (1) A hivatal az illetékességi területén székhellyel rendelkező közigazgatási szervek vonatkozásában ellenőrzi

a) az illetékes ügyészséggel egyeztetett ellenőrzési terv és program szerint a közigazgatási szervek tevékenységében a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény végrehajtását;

b) az illetékes közlevéltárral egyeztetett ellenőrzési terv és program szerint az ügyiratkezelésről, valamint a központi államigazgatási szervek területi szervei által kezelt adatok nyilvántartásáról és védelméről, a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló jogszabályok végrehajtását.

(2) A hivatal az ellenőrzési jogköre gyakorlása során jogosult határidő tűzésével adatokat, felvilágosítást kérni, az iratokat megismerni.

14. § Ez a rendelet 2009. január 1-jén lép hatályba.

15. § A regionális államigazgatási hivatal – a helyi önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése kivételével – a regionális közigazgatási hivatal általános jogutódja az állománytábla szerinti létszám érintetlenül hagyásával.”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján elsőként azt vizsgálta, hogy megállapítható-e a Kszt. 75. §-ának, valamint a Korm.r.-nek az alkotmányellenessége azért, mert a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervét intézményesítő szabályokat az Országgyűlés egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel, – a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2008. évi LXXXII. törvénnyel – iktatta be a Kszt.-be.

Az indítványozó rámutat arra, hogy az Országgyűlés ahelyett, hogy megszüntette volna az Alkotmánybíróság által az Abh.2.-ben megállapított mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet és 2/3-os törvénnyel az Ötv.-ben szabályozta volna a közigazgatási hivatalok jogállását, egyszerű törvénnyel módosította a Kszt.-t. A Kszt. módosításával a Kszt.-be iktatott, vitatott rendelkezések a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről szólnak, anélkül azonban, hogy a törvény meghatározná annak feladatait, és amely jogállás korábban a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokat illette meg. Azt, hogy mely szerveket kell a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének tekinteni a Korm.r. szabályozza, amely egyúttal meghatározza a regionális államigazgatási hivatalok feladatait. A Korm.r. szerint a regionális államigazgatási hivatal – a helyi önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése kivételével – a közigazgatási hivatal általános jogutódja. Indítványozók szerint ez a megoldás alkotmányellenes, mivel az Alkotmánybíróság, már kétszer (az Abh1.-ben és az Abh2.-ban) is kimondta, hogy a közigazgatási hivatalok

jogállását az Ötv.-ben 2/3-os többséggel kell szabályozni „márpedig a közigazgatási hivatalok általános jogutódlásáról – ami kétség kívül egy hivatal jogállásának szabályozási körébe tartozik – ennek megfelelően kormányrendeletben nem lehet rendelkezni, csak a kétharmados többséggel az önkormányzati törvényben.”

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint sem a Kszt. vitatott szabálya, sem a Korm.r. nem tartalmaz olyan rendelkezést, amelyről az Országgyűlésnek az Alkotmány 44/C. §-a alapján 2/3-os minősített többséggel elfogadott törvényben kellett volna döntenie.

Az Alkotmány e rendelkezése alapján a helyi önkormányzatokról szóló törvény, illetőleg az önkormányzati alapjogok korlátozásáról szóló törvény elfogadásához szükséges a jelenlevő képviselők 2/3-ának szavazata.

Az Alkotmánybíróság 1/1999. (II. 24.) AB határozatának rendelkező részében alkotmányos követelményként fogalmazta meg: „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.)

Mindezek alapján a Kszt. 75. §-ában foglalt rendelkezés elfogadásához akkor kellett volna 2/3-os többség, ha az az Ötv.-t módosítja, illetőleg önkormányzati alapjogot korlátoz.

A Kszt. 75. §-a a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének létrehozásáról rendelkezik. Az Ötv. nem tartalmaz, és a Kszt. 75. § elfogadása előtt sem tartalmazott rendelkezést a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről. Az Ötv. 98–99. §-ai a közigazgatási hivatalról és nem a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről rendelkeznek. A közigazgatási hivatalt nem az Ötv., hanem kormányrendelet minősítette a Kormány területi államigazgatási szervének. Erre azt követően került sor, hogy az Ötv.-t módosító 1996. évi LXXII. törvény jelentősen megváltoztatta a közigazgatási hivatalok feladat- és hatáskörére vonatkozóan az Ötv.-ben megállapított szabályokat. Az Ötv.-nek a közigazgatási hivatalok feladat- és hatáskörét szabályozó 98. § (2) bekezdéséből hatályon kívül helyezte a közigazgatási hivatal államigazgatási hatósági jogkörére, valamint az államigazgatási szervek tevékenységének összehangolására vonatkozó szabályokat. A módosító törvény indokolása a változtatás indokait a következőkben jelölte meg:

„A fővárosi, megyei közigazgatási hivataloknak alapvetően kettős feladatuk van: egyrészt ellátják a helyi önkormányzatok, a helyi kisebbségi, valamint a kisebbségi települési önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, másrészt államigazgatási teendőket végeznek.

A Kormány programja a közigazgatási reform egyik döntő kérdéseként fogalmazta meg a dekoncentrált szervezetek rendszerének általános felülvizsgálatát. Ennek alap-

ján a Kormány 1995-ben elfogadta a területi államigazgatási szervek reformjának programját.

A végrehajtás érdekében indokolt a helyi önkormányzatokról szóló törvényből kivenni a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok államigazgatási feladatairól, irányításáról szóló rendelkezéseket.

A fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok változatlan alapvető feladata a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése, amelynek hatásköri, eljárási szabályai a kétharmados törvény szervek részai, miután közvetlenül érintik a helyi önkormányzatokat.

A Javaslat a hatályon kívül helyezendő rendelkezések mellett megadja a felhatalmazást a Kormánynak a közigazgatási hivatalok szervezetrendszerének kialakítására.”

Az Ötv. e módosítását követően az Ötv. 98. § (2) bekezdésében a következő feladat- és hatáskörök maradtak:

„(2) A közigazgatási hivatal

a) ellátja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, a mérlegeléssel hozott önkormányzati döntésnek kizárólag a jogszerűségét vizsgálhatja;

b)

c) ellátja a törvényben megállapított, továbbá a Kormány által hatáskörébe utalt államigazgatási feladatokat, hatásköröket, hatósági jogköröket;

d)

e) a törvényességi ellenőrzés során szerzett tapasztalatai alapján az önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását kezdeményezheti az Állami Számvevőszék-nél;

f) összehívja a képviselő-testület ülését, ha a 12. § (1) bekezdése szerint tett indítványnak a polgármester tizenöt napon belül nem tesz eleget;

g) a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben az önkormányzat kérésére szakmai segítséget nyújt.”

A Kormány az Ötv. e módosítását követően fogadta el a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendeletet, amely alapvetően megváltoztatta a közigazgatási hivataloknak az államszervezetben elfoglalt helyét, a Belügyminisztérium alá rendelt hivatali szervekből, a Kormány területi szerveivé váltak, megváltoztak működésének szervezeti keretei és kiszélesedett államigazgatási feladat- és hatásköre. A közigazgatási hivatalok államigazgatási hatósági jogkörének (mind az első fokú, mind a jogorvoslati, felügyeleti hatásköreinek) szabályozása ezzel kikerült az Ötv. szabályozási köréből.

Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy az V. fejezetnek a Kszt.-be iktatása az Ötv. rendelkezéseit nem érintette.

A Kormány a Kszt. 75. §-ában foglalt felhatalmazás alapján alkotta meg a Korm.r.-t és hozta létre a regionális államigazgatási hivaltalt, mint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervét. A Kszt. 75. §-a nem rendelkezik a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének feladat- és hatásköréről, azt a Korm.r. szabályozza.

Ez a szabályozás csak akkor igényelt volna 2/3-os minősített többséggel elfogadott törvényi szabályozást, ha az érinti az Ötv.-nek a közigazgatási hivatalra, illetőleg annak feladat- és hatáskörére vonatkozó szabályait.

Az Alkotmánybíróság a regionális államigazgatási hivatalok feladat- és hatáskörének vizsgálata során megállapította, hogy a Korm.r. alapján azok nem rendelkeznek felhatalmazással a közigazgatási hivatalok számára az Ötv. 98-99. §-aiban megállapított feladat- és hatáskörök gyakorlására. Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben az Ötv. hatályos rendelkezéseit figyelembe véve rámutatott arra, hogy a helyi önkormányzatok felett törvényességi ellenőrzési jogkört gyakorló szerv jogállásának szabályozása kíván 2/3-os többséggel elfogadott törvényi szabályozást. E határozatában az Ötv. 98. § (1) bekezdés alkotmányellenességének megállapítását az Alkotmánybíróság a következőképpen indokolta:

„A helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés az önkormányzati alapjogok szabad gyakorlása korlátozásának lehetőségét is magában rejt, ezért a törvényességi ellenőrzés gyakorlására jogosult szerv hatáskörét 2/3-os törvény kell, hogy szabályozza. A 2/3-os törvényben szabályozott önkormányzati alapjogok védelmének szervezeti garanciájaként, az Ötv. hozta létre a törvényességi ellenőrzés gyakorlására jogosult szervet magát is. Az Ötv. 98. § (1) bekezdése intézményesítette a közigazgatási hivatalokat és határozta meg az államszervezetben elfoglalt helyüket. Az Ötv.-nek ez a szabálya fővárosi, megyei szerveként iktatta be a közigazgatási hivaltalt az államszervezetbe, azaz a 2/3-os törvényben megnyilvánuló politikai konszenzus kiterjedt arra is, hogy a helyi önkormányzatok felett fővárosi, megyei szinten működő államigazgatási szerv gyakorolja a törvényességi ellenőrzést. Ezért az Ötv. szabályozási koncepciójának lényeges elemét érintette az a módosítás, amely a fővárosi, megyei jelző hatályon kívül helyezésével lehetőséget adott a közigazgatási hivatalok államszervezetben elfoglalt helyének megváltoztatására. Ezért ezzel a módosítással a törvényhozó túllépte az Alkotmány 34. § (2) bekezdésében szabályozott felhatalmazása kereteit. Így megállapítható, hogy az Ötv. 98. § (1) bekezdésének a Kszt. 7. § (1) bekezdés d) pontja által módosított szövegét a törvényhozási eljárásnak az Alkotmány 44/C. §-ában szabályozott szabályainak megsértésével fogadta el az Országgyűlés.” (ABH 2007, 750, 773–774.)

A regionális államigazgatási hivatalok a Korm.r. alapján államigazgatási hatósági jogköröket gyakorolnak, törvényességi felügyeletet látnak el a területfejlesztési intézmények tevékenysége felett, a Korm.r.-ben meghatározott keretek között összehangolják a területükön működő államigazgatási szervek tevékenységét, ellenőrzik a közszolgálati jogviszonyra vonatkozó jogszabályok végrehajtását, a Ket. szabályainak, valamint az adatvédelemre, illetőleg a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó jogszabályok érvényesülését, közreműködnek a Kormány, a központi államigazgatási szervek döntéseinek előkészítésében és végrehajtásában. A Korm.r. 12. § (1)–(2) bekezdésének megfelelően ilyen, döntési jogkör nélküli, közreműködő szerepet töltenek be az Alkotmány 19. § (3) be-



kezdés *l)* pontja, az Ötv. 95. § *d), e)* pontja alapján a Kormányt, illetőleg az Ötv. 96. § *a), c)–d)* pontja, valamint a 97. §-a alapján a minisztereket az önkormányzatok felé megillető feladat- és hatáskörök gyakorlásában.

Az indítványozó álláspontja szerint az önkormányzatok államigazgatási felügyelete nemcsak a szűken értelmezett törvényességi ellenőrzést, hanem az önkormányzatok szervei által gyakorolt államigazgatási hatósági tevékenység feletti jogorvoslati jogkört, felügyeletet is magában foglalja, mivel e jogkörök gyakorlása során a képviselő-testület hivatalát vezető jegyző tevékenységét ítélik meg. Szerinte a 2/3-os szabály kikerülését jelenti e hatáskörök kivonása – az Ötv. felhatalmazása nélkül – a közigazgatási hivatalok hatásköréből. Amint arra az Alkotmánybíróság a fentiekben már rámutatott a közigazgatási hivatalok e hatáskörének szabályozását 1997. január 1-je óta az Ötv. nem tartalmazza. A közigazgatási hatósági ügyekben a II. fokú hatósági jogkörök, valamint a felügyeleti szerv jogainak gyakorlására jogosult fórumrendszer általános szabályait a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) határozza meg. A Ket. 107. § (2) bekezdése és 116. §-a jogosítja fel a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervét e jogkörök gyakorlására. A regionális államigazgatási hivatalokat – a helyi önkormányzat polgármestere, jegyzője, illetőleg a polgármesteri hivatal ügyintézője által intézett államigazgatási hatósági ügyekben – megillető jogorvoslati és felügyeleti jogkörök gyakorlása nem a Korm.r.-en, hanem törvényen alapul. Az önkormányzat e szerveinek hatáskörébe tartozó államigazgatási hatósági jogkörök gyakorlása az Alkotmány 44/B. §-án alapul, gyakorlásuk nem tartozik az Alkotmány által védelemben részesített önkormányzati alapjogok körébe.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a regionális államigazgatási hivatalok a Korm.r. alapján a helyi önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok felett törvényességi ellenőrzést nem gyakorolnak, és nem rendelkeznek olyan hatáskörrel sem, amely az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogokat korlátozná.

Tekintettel arra, hogy a Kszt. 75. §-ában és a Korm.r.-ben foglalt szabályozás az Ötv. rendelkezéseit nem módosította, önkormányzati alapjogot nem korlátoz, az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Alkotmány 44/C. §-ának sérelme miatt alkotmányellenessége nem állapítható meg.

2. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt is, hogy sérti-e az Alkotmány 19. § (2) bekezdését az, hogy a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének, a regionális államigazgatási hivatalnak a jogállását, feladat- és hatáskörét kormányrendelet szabályozza. Az indítványozó álláspontja szerint az Országgyűlés népszuverenitásból eredő jogait csorbítja az, hogy az Országgyűlés által a képviselők széles egyetértésével létrehozott megyei szintű igazgatási ellenőrzési

rendszert egy „feles” törvényre hivatkozással kormányrendelettel alakítanak át.

Amint az Alkotmánybíróság arra a fentiekben rámutatott a regionális államigazgatási hivatalok létrehozása az Ötv.-ben szabályozott, a közigazgatási hivatalokra telepített törvényességi ellenőrzést nem érintette, 2/3-os többséggel elfogadott törvényi szabályozást nem igényelt. Ezért az Alkotmány 19. § (2) bekezdésével összefüggésben azt kellett vizsgálnia, hogy a regionális államigazgatási hivatalok kormányrendeletben történt létrehozása sérti-e az Alkotmány e rendelkezését.

Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben már értelmezte az Alkotmány 19. § (2) bekezdését.

„Az Alkotmány 19. § (2) bekezdése a kormányzás szervezetének, azaz a kormányzati rendszerbe tartozó szervek jogállásának meghatározását utalja az Országgyűlés hatáskörébe, ebből nem következik az, hogy az államigazgatási rendszerbe tartozó egyes államigazgatási szervek létrehozásáról, jogállásáról törvényben kell rendelkezni.

Az Alkotmány maga tartalmaz szabályozást arra nézve, hogy az államigazgatási szervezeti rendszerbe tartozó szervek közül, melyek létesítéséhez kívánja meg a törvényi szabályozást. Az Alkotmány 34. § (1) bekezdése alapján a minisztériumok felsorolásáról külön törvény rendelkezik, 40/A. §-a pedig egyes rendvédelmi szervek (rendőrség, határőrség, nemzetbiztonsági szolgálatok) jogállásának szabályozásához írja elő a törvényi szabályozás szükségességét. A Kszt. 1. §-a, valamint 71. §-a további államigazgatási szervek (az autonóm államigazgatási szervek és a kormányhivatalok) létesítését határozza meg kizárólagos törvényhozási tárgyként.

Az indítvány elbírálása során az Alkotmánynak a Kormány államszervezetben elfoglalt helyére, az államigazgatás működéséért viselt felelősségére vonatkozó rendelkezéseiből kell kiindulni.

Az Alkotmány 35. § (1) bekezdése alapján a Kormány alapvető feladata, hogy gondoskodjon a törvények végrehajtásáról, irányítsa és koordinálja a végrehajtó tevékenységet gyakorló államigazgatási rendszert. Az államigazgatási szervezeti rendszer jogszerű és hatékony, eredményes működésének biztosítása a Kormány felelősségi körébe tartozik. Az Alkotmány a Kormány e funkciójának gyakorlásához a Kormányt az államigazgatási rendszer egésze tekintetében megillető hatásköröket is biztosít, e körben az Alkotmány 40. § (3) bekezdése alapján az államigazgatási szervezeti rendszer tekintetében szervezetalakítási jog is megilleti.” (ABH 2007, 750, 777–778.)

Az Alkotmány 40. § (3) bekezdése szerint: „A Kormány jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonni, és erre külön szerveket létesíteni.” A Kormány ezt az Alkotmányban szabályozott szervezetalakítási jogát gyakorolta akkor, amikor a Kszt. 75. §-ában szabályozott a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerveként a Korm.r.-ben létrehozta a regionális államigazgatási hivatalokat.

A Korm.r. alkotmányellenessége, így az Alkotmány 19. § (2) bekezdése alapján sem állapítható meg.

3. Az indítványozó álláspontja szerint a regionális államigazgatási hivatalok kormányrendeleti szintű szabályozása ellentétes az 1997. évi XV. törvénnyel kihirdetett, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezményvel is, amelynek 8. cikke kimondja, hogy a helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét csak az Alkotmányban vagy törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint lehet gyakorolni.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 44. §-a alapján jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését az Alkotmánybíróság az Abtv. 21. § (3) bekezdésében meghatározott szervek vagy személyek (az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy bármely országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök, a Kormány vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész) indítványa alapján vizsgálja. Nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának kezdeményezésére az indítványozó szervezet nem rendelkezik indítványozási jogosultsággal.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 29. § c) pontja alapján az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja az indítványt, ha az eljárás indítványozására az indítványozónak nincs jogosultsága. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt e részében visszautasította.

4. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók által állított alkotmányellenes helyzet nem annak következtében áll fenn, hogy a Kszt. 75. §-a rendelkezik a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről és a Korm.r. létrehozta a regionális államigazgatási hivatalokat. Az alkotmányellenes helyzet annak következménye, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg az Ötv.-nek a közigazgatási hivatalok jogállására vonatkozó szabályait és ennek következtében a közigazgatási hivatalok – mivel a közigazgatási hivatalokról szóló 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendelet az Abh2.-ben meghatározott határidő eredménytelen elteltével hatályát veszítette – megszűntek. Így nincs olyan államigazgatási szerv, amely az Ötv.-ben és más törvényekben a közigazgatási hivatalok számára meghatározott hatásköröket gyakorolná. Az Alkotmánybíróság az Abh2. rendelkező részének 2. pontjában kimondta:

„2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány 44/C. §-át sértő alkotmányellenes helyzet jött létre azért, hogy az Országgyűlés a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben nem szabályozta a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést gyakorló közigazgatási hivatalok jogállását.

Ezért felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási kötelezettségének 2008. december 31-éig tegyen eleget.”

Az Országgyűlés e jogalkotási kötelezettségének a mai napig nem tett eleget. Az Országgyűlés mulasztása következtében több mint egy éve fennáll az a helyzet, hogy különböző törvények hatáskört állapítanak meg a közigazgatási hivatalok számára úgy, hogy a közigazgatási hivatalok nem léteznek. (Az Ötv.-n kívül hatáskört állapít meg a közigazgatási hivatalok számára a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. tv.; a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. tv.; a polgármesteri tisztviség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. tv.; a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. tv.; a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1995. évi XXV. tv.; a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. tv.; a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. tv.; a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. tv.; a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. tv.; a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. tv.; a települési önkormányzatok többcéltű kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. tv.; a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. tv.)

A jogalkotói mulasztás következménye ma már nem pusztán az Alkotmány 44/C. §-ában foglalt eljárási rendelkezés sérelme, hanem súlyosan sérül az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság követelménye is.

A közigazgatási hivatalok számára törvényben megállapított hatáskörök gyakorlása, a helyi és a kisebbségi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés az önkormányzatok törvényes működésének egyik legfontosabb biztosítékai. A folyamatos törvényességi ellenőrzés hivatott biztosítani, hogy a helyi közügyekben széleskörű közhatalmat gyakorló helyi önkormányzatok által alkotott jogszabályok megfeleljenek a magasabb szintű jogszabályok előírásainak, ne korlátozzák törvénytörő módon a címzetek jogait, a helyi és a kisebbségi önkormányzatok törvényes rendben működjenek, ne sérüljenek a demokratikus működés törvényi garanciái, és az önkormányzatok konkrét ügyekben hozott döntései jogszerűek legyenek. A közigazgatási hivatal a helyi önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva alkotmányos alapjogok érvényesítését szolgáló hatáskörökkel is rendelkezik [pl.: a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 29. §; a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 84. § (3), (10) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogállamiság magában foglalja a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.; 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25, 28.; 83/2009. (IX.3.) AB határozat, ABK 2009. szeptember 980, 981.; 89/2009. (IX. 24.) AB határozat, ABK 2009. szeptember, 1005, 1009.]



A közigazgatási hivatalok léte és törvényekben meghatározott hatásköreinek tényleges gyakorlása a helyi és a ki-sebbségi önkormányzatok tekintetében a törvény alá rendelt működés szervezeti garanciáját jelenti.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogállamisággal összeegyeztethetetlen egy olyan helyzet tartós fenntartása, amelyben az erre rendelt szervezet – alkotmányos törvényi alapokon nyugvó – létrehozásának hiányában, a törvényesség biztosítékaként törvényekben szabályozott államigazgatási hatáskörök nem gyakorolhatók.

Az Abtv. 49. §-a alapján, ha a jogalkotó jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, az Alkotmánybíróság megállapítja a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet és – határidő tűzésével – jogalkotási feladata teljesítésére hívhatja fel a jogalkotót. Az Alkotmánybíróság ezt a hatáskörét hivatalból eljárva is gyakorolhatja.

Az Országgyűlés jogalkotói kötelezettsége ebben az ügyben abból keletkezett, hogy a közigazgatási hivatalok számára törvényekben meghatározott hatáskörök gyakorlásának feltételét, – amint arra az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben és az Abh2.-ben is rámutatott – a közigazgatási hivatalok létrehozásának alkotmányos törvényi alapjait nem teremtette meg. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés d) pontja a Kormány kötelezettségévé teszi a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés biztosítását, a Kormány azonban e feladatának – amint azt az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben és az Abh2.-ben kimondta – a közigazgatási hivatalok jogállásának 2/3-os többséggel elfogadott törvényi szabályozása nélkül, nem tud alkotmányosan eleget tenni.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy – az Abh1.-ben megállapított mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességen túl – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság követelményét súlyosan sértő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség jött létre annak következtében, hogy az Országgyűlés nem szabályozta a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben a közigazgatási hivatalok jogállását, és így a Kormány nem tud eleget tenni az Alkotmány 35. § (1) bekezdés d) pontjában meghatározott feladatának.

Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának – annak érdekében, hogy az újonnan megalakult önkormányzatok már működő törvényességi ellenőrzés feltételei között kezdhessék meg működésüket, még az önkormányzati általános választások előtt – 2010. szeptember 30-ig tegyen eleget.

5. Az indítványozó kérte azt is, hogy az Alkotmánybíróság – tekintettel arra, hogy 2006. december 31. napján működött utoljára az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését ellátó, az Alkotmánynak megfelelő szervezeti rendszer – mondja ki azt is, hogy az Ötv. – akkor hatályban volt – 98. § (1) bekezdése, valamint a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet hatályban van.

Az Alkotmánybíróság nem jogalkotó szerv, az Alkotmány 32/A. §-a alapján felhatalmazása arra terjed ki, hogy felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát és az alkotmányellenes jogszabályi rendelkezéseket megsemmisítse. Az Alkotmánybíróságnak valamely a jogalkotó által hatályon kívül helyezett, vagy módosított jogszabályi rendelkezés „újból hatályba helyezésére” hatásköre nincs, mivel az jogalkotás, s így a jogalkotó kompetenciájába tartozik. [Hasonlóan foglalt állást az Alkotmánybíróság 1437/B/1995 AB határozatában, ABH 1998, 616, 618–619.; 847/B/2005. AB határozatában, ABH 2008, 3111, 3118.; 90/2007. (XI. 14.) AB határozatában ABH 2007, 750, 766.]

Amennyiben az Alkotmánybíróság eljárása során hivatalból, vagy indítvány alapján eljárva azt állapítja meg, hogy a jogalkotó nem alkotott jogszabályt az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítése következtében létrejött alkotmányellenes helyzet megszüntetésére, az Abtv. 49. §-a alapján a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására és arra jogosult, hogy az alkotmányellenes helyzet megszüntetésére hívja fel a jogalkotót. Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben, és jelen határozatában is megállapította, hogy alkotmányellenes helyzet jött létre azért, hogy a törvényhozó az Ötv.-ben nem szabályozta az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzési jogkört gyakorló közigazgatási hivatalok jogállását, és határidő tűzésével felhívta a törvényhozót, hogy tegyen eleget jogalkotói kötelezettségének. Az Alkotmánybíróság ezzel az alkotmányos állapot helyreállítása érdekében rendelkezésére álló lehetőségeket kimerítette.

Az Ügyrend 29. § b) pontja alapján az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja az indítványt, ha az eljárásra nincs hatásköre. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt e részében visszautasította.

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

Budapest, 2010. március 23.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 54/B/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 43. számában.

**32/2010. (III. 25.) AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványok tárgyában – *dr. Bragyova András* és *dr. Kiss László* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Balogh Elemér*, *dr. Kiss László* és *dr. Kovács Péter* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

## h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvény alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság elutasítja azt a mulasztás megállapítása iránti indítványt, mely szerint a jogalkotó nem rendelkezett az anyakönyvvezetők bejegyzett élettársi kapcsolat létrehozásában való közreműködése megtagadásának lehetőségéről.

3. Az Alkotmánybíróság a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvény nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvény alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat egyebekben visszautasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvény 3:87–3:89. §-ai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

## I.

Az Alkotmánybírósághoz kilenc indítvány érkezett a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvénnyel (a továbbiakban: Békmtv.) kapcsol-

atban, amely – néhány paragrafus kivételével – a kihirdetését követő második hónap első napján, azaz 2009. július 1-jén lépett hatályba.

Az első indítványozó elsődlegesen a Békmtv. egészségnek, másodlagosan egyes rendelkezéseinek [1–4. §-ok, 5. § (1)–(2) és (5) bekezdés, 6. §, 7. § (1)–(3) bekezdés és (5)–(8) bekezdés, 8. §, 9. § (1) és (3) bekezdés, 10–15. §-ok és 17. §] visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte. Úgy véli egyrészt, hogy a házasságra vonatkozó szabályok alkalmazásának elrendelése (1–4. §-ok) a bejegyzett élettársi kapcsolatra (a továbbiakban: BÉK) szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a felek önrendelkezési jogát, s ezáltal sérti az Alkotmány 54. § (1) bekezdését. Érvelése szerint, mivel a házasság intézményének elsődleges célja, hogy „szilárd jogi keretet nyújtson a közös gyermek nemzéséhez és felneveléséhez”, a kötelék létesítésének és megszüntetésének szigorú szabályai elfogadhatók. Ettől eltérően azonban az azonos nemű párok esetében – mivel közös gyermekük nem lehet – indokolatlan a felek önrendelkezési jogának a „házastársi kötelékkel azonos mértékű korlátozása”. Az azonos neműek kapcsolata vonatkozásában fennálló védelmi igény „nem indokolja a kapcsolat kizárólagosságának elismerését és a kapcsolat létesítésének és megszüntetésének akadályozását”. Hátrányos megkülönböztetésnek tekinti az indítványozó, hogy a jogalkotó a szabályozás köréből (és így a többletjogosultságokból) kizárja azokat, akik kettő vagy több személlyel élnek együtt érzelmi és gazdasági közösségben, de nem párkapcsolatban. Az indítványozó értelmezésében ugyanis a bármilyen okból együtt élő, közösen gazdálkodó jogalanyok – a közös gyermek nemzéséhez és felneveléséhez keretet nyújtó házasság kivételével – azonos helyzetben vannak, és ezért jogviszonyaikat – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdéséből és a jogalkotásról szóló a 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 18. § (3) bekezdéséből következően is – azonos módon kellene szabályozni.

A második indítvány szerint – melyet civil szervezet nyújtott be – az Alkotmány 15. §-ának sérelmét valósítja meg az, hogy a Békmtv. az azonos neműek kapcsolatát – amely „életet továbbadni nem képes társ kapcsolat” – a házasságéhoz hasonló szintre emeli, ahhoz a házasságéval szinte megegyező joghatásokat fűz. Ez a megoldás olyan életformát támogat, amely „népegészségügyileg magas kockázatú, így a családokra, a jövő nemzedékre káros hatással van”, ráadásul az azonos neműek kapcsolatának házasságéhoz hasonló törvényi védetség alá helyezése „megtévesztő alternatívát ígérhet a felnövekvő generációknak”, és „az egyén és társadalom egészségét veszélyeztető életforma” választása irányába hathat, mindez pedig az Alkotmány 67. §-ának sérelmére vezet. Új törvény megalkotásakor – hangzik az érvelés – figyelembe kell venni az új nemzedék hosszú távú érdekeit, s az Alkotmány azért védi a gyermekeket, mivel ők nem tudnak a saját emberi méltóságukért síkra szállni. Végezetül sérelmezi az indítványozó civil szervezet azt is, hogy a jogalkotó nem tekintette át részleteiben a házastársakra vonatkozó szabályokat a BÉK bevezetése előtt. Az indítványozó megjelölte az



Alkotmány 2. § (1) bekezdését, illetve az Alkotmány 70/A. § (1)–(3) bekezdéseit is, ezekkel kapcsolatban azonban indokolást nem terjesztett elő.

A harmadik indítványozó – szintén civil szervezet – a Békmtv. 3–4. §-ai alkotmányellenességét állítja, és szoros összefüggés okán a Békmtv. egészének megsemmisítését kezdeményezi. Álláspontja szerint a házasság férfi és nő, gyermekek születését és felnevelését célzó, tartós kapcsolatát jelenti, s mint ilyen pozitívan megkülönböztetendő minden más – adott esetben szintén értékes, támogatásra érdemes – párkapcsolati formától. Az, hogy a házasság és a család jogintézményét külön, más formáktól megkülönböztetve kell szabályozni, az indítványozó értelmezésében az Alkotmány szerkezetéből is következik: míg az alaptörvény a házasságot kiemelt alapjogként védi (15. §), más kapcsolatok védelmének lehetősége az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből, illetve a 70/A. §-ból következik. Sérti az Alkotmány 15. §-át, hogy a jogalkotó *generális* utaló szabállyal terjeszti ki a házasságra vonatkozó szabályokat az azonos neműek BÉK-jére, s ezáltal két különböző jogintézmény „összemoshatóvá válik”. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét sérti emellett, hogy a jogalkotó törvényi szinten az alkotmányos intézményekkel azonos, új intézményt hozott létre. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelmét a „megkülönböztetés indokolatlan hiánya” miatt látja megvalósulni az indítványozó: alkotmányellenesnek tartja, hogy a jogalkotó mérlegelés nélkül kiterjesztette a házasságra (házastársakra, özvegyekre, elváltakra) vonatkozó szabályokat a BÉK-re.

A negyedik és az ötödik indítványozó egymástól függetlenül kérte az Alkotmánybíróság eljárását, kérelmük tartalma azonban megegyezik. Eszerint az azonos neműek kapcsolata erkölcsileg rossz, s ebből következően arra nem terjed ki az önrendelkezés joga. Az állam az Alkotmány alapján is kizárólag a férfi és nő közötti – természeténél fogva gyermekek nemzésére és nevelésére irányuló – kapcsolatot támogathatja, és az azonos neműek életközösségéhez nem fűzhet ugyanolyan joghatásokat, mint a különeműek házasságához. Az ilyen szabályozás veszélyezteti a társadalom jövőjét, és ellentétes az Alkotmány 15. §-ával, amely az állam kötelességévé teszi a házasság és a család támogatását. Ennek alapján az állam nem gyengítheti a kiemelt, alkotmányos védelmet élvező házasság intézményét. A házasság és a BÉK közötti különbség minimális, amely már – érvelnek az indítványozók – nem képes biztosítani az Alkotmány által megkövetelt védelmi szintet. A szabályozás folytán két, egymástól különböző, alkotmányjogilag nem azonos módon védett jogintézmény összemosódik. A Békmtv. az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének azért nem felel meg, mert ennek alapján az indítványozók szerint csak az szabad, ami méltó az emberhez, de az azonos neműek kapcsolata nem az. Ellentétes a Békmtv. emellett az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével is, mivel e rendelkezésből az indítványozók szerint az következik, hogy az állam nem kezelheti ugyanolyan módon a nem azonos társadalmi, közösségi hatású, jelentőségű

kapcsolatokat: tehát az élet továbbadására képes – férfi és nő közötti – kapcsolatot el kell választani az „emberhez nem méltó” és „nem támogatandó” homoszexuális kapcsolattól. Ezen kívül az indítványozók véleménye szerint a homoszexuális kapcsolat – mivel az élet továbbadására nem képes – „értéktelenebb” nem csupán a különeműek házasságánál, hanem azok élettársi kapcsolatánál is, ezért sérti a jogállamiság (jogbiztonság) követelményét [Alkotmány 2. § (1) bekezdés], hogy a jogalkotó a házassághoz hasonlóan szabályozza ezt a kapcsolatot, s ezzel mintegy az értékhierarchia második fokán helyezi el azt. Az említett alkotmányi rendelkezéseket továbbá az is sérti az indítványozók szerint, hogy a BÉK-et családjogi intézményként szabályozza a Békmtv., hiszen „a család intézménye fogalmilag magában foglalja a közös gyermeket, és az azonos neműek ezzel fogalmilag nem bírnak”. Az azonos neműeknek – az indítványozók szavaival élve – pótházassága, családalapítása ellentétben áll a kiskorú gyermek érdeke elsődlegességének az elvével is, s ezzel a Békmtv. az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének, 16. §-ának, 67. § (1) bekezdésének, 70/J. §-ának a sérelmét is előidézi. Veszélyezteti a gyermekeket az indítványozók szerint egyébként már az olyan környezet is, amely „értéknek, ráadásul a házassághoz nagyon hasonló értéknek tünteti fel a homoszexuális kapcsolatot”. Végezetül arra is hivatkoznak, hogy a Békmtv. az Alkotmány a 70/A. § (3) bekezdésével is ellentétes, mivel ezen alkotmányi rendelkezés alapján a házasság és a család intézményét feltétlenül pozitív diszkrimináció illeti meg.

A hatodik indítványozó országgyűlési képviselő, aki a Békmtv. megsemmisítését az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 15. §-ának és 67. §-ának a sérelmére hivatkozással kéri. Az alkotmányellenesség oka szerinte abban áll, hogy a jogalkotó mérlegelés nélkül, egy *generális* utaló szabállyal elrendelte az összes, házastársakra (elváltakra, özvegyekre, stb.) vonatkozó szabály alkalmazását az azonos nemű bejegyzett élettársakra, s ezzel megsértette az Alkotmánybíróság által a 154/2008. (XII. 17.) AB határozatban megállapított követelményt. Véleménye szerint emellett a jogalkotó törvényi szinten nem hozhat létre egy, a házassággal mint alkotmányos intézménnyel csaknem azonos családjogi státuszt, ezzel ugyanis az Alkotmány 15. §-a elveszíti jelentőségét. Az Alkotmány 15. §-a emellett azért is sérül – érvel az indítványozó –, mert a BÉK az azonos neműek számára a házassággal csaknem azonos tartalmú és funkciójú intézmény, holott a házasságnak fogalmi eleme a házastársak különeműsége. A támadott szabályozás tehát „a házasság fogalmát bővíti”, s így sérti „a házasság hagyományait, alkotmányos fogalmát és védelmét”. Az Alkotmány 67. §-ával kapcsolatban az indítványozó arra hivatkozik, hogy a Békmtv. a „felnövekvő nemzedék identitásbeli elbizonytalanodásához” vezet.

A hetedik indítványozó – országgyűlési képviselőcsoport – az Alkotmány 15. §-ának sérelmét abban látja, hogy a Békmtv. nem teremt érdemi különbséget a házasság és a BÉK között, s így a törvény valójában a házasság intézményét biztosítja az azonos neműek számára. Az Alkotmány

2. § (1) bekezdését pedig a szabályozás módja sérti az indítványozó álláspontja szerint, úgy véli, hogy a *generális* utaló szabály alkalmazása [Békmtv. 3. § (1) bekezdés] „számos jogi kérdést hagy nyitva, ami jogbizonytalansághoz vezet”. Mindezek miatt Békmtv. egészének megsemmisítését kéri.

A nyolcadik indítványozó kifejti, hogy mivel a jogalkotó a megadható jogok között nem differenciált és – bizonyos elhanyagolható kivételekkel – a házastársakkal egyenjogúvá teszi a bejegyzett élettársakat, nem tett eleget a 154/2008. (XII. 17.) AB határozatban foglaltaknak. Ezért továbbra is fennáll az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 15. §-ának és 70/A. § (1) bekezdésének a sérelme. Meglátása szerint a Békmtv. sérti az örökléshez való jogot is (Alkotmány 14. §) és az Alkotmány 16. §-át is, mert a bejegyzett élettársak törvényes örökös helyzetének szabályozásával „elvonja az eddigi törvényes örökösök törvényes öröklési jogának jelentős részét (haszonélvezeti vagy állagöröklési formában)”, és ezzel veszélyeztetheti az örökösök hozzátartozóinak létbiztonságát. Sérelmezi, hogy a BÉK esetében nem érvényesülnek a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) 7–12. §-aiban foglalt érvénytelenségi okok, ami nem egyeztethető össze a vérfertőzésnek a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 203. §-ában foglalt tilalmával, és ez „beleütközik az Alkotmány 14. §, 15. §, 16. §-ába”. Úgy véli ezen kívül, hogy a jogalkalmazás számára nehézséget fog okozni a hozzátartozó, a közeli hozzátartozó, a bejegyzett azonos nemű élettárs és a nyilvántartott élettárs fogalmának elkülönítése és értelmezése, amely a jogbiztonság sérelmét okozza. Rámutat, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Adatvédelmi tv.) értelmében a szexuális életre vonatkozó adat ún. „különleges adat”, de a Békmtv. az Adatvédelmi tv.-hez „való kapcsolódást egyáltalán nem szabályozza”, ami szerinte sérti az Alkotmány 59. § (1) bekezdését, és „alkalmat ad a 70/A. § szerinti hátrányos megkülönböztetésre a bejegyzett azonos nemű élettársak esetében”. Nem tartja elfogadhatónak, hogy a Békmtv. nem zárja ki azt, hogy valamely személy korábbi házasságából született gyermekét az azonos nemű bejegyzett élettársánál helyezték el, ezzel összefüggésben azonban alkotmányi rendelkezés sérelmét nem állítja. Szintén nem jelöl meg alkotmányi rendelkezést, és indokolást sem terjeszt elő az indítványozó azzal kapcsolatban, hogy miért tartja alkotmányellenesnek azt, hogy a bejegyzett élettárs saját élettársa gondnokául kinevezhető. A hozzátartozók emberi méltóságához való jogának sérelmét látja az indítványozó abban, hogy a Békmtv. nyomán halál esetén a bejegyzett azonos nemű élettárs lesz a kegyeleti jogok gyakorlója, így a temetéssel kapcsolatos döntéseket is ő hozza meg. Úgy véli mindemellett, hogy a Békmtv. diszkriminálja a különmemű élettársakat, mert nekik semmilyen plusz jogot nem ad.

Végezetül pedig – külön indokolás nélkül, utalva a Békmtv.-vel kapcsolatban előterjesztett kifogásaira – al-

kotmányellenesnek tartja a Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvény (a továbbiakban: új Ptk.) 3:87-3:89. §-ait is.

Az utolsó indítvány benyújtóinak véleménye is az, hogy a jogalkotó nem küszöbölte ki a 154/2008 (XII. 17.) AB határozatban megfogalmazott alkotmányellenességi okot: a Békmtv. egyes rendelkezései [1. § (1) bekezdés, 3. § (1) bekezdés, a 4. § (1)–(2) bekezdés, 7. § (1)–(7) bekezdés és a 8. § (1) bekezdésnek az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: At.) 26/E. §-át („A bejegyzett élettársi kapcsolat létrehozása”) megállapító szövegrésze] ellentétesek az Alkotmány 15. §-ában foglaltakkal, a BÉK ugyanis „olyannyira házasság-közeli együttélési forma”, ami relativizálja, aláássa a házasság alkotmányos védelmét. Álláspontjuk alátámasztásaként a törvény generális utaló szabályára [3. § (1) bekezdés], a törvényjavaslat indoklására (mely szerint a jogalkotó a joghatások tekintetében a házassággal azonos családjogi jogintézményt kívánt létrehozni), a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény kettős házasságról szóló 192. § (2) bekezdése módosítására, a BÉK létrehozásának alakiságaira (anyakönyvvezető előtt, hivatali helyiségben történik és nyilvántartását anyakönyvi szinten végzik), végezetül pedig arra hivatkoznak, hogy a BÉK megszüntetésére a házasság megszüntetésére vonatkozó szabályok alkalmazását rendeli a jogalkotó.

Az indítványozók emellett azt is sérelmezik, hogy a jogalkotó annak ellenére nem teszi lehetővé az anyakönyvvezetőknek a BÉK létrehozásában való közreműködés megtagadását, hogy az azonos neműek közötti kapcsolatot több vallás is tiltja. Mindez szerintük sérti az Alkotmány 60. § (1) bekezdését (a lelkiismeret és a vallás szabadságának jogát), s ennek folytán indokoltá teszi a Békmtv. 8. § (1) bekezdésének az At. 26/B. §-át („A bejegyzett élettársi kapcsolat létrehozásának megtagadása”) megállapító rendelkezése megsemmisítését.

Az Alkotmánybíróság a kérelmeket – tárgyi összefüggésükre 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.

## II.

1. Az Alkotmány indítványokkal érintett rendelkezései:

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

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

„14. § Az Alkotmány biztosítja az öröklés jogát.”



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

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

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

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

„60. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára.”

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

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

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

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

„70/J. § A Magyar Köztársaságban a szülők, gondviselők kötelesek kiskorú gyermekük taníttatásáról gondoskodni.”

2. A Békmtv.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos szövege:

„A bejegyzett élettársi kapcsolat létrejötte

1. § (1) Bejegyzett élettársi kapcsolat akkor jön létre, ha az anyakönyvvezető előtt együttesen jelenlévő két, tizennyolcadik életévét betöltött, azonos nemű személy személyesen kijelenti, hogy egymással bejegyzett élettársi kapcsolatot kíván létesíteni.

(2) Kiskorú részére bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése nem engedélyezhető.

(3) Az anyakönyvvezető a kijelentés megtörténte után a bejegyzett élettársi kapcsolatot a bejegyzett élettársi kapcsolatok anyakönyvébe bejegyezi.

(4) A bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése nyilvánosan, két tanú jelenlétében történik.

2. § (1) A bejegyzett élettársi kapcsolatot megelőzően a leendő bejegyzett élettársaknak az anyakönyvvezető előtt nyilatkozniuk kell arról, hogy bejegyzett élettársi kapcsolatuknak legjobb tudomásuk szerint nincs törvényes akadálya, valamint igazolniuk kell, hogy bejegyzett élettársi kapcsolatuk törvényes feltételei fennállnak.

(2) A felek valamelyikének közeli halállal fenyegető egészségi állapota esetében a felek nyilatkozata a bejegyzett élettársi kapcsolat törvényes feltételeinek igazolását pótolja, és a bejegyzett élettársi kapcsolat a bejelentés után nyomban létesíthető.

*A bejegyzett élettársi kapcsolat joghatásai*

3. § (1) Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, vagy e törvény a rendelkezés alkalmazását nem zárja ki, megfelelően alkalmazni kell

a) a házasságra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársi kapcsolatra,

b) a házastársra vagy házastársakra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársra vagy bejegyzett élettársakra,

c) az özvegyre vonatkozó szabályokat az elhunyt bejegyzett élettárs túlélő bejegyzett élettársára,

d) az elvált személyre vonatkozó szabályokat arra a személyre, akinek bejegyzett élettársi kapcsolatát megszüntették,

e) a hajadonra, nőtlenre vonatkozó szabályokat arra a személyre, aki még nem volt házas, és bejegyzett élettársi kapcsolatot még nem létesített, és

f) a házaspárra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársakra.

(2) A bejegyzett élettársakra a házastársak által történő közös gyermekké fogadásra vonatkozó szabályok nem alkalmazhatóak. A bejegyzett élettársi kapcsolat apasági védelmet nem keletkeztet.

(3) A házastársak névviselésére vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatóak a bejegyzett élettársakra. Bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése esetén a bejegyzett élettárs volt férje nevét a házasságra utaló toldással nem viselheti tovább, és ez a joga akkor sem éled fel, ha a bejegyzett élettársi kapcsolata megszűnt. Ha a leendő bejegyzett élettárs a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítését megelőzően házassági névként volt férje nevét vagy családi nevét viseli a házasságra utaló toldással, és házassági nevét nem módosítja másik házassági névviselési formára, a születési családi nevének viselésére jogosult.

(4) Az emberi reprodukcióra irányuló, külön törvény szerinti eljárásoknak a házastársakra vonatkozó rendelkezései a bejegyzett élettársakra nem alkalmazhatóak.

(5) Ha e törvény a házasság vagy a bejegyzett élettársi kapcsolat fennállásához, illetve a házasság vagy a bejegyzett élettársi kapcsolat megszűnéséhez nem állapít meg eltérő jogkövetkezményt, továbbá ha a jogosultság vagy a kötelezettség az özvegyet és az özvegy bejegyzett élettársat megkülönböztetés nélkül megilleti vagy terheli, a családi állapotra vonatkozó nyilatkozat csak olyan formában követhető meg, hogy a házas és bejegyzett élettárs, az özvegy és az özvegy bejegyzett élettárs, illetve az elvált és az elvált bejegyzett élettárs megjelölés együtt szerepeljen.

(6) A családi állapotra vonatkozó adatot tartalmazó nyilvántartásban – az anyakönyvi nyilvántartás, valamint a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás kivételével – a családi állapotot úgy kell feltüntetni, hogy a házas és a bejegyzett élettárs, az özvegy és az özvegy bejegyzett élettárs, il-

letve az elvált és az elvált bejegyzett élettárs megjelölés együtt szerepeljen.

*A bejegyzett élettársi kapcsolat megszűnése*

4. § (1) A bejegyzett élettársi kapcsolat megszűnik

- a) az egyik bejegyzett élettárs halálával,
- b) bírósági felbontással vagy
- c) közjegyző általi megszüntetéssel.

(2) A bejegyzett élettársi kapcsolat megszűnésére a házasság megszűnésére vonatkozó rendelkezéseket alkalmazni kell.

(3) A bejegyzett élettársi kapcsolatot a felek közös megegyezése alapján a közjegyző nemperes eljárásban szünteti meg.

5–15. §

*Záró rendelkezések*

16. § (1) Ez a törvény – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – a kihirdetését követő második hónap első napján lép hatályba.

(2) A 9. § (2) és (4) bekezdése, valamint a 10. § (4) bekezdése a kihirdetését követő nyolcadik hónap első napján lép hatályba.

17. §

18. §”

3. Az új Ptk. támadott rendelkezései:

„3:87. § [A bejegyzett élettársi kapcsolat]

Bejegyzett élettársi kapcsolat akkor jön létre, ha az anyakönyvvezető előtt együttesen jelen lévő két tizennyolcadik életévét betöltött, azonos nemű személy személyesen kijelenti, hogy egymással bejegyzett élettársi kapcsolatot kíván létesíteni.

3:88. § [A bejegyzett élettársi kapcsolat joghatásai]

(1) Ahol a törvény eltérően nem rendelkezik,

a) a házasságra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársi kapcsolatra,

b) a házastársra vagy házastársakra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársra vagy bejegyzett élettársakra,

c) az özvegyre vonatkozó szabályokat az elhunyt bejegyzett élettárs túlélő bejegyzett élettársára,

d) az elvált személyre vonatkozó szabályokat arra a személyre, akinek bejegyzett élettársi kapcsolatát megszüntették,

e) a hajadonra, nőtlenre vonatkozó szabályokat arra a személyre is, aki bejegyzett élettársi kapcsolatot még nem létesített, és

f) a házaspárra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársakra is alkalmazni kell.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt rendelkezéstől eltérően

a) a bejegyzett élettársakra a házastársak által történő közös gyermekre fogadásra vonatkozó szabályok nem alkalmazhatók;

b) a bejegyzett élettársi kapcsolat apasági vélelmet nem keletkeztet;

c) a házastársak névviselésére vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatók a bejegyzett élettársakra; bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése esetén a bejegyzett élettárs

volt férje nevét a házasságra utaló toldással nem viselheti tovább, és ez a joga akkor sem éled fel, ha a bejegyzett élettársi kapcsolata megszűnt; ha a leendő bejegyzett élettárs a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítését megelőzően házassági névként volt férje nevét vagy családi nevét viseli a házasságra utaló toldással, és házassági nevét nem módosítja másik házassági névviselési formára, a születési családi nevének viselésére jogosult;

d) az emberi reprodukcióra irányuló, külön törvény szerinti eljárásoknak a házastársakra vonatkozó rendelkezései a bejegyzett élettársakra nem alkalmazhatóak.

3:89. § [A bejegyzett élettársi kapcsolat részletes szabályai]

A bejegyzett élettársi kapcsolat részletes szabályairól külön törvény rendelkezik.”

### III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. A Békmtv. az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolatának (BÉK) mint személyi státuszjognak a keletkezését, joghatásait és megszűnését szabályozza, rendezi a házasság jogintézményéhez és a házastársak státuszához való viszonyát, meghatározza az azoktól való eltéréseket, illetve rendelkezik a mindezekkel kapcsolatban szükségessé vált jogszabály-módosításokról. A törvényt azt követően fogadta el az Országgyűlés, hogy az Alkotmánybíróság 2008. december 15-i 154/2008. (XII. 17.) AB határozatával (ABH 2008, 1203., a továbbiakban: Abh.) a még hatályba nem lépett, a bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló 2007. évi CLXXXIV. törvény (a továbbiakban: Békvtv.) alkotmányellenességét állapította meg, és azt megsemmisítette. A döntés folytán a Békvtv. – amely azonos és különemű pároknak egyaránt lehetővé tette volna BÉK létesítését – nem lépett hatályba. A határozat indoklása szerint a Békvtv.-ben alkalmazott szabályozási mód miatt férfi és nő vonatkozásában – akik egymással házasságot köthetnek – a BÉK az Alkotmány által védett házasság intézményének megkettőzése lenne. Az Alkotmány a legmagasabb szintű jogforrás, ezért törvényi szinten nem lehet alkotmányos intézményekkel azonos, azokkal felcserélhető, új intézményeket létrehozni. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a határozat rendelkező részében azt is megállapította, hogy az azonos nemű személyek számára (mivel ők házasságot nem köthetnek) a BÉK jogintézményének létrehozása nem alkotmányellenes.

A Békvtv.-vel és a Békmtv.-vel összefüggésben előterjesztett indítványok tartalmilag részben megegyeznek: az indítványozók sok tekintetben azonos okból, illetve -összefüggésben kérték alkotmányvétség megállapítását. Ugyanakkor mivel az indítványok nem az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály felülvizsgálatára irányulnak, *res iudicata* [Ügyrend 31. § c) pont] megállapításának nincs helye. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványokat – az Abh.-ban fog-



laltak figyelembevételével – az alábbiak szerint érdemben bírálta el.

2. A Békmtv. szerint [1. § (1) bekezdés] BÉK akkor jön létre, ha az anyakönyvvezető előtt együttesen jelenlévő két, tizennyolcadik életévét betöltött, *azonos nemű* személy személyesen kijelenti, hogy egymással BÉK-et kíván létesíteni. Az anyakönyvvezető a kijelentés megtörténte után a BÉK-et a bejegyzett élettársi kapcsolatok anyakönyvébe bejegyzi. A BÉK-re, illetőleg a bejegyzett élettársakra *megfelelően* (értsd: a megfelelő eltérésekkel) alkalmazni kell a házasságra, házastársakra, özvegyre, elváltakra stb. vonatkozó szabályokat [3. § (1) bekezdés]. A Békmtv. (és az új Ptk.) által külön *nevesített kivételek* a következők:

– a bejegyzett élettársakra a házastársak által történő közös gyermekre fogadásra vonatkozó szabályok nem alkalmazhatóak [3. § (2) bekezdés];

– a BÉK apasági vélelmet nem keletkeztet [3. § (2) bekezdés];

– a házastársak névviselésére vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatóak a bejegyzett élettársakra; a BÉK létesítése esetén a bejegyzett élettárs volt férje nevét a házasságra utaló toldással nem viselheti tovább, és ez a joga akkor sem éled fel, ha a bejegyzett élettársi kapcsolata megszűnt; ha a leendő bejegyzett élettárs a BÉK létesítését megelőzően házassági névként volt férje nevét vagy családi nevét viseli a házasságra utaló toldással, és házassági nevét nem módosítja másik házassági névviselési formára, a születési családi nevének viselésére jogosult [3. § (3) bekezdés];

– az emberi reprodukcióra irányuló, külön törvény szerinti eljárásoknak a házastársakra vonatkozó rendelkezései a bejegyzett élettársakra nem alkalmazhatóak [3. § (4) bekezdés];

– a BÉK a 4. § szerint az egyik bejegyzett élettárs halálával, bírósági felbontással vagy – a felek közös megegyezése alapján – *közjegyző általi megszüntetéssel* szűnik meg.

3. A Békmtv. a BÉK-től elkülönítve rendelkezik az ún. *nyilvántartással igazolt élettársi kapcsolatról* is: lehetővé teszi, hogy a párok (*különböző és azonos neműek egyaránt*) közjegyző előtt nyilatkozzanak arról, hogy a Polgári Törvénykönyv (a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény, a továbbiakban: Ptk.) szerinti élettársi kapcsolatban élnek [685/A. § *Élettársi kapcsolat áll fenn két olyan házasságkötés vagy bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése nélkül közös háztartásban érzelmi és gazdasági közösségben (életközösségben) együtt élő személy között, akik közül egyiknek sem áll fenn mással házassági életközössége, bejegyzett élettársi életközössége vagy élettársi kapcsolata, és akik nem állnak egymással egyenesági rokonságban vagy testvéri, féltestvéri kapcsolatban.*]; s e tény bejegyzésre kerül az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásába, amelynek célja az élettársi kapcsolat fennállásának közhiteles igazolása. A továbbra is létező *de facto*

élettársi kapcsolat és a nyilvántartással igazolt forma között lényegi különbség, hogy az utóbbihoz – amennyiben férfi és nő közötti kapcsolatról van szó és abból gyermek származik – apasági vélelem kapcsolódik. A nyilvántartással igazolt élettársi kapcsolatra vonatkozó szabályokat az indítványozók nem támadták.

Mindez azt jelenti, hogy a jogilag is elismert társkapcsolatoknak jelenleg a következő formái különböztethetők meg: *a) különemű* párok élhetnek a Ptk. szerinti tényleges, ún. *de facto* élettársi kapcsolatban; *b)* a bizonyítás megkönnyítése végett – döntésüktől függően – kérhetik az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásába való bejegyzésüket; *c)* választhatják a házasságot; *d) azonos nemű* párok is élhetnek *de facto* élettársi kapcsolatban; *e)* kérhetik az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásába való bejegyzésüket; vagy *f)* választhatják a Békmtv. által létrehozott BÉK-et.

4. Tekintettel arra, hogy a Békmtv. megsemmisítését az indítványozók többsége elsősorban az Alkotmány 15. §-ának a sérelmére hivatkozással kérte, az Alkotmánybíróság mindenekelőtt ezeket a kérelmeket vizsgálta meg.

4.1. A magyar jogtudomány letisztult álláspontját, mely szerint: „A társadalmi élet alapegysége a család. (...) A családjog alapintézménye a házasság.” (Szladits Károly: Magyar magánjog I. kötet, 38. old.) átvette és alkotmányos rangra emelte már az 1949. évi XX. törvény eredeti szövege, amit változtatás nélkül átvett az 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány 15. §-ába. Ezen tényből nyilvánvaló, hogy nem csupán két, egymással összekapcsolt alapvető társadalmi intézményről van szó, hanem ezek ma már olyan alkotmányos értéket is képviselnek, amit alkotmányos védelem illet meg. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság korábbi döntésében kifejtette, hogy „[a]z állam kötelezettsége a házasságkötéshez való jog biztosítása körében elsősorban és minimálisan arra terjed ki, hogy a házasságkötés és családalapítás feltételeit, jogi kereteit megteremtse. Ebből következően a jogalkotó a házasság 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.]. Az Alkotmány 15. §-ában megfogalmazott intézményvédelmi kötelezettségből azonban az is következik, hogy az állam nem teremthet olyan törvényi helyzetet sem, amely a házaspárokat összességében hátrányosabb helyzetbe hozza a nem házas személyekkel, párokkal szemben. Mindezekon túlmenően pedig az, hogy a Magyar Köztársaság védi a házasság intézményét, pozitív viszonyulást, aktivitást és támogatást is feltételez. A házasság és család intézménye állam általi védelmének alkotmányos felső határa (maximális terjedelme) azonban nem állapítható meg, ez nem is alkotmányos kérdés.” (Abh., ABH 2008, 1203, 1213–1214.)

Az Alkotmány a 15. §-ában szereplő fogalmakat nem bontja ki, mind a házasság, mind a család fogalmát adott-

nak veszi. Az Alkotmánybíróság kezdetől fogva konzekvensen képviselt jogi álláspontja szerint a *házasság intézményét* egy férfi és egy nő életközösségeként védi az Alkotmány, a házastársak különlemése tehát fogalmi eleme a házasságnak [14/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 82, 83.]. Ebből következően a házasságkötéshez való – az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből levezetett – jog [22/1992. (IV. 10.) AB határozat, ABH 1992, 122, 123.] is csak a különböző nemű párokat illeti meg. Ezt a később több határozatban is megerősített álláspontot [65/2007. (X. 18.) AB határozat, ABH 2007, 726.; 75/2007. (X. 19.) AB határozat, ABH 2007, 731.; Abh., ABH 2008, 1203.] a testület továbbra is fenntartja.

Az Alkotmány a házasságot a család intézményével együtt a társadalmi közösség alapvető építőelemeként tekint értéknek, mindazonáltal „az Alkotmányból nem a házassági kötelék mint együttélési forma „egyedüli” (kizárólagos), hanem a „különös” (kiemelt, *alkotmányos szintű*) védelme vezethető le, vagyis az alaptörvény nem zárja ki más, a házasságtól eltérő párkapcsolatok *törvényi szintű* oltalmát.” (Abh., ABH 2008, 1203, 1214.) „Két személy tartós életközössége megvalósíthat olyan értékeket, hogy az érintettek személyi méltóságának egyenlő figyelembevétele alapján az együttélő személyek nemétől függetlenül igényt tarthat jogi elismerésre” [14/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 82, 84.]. Sőt, „az azonos neműek tartós párkapcsolata számára (...) az elismerés és a védelem igénye – mivel ők házasságra nem léphetnek – az emberi méltósághoz való jogból [Alkotmány 54. § (1) bekezdés], és az abból származtatott önrendelkezési jogból, az általános cselekvési szabadságból, illetve a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogból [8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42, 45.] levezethető” (Abh., ABH 2008, 1203, 1224.). Elvi élel alapította meg továbbá az Alkotmánybíróság, hogy „[a] házasságkötési joggal rendelkező különböző nemű személyek helyzetét az azonos neműek regisztrált élettársi kapcsolata nem befolyásolja, különösen nem sérti, vagy veszélyezteti. A házasság támogatására, védelmére, ösztönzésére vonatkozó – az Alkotmány 15. §-ából következő – állami intézményvédelmi kötelezettség ugyanis kizárólag azok vonatkozásában értelmezhető, akik házasságkötési joggal és lehetőséggel rendelkeznek. Csak az ő esetükben nem lehet alkotmányosan létrehozni egy, a házassággal majdnem azonos tartalmú más jogviszonyt. Az azonos nemű személyek számára azonban, akik az Alkotmány alapján házasságot nem köthetnek, a jogalkotónak az Alkotmány korlátai között biztosítania kell egymás irányában a házastársakéhoz hasonló olyan jogállást, amely az egyenlő méltóságú személyként kezelésüket biztosítja [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48–49.]. Egy ilyen új jogintézmény nem sérti, nem is veszélyezteti a házasság Alkotmány által kiemelten védett helyzetét (az Alkotmány 15. §-át), illetve a különböző neműeknek szintén az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből levezetett házasságkötéshez való jogát. (...) A hagyományos forma, a különleműek házassága nem kerül hátrányosabb helyzetbe azáltal, hogy az azonos nemű

bejegyzett élettársak – az ilyen kapcsolat természetéből adódó különbségek fenntartása mellett – a házastársakéhoz hasonló pozícióba kerülnek.” (Abh., ABH 2008, 1203, 1224–1225.)

Az az Alkotmány 15. §-ából levezethető követelmény, hogy az állam ne csupán a fennálló házasságokat védje, hanem olyan jogi környezetet teremtsen (pl. a házasságban élőknek előnyöket nyújtson), amely arra ösztönzi polgárait, hogy a lehetséges együttélési formák közül a házasságot válasszák és családot alapítsanak (Abh., ABH 2008, 1203, 1223.), értelemszerűen szintén csak azokra vonatkozhat, akiknek a házasság választására lehetőségük van. Az azonos neműek vonatkozásában azonban ilyen alternatíva nincs, mivel az Alkotmány alapján a házasságnak a felek különböző neme fogalmi eleme. A jogalkotó a Békmtv.-ben nem a heteroszexuálisoknak ajánl fel egy, a házassághoz formájában, tartalmában hasonló intézményre vonatkozó választási lehetőséget (mint tette volna azt a megsemmisített Békvtv.-vel), hanem az azonos neműeknek teszi lehetővé azt, hogy a *de facto* élettársi viszony helyett az attól joghatásaiban lényegesen eltérő BÉK-et válasszák. Ilyen értelemben tehát a BÉK nem a házasságnak jelent versengő életmodellt, hanem az azonos neműek *de facto* élettársi kapcsolatának, ezért nem hordozza magában a házasságot megillető alkotmányos védelmi kötelezettség kiürítésének, a házasság leértékelődésének a veszélyét, nem gátolja továbbá a házasság és a család védelmi szintjének emelését, ezen a téren a házasság és a család, illetőleg a különböző élettársi kapcsolatok közötti jogi távolság növelését.

Az Alkotmány a házasságot mint társadalmi (és mint jog-) intézményt önmagában is értéknek tételezi. Teszi ezt arra tekintettel, hogy társadalmunkban a házasság hagyományosan – évszázadok tapasztalatai alapján – az emberek tartós együttélésének kerete, és a társadalom reprodukcióját biztosító család kiindulópontja. Az állam részéről ez „pozitív viszonyulást, aktivitást és támogatást is feltételez” (Abh., ABH 2008, 1203, 1214.), amelynek keretében előnyök, többlettámogatások nyújthatók. A jogalkotó a védelem, támogatás eszközeinek, módjainak kialakítása körében nagy szabadságot élvez, de egyben felelősséggel is tartozik.

A házasság értéknek tételezése továbbá nem zárja ki, hogy a jogalkotó – figyelemmel a társadalmi tendenciákra, igényekre, a hagyományos családformák változására, egyúttal elismerve a személyek jogát arra, hogy egyéni boldogságukat az általuk szabadon megválasztott kapcsolati keretben keressék – más, a házassághoz hasonló funkciójú kapcsolati formákat is védelemben részesítsen. A házassághoz való *pozitív* viszonyulás azt jelenti, hogy a házasságot (és a családot) önmagában, s nem a csak azonos nemű személyek által létesíthető – így a házasságnak konkurenciát nem is jelentő – BÉK-kel szemben, az abban élők rovására kell védeni.

Megjegyzni továbbá az Alkotmánybíróság: A házasság és a család Alkotmányban előírt (intézmény)védelme konkrét jogok és támogatások formájában realizálódik. Az



Alkotmányból azonban nem következik, hogy e jogokat ne lehetne egyedileg vagy – a jelenlegi hatályos jogrendszer áttekintve – akár egy *generális* utaló szabállyal kiterjeszteni az azonos nemű párokra. Az Alkotmány 15. §-a ugyanis nem teszi egyszersmind a házastársak kizárólagos alanyi jogává mindazt, amit számukra a jogalkotó eddig biztosított. Más, lazább vagy szorosabb élettársi (együttélési, életközösségi) életviszonyoknak – figyelembe véve jellegüket, funkciójukat – is lehetnek a házassághoz hasonló joghatásai vagyoni jogi, adójogi, lakáshasználati, tartási kötelezettségi, társadalombiztosítási, szociális, munkajogi, öröklési jogi stb. tekintetben.

A bírói gyakorlat, majd ennek nyomán a tételes jogfejlődés is egyes házastársi alanyi jogokat, illetve törvényes érdekeket a különböző nemű *de facto* élettársak viszonyában is elismert már a Békmtv.-t évtizedekkel megelőzően, és az eddig már bejegyzett élettársi kapcsolatoknál nagyságrendekkel nagyobb számban. A bírói gyakorlat nyomán a törvényhozó is élhet a törvényi analógia megoldásával, azaz két, egymáshoz hasonló, de egymással nem azonos életviszony egyikére (azonos neműek párkapcsolatára) a másikra (különböző nemű személyek házasságára) vonatkozó, már létező szabályokat rendelheti „megfelelően” alkalmazni.

Az intézményvédelmi kötelesség egy nyitott és demokratikus társadalomban nem lehet akadálya *jogok kiterjesztésének*, az ezzel ellentétes értelmezés ellentmondásban állna az Alkotmány szellemiségével. Hangsúlyozni kell továbbá azt is, hogy a házasfelek helyzete a BÉK-ben élőknek megadott jogok révén nem változik, jogaik semmilyen tekintetben nem csorbulnak. [Hasonlóan vélekedett a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2002. július 17-i ítéletében (BVerfG, 1 BvF 1/01, 94. bekezdés)]. Nemzetközi példák utalnak továbbá arra, hogy egyes esetekben akár a diszkrimináció tilalmába is ütközhet az, ha a jogalkotó nem kezeli azonosan a bejegyzett élettársakat a házastársakkal [lsd. pl. az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) az E.B. v. Franciaország ügyben 2008. január 22-én hozott ítélete, Nr. 43546/02; illetve a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2009. július 7-i döntése (BVerfG, 1 BvR 1164/07)].

E körben mutat rá az Alkotmánybíróság arra is, hogy a házasságra vonatkozó szabályok „*megfelelő*” alkalmazásának elrendelése a BÉK-re nem csupán jogok, hanem egyben – az egymás iránti felelősségvállalásból eredő – kötelezettségek kiterjesztését is jelenti (pl. tartási, támogatási kötelezettség).

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza azonban azt is, hogy a kifejtettek nem jelentik azt, hogy a házasfelekre és a BÉK-ben élőkre *minden tekintetben* azonos szabályokat *kellene* alkalmazni. A jogalkotónak lehetősége van arra, hogy – ahol ez indokolt – a házasságra és a BÉK-re vonatkozóan eltérő szabályokat állapítson meg (Vö. EJEB 2010. március 2-án hozott ítélete a Kozak v. Lengyelország ügyben, Nr. 13102/02). Nem kizárt az sem, hogy a jogalkotó – szem előtt tartva a BÉK-ben élők emberi méltóságát – a házasság, illetve a család védeltségét szintjét előnyök nyúj-

tásával tovább emelje. Sőt, a foglalkoztatás bővítési igényeire, az előregedő társadalom kihívásaira a jogalkotónak *kell* is válaszokat keresnie, melyek állhatnak a rászoruló családoknak nyújtott juttatások növelésében, családbarát munkaerő-piaci megoldások kidolgozásában, gyermek- és időskori gondozási szolgáltatások kiszélesítésében, a családi alapú adózás bevezetésében stb.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Békmtv. egésze, illetve egyes rendelkezései megsemmisítésére irányuló, az Alkotmány 15. §-ára alapított indítványokat elutasította.

4.2. Az Alkotmány 15. §-ához kapcsolódó, de az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésének a sérelmét állító hivatkozással kapcsolatban, amely szerint a házasságot mint *intézményt* pozitívan kell diszkriminálni, az Alkotmánybíróság rámutat a következőkre.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése az azonos szabályozási körbe tartozó, összehasonlítható helyzetben lévő *személyek* (csoportok) közötti önkényes különbségtételt tiltja. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát például az eljárási szabályok különbsége és az Alkotmány 70/A. §-a között nincs alkotmányossági összefüggés [legutóbb pl. 86/2009. (IX. 24.) AB határozat, ABK 2009. szeptember, 988.]. Ezzel összhangban megállapítható, hogy a különböző jogintézményekre – jelen esetben a házasságra és a BÉK-re – vonatkozó rendelkezések közötti különbség esetében nem merül fel a hátrányos megkülönböztetés kérdése.

A pozitív diszkrimináció hiányára alapított indítványt ezért az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak, így azt elutasította.

5. Több indítványozó kifogásolta magát a jogalkotó által alkalmazott szabályozási konstrukciót, tehát azt, hogy a jogalkotó – néhány kivételt megemlítve – *generális* utaló szabállyal elrendelte a jogrendszer csaknem összes, a házasságra vonatkozó szabályának „*megfelelő*” alkalmazását a BÉK-re. Ezzel a megoldással összefüggésben egyesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, mások a 15. §, illetve – a megkülönböztetés indokolatlan hiánya miatt – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének a sérelmét állították.

5.1. Az Alkotmánybíróság e körben mindenekelőtt megjegyzi, hogy az azonos nemű személyek tartós párkapcsolata elismerésének az emberi méltósághoz való jogból levezetett igénye [Abh., ABH 2008, 1203, 1224.] nem csak egyetlen módon biztosítható. Nemzetközi tapasztalatok mutatják, hogy a BÉK-hez hasonló jogintézményt bevezető államok eltérő jogtechnikai megoldásokat választottak.

Egyesek – a magyar jogalkotóhoz hasonlóan – nem alkottak elkülönült szabályokat a jogintézmény tartalmára, joghatásaira vonatkozóan, hanem (bizonyos kivételek fenntartása mellett) egy *generálklauzulával* elrendelték a házasság szabályainak alkalmazását [pl. Dánia, Lov om registreret partnerskab (1989)].

Ettől eltérően más államok [pl. Németország, Lebenspartnerschaftsgesetz (2001); Ausztria, Eingetragene Part-

nerschaft-Gesetz (2009)] *részletes szabályokat* alkottak, emellett, ahol szükséges volt, módosították a házasságra, házásokra vonatkozó szabályokat is (pl. a BÉK-re történő utalásokat illesztettek be a házasság mellé), illetve egyesével felsorolták, hogy mely, a házásokra vonatkozó jogszabályokat kell – külön módosítás nélkül is – a bejegyzett élettársakra is alkalmazni.

Mindkét jogi konstrukciónak voltak kritikussai, sőt ellenzői is, akik éppen az ellenkező megoldást tartották volna helyesebbnek. Az EJEB gyakorlatát is figyelembe véve alkotmányjogi szempontból alapvetően mindkét megoldás elfogadható, csak a teljes és mechanikus azonosítás nem.

5.2. Az Alkotmánybíróság a 15. §-sal kapcsolatos kifogásokat jelen határozat indokolásának III/4.1. pontjában már elbíráltta. A jogbiztonság követelményével, illetve a diszkrimináció tilalmával kapcsolatban pedig a testület a következőket mérlegelte.

5.2.1. Az Abh. szerint a jogbiztonság szempontjából agyalyos, hogy a törvényhozó a Békvt.-ben egyetlen *generális* utaló szabállyal a jogrendszer egészének a házasságra, a házastársakra, elváltakra, özvegyekre stb. – tehát a házasság intézményére – vonatkozó összes szabályát felhívta és „megfelelően” alkalmazni rendelte (ABH 2008, 1203, 1223–1224.). Jelen ügyben ugyanazon utaló szabály [Békmtv. 3. § (1) bekezdés] alkotmányosságának a kérdését kellett megvizsgálni azzal a lényeges különbséggel, hogy az utaló szabály most kizárólag az azonos nemű párokra vonatkozik, mert a Békmtv. értelmében csak ők létesíthetnek BÉK-et. Ez az eltérés azért jelentős, mert a korábbi döntés szerint az alkotmányellenesség éppen abban állt, hogy a *generális* utaló szabály révén a *különneműek számára* a házassággal mint alkotmányos jogintézménnyel párhuzamos, azzal versengő, sőt összekeverhető jogintézmény jött volna létre. Az utaló szabály alkotmányellenessége tehát abban állt, hogy a *különnemű* párok vonatkozásában a bejegyzett élettársi közösség jogintézményét a lényeges tartalom (joghatások) tekintetében azonosította volna a házassággal.

Jelen ügyben ez az alkotmányellenességet okozó lényeges körülmény már nem áll fenn. A jogalkotó számos jogszabályt kifejezetten módosított, ezekbe a házasság mellé a BÉK-re történő utalásokat illesztett be, de továbbra sem élt azzal a lehetőséggel, hogy a jogrendszer egészében minden egyes, a házasságra vonatkozó jogszabályt külön módosítson. Ezzel azonban jogalkalmazási nehézséget, jogbizonytalanságot nem okoz. A jogalkalmazás számára világos iránymutatást jelent annak az előírása, hogy ahol házasságról, házastársakról stb. van szó bármely jogszabályban, az alatt a hatálybalépést követően – a Békmtv.-ben megjelölt kivételektől eltekintve – az újfajta párkapcsolati személyállapotot keletkeztető BÉK-et és magukat a bejegyzett élettársakat is érteni kell. Az ún. „megfelelő” alkalmazás elrendelése most is teret enged a bírói, jogalkalmazói mérlegelésnek abban a tekintetben, hogy esetről esetre, az adott konkrét élethelyzetben az érintett jogsza-

bályhely alkalmazási feltételeit az azonos nemű párok vonatkozásában megállapítsa.

Szintén nem okozhat jogbizonytalanságot a BÉK bevezetése az érintett jogalanyok számára sem: a házasság és a BÉK ugyan hasonló jogintézmények, azonban házasságot csak különmemű, BÉK-et pedig csak azonos nemű személyek létesíthetnek. E tény világos és felismerhető különbséget jelent mindenki számára.

Az indítványozók feltételezik, hogy a jogalkalmazás során problémák adódnak majd, s emiatt is alkotmányellenesnek tartják a generális utaló szabályt (illetve ezen keresztül a Békmtv. egészét). A támadott jogszabály azonban nem tekinthető eleve értelmezhetetlennek vagy alkalmazhatatlannak, és az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[ö]nmagában nem sérti a jogbiztonságot az, ha a jogszabály a jogalkalmazás során értelmezésre szorul” [31/2003. (VI. 4.) AB határozat, ABH 2003, 352, 365.]. Nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, hogy előzetesen mérlegeljen minden, az indítványozókat foglalkoztató – egyelőre kizárólag – elméleti kérdést. Amennyiben a nem „megfelelő” jogalkalmazás során konkrét alkotmányjogi probléma (pl. valamely, a Békmtv. generális utaló szabályával érintett jogszabály alkotmányellenességének vagy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességnek a gyanúja) merülne fel, az Alkotmánybíróság eljárása esetről esetre kezdeményezhető.

Az Alkotmánybíróság mindezek miatt az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmére való hivatkozásokat nem találta megalapozottnak.

5.2.2. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésére, a „megkülönböztetés indokolatlan hiányára” való hivatkozás sem megalapozott a *generális* utaló szabállyal kapcsolatban.

A Békmtv. 3. § (1) bekezdése *generális* utaló szabálya ellenére a jogalkotó megállapított fontos kivételeket, a házasság és a BÉK között fenntartott formai és tartalmi különbségeket, a legjelentősebb e körben a gyermek közös örökbefogadásának, illetve a humán reprodukciós eljárásban való részvételnek a kizárása. Különneműek esetében az örökbefogadás kizártságának nem lenne ugyanekkora jelentősége, hiszen esetükben ez nem az egyetlen és nem is a tipikus módja a gyermekvállalásnak (Vö. Abh., ABH 2008, 1203, 1220–1221.). Az azonos neműek vonatkozásában azonban a jogi értelemben vett közös gyermek vállalásának a kizártsága a házasság és a BÉK eredete és társadalmi rendeltetése közötti érdemi eltérést rögzíti. A házasság „tipikusan közös gyermekek születését és a családban való felnevelését célozza”, így a házasság intézményét az állam arra is tekintettel részesíti alkotmányos védelemben, hogy „elősegítse a házastársak számára a közös gyermekkel is rendelkező család alapítását” [14/1995. ABH 1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 82, 83.]. Ettől eltérően a BÉK, bár ez szintén a véglegesség szándékával létrehozott párkapcsolat, amely két azonos nemű személy kölcsönös gondoskodásban élésének kerete, de e kapcsolatot nem a családalapítás (és így nem a társadalmi reprodukció) lehetőségére tekintettel védi a törvényalkotó: azonos nemű pároknak természetes úton közös gyermeke nem lehet, és a



Békmtv. alapján a jogalkotó a BÉK-ben élők számára a jogi értelemben vett családdá válást sem kívánja lehetővé tenni. Mindez azt jelenti, hogy a jogalkotó – az indítványozók által sérelmezett *generális* utaló szabály ellenére – valójában nem kezeli, természetüknél fogva nem is kezelheti azonos módon a házasságban és a BÉK-ben élőket. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a „megkülönböztetés hiányára” alapított indítványi kérelmeket is elutasította.

5.3. Több indítványozó is hangsúlyozta, hogy az Abh. szerint az Alkotmánybíróság „a házasság és a BÉK között kifejezetten fenntartott különbségek egyikét sem tudta olyan lényegesnek értékelni, mint amelyből a jogalkotó szándéka egyértelműen igazolható lenne abban a vonatkozásban, hogy a BÉK új jogintézményét a magyar jogrendszerben a házasság intézményétől egyértelműen el kívánta volna határolni.”

Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben hangsúlyozza, hogy korábbi döntésében a vizsgálatot kifejezetten csak a különeműek vonatkozásában végezte el [„Nincs tehát alkotmányos lehetőség arra, hogy törvény a házasság alkotmányosan védett intézményével felcserélhető jogintézményt hozzon létre azok számára, akik házasságkötési joggal rendelkeznek.” (Abh., ABH 2008, 1203, 1225.)] Ezzel szemben jelen ügyben a testület az azonos neműek vonatkozásában megállapítja, hogy a házasság és BÉK szabályozása között érdemi különbség van arra tekintettel, hogy a közös gyermek vállalását a Békmtv. kizárja.

6. Az Alkotmánybíróság ezt követően az önrendelkezési jog [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] sérelmével kapcsolatos indítványozói hivatkozásokat tekintette át.

6.1. Az egyik indítványozó általánosságban tartja az önrendelkezési jog sérelmének a BÉK házassághoz hasonló szabályozását, illetve a BÉK „megszüntetésének akadályozását”, úgy véli például, hogy a megszüntetés elé akadályokat gördíteni csak a közös gyermek védelme érdekében indokolt, azonos neműeknek azonban nem lehet gyermeke.

Az Alkotmánybíróság az indítványozó érvelését nem tartja megalapozottnak. Az BÉK az azonos nemű párok számára egy olyan lehetőség, amelynek az igénybe vétele szabad elhatározásukon múlik. Lehetőségük van tehát eldönteni, hogy kívánnak-e egyáltalán élettársi kapcsolatot létesíteni, és ha igen, annak melyik fajtáját: *de facto* (esetleg nyilvántartással igazolt) élettársi viszonyt vagy BÉK-et. A Békmtv. nem korlátozza a felek döntési szabadságát, választási lehetőségét ebben a vonatkozásban. Szintén nem akadályozza a törvény a BÉK-ben élőket abban, hogy – az önrendelkezési joguk körébe tartozó döntésként – életközösségüket megszüntessék, és együttesen vagy bármelyik fél egyedül a BÉK felbontását kérje.

A házasság felbontására irányuló szabályok alkalmazásának elrendelése a BÉK-re azzal jár, hogy a bíróság elméletileg el is utasíthatja a bontási keresetet. A házasságot (illetve a Békmtv. nyomán a BÉK-et is) ugyanis bármelyik fél – illetőleg a felek közös – kérelmére is csak akkor bont-

ja fel a bíróság, ha az „teljesen és helyrehozhatatlanul megromlott” [Csjt. 18. § (1) bekezdés, ún. feldúltsági elv]. A teljes körű bizonyítás alapján folyó bontóperek jellegzetessége tehát, hogy az adott ügy egyéb körülményeit is feltárva és mérlegelve – figyelembe véve a Csjt. 18. § (2) bekezdésében írtakat is, illetve a bontást kérő fél érzelmeit (elhidegülés), a kapcsolat korábbi minőségét, a feleknek az esetleges különélés alatt alakult életvitelét, a különélés idejét és tartalmát stb. – kell eldönteni, hogy van-e reális remény a házasság (az életközösség) megmentésére, avagy a kapcsolat megromlása helyrehozhatatlan. Ugyanakkor a Csjt. – az indítványozó hivatkozásával ellentétben – eddig sem csupán a közös kiskorú gyermek védelmében, hanem a házassági kapcsolat funkciójára, jelentőségére és jellemzőire tekintettel írta elő a bírósági mérlegelést abban a vonatkozásban, hogy a kapcsolat valóban visszafordíthatatlanul tönkrement-e. A feldúltsági elvet tehát akkor is alkalmazni kell, ha az érintett kapcsolatból nem származott közös gyermek.

Az említett elv alkalmazásának elrendelése a BÉK-re – mivel ez szintén az egymás támogatását, az egymásról való gondoskodást, tartós együttélést magában foglaló, a véglegesség szándékával létrehozott párkapcsolat, egy új személyállapot kerete – az önrendelkezési jogot nem sérti. A BÉK felbontását – a házassághoz hasonlóan – a pár bármelyik tagja kérheti, a felperes akár a BÉK megromlásáért elsősorban vagy kizárólag felelős fél is lehet. Az ő egyoldalú kérelmére, a véltlen társ esetleges ellenzése dacára is fel lehet, sőt fel kell bontani a BÉK-et, ha egyébként annak feltétele – a kapcsolat teljes és helyrehozhatatlan megromlása – a bíróság megítélése szerint megvalósult.

Az Alkotmánybíróság mindezek miatt az önrendelkezési jog vélt sérelmére alapított indítványi kérelmet elutasította.

6.2. Egy másik indítványozó az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével összefüggésben arra hivatkozott, hogy az azonos neműek közötti – általa erkölcsileg helytelenített – párkapcsolat létesítésére nem terjed ki a cselekvési szabadság.

Az Alkotmánybíróság ebben a vonatkozásban ismét az Abh.-ra utal, melyben úgy fogalmazott, hogy az azonos neműek tartós párkapcsolata számára az elismerés és a védelem igénye – mivel ők házasságra nem léphetnek – az emberi méltósághoz való jogból [Alkotmány 54. § (1) bekezdés], és az abból származtatott önrendelkezési jogból, az általános cselekvési szabadságból, illetve a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogból levezethető. Az Alkotmánybíróság álláspontja tehát – az indítványozóéval ellentétben – az, hogy a tartós és zárt párkapcsolat létesítésének a joga a felek nemétől függetlenül része az Alkotmány 54. § (1) bekezdése által védett jognak.

Az indítványt ezért az Alkotmánybíróság ebben a vonatkozásban is elutasította.

7. Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta azt a kifogást, mely szerint azért sérti a Békmtv. az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, mert csak az azonos nemű személyekre vonatkozik. Eszerint az minősülne hátrányos megkülönböztetésnek, hogy más, egymással közösségben, de nem párkapcsolatban együtt élők nem létesíthetnek BÉK-et, s így nem is részesülhetnek annak előnyeiből.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként kap értelmezést. A tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Személyek közötti, alkotmányosértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 162.; 43/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.]. A megkülönböztetés pedig akkor alkotmányellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.). Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.].

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az élettársi viszony fogalma mind nyelvtani, mind jogi értelemben elfogadott, ismert, világos jelentéstartalmú: két, életvitelszerűen együtt élő ember gazdasági, érzelmi közösségét jelenti. E kapcsolat alapvetően eltér más, például baráti, hozzátartozói, közös háztartásban élési, bérlőtársi stb. kapcsolatoktól, amelyek adott esetben szintén közösen gazdálkodó, bizalmi, sőt „érzelmi” közösségként funkcionálnak, azonban nem tekinthetők „életközösségnek”, nélkülözik a párkapcsolati jelleget. Mivel alkotmányjogi szempontból – éppen a párkapcsolati jelleg megléte vagy hiánya okán, tehát az együttélés célját, funkcióját tekintve – az élettársi kapcsolatot és az egyéb említett együttélési formákat választó személyek helyzete összehasonlíthatatlan, nincs szó arról, hogy a jogalkotó a BÉK szabályozásával azonosan kezelendő jogalanyok között alkotmányellenes megkülönböztetést alkalmazna, s ezzel akár az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének, akár a Jat. 18. § (3) bekezdésének a sérelmét okozná.

Alkotmányellenes megkülönböztetésről egyébiránt azért sem lehet szó, mert az azonos neműek tartós párkapcsolata számára az elismerés és a védelem igénye levezethető az emberi méltósághoz való jogból; számukra a jogal-

kotónak az Alkotmány korlátai között biztosítania *kell* egymás irányában a házastársakéhoz hasonló olyan jogállást, amely az egyenlő méltóságú személyként kezelésüket biztosítja (Abh., ABH 2008, 1203, 1224–1225.). Ettől eltérően azonban az indítványozók által említett egyéb életviszonyok ilyen védelmet nem élveznek, tehát az azonos nemű bejegyzett élettársak és a más, nem párkapcsolati életközösségben együtt élő személyek helyzetének jogi rendezése nem összehasonlítható.

8. Két indítványozó úgy véli, hogy a Békmtv. azért is alkotmányellenes, mert az Alkotmány alapján olyan védelmi intézkedésekre van joga a kiskorú gyermekeknek, amely kizárja, hogy a jogalkotó a homoszexuális párok kapcsolatához – a BÉK-hez – a házasságéhoz hasonló joghatásokat fűzzön.

8.1. Kifogásolja az egyik indítványozó egyrészt azt a lehetőséget, hogy homoszexuális párok közösen nevelhettek gyermeket.

Annak megállapítása érdekében, hogy a konkrét esetben alkotmányjogi probléma fennáll-e, az Alkotmánybíróság mérlegelte, hogy a Békmtv. tartalmaz-e ebben a vonatkozásban a gyermekek alkotmányos jogaival összefüggésbe hozható szabályozást.

A Békmtv. 3. § (2) bekezdése szerint a bejegyzett élettársakra a házastársak által történő közös gyermekké fogadásra vonatkozó szabályok nem alkalmazhatóak, tehát nem érvényesül a Csjt. azon szabálya [51. § (2) bekezdés], hogy „azt, akit mindkét házastárs – akár együttesen, akár külön-külön – örökbefogadott, a házastársak közös gyermekének kell tekinteni (közös gyermekké fogadás)”. Az egyik bejegyzett élettárs a másíknak a (vér szerinti vagy örökbefogadott) gyermekét szintén nem fogadhatja örökbe. A BÉK továbbá apasági vélelmet sem keletkeztet [ezt szintén a Békmtv. 3. § (2) bekezdése zárja ki], illetve a 3. § (4) bekezdése kifejezetten kimondja azt is, hogy az emberi reprodukcióra irányuló, külön törvény szerinti eljárásoknak a házastársakra vonatkozó rendelkezései a bejegyzett élettársakra nem alkalmazhatóak. Mindez azt jelenti, hogy a Békmtv. kifejezetten kizárja, hogy a BÉK-ben élő azonos nemű pároknak jogi értelemben véve közös gyermeke legyen. Ettől függetlenül előfordulhat, hogy azonos nemű párok közös háztartásában gyermek nevelkedik, ám ez olyan tény, amely nem a Békmtv. következménye, és e helyzet a Békmtv. rendelkezéseivel nem hozható kapcsolatba. Az Alkotmánybíróság mindezek miatt ebben a vonatkozásban a kiskorú gyermek „mindenek felett álló érdekének” (995/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 515, 526–529.) sérelmére történő hivatkozást – az összefüggés hiánya miatt – elutasította.

8.2. Ezen túlmenően mindkét említett indítványozó az Alkotmánybíróság állásfoglalását várja a következő kérdésben: úgy vélik, hogy a gyermekek mindenek felett álló érdekét, egészséges nemi beállítottságuk kialakulását veszélyeztetni (illetve „identitásbeli elbizonytalanodásukhoz” vezet) a Békmtv. azért, mert azt sugallja, hogy a homoszex-



xualitás a házassághoz (tehát a különmeműek kapcsolatához) hasonlóan értékes párkapcsolat.

„Az Alkotmány 16. §-a állami kötelezettséget állapít meg az ifjúság létbiztonsága, oktatása és nevelése, valamint érdekeinek védelme tekintetében. Ez a rendelkezés azonban önmagában alanyi alapjogot nem tartalmaz konkrét állami szolgáltatásokra. A jogalkotó szervek számára széles mozgásteret biztosít az ifjúság létbiztonságát, oktatását és nevelését, valamint érdekének védelmét szolgáló támogatási formák meghatározásában. E kötelesség gyakorlása során a jogalkotó szerveknek természetesen tiszteletben kell tartaniuk az Alkotmány alapelveit, valamint az ifjúságot megillető alapvető jogokat.” [79/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 399, 405.]

„A gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, mint mindenki mást, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőtté válásához. Ezért az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alapvető jogairól szól, egyidejűleg a család (szülők), az állam és társadalom alapvető kötelezettségeit megszabva.” (995/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 515, 524.) Az Alkotmány 67. § (1) bekezdése tehát egyfelől a gyermeknek a védelemhez, a róla történő gondoskodáshoz való alapvető jogát, másfelől a szülő, illetve az állam kötelezettségét szabja meg. „A testi fejlődés biztosítására vonatkozó kötelességek a tartás, gondozás. A szellemi, erkölcsi fejlődés lehetővé tétele a nevelés megválasztásával [Alkotmány 67. § (2) bekezdés] a világnézeti, vallási, kulturális, művészeti, tudományos oktatásának biztosításával, szeretetteljes családi légkör kialakításával történik.” (995/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 515, 528.)

Az Alkotmány 67. §-a, amely az állam köteletségévé teszi, hogy a gyermek személyiségfejlődéséhez szükséges védelmet és gondoskodást nyújtson, egyrészt vonatkozik az egyértelműen káros hatások távol tartására, másrészt magában foglalja azt is, hogy az állam a személyiségét, s így az egész jövőendő életét meghatározó súlyos kockázattal való elhárítást is elhárítsa a gyermektől [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 80.]. Az állam feladata tehát intézményes védelmet nyújtani a gyermek egészséges fejlődéséhez.

Az indítványozók a homoszexualitást erkölcsileg elítélendőnek tartják, és lényegében azt kérik az Alkotmánybíróságtól, hogy mondja ki: a még nem fixálódott nemi identitású, szerepet nem választott fiatalok pszichoszexuális fejlődését a homoszexuális párkapcsolatok értékékként tetelezése káros irányba befolyásolhatja.

Az Alkotmánybíróság az azonos neműek közötti kapcsolatot – tartós, megvallott formájában és egyes életviszonyokra korlátozva – jogilag védendőnek ismerte el [14/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 82, 84.], mindazonáltal – a 21/1996. (V. 17.) AB határozat (ABH 1996, 74, 84.) szerint – „nem azért, mert a kapcsolat homoszexuális, hanem mert olyan kapcsolat, amelyhez hasonló tényállásokat a jog másutt is elismer, és a megkülönböztetésnek nem volt alapja. A homoszexualitás eddigi egyetlen

megítélésénél is megmaradt tehát az Alkotmánybíróság a közérkölc minősítését mellőző, semleges úton”. A terület határozottan leszögezte – s ezen álláspontját jelen ügy kapcsán sem kívánja módosítani –, hogy „nem minősíti a homoszexualitást erkölcsi szempontból. (...) az Alkotmányt nem úgy értelmezi, mintha a gyermek erkölcsi fejlődését (67. §) a homoszexuális válás lehetősége veszélyeztetné, mert a homoszexualitásról az Alkotmány alapján nem formálhat erkölcsi ítéletet.” [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 85–86.] A homoszexuális irányultság kialakulásának okairól folyó tudományos vitát pedig nem az Alkotmánybíróság feladata eldönteni.

A stabil, szeretetteljes, tartós párkapcsolat, amelyben a felek együttműködnek és kölcsönösen segítik, támogatják egymást, hozzájárul a személyiség kiteljesedéséhez, és így a felek nemétől függetlenül értéket hordoz. A támadott jogszabály a jog eszközeivel járul hozzá az azonos nemű párok társadalmi elismeréséhez, megadja számukra egymás irányában a házastársakéhoz hasonló olyan jogállást, amely az egyenlő méltóságú személyként kezelésüket biztosítja.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az a tény, hogy a kiskorúak szocializációjuk során a homoszexualitás elfogadását tükröző jogi szabályozással és várhatóan ennek megfelelő társadalmi magatartással találkoznak, semmiképpen sem minősíthető egész személyiségüket, testi, szellemi vagy erkölcsi fejlődésüket negatívan érintő, jövőjüket meghatározó kárnak vagy veszélynek. Tény, hogy a jogi viszonyulás befolyásolja a társadalmi megítélést, s ennek következtében egyértelműen szerepe van abban az egyéni döntésben, hogy valaki a saját homoszexualitásához hogyan viszonyul (pl. felvállalja-e azt), de arról nincs szó, hogy a Békmtv. kapcsán a gyermek a személyiségfejlődését illetően vagy bármely más vonatkozásban kényszerpályára kerülne [Vö. 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 86.]. Így pedig az sem állapítható meg, hogy a Békmtv. megsértené az Alkotmány 16. §-ában, illetve a 67. § (1) bekezdésében foglalt, a kiskorúakat megillető, alkotmányosan megkövetelt gondoskodási minimumra vonatkozó állami kötelezettséget.

9. Azzal az indítványi elemmel kapcsolatban, mely a bejegyzett élettársak törvényes örökös helyzetét kifogásolta, az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

„Az Alkotmány 14. § az öröklés jogának biztosításával arra ad lehetőséget, hogy jogszabályban meghatározott feltételek esetén az örökhagyó vagyonát halála esetén más személy megszerezhesse” (672/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 508, 510.). Az öröklési jog „[o]bjektív értelemben a jogrendszer azon szabályainak összességét jelenti, amelyek a magánszemélyek halála esetén vagyonának sorsát rendezik; azaz törvényes illetve végrendeleti öröklés útján lehetővé teszik az örökhagyó számára, hogy vagyonával halála esetére rendelkezzen, illetve az örökös számára, hogy azt megszerezhesse. (...) Szubjektív értelemben – alanyi jogként – az örökléshez való jog egyaránt magába foglalja az aktív és passzív öröklési jogot. Az ak-

tív öröklési jog magában rejti a tulajdonjog egyik részjogosítványát, a rendelkezési jogot: vagyis az örökhagyó jogát, hogy vagyonával feltételesen, halála esetére rendelkezhesen. (...) A passzív öröklési jog az öröklés jogcímén történő tulajdonszerzést foglalja magába, vagyis azt, hogy valakinek az örökhagyó halálával alanyi joga keletkezzék a tulajdonszerzésre.” (819/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 2038, 2040–2041.)

A Békmtv. – kiegészítve a Ptk. eddig hatályos rendelkezéseit – a bejegyzett élettársakat egymás vonatkozásában – eltérő végintézkedés hiányában – törvényes örökössé teszi. Ez a tény bővíti ugyan az eddig a Ptk. alapján törvényes örökösi pozícióban lévő jogalanyok körét, azonban a jogszabály-módosítás az Alkotmány 14. §-át – az öröklési jog mint Alkotmányban biztosított jog tartalmát – nem sérti. Az Alkotmány említett rendelkezéséből ugyanis „nem vezethető le részletszabály az öröklés mikéntjére” (936/D/1997. AB határozat, ABH 1999, 615, 619.). Az indítványt ezért az Alkotmánybíróság elutasította.

Ezzel összefüggésben elutasította a testület az Alkotmány 16. §-ára alapított kérelmet is, megítélése szerint ugyanis a bejegyzett élettársak törvényes örökösi pozíciója és az alaptörvény említett, az ifjúság védelmét előíró rendelkezése között összefüggés nincs.

10. Az egyik indítvány szerint az Alkotmány 60. § (1) bekezdésébe ütközik, hogy a jogalkotó nem teszi lehetővé az anyakönyvvezetőknek a BÉK létrehozásában való közreműködés megtagadását.

Bár az indítványozók ezzel összefüggésben a Békmtv. 8. § (1) bekezdésének az At. módosítására – egy új 26/B. § beiktatására – vonatkozó rendelkezései megsemmisítését kérték (e szabályok írják elő, hogy az anyakönyvvezetőnek mely esetekben kell megtagadnia a BÉK létrehozását), a kérelem indokolásából egyértelműen megállapítható, hogy – mivel egy konkrét mentességi ok *hiányát* kifogásolták – valójában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérték. Az Alkotmánybíróság a kérelmet gyakorlatának megfelelően tartalma szerint bírálta el.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására 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 jogalkotói kötelezettsége konkrét jogszabályi felhatalmazásból ered, vagy valamely alapvető jog érvényesüléséhez magából az Alkotmányból szükségszerűen következik a jogszabály megalkotásának kényszere. A jogalkotó szerv jogszabály-alkotói 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 alkotmányos alapjog biztosítása ezt feltétlenül szükségessé teszi” [1395/E/1996. AB határozat, ABH 1998, 667, 669.].

Az Alkotmánybíróság több döntésében foglalkozott az Alkotmány 60. §-ában foglalt alapjoggal. Kimondta egyrészt, hogy a lelkiismereti- és vallásszabadság alapjogából az az alkotmányos kötelesség hárul az államra, hogy az egyéni meggyőződés szabad kialakításának és a tudatos választásnak a lehetőségét biztosítsa [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 53.]. A lelkiismereti szabadság jogát a 64/1991. (XII. 17.) AB határozat – az abortusz elvégzését megtagadó orvosok vonatkozásában – a személyiség integritásához való jogként értelmezte, és leszögezte, hogy „az állam senkit nem kényszeríthet olyan helyzetbe, amely meghasonlásba vinné önmagával, azaz amely összeegyeztethetetlen a személyiségét meghatározó valamely lényeges meggyőződésével. Az államnak nemcsak az a kötelessége, hogy ilyen kényszertől tartózkodjék, hanem az is, hogy lehetővé tegye – ésszerű keretek között – az alternatív magatartást. Nem alkotmányellenes, ha ez utóbbi érdekében az, aki lelkiismerete szerint kíván cselekedni, olyan áldozatokra kényszerül, amelyek nem aránytalanok.” (ABH 1991, 297, 314–315.) „A lelkiismereti szabadság és a vallásszabadság külön is nevesített joga azt ismeri el, hogy a lelkiismereti meggyőződés, s ezen belül, adott esetben a vallás az emberi minőség része, szabadságuk a személyiség szabad kibontakozásához való jog érvényesülésének feltétele. (...) Az általános személyiségi jogból folyó cselekvési szabadságnak különös súlyt ad, ha a személyiség lényegét érintő lelkiismereti vagy vallási meggyőződésből fakad a cselekedet” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 50–51.]. A vallási vagy lelkiismereti meggyőződésből adódó cselekedet alkotmányos védelme felmerült más ügyek kapcsán is, pl.: a szülők joga, hogy lelkiismeretük szerint neveljék gyermekeiket [39/2007. (VI. 20.) AB határozat, ABH 2007, 464.]; az önmaga pártatlanságával kapcsolatos kételyeket feltáró bíró kizárása az ügy további elintézéséből [17/2001. (VI. 1.) AB határozat, ABH 2001, 222.]; a fegyveres katonai szolgálat megtagadása [46/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 260.].

Annak megállapítása érdekében, hogy a hatályos Békmtv.-ben foglalt előírásokkal kapcsolatban megvalósul-e a lelkiismereti szabadsághoz való jog sérelme, át kellett tekinteni az anyakönyvvezetőknek a BÉK-kel kapcsolatos feladatait.

Az At. 26/A. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a BÉK létesítése iránti szándékot személyesen kell bejelenteni, amelyről az anyakönyvvezető jegyzőkönyvet vesz



fel. A leendő bejegyzett élettársaknak nyilatkozniuk kell arról, hogy bejegyzett élettársi kapcsolatuknak legjobb tudomásuk szerint nincs törvényes akadálya, valamint igazolniuk kell, hogy bejegyzett élettársi kapcsolatuk törvényes feltételei fennállnak [Békmtv. 2. § (1) bekezdés, a (2) bekezdésben foglalt kivételekkel]. A Békmtv. 1. § (1) bekezdése szerint pedig a BÉK akkor jön létre, ha az anyakönyvvezető előtt együttesen jelenlévő két, tizennyolcadik életévét betöltött, azonos nemű személy személyesen kijelenti, hogy egymással bejegyzett élettársi kapcsolatot kíván létesíteni. A BÉK létrehozásához tehát az anyakönyvvezető előtti személyes megjelenésre van szükség. Az 1. § (3)–(4) bekezdésében meghatározott további alaki kellékek – pl. az anyakönyvi bejegyzés – a BÉK létrejöttének, érvényességének jelen szabályozási környezetben nem feltétele [az At. 26/E. § (10) bekezdése is úgy rendelkezik, hogy a BÉK a felek anyakönyvvezető előtt tett (6) bekezdés szerinti egybehangzó nyilatkozatával jön létre, amit az anyakönyvvezető megállapít, de a BÉK létrejöttének nem feltétele sem az anyakönyvi bejegyzés, sem annak aláírása]. A felek nyilatkozata akkor is létrehozza a BÉK-et, ha az előtte megjelent személyeket erre vonatkozó kötelessége ellenére az anyakönyvvezető nem jegyzi be. A tanúk ezt igazolni tudják, s a bejegyzés pótolható.

A BÉK-et ennek értelmében az anyakönyvvezető előtt megjelent két személy egybehangzó nyilatkozata, akarattanyilvánítása és nem az anyakönyvvezető tevékenysége – a bejegyzés mint állami aktus – hozza létre. A hivatalos minőségben eljáró anyakönyvvezető tehát az azonos nemű személyek között *de facto* már létrejött kapcsolat állami (törvényi) elismerésének folyamatában működik közre (BÉK létesítése iránti szándék jegyzőkönyvbe vétele, a törvényes feltételek meglétének ellenőrzése, a BÉK létrejöttének megállapítása, deklaratív hatályú anyakönyvi bejegyzés), tevékenysége *regisztratív* jellegű. Az anyakönyvvezető hivatalos személy, ebben a minőségében eljárva világnézetileg semlegesnek kell lennie.

Nincs szó arról, hogy a jogalkotó az anyakönyvvezetőt közvetlenül *saját* személyére vonatkozóan valamely vallási, lelkiismereti (világnézeti vagy erkölcsi) parancsal, személyes meggyőződéssel összeegyeztethetetlen cselekedetre kötelezné (helyzete ezért alapvetően eltérő pl. az aktív/passzív eutanáziában vagy az abortusz tényleges elvégzésében való közreműködést megtagadó orvos esetétől). Az ugyanis, hogy az állam képviselőjében eljárva az anyakönyvvezető közreműködik a BÉK létrehozásában, nem befolyásolja saját szexuális orientációját, azt, hogy a magánéletben milyen nézeteket vall, magára nézve milyen erkölcsi, vallási követelményeket tart irányadónak, s milyen magatartást tanúsít. Önmagában tehát az a tény, hogy az anyakönyvvezető egyébként hogyan viszonyul az azonos neműek párkapcsolatához (vallási, erkölcsi, esetleg más okból elítéli vagy támogatja azt), jelen ügy megítélése szempontjából nem releváns kérdés.

Az Alkotmánybíróság álláspontja a kifejtettek miatt az, hogy a Békmtv. nyomán az anyakönyvvezető nem kerülhet olyan helyzetbe, ami a lelkiismereti- és vallásszabad-

sághoz való, Alkotmányban biztosított jogát sértené. Nincs alkotmányos ok arra, hogy a közhivatalt viselő anyakönyvvezető pusztán az eléje járuló párok szexuális beállítottsága miatt megtagadhassa az állami elismerésben való közreműködést.

Következésképpen nem valósít meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, hogy a jogalkotó nem tette kifejezetten lehetővé az anyakönyvvezetőknek azt, hogy a BÉK létesítésének folyamatából – a lelkiismereti és vallásszabadság jogára hivatkozással – kilépjenek.

11.1. Az egyik indítványozó azt állítja, hogy a Békmtv. azért alkotmányellenes, mert a BÉK esetében nem érvényesülnek a Csjt. 7–12. §-aiban foglalt érvénytelenségi okok.

Az indítványozó nem veszi figyelembe, hogy a Békmtv. generális utaló szabálya nyomán a házasságra vonatkozó szabályokat a BÉK-re is alkalmazni kell, s ezért a Csjt.-ben felsorolt házassági érvénytelenségi okok esetén a BÉK is érvénytelen. Mivel emiatt az indítvány megalapozatlan, az Alkotmánybíróság azt elutasította.

11.2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt a negyedik és ötödik indítványozó által előterjesztett kifogást, mely szerint sérti a jogállamiság és a jobbiztonság követelményét az a tény, hogy a Békmtv. a BÉK-et családjogi intézményként szabályozza. Mivel a testület ebből a szempontból nem talált alkotmányossági összefüggést az Alkotmány 2. § (1) bekezdése és a Békmtv. között, az indítványokat – állandó gyakorlatának megfelelően [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 720/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 1005, 1007.; 380/D/1999. AB határozat, ABH 2004, 1306, 1313–1314.] – ebben a vonatkozásban elutasította.

11.3. Szintén nem talált alkotmányossági összefüggést az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jog és a bejegyzett élettárs azon joga között, hogy elhunyt élettársa eltemettetéséről gondoskodhat, ezért elutasította az ezzel összefüggésben előterjesztett indítványt.

12.1. Az negyedik és az ötödik indítványozó – az Alkotmány 7. § (1) bekezdésére hivatkozva – a Békmtv. nemzetközi szerződésbe ütközését is állította. Az Abtv. 21. § (3) bekezdése megállapítja azon lehetséges indítványozók körét, akik az Abtv. 44. §-a szerint valamely jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezhetik. Az indítványozók nem tartoznak az itt felsoroltak közé, így az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § c) pontja alapján ezt az indítványi elemet visszautasította.

12.2. Az Alkotmánybíróság végezetül megállapítja: az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Ügyrend 21. § (2) bekezdése szerint a kérelem akkor tekinthető határozottnak, ha az indítvány tartalmazza a vizsgálandó jogszabály megjelölése

mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabályok megsértének. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint továbbá – az Abtv. 22. § (2) bekezdésének az ok megjelölésére irányuló kötelezettsége alapján – az indítványozónak meg kell indokolnia, hogy a támadott jogszabály miért és mennyiben sérti az Alkotmány hivatkozott rendelkezését. Az indítvány érdemben nem bírálható el, ha az indítványozó nem támasztja alá összefüggően, érdemi vizsgálatra alkalmas érvekkel a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezések és az Alkotmány megjelölt rendelkezései között fennálló alkotmányjogilag értékelhető összefüggéseket, nem jelöli meg, hogy az alkotmányellenesség milyen indokok alapján áll fenn (lásd pl. 477/B/2001. AB végzés, ABH 2005, 1596.).

E feltételeknek az indítványok részben nem felelnek meg, az indítványozók ugyanis egyrészt alkotmányi rendelkezés felhívása nélkül kérték alkotmányellenesség megállapítását (a gyermekelhelyezéssel és a gondnokrendeléssel kapcsolatban előterjesztett indítvány), másrészt egyes alkotmányi rendelkezéseket pusztán megjelölték [a második indítványozó az Alkotmány a 70/A. § (1)–(3) bekezdését, a negyedik és az ötödik indítványozó az Alkotmány 70/J. §-át, a nyolcadik indítványozó az Alkotmány 59. § (1) bekezdését és ezzel összefüggésben a 70/A. § (1) bekezdését], azonban érvekkel nem támasztották alá, hogy a vélt alkotmányellenesség szerintük mi-ben áll.

Szintén nem tudta érdemben elbírálni a testület az első indítványozónak a Békmtv. egyes konkrét – más jogszabályokat módosító – rendelkezései [5. § (1)–(2) és (5) bekezdés, 6. §, 7. § (1)–(3) bekezdés és (5)–(8) bekezdés, 8. §, 9. § (1) és (3) bekezdés, 10–15. § és 17. §] vonatkozásában előterjesztett kérelmét. E rendelkezések a Békmtv. 18. § (3) bekezdése nyomán 2010. február 1-jén hatályukat veszítették, a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét – az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatának megfelelően – vizsgálni lehetne. Az érdemi elbírálásnak e körben az az akadálya, hogy az indítványozó e törvényi szakaszokat csak felsorolta, de érvekkel nem támasztotta alá a vélt alkotmányellenességet.

Az Alkotmánybíróság ezért az indítványokat ebben a részükben – mint érdemi elbírálásra alkalmatlanokat – az Ügyrend 29. § *d)* pontja alapján visszautasította.

12.3. Az egyik indítványozó a Békmtv. egésze mellett támadta az új Ptk.-nak a BÉK-ról szóló rendelkezéseit is, indokolásul csak annyit említett, hogy a 3:87–3:89. §-okban a Békmtv. „valamennyi alkotmányellenes eleme megtalálható”.

Az új Ptk.-t az Országgyűlés 2009. november 9-én fogadta el, és a Magyar Közlöny 2009. november 20-i 165. számában hirdették ki. Az Abtv. 42. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság gyakorlata az, hogy a kihirdetett, de hatályba még nem lépett törvény (törvényi rendelkezés) is képezheti utólagos absztrakt normakontroll tárgyát

[28/1993. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1993, 220, 225.; 19/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1999, 150, 158.; 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 114.], ennek megfelelően az eljárásnak nem akadálya az, hogy az új Ptk. még nem lépett hatályba.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a kérelem nem felel meg az indítványokkal szemben támasztott, a 12.2. pontban ismertetett követelményeknek, nem tekinthető határozott indítványnak. Ezért azt az Ügyrend 29. § *d)* pontja alapján visszautasította.

Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az ügy jelentőségére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2010. március 23.

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

<i>Dr. Balogh Elemér s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Bragyova András s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Holló András s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Kiss László s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Kovács Péter s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,</i> előadó alkotmánybíró
<i>Dr. Lévy Miklós s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Trócsányi László s. k.,</i> alkotmánybíró

#### **Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolása**

Egyetértek a határozat rendelkező részével, azonban az indoklással részben nem. Az indoklást azért nem tudom követni, mert a határozatban foglalt döntés – a jelenlegi BÉK törvény alkotmányossága – a házasság védelmének a többség által elfogadott felfogása nélkül is igazolható lett volna. A mai BÉK szabályozás alkotmányosságának elfogadásához – még inkább, mint az első BÉK határozatban [154/2008. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2008, 1203, 1239.] vizsgált BÉK esetében – elegendő lett volna annyit mondani, hogy a BÉK, nem lévén házasság, nem sértheti a házasság alkotmányos védelmét.

1. A határozat indoklása az említett első BÉK határozatot követi, amellyel nem értettem egyet, mert a házasság alkotmányjogi védelméről más volt a véleményem, mint a többségnek. Ebben a kérdésben továbbra sem osztom a többség (és még kevésbé a jelenlegi kisebbség) álláspontját, így nem kell megismételnem a különvéleményben leírtakat. Most sem gondolom, hogy a házasság alkotmányos védelme megkívánna vagy igazolná a házasság (és így a házasságban élők) kedvező megkülönböztetését a nem házasságban élőkkel – vagyis a nem házasságban együtt élő, vagy a



senkivel együtt nem élőkkel – szemben. A többségi határozat ilyen megkülönböztetést nem tartana alkotmányellenesnek és a BÉK jelenlegi szabályozását is azért tekinti elfogadhatónak, mert kellően megkülönbözteti – az első BÉK határozat szellemében – a BÉK-et a házasságtól. Magam továbbra sem tartom elfogadhatónak a mostani határozatban foglalt érvelést, amely a házasság alkotmányos (jogi) védelmét, a házasságot el nem fogadók vagy nem gyakorlók a házásokhoz képest jogilag hátrányosabb helyzetbe hozásában látja.

A legfőbb ellenérvem e felfogás ellen változatlan: a *jogi paternalizmus* elvetése. A házasság állami segítése – a házasságnak, mint intézménynek, és a házásoknak adott kedvezéssel, vagy a nem házások viszonylag hátrányosabb jogi helyzetbe hozásával – ugyanis csak akkor igazolható, ha elfogadjuk, hogy az állam jogosult meghatározni, mi a jó vagy helyes élet az állampolgárok számára. A többség szerint az alkotmányjogilag helyes életforma a különművek házasságán alapuló család – minden egyéb életforma megengedett, de nem egyenrangú a házasságon alapuló és gyermekeket nevelő családdal. Még ha a magyar társadalom legalább viszonylagos többsége ma így is gondolná, ez sem igazolhatná a többség által elfogadottól eltérő életformák hátrányosan megkülönböztető kezelését, legalább addig, amíg létezik erkölcsileg semleges, az életformáról való döntést az egyénekre bízó jogi megoldás. Ennek indokát különben a többségi határozat is tartalmazza, amikor megállapítja: az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolata nem zavarja mások házasságát.

2. Egyetértek azzal is, hogy az anyakönyvvezető az élettársi kapcsolat bejegyzésében való közreműködést lelkiismereti okból – pl. vallási vagy erkölcsi meggyőződése alapján – nem tagadhatja meg. Egyetértek azzal is, hogy a lelkiismereti szabadság csak az egyén saját magatartására vonatkozhat. Ebből következik, hogy a lelkiismereti szabadság akkor lehet alkotmányosan megkövetelt mentesség az egyébként jogilag kötelező magatartás – az anyakönyvvezető köztisztviselőként kötelező közreműködése azonos neműek élettársi kapcsolatának bejegyzésében – alól, ha a köztisztviselőt meggyőződésével ellentétes magatartásra kényszerítené, és így elviselhetetlen belső konfliktust idézne elő. Ez az érvelés azon alapul, hogy nem az anyakönyvvezető cselekvése hozza létre a (szerinte erkölcsileg helytelen) élettársi kapcsolatot, hanem csak rögzíti a létrejöttéhez szükséges jognyilatkozatok tényét. Ha ez így van, az anyakönyvvezető maga nem tehet meggyőződésével ellenkezőt, mivel a lelkiismereti szabadság nem mások magatartásának helyeslésére vagy elítélésének szabadsága, hanem azt biztosítja, hogy az egyén erős belső meggyőződésével ellentétes cselekvésre ne kényszeríttessék. Az anyakönyvvezető szerint erkölcsileg elítélendő esemény tényként rögzítése közhitelű nyilvántartásban nem lehet ellentétes az őt meggyőződése szerint személyében kötelező erkölcsi imperatívusszal. A lelkiismereti szabadság védelme ezekben az esetekben mindig konfliktust feltételez egy jogi kötelezettség tartalma (esetünkben az anyakönyv-

vezető hivatali cselekvése) és a kötelezettség teljesítésére kötelezettet meggyőződése szerint kötelező cselekvés közt. Aki az azonos neműek együttélését erkölcsi okból helyteleníti, nem kerülhet konfliktusba a joggal, hiszen nem köteles ilyen kapcsolatot létesíteni, még kevésbé fenntartani. A lelkiismereti szabadság nem védi a mások erkölcsileg helyes viselkedésére vonatkozó meggyőződést, bármilyen erős legyen is. Ez a meggyőződés a véleménynyilvánítás szabadságának keretei és korlátai között szabadon kifejezhető, de nem áll a lelkiismereti szabadság védelme alatt.

Budapest, 2010. március 23.

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

### **Dr. Kiss László alkotmánybíró párhuzamos indokolása**

A határozat 1. pontjához különvéleményt csatoltam, 3., 4., 5. pontjában foglaltakkal egyetértettem.

Egyetértek a többségi határozat 2. pontjában foglalt – mulasztás megállapítása iránt benyújtott – kérelem elutasításával is. Ennek elvi indokai azonban alapjaiban eltérnek attól, amelyre a többségi határozat épül.

Az indítványozó szerint az Alkotmány 60. § (1) bekezdésébe ütközik, hogy a jogalkotó nem teszi lehetővé az anyakönyvvezetőknek a BÉK létrehozásában való közreműködés megtagadását. Egyetértek a többségi határozattal abban, hogy az indítványozó valójában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte, tekintettel arra, hogy a Békmtv.-ből egy konkrét mentességi ok hiányát kifogásolták.

Eltér azonban a véleményem a többségi határozatban foglaltaktól amiatt, mivel az anyakönyvvezető közreműködésének jellegét, jogi hatását másképpen ítélem meg.

1. Közjogi vagy magánjogi eljárás (aktus)-e a házasságkötés, illetve a bejegyzett élettársi kapcsolat anyakönyvvezető előtti létesítése?

Az első kérdés, amire választ kell adni az, vajon a házasságkötés, illetve bejegyzett élettársi kapcsolat anyakönyvvezető előtti létesítése magánjogi vagy közjogi eljárási aktus-e vagy sem.

Nézzük először is a jogi alapokat:

Csjt. 2. § (1) bekezdése: „A házasság akkor jön létre, ha az együttesen jelenlevő házasulók az anyakönyvvezető előtt személyesen kijelentik, hogy egymással házasságot kötnek.”

Békmtv. 1. § (1) bekezdése: „A bejegyzett élettársi kapcsolat akkor jön létre, ha az anyakönyvvezető előtt együttesen jelen lévő, két 18. életévét betöltött, azonos nemű személy kijelenti, hogy egymással bejegyzett élettársi kapcsolatot kíván létesíteni.”

Házasság ellenkező nemű (nő-férfi) pár között tehát de facto nem létesülhet, ahhoz szükséges az állami elismerés (de jure) is.

Ezzel szemben amennyiben az azonos nemű (férfi-férfi vagy nő-nő) felek élettársi kapcsolatot kívánnak létesíteni egymással, nem szükséges ahhoz az anyakönyvvezető előtti megjelenésük és az egybehangzó nyilatkozatuk sem. Egyszerűen összeköltöznek (de facto) és az élettársi kapcsolathoz fűződő polgári jogi hatások eo ipso a törvényben (Ptk.) meghatározott feltételek szerint meghatározott idővel beállnak. Ha viszont a felek az élettársi kapcsolatuk állami elismerését (de jure) is szeretnék, akkor következik a Békmtv. 1. § (1) bekezdésében meghatározott állami regisztratív (nyilvántartásba vételi) eljárás, amely a Ket. 12. § (2) bekezdésében meghatározott közigazgatási hatósági ügyet keletkeztet („minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteleltséget állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez”). Az anyakönyvvezető közigazgatási hatósági személyként jár el és közigazgatási hatósági nyilvántartást vezet [anyakönyv – lásd At. 7. § (2) bekezdés *b*) és *c*) pontja] és a nyilvántartásokban foglalt adatokról kiadott irat (az anyakönyvi kivonat) hatósági bizonyítványnak minősül [Ket. 83. § (1) bekezdése: „Az ügyfél kérelmére a hatóság tény, állapot vagy egyéb adat igazolására hatósági bizonyítványt ad ki. Törvény kivételes esetben lehetővé teheti, hogy a hatóság a hatósági bizonyítvány kiadása helyett a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatok alapján szolgáló iratról adjon ki másolatot.” A második mondatban meghatározott eset sem a házasságkötésnél, sem a bejegyzett élettársi kapcsolatnál nem jöhet szóba, mert nincs a nyilvántartás adatainak alapján szolgáló irat, mindössze a felek egybehangzó, anyakönyvvezető előtti szóbeli kijelentése az alapja a közigazgatási hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatnak a házasság, a bejegyzett élettársi kapcsolat létrejöttének.]

A házasságot – mint fentebb is mondtuk – a feleknek az egybehangzó nyilatkozata hozza létre [Csjt. 2. § (1) bekezdése: „Házasság akkor jön létre, ha az együttesen jelenlevő házasulók az anyakönyvvezető előtt személyesen kijelentik, hogy egymással házasságot kötnek”.] Mindez családjogi, magánjogi aktus. Az állami elismeréshez azonban szükséges az anyakönyvvezető előtti nyilvántartásba vételi eljárás is [Csjt. 2. § (2) bekezdése: „Az anyakönyvvezető a kijelentés megtörténte után a házasságkötést a házassági anyakönyvbe bejegyzzi.”] Ez pedig már közigazgatási, közjogi aktus. Az állam általi elismeréshez kötődik még egy, a közigazgatási hatóság döntését – a házasság állam általi jóváhagyását – jelentő államigazgatási eljárás, az úgynevezett előkészítő eljárás [Csjt. 3. § (1) bekezdése: „A házasságkötést megelőzően a házasulóknak az anyakönyvvezető előtt ki kell jelenteniük, hogy házasságuknak legjobb tudomásuk szerint nincs törvényes akadálya, egyébként igazolniuk kell, hogy házasságkötésük törvényes feltételei fennállnak. Jogszabály a házasságkötés előtti tanácsadáson való részvételt kötelezővé teheti.”]

A házasság tényének bejegyzése a házassági anyakönyvbe a közigazgatási hatóság felek kérelmének helyt adó döntése a Ket. 71. § (1) bekezdése szerinti érdemi döntés (határozat), amelyet azonban nem alakszerű vagy egyszerűsített határozati formában, hanem a hatósági nyilvántartási (házassági anyakönyvi) bejegyzést követően a feleknek átadott határozat jellegű okirat (hatósági bizonyítvány – házassági anyakönyvi kivonat) formájában ad ki [Ket. 73. § (5) bekezdése: „Jogszabály elrendelheti, hogy a hatóság a döntését az erre a célra rendszeresített formátumban, a jogszabályban meghatározott adattartalommal adja ki”]. Amennyiben azonban a törvényi feltételek hiánya miatt a házasságkötés állami elismerése iránti kérelmet elutasítja, akkor az anyakönyvvezetőnek a Ket. 72. § (1) bekezdése szerinti alakszerű, indokolt és jogorvoslati jogot biztosító érdemi határozatot kell hoznia.

A bejegyzett élettársi kapcsolatnál ugyanez a helyzet azzal az eltéréssel, hogy a házassági anyakönyv helyett a bejegyzett élettársi kapcsolati anyakönyvbe történik a bejegyzés és nem házassági anyakönyvi kivonat, hanem bejegyzett élettársi kapcsolati anyakönyvi kivonat kerül hatósági érdemi döntésként kiadásra a kapcsolat hatósági nyilvántartásba vételekor.

Mindkét kapcsolati formánál tehát egy magánjogi aktus előz meg egy közjogi aktust, amelynek más-más hatása van a feleknek harmadik féllel kapcsolatos (jog)viszonyára (lásd pl. nagykorúvá válás; különböző állam által nyújtott kedvezmények, támogatások igénybevételei lehetősége; örökbefogadás; vagonközösség; öröklés stb.).

Mindkét esetben a közjogi aktust az állami elismerés iránti kérelem (anyakönyvvezetői előtti megjelenés, házasságkötési, illetve bejegyzett élettársi kapcsolat létrehozási szándék bejelentése) előzi meg.

A többségi határozat szerint az anyakönyvvezető tevékenysége tartalmilag csupán regisztratív jellegű. Álláspontom szerint nem, tekintettel arra, hogy – a fent bemutatottak szerint – a közreműködése révén létrejött házassághoz fűződhetnek csak az állam által elismert joghatások.

2. Megtagadhatja-e az anyakönyvvezető lelkiismereti okokból a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésében a közreműködését?

A többségi határozat szerint „nincs alkotmányos ok arra, hogy a közhivatalt viselő anyakönyvvezető pusztán az eléje járuló párok szexuális beállítottsága miatt megtagadhassa az állami elismerésben való közreműködést. Következésképpen (...) a jogalkotó nem tette kifejezetten lehetővé az anyakönyvvezetőknek azt, hogy a BÉK létesítésének folyamatából – lelkiismereti és vallásszabadság jogára hivatkozással – kilépjen”.

Az én álláspontom eltér ettől az értelmezéstől. Mindekelőtt amiatt, mivel – a fentiekben írtak szerint – bizonyítva látom, hogy a szóban forgó eljárásokban az anyakönyvvezető nem csak pusztán regisztratív cselekményeket végez, hanem „ügyet” intéz. Más nézetet vallok azonban az alábbiak miatt is:



Amennyiben a felek az állami elismerés iránti kérelmüket az állam képviselője, az anyakönyvvezető előtt bejelentik, akkor az államnak [illetve az állam nevében az adott illetékes államigazgatási hatóságnak – anyakönyvi kerületnek – lásd: At. 4. § (2) bekezdése: „aki előtt a felek az ez irányú szándékukat bejelentik”] eljárési kötelezettsége keletkezik. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a bejelentés kapcsán egy konkrét ügyintézőnek (anyakönyvvezetőnek) lenne eljárési kötelezettsége. Az államigazgatási szerv eljárési kötelezettsége tehát nem azonos az állam (az államigazgatási szerv) adott képviselője eljárési kötelezettségével.

Ennek az az indoka, hogy a közhatalmi szerv eljárásába vetett közbizalom megerősítése, a pártatlanság követelménye – és nem pusztán a „pártatlanság látszata” – megköveteli, hogy a közhatalmi szerv (közvetve az állam) nevében eljáró képviselő pártatlanságához (objektivitásához) kétség se férhessen. Ezt biztosítják az eljárásjogi kizárási okok. A közigazgatási hatóság képviselője esetében az ügyintéző kizárására vonatkozó eljárési szabályokat a Ket. abszolút és relatív kizárási okokra osztja. Abszolút kizárási ok, hogy az ügyintéző: *a*) a saját vagy hozzátartozója ügyében nem járhat el [Ket. 42. § (1) bekezdése]; *b*) másodfokon nem járhat el, ha az elsőfokú eljárásban részt vett [Ket. 42. § (2) bekezdése]. Relatív kizárási ok, ha az ügyintézőtől nem várható el az ügy tárgyilagos megítélése [Ket. 42. § (3) bekezdése]. Megjegyzem: az anyakönyvvezetőnek nem csupán a bejegyzés a dolga, hanem fontos szerepe van az egész előkészítő és folyó eljárásban is, azaz nem csak aláír, hanem az „ügyet” állami hatóságként intézi is. A kizárási ok szempontjából irreleváns, hogy a tárgyilagos megítélés (objektivitás) hiánya pozitív vagy negatív szubjektív okból ered-e. Pozitív szubjektív ok lehet az ügyintéző és az ügyfél közötti közismerten jó kapcsolat, amely eredményezheti a közvélekedésben a pártatlan eljárás kétségbe vonását („azért intézte el neki, mert...”), mint ahogy lehet negatív szubjektív ok az ügyintéző és az ügyfél közötti rossz, megromlott kapcsolat is („azért utasította el, mert...”). De ugyanilyen szubjektív negatív ok lehet az is, ha valakinek a (vallási, világnézeti erkölcsi stb.) meggyőződése eredményezi a tárgyilagos megítélés hiányát.

Nem vitatottan – a közszereplőkhöz hasonlóan – a közhatalmi szervekkel közszolgálati munkajogviszonyban állók köztisztviselőknek is a munkavégzésük során az un. átlagemberhez képest többet kell túrniuk: amikor a foglalkozásukat megválasztották, az adott munkakört megpályázták és elnyerték, tisztában kellett lenniük annak esetleges negatív oldalaival is. Vagyis a köztisztviselőnek (esetünkben az anyakönyvvezetőnek) felül kell emelkednie szubjektumán az objektív eljárás érdekében. Ennek ellenére mégis előfordulhat olyan szélsőséges helyzet, hogy oly domináns az anyakönyvvezető meggyőződése egy adott területen, hogy azon lelkiismereti vagy egyéb okokból nem tud felülemelkedni. Ez – akár lelkiismereti alapon is – eredményezheti azt, hogy a tárgyilagosság az állam (közigazgatási hatóság) adott képviselőjénél (esetünkben az anyakönyvvezetőnél) szubjektív okból nem lesz biztosítható. Itt lép be az állami elismerési eljárásba a Ket. 42. §

(3) bekezdése. Azt pedig a kizárás tárgyában döntő hatóság vezetője – aki a kizáráshoz felhozott konkrét okok és körülmények közvetlen ismerője – meg tudja ítélni, hogy valóban olyan nyomósak-e ezek az indokok, amilyenként azokra az ügyből történő kizárását kérő anyakönyvvezető hivatkozik.

Vitatható szempontnak tartom azt is, hogy valaki ezzel a beosztással vállalta azt is, hogy – tartalmukra tekintet nélkül – „látatlanban” mindent végrehajt. Akik már korábban szolgálatba léptek, nem is választhattak: vagy lelkiismeretüknek megfelelően cselekszenek, vagy (a még akár alkotmányos) jogszabályok végrehajtását vállalják (és pedig függetlenül azok konkrét tartalmától). Az újonnan most anyakönyvvezetővé kinevezendők viszont már valóban ilyen kötelezettség tudatában indulnak a pályán. Velük kapcsolatban a mérce és elvárás is magasabb lehet, s akár lelkiismereti meggyőződésük ellenére is kötelezhetőek lehetnek a BÉK-ben történő közreműködésre.

Az At. 26/B. § *b*) pontja alapján az „anyakönyvvezető a bejegyzett élettársi kapcsolat létrehozását megtagadja, ha (...) az eljárásból ki van zárva, (...)”. Az anyakönyvvezető államigazgatási hatósági jogkörben jár el, reá eljárásában a Ket. szabályai is vonatkoznak a Csjt. és az anyakönyvi szabályokon kívül. A Ket. 42. § (3) bekezdésének rendelkezése („Az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagos megítélése.”) adja meg azt a lelkiismereti szabadsághoz való jogot, amelyet – a többségi határozat által idézett – 64/1991. (XII. 17.) AB határozat (ABH 1991, 297, 314–315.) is tartalmaz. Ezt erősíti meg az ugyancsak a többségi határozatban idézett 17/2001. (VII. 1.) AB határozat (ABH 2001, 222.) is, amely az önmaga pártatlanságával kapcsolatos kételyeket feltáró bíró kizárásáról szól az ügy további elintézéséből. A közigazgatás pártatlanságához ugyanolyan állami és állampolgári érdek fűződik, mint az igazságszolgáltatás pártatlanságához. Ezért is rendelkezik a Ket. 43. § (1) bekezdése úgy, hogy „[a]z ügyintéző a hatóság vezetőjének haladéktalanul, de legkésőbb az ok felmerülésétől számított három munkanapon belül köteles bejelenteni, ha vele szemben kizárási ok áll fenn”.

Megjegyzem: ha egy anyakönyvvezető kizárásra került, attól az ilyen kapcsolatok létesítésénél az állam még jelen marad, mindössze az történik, hogy az itt jelentkező teendőket egy másik anyakönyvvezető végzi el.

### 3. Kiegészítő megjegyzések

*a*) Az anyakönyvvezetővel kapcsolatos kizárási okok nem mentesítik az államot (anyakönyvi kerületet) az eljárési kötelezettség alól.

Ket. „43. § (2) A kizárás tárgyában a hatóság vezetője dönt, szükség esetén más ügyintézőt jelöl ki, továbbá arról is dönt, hogy meg kell-e ismételni azokat az eljárési cselekményeket, amelyekben a kizárt ügyintéző járt el.

(3) Ha a hatóságnál nincs másik, megfelelő szakképzettséggel rendelkező ügyintéző, a felügyeleti szerv vezetője másik azonos hatáskörű hatóságot jelöl ki.

(4) Ha a kizárási ok a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben merül fel, a kizárási okot a felügyeleti szerv vezetőjének kell bejelenteni.

(5) Ha a kizárási ok a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben merül fel, az ügyben – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el.”

b) Az anyakönyvvezető nem teheti meg, hogy lefolytatja az előkészítő eljárást és az előtte elhangzó egybehangzó nyilatkozat megtétele után tagadja meg a nyilvántartásba vételt:

Ket. „43. § (1) Az ügyintéző a hatóság vezetőjének haladéktalanul, de legkésőbb az ok felmerülésétől számított három munkanapon belül köteles bejelenteni, ha vele szemben kizárási ok áll fenn (...)”

Mindezekre tekintettel tehát az a véleményem, hogy levezethető a hatályos jogból az a lehetőség, hogy az anyakönyvvezető (de legalábbis azok már korábban szolgálatba állt része) lelkiismereti okból megtagadhatja a közreműködést a bejegyzett élettársi kapcsolatok létrehozásában. Minthogy ennek jogi háttere és feltételrendszere ma is adott, ezért magam sem értek egyet a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításával.

Budapest, 2010. március 23.

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

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

A többségi határozat rendelkező részének 1. pontjával, és az ahhoz kapcsolódó indokolással nem értek egyet. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie a Békmtv. egészét, mivel az sérti az Alkotmány 15. §-át.

1. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megsemmisítette a Békmtv.-t, mely döntéssel magam is egyetértettem; a határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomban hangsúlyoztam: a törvényi szabályozásra a házasság és a bejegyzett élettársi kapcsolat elválasztása során szigorúbb alkotmányos mérce vonatkozik. Párhuzamos indokolásomban kifejtettem az Alkotmány 15. §-ából és az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatából álláspontom szerint levezethető eme szigorúbb alkotmányos mérce egyes tartalmi elemeit; e mérce érvényesülését a Békmtv. szabályozása során – vagyis az azonos neműek BÉK-je esetében is – megfelelően alkalmazandónak tartom.

Továbbra is fenntartom, hogy a házasság alkotmányos védelem alatt álló jogintézménye alkotmányunk belső értékrendjének egyik meghatározó eleme; olyan alkotmányos érték, amelynek megőrzése és védelme az állam alkotmányos kötelezettsége. Az Alkotmány a házasság és a család jogintézményét „kétirányú” alkotmányos védelem-

ben részesíti: az Alkotmány 15. §-a a jogintézményi védelmet biztosítja, míg az 54. § (1) bekezdésén keresztül a házasságkötéshez való jog alapjogi védelme valósul meg.

Az Alkotmánybíróság már egy korai határozatában rámutatott arra, hogy „[a] házasságra és a családra vonatkozó szabályok az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkoznak.” [4/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 28, 31.] A 22/1992. (IV. 10.) AB határozatában pedig a „házasságkötés szabadságához való jogot” az önrendelkezési jog részeként határozta meg, és kimondta, hogy ez a jog az Alkotmány 54. § (1) bekezdése alapján alkotmányos védelemben részesül. (ABH 1992, 122, 123.)

A jelen ügyben az alkotmányossági vizsgálat tárgyát képező, a Békmtv.-ben szabályozott azonos neműek BÉK-jével kapcsolatban is fontosnak tartom hangsúlyozni azt, hogy az Alkotmány a házasságot, s nem az azonos neműek BÉK-jét részesíti alkotmányi védelemben, a házasságot tekinti alkotmányosan védett értéknek. Az államnak a házasság alkotmányos jogintézményét védő objektív intézményvédelmi kötelezettsége a hatályos jogi szabályozáson keresztül teljesedik ki az Alkotmány 15. §-a – az e mögött álló törvényi szabályozás és az Alkotmánybíróság irányadó joggyakorlata – alkotmányos védelmi szintet biztosít a házasság jogintézményének.

Az Alkotmány tehát kiemeli a házasság és a család jogintézményét más jogintézmények (így különösen az élettársi kapcsolat különféle formái) közül, és különleges alkotmányi védelmet biztosít számára. A házasságnak a többi párkapcsolati formához képest alkotmányosan kiemelt szerepe van, amit kifejez a szabályozás szintje és az Alkotmányban megjelenő „kétirányú” (intézményi és alapjogi) védelem. A különféle élettársi kapcsolatok (így az azonos neműek BÉK-je) nem szerepelnek a nevesített alkotmányos alapjogok („házasság és család”) között, nem részesülnek alkotmányos intézményi védelemben. E párkapcsolati formák megválasztásának a szabadsága az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt alapjogból vezethető le. Az Alkotmánybíróság az 1097/B/1993. AB határozatában nyomatékosan utalt arra, hogy a házasságával azonos védelmet az Alkotmány az élettársi kapcsolatnak nem biztosít. (ABH 1996, 456, 464.)

2. Az azonos neműek BÉK-jének a szabályozása során a törvényalkotónak tekintettel kellett volna lennie arra, hogy az Alkotmány – a házasságra és családra vonatkozó rendelkezéseinek (Alkotmány 15. §, 67. §, 70/J. §) összefüggéséből levezethetően – a férfi és nő közötti házasságot tartja alkotmányos értéknek, és azt védi. Ezért a törvényalkotónak az azonos neműek BÉK-je szabályozásakor úgy kellett volna eljárnia, hogy ne csökkentse a házasság alkotmányos jogintézményének már meglévő, az Alkotmány által biztosított intézményi védelmi szintjét, vagyis a házasság alkotmányos értéknek való védelme továbbra is változatlanul biztosított maradjon.

Az Abh.-hoz fűzött párhuzamos indokolásomban már utaltam arra, hogy a jogalkotó számára alkotmányosan



nem tilalmazott az, hogy az azonos neműek BÉK-jének a jogintézményét szabályozza, továbbá arra is, hogy két személy tartós életközössége – az érintettek személyi méltóságának egyenlő figyelembevételére alapján – az együtt élő személyek nemétől függetlenül értéket hordoz, és természetesen igénnyt tarthat jogi elismerésre.

Továbbra is fenntartom ugyanakkor a párhuzamos indokolásban jelzett azon, a házasság jogintézményének az Alkotmány 15. §-ából, valamint az Alkotmány házasságra és családra vonatkozó rendelkezéseinek az összefüggéséből (egymásra tekintettel történő értelmezéséből) levezethető alkotmányos korlátokat, amelyek nézetem szerint a bejegyzett élettársi kapcsolat jogintézményének az állam általi szabályozása során alkotmányos korlátként jelentkeznek.

Nem megismételve a párhuzamos indokolásban tételesen felsorolt követelményeket (alkotmányos korlátokat), e helyütt az azonos neműek BÉK-jét érintően csak az alábbi két követelményre utalnék:

„– az Alkotmány csak a különeműek közötti házasságkötés feltételei egyenlő szabályozásának követelményét támasztja a jogalkotóval szemben, ami álláspontom szerint nem foglalja magában azt, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolatban élőknek a házasságfelekkel azonos jogi státuszt kell kapniuk;

– a bejegyzett élettársi kapcsolat jogintézményének kialakításánál véleményem szerint az az alkotmányos követelmény, hogy az érintetteket – az általuk alkotott homogén csoporton belül – egyenlőként, azonos méltóságú személyként kezeljék, azaz mindegyikük szempontjait hasonló körülményekkel, figyelemmel, elfogulatlansággal és méltányossággal értékeljék a szabályozás kialakítása során, nem pedig az, hogy a – férfi és nő unióját jelentő – házasság alkotmányosan védett jogintézményét automatikusan rájuk is kiterjesszék.”

3. A Békmtv. szabályozása során a törvényalkotó családjogi jogintézményként szabályozta az azonos neműek BÉK-jét, – a törvényhez kapcsolódó indokolás szerint – a házassággal joghatásában lényegében azonos jogintézmény létrehozása volt a célja.

Ezzel a Békmtv. tulajdonképpen elismerte a bejegyzett élettársi kapcsolatot családjogi jogintézményként, és csak a házasságtól eltérő szabályokra utal külön a törvény. Amint arra az Alkotmánybíróság a 4/1990. (III. 4.) határozatában is rámutatott: a család (a házassággal együtt) a társadalmat alkotó polgárok legalapvetőbb és legtermészetesebb közössége. (ABH 1990, 28, 29.) Az élettársi kapcsolatok különféle formái (így az azonos neműek BÉK-je) véleményem szerint alkotmányjogi értelemben nem tekinthetők családnak, kívül esnek a családjogi szabályozás keretein, ezért nem értek egyet azzal, hogy a Békmtv. az azonos neműek BÉK-jére vonatkozó jogi szabályozást a család jogterületén belül helyezte el.

A házassághoz „erősen hasonló” szabályozásra utal – egyebek mellett – az, hogy az azonos neműek BÉK-jének létrejöttére a házasságkötés garanciális szabályainak min-

tájára határoz meg rendelkezéseket a törvény. Az azonos neműek BÉK-je az anyakönyvvezető előtt (annak hivatalában) egyidejű és személyes jelenlét mellett, egybehangzó akaratnyilvánítással jön létre (*consensus facit nuptias*), az anyakönyvi nyilvántartásban regisztrálásra kerül, és a tényleges életközösség fennállásától függetlenül bíróság vagy közjegyző szüntetheti azt meg.

A bejegyzett élettársi kapcsolat joghatásait illetően is általánosságban a Csjt. házasságra vonatkozó szabályai alkalmazandók. Az azonos neműek BÉK-je a házassággal azonos vagyoni jogi, öröklési jogi joghatásokkal bír. (A Békmtv. – a házassághoz hasonlóan – a jogviszony létrejöttére utalással határozza meg a bejegyzett élettársi kapcsolat fogalmát, azzal a két eltéréssel, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolatot csak azonos nemű, tizennyolcadik életévüket betöltött személyek létesíthetnek.)

A törvényalkotó az Abh.-ban foglaltakat az azonos neműek BÉK-jének szabályozásánál véleményem szerint úgy vette figyelembe, hogy az azonos nemű párok bejegyzett élettársi kapcsolatát a házassággal lényegében azonos módon szabályozta, a szabályozásban eltérések csak ott vannak, ahol ezen eltérések az azonos neműek közti párcapcsolatok természetéből következnek.

Véleményem szerint mérlegelési kérdés az, hogy a törvényalkotó – a Békmtv.-ben szabályozott és fent idézett kivételekkel – az egyébként családjogi jogintézményként szabályozott azonos neműek BÉK-jét valóban és érdemben más intézményként szabályozta-e az alkotmányosan védett házassághoz képest.

Megítélésem szerint az említett kivételek a nemek közötti természetesen különbözőségekből, és nem az eltérő alkotmányos védelmi szint követelményéből fakadnak, így nem tudom elfogadni a többségi határozat azon érvét, hogy a Békmtv. által szabályozott új jogintézmény teljesen eltér a házasságtól, így az Alkotmány 15. §-ának a sérelme – tekintve, hogy ez a házasság és a család jogintézményét védi és szabályozza – fel sem merülhet.

4. A fent említett jogalkotói célt a törvényalkotó továbbra is egy olyan – az Abh.-ban az Alkotmánybíróság által már kifogásolt – szabályozási formával valósítja meg, amely a házasságra vonatkozó szabályokat – egy generális utaló szabályon keresztül – általános érvennyel rendeli alkalmazni az azonos neműek BÉK-jére. Véleményem szerint ez a szabályozási technika alkotmányosan továbbra sem kielégítő, és a jogalkalmazó szervek számára olyan fokú jogbizonytalanságot eredményezhet, amely esetenként jogalkalmazói jogértelmezéssel már nem oldható fel. Mindez álláspontom szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, az ennek részét képező jogbiztonság alkotmányos követelményével sem egyeztethető össze.

5. Álláspontom összegzéseként a következőket tartom fontosnak kiemelni.

a) Az azonos neműek BÉK-jének törvényi szabályozását önmagában nem tartom alkotmányellenesnek. Az

Alkotmány 15. §-ából, a házasság és a család jogintézményének az állam általi objektív intézményvédelmi kötelezettségéből nem vezethető le olyan alkotmányos tilalom, hogy az azonos neműek BÉK-jét a jogalkotó törvényi szinten ne szabályozhatná.

Amint azt az Alkotmánybíróság a 22/1992. (IV. 10.) AB határozatában (ABH 1992, 122, 123.) megállapította: az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt emberi méltósághoz való jog, mint az „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazása, magában foglalja az önrendelkezéshez való jogot. Ezen alkotmányos alapjogból, az egyént megillető önrendelkezési jogból, az egyén cselekvési szabadságából következik az, hogy szabadon dönthet arról, hogy milyen párkapcsolati formában kíván élni, és az egyén természetesen igényt formálhat arra is, hogy a törvényalkotó a választott párkapcsolati forma tartalmát képező jogokat és kötelezettségeket szabályozza.

b) Az Alkotmány és az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata alkotmányosan védett értéknek és jogintézményként ismeri el a házasságot és a családot; az államot objektív intézményvédelmi kötelezettség terheli, melynek során köteles biztosítani az alkotmányosan védett jogintézmények már elért alkotmányos védelmi szintjét.

c) Véleményem szerint az említett alkotmányos védelmi szint nem merül ki abban, hogy az állam köteles a házasság intézményét szabályozni, az alkotmányosan védett intézményt nem szüntetheti meg, hanem azt is magában foglalja, hogy az alkotmányosan védett jogintézmény már elért védelmi szintje a törvényalkotó által nem csökkenthető. Ha a törvényalkotó egy új, az Alkotmányban nem nevesített (és alkotmányosan nem védett) párkapcsolati formát törvényi szinten kíván szabályozni, akkor köteles az alkotmányosan védett jogintézmény védelmi szintjét a törvényi szabályozás kialakítása során fenntartani.

A törvényi szinten létrehozott és ezen a jogforrási szinten szabályozott új jogintézmény nem üresítheti ki az alkotmányosan védett jogintézményt, az azonos neműek BÉK-je nem biztosíthat teljesen vagy lényegileg a házastársakéval azonos státuszt (jogokat és kötelezettségeket) az ezt a párkapcsolati formát választó élettársaknak.

Az Alkotmány 15. §-ában megjelenő jogintézményeket („házasság és család”) az alkotmányozó helyezte el az Alkotmány normaszövegében, melyre tekintettel véleményem szerint a törvényalkotó nem emelhet fel ezzel azonos alkotmányos védelmi szintre törvényi szabályozással más párkapcsolati formákat. Az alkotmányos védelem tárgyát, a védett alkotmányos jogintézmények körét a törvényalkotó tetszőlegesen nem bővítheti törvényi szinten.

Ha a törvényalkotó egy új jogintézményt (életformát/párkapcsolati formát) törvényi szinten szabályoz, akkor a törvény szabályozási céljából és a szabályozás konkrét tartalmából vonható le következtetés arra, hogy az új jogintézmény hogyan viszonyul az alkotmányosan védett házasság és család jogintézményéhez.

d) Véleményem szerint a Békmtv. szabályozási célja (a házasságéval joghatásában lényegileg azonos, új jogintézmény létrehozása) és annak tartalma (szűk körű, a nemek természetesen eltéréséből eredő kivétel szabályok mellett generális utaló szabályozás, a házasságra vonatkozó szabályok alkalmazásának elrendelése) egyaránt azt támasztja alá, hogy a törvényalkotó családjogi jogintézményként ismerte el az azonos neműek BÉK-jét, és törvényi szinten az alkotmányos védelem alatt álló házasság alkotmányos védelmi szintjére emelte fel az új jogintézményt.

Ez álláspontom szerint egyértelműen csökkentené az alkotmányosan védett jogintézmény eddig már elért alkotmányos védelmi szintjét, mert a házassághoz hasonló párkapcsolati formát a házassághoz hasonlóan értékes együttélési formaként állítja a társadalom elé. Ebből következően nem értek egyet a többségi határozat indokolásában foglalt azon formállogikai érveléssel, hogy a Békmtv. által létrehozott új jogintézmény (az azonos neműek BÉK-je) azzal, hogy lényegében a házastársakéval azonos státuszt (jogokat és kötelezettségeket) biztosít az e párkapcsolati formában élők számára, nem szűkíti a házastársakat eddig is megillető jogokat (illetve nem változtatja meg azok kötelezettségeit).

Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése alapjogként tartalmazza a házasságkötéshez való jogot, míg a 15. § intézményi védelmet nyújt a házasság és a család számára. A Békmtv. szabályozása valóban nem érinti a különeműek házasságkötéshez való jogát, ám véleményem szerint gyengíti magát az alkotmányosan védett jogintézményt, csökkenti annak alkotmányos intézményi védelmi szintjét.

Hangsúlyozom, hogy nem vitatom az azonos neműek (akik házasságot nem köthetnek) Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos jogát arra, hogy jogilag szabályozott BÉK-ben éljenek, és azt sem, hogy ez a párkapcsolati forma, mint a tartós együttélés/életközösség egyik formája, értéket hordozhat, de véleményem szerint ez nem azonosítható a házasság és a család alkotmányosan védett értékével; az azonos nemű élettársak BÉK-je nem emelhető fel az alkotmányosan védett jogintézmény védelmi szintjére.

A személyek méltóságának azonos kezelésére vonatkozó alkotmányos kötelezettségből nézetem szerint nem következik a különféle párkapcsolati formák azonos szintű alkotmányos védelme, erre az azonos nemű élettársak alkotmányos igényt nem formálhatnak. A házastársakéval – szűk körű kivételek mellett – lényegében azonos jogi státusz (jogok és kötelezettségek) biztosítása kiüresíti az alkotmányosan védett jogintézmény alkotmányos értéktartalmát azzal, hogy az azonos neműek BÉK-jét felemeli az alkotmányosan védett jogintézmény védelmi szintjére.

Véleményem szerint a Békmtv. megalkotásával a törvényalkotó jelentős mértékben csökkentette a házasság intézményének alkotmányi védelmét; az azonos neműek BÉK-jét továbbra is a házasság analógiájára, az alkotmá-



nyosan védett jogintézmény szabályozására visszautalva, annak lényegi vonásaival (formai és szűk körű kivételekkel), tartalmi elemeivel azonos módon szabályozta, ami sérti az Alkotmány 15. §-át.

Budapest, 2010. március 23.

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

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

A határozat 1. pontjában írt rendelkezéssel nem értek egyet, a 2. pontjához párhuzamos indokolást csatolok. Egyetértek viszont a határozat 3., 4., 5. pontjában foglalt rendelkezésekkel.

#### I.

#### A különvélemény elvi alapjai

1. Az Alkotmánybíróság 154/2008. (XII. 17.) AB határozatához (a továbbiakban: Abh.) fűzött párhuzamos indokolásomban főképpen az alábbi elvi megállapításokat tettem:

a) Az Abh. helyesen állapította meg, hogy a Békvtv. 1. §-a által, hogy homogén csoportként kezelte a különböző és az azonos nemű személyek párkapcsolatait, továbbá generális utaló szabálya (2. §-a), amely a bejegyzett élettársi közösség jogintézményét a különművek vonatkozásában a lényeges tartalom (joghatások) tekintetében azonosá tette a házassággal, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, 15. §-át, illetve a 70/A. § (1) bekezdését. Megalapozottan utalt arra az Alkotmánybíróság határozata – s ezt is nyomatékosan hangsúlyoztam –, hogy a jogalkotónak kötelessége egyértelműen és világosan meghatározni az egyes jogintézmények rendeltetését, s a hasonló jogintézményeket egymástól elhatárolni. Kiemeltem azt is, hogy a jogalkotó a most írt kötelezettségének a Békvtv.-ben nem tett eleget, nem differenciált megfelelően és így nem különítette el felismerhető módon a különművek bejegyzett élettársi kapcsolatát a házasságtól. A jogbiztonság sérelme pedig abban mutatkozott meg, hogy ezáltal a Békvtv. a különmű és az azonos nemű személyekre vonatkozó rendelkezéseket teljesen összemosta. Pl. „A bejegyzett élettársi kapcsolat megszüntetésére, a házasság felbontására vonatkozó rendelkezéseket alkalmazni kell.” [Békvtv. 3. § (2) bekezdés] Komoly jogbizonytalanság forrása volt az is, hogy a Békvtv. 2. § (2) bekezdése szerint az ott felsorolt rendelkezéseket akkor kell „megfelelően” alkalmazni, „ha törvény eltérően nem rendelkezik”.

b) Kiemeltem még, hogy a törvényalkotó differenciálatlan szabályozása már önmagában előidézte az Alkotmány 15. §-ának és 70/A. § (1) bekezdésének a sérelmét, s már pusztán emiatt megsemmisíthette volna az Alkotmánybíróság az indítványokkal támadott és velük szoros összefüggésben álló törvényi rendelkezéseket, végső kimenete-

leben tehát a törvény egészét. Magam itt meg is álltam volna, hiszen az Alkotmánybíróság ezt követően a tartalmi vizsgálata során már azokat a rendelkezéseket elemezte, amelyek megállapított differenciálatlanságuk, önellentmondásaik miatt már nem mentek át a jogbiztonság próbáján.

c) Nem vitattam az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában is már megfogalmazott tételt, miszerint: „két személy tartós életközössége megvalósíthat olyan értéket, hogy az érintettek személyi méltóságának egyenlő figyelembevétel alapján az együttélő személyek nemétől függetlenül igényt tarthat az elismerésre”. [14/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 82, 84.] Nyomatékosan hangsúlyoztam ugyanakkor azt is, hogy ez az „elismerés” azonban semmiképpen nem mehet el odáig, ami veszélyeztetné az állam – Alkotmány 15. §-ában írt – „házasságvédelmi állami kötelezettségét”.

d) Magam is osztottam a többségi határozatnak azt a megállapítását, mely szerint önmagában nem alkotmányellenes az, ha a törvényhozó szabályozza az azonos nemű személyek kapcsolatának egyes elemeit. Az azonos nemű személyek bejegyzett élettársi kapcsolatát reguláló törvény azonban – emeltem ki nyomatékosan – csak addig nem tekinthető alkotmányellenesnek, ameddig az Alkotmány 15. §-ának érvényesülését – az abban „értékként” védett házasságot, s az ilyen házasságra épülő családot – nem veszélyezteti. Másképpen szólva: a bejegyzett élettársi kapcsolat jogintézményének létrehozása mindaddig nem alkotmányellenes, amíg az lényegi tartalmi elemeiben nem válik azonosná vagy hasonlóvá a házasság intézményével.

Az a szabályozási mód viszont – hangsúlyoztam –, amelyet a Békvtv. választott, nem biztosítja az Alkotmány 15. §-ában foglaltak védelmét. Azért nem, mert „fordított” alapállású: azt mondja ki, hogy a regisztrált élettársi kapcsolatokra nézve (a külön és azonos neműekre vonatkozó különbségtétel nélkül) a névviseles és örökbefogadáson kívül a házasság szabályai az irányadók. Ez a szabályozási mód önmagában is az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból levezethető jogbizonytalanságot okozhat, ami – közvetlen alkotmányi rendelkezésről lévén szó – külön is bizonytalanná teszi a férfi és nő tartós életközösségén nyugvó és erre alapozottan értékként definiált házasság Alkotmány 15. §-ában írt védelmét. Ez utóbbit az garantálhatta volna, ha a törvényalkotó egyenként, taxatív felsorolta volna azokat az elemeket, amelyek (a házasságból) figyelembe vehetők lehetnének az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolatainál.

A fentiekben visszaidézett párhuzamos indokolásomban máshová tette volna az indokolásban a hangsúlyokat, mint amire a mostani többségi határozat. Ennek megfelelően a Békvtv. megoldását is az általam felállított követelményekre vetitem vissza. Előre bocsátom: a módosított törvény – nézetem szerint – nem küszöbölte ki azokat a szabályozási megoldásokat, amelyek a jogbiztonság sérelmén keresztül az Alkotmány 15. §-ának megsértését idézhetik elő.

2. Különvéleményem másik elvi alapjának bemutatását megelőzően újlag is hangsúlyozom: alapjaiban egyetértek az Alkotmánybíróság 14/1995. AB határozatában foglaltakkal, amely szerint: „Két személy tartós életközössége megvalósíthat olyan értékeket, hogy az érintettek személyi méltóságának egyenlő figyelembevételére alapján az együtélő személyek nemétől függetlenül igényt tarthat jogi elismerésre.” (ABH 1995, 82, 84.). Osztom annak a korábbi AB határozatnak a lényegi mondanivalóját is, amely szerint az Alkotmánybíróság „nem minősíti a homoszexualitást erkölcsi szempontból, ... a homoszexualitásról az Alkotmány alapján nem formálhat erkölcsi ítéletet”. [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 85–86.] Mindezekből következően egyetértek a többségi határozat azon megállapításával is, hogy a homoszexuális irányultság kialakulásának okairól folyó tudományos vitát nem az Alkotmánybíróságnak a feladata eldönteni.

Azt azonban vitatom, hogy minden – a homoszexuális párkapcsolatokat érintő – kutatási eredményt figyelmen kívül kellene hagyni. Ezt nem lehet megtenni, amiképpen támaszkodni kell a család változó helyére, szerepére vonatkozó tudományos kutatások eredményeire is. Nem arról van szó tehát, hogy az Alkotmánybíróság erkölcsi szempontból kísérelné meg a homoszexualitás megítélését, mindössze arról, hogy a megfelelő szabályozási mód és tartalom kiválasztásakor más tudományágak eredményeire is figyelmet kell fordítani. A többségi határozat maga sem „légüres” térben mozog, amögött is van egyfajta szaktudományos koncepció, amely a témakört átfogó kutatások eredményéből összegeződik. Az elmúlt évtized tekintetben komoly – a többségi határozatban figyelembevettől eltérő – hozadékkal is járt a homoszexuális kapcsolatok megítélésére nézve.

Úgy gondolom, hogy erről is kellene röviden szót ejteni. Ezt teszem a továbbiakban magam is. Hessen tartomány parlamentjének jogi bizottsága részére megfogalmazott állásfoglalására támaszkodom, amely a bejegyzett élettársi kapcsolatok elismerésére vonatkozó 16/7331. számú törvényjavaslathoz készült. Minthogy e dokumentum megállapításait – annak ellenére, hogy a hesseni parlament mégsem volt arra figyelemmel – magam is osztom. Az alábbiakban abból szöveghűen idézek:

a) A homoszexualitás nem az illetővel vele született tulajdonság.

Először is: a nemiség választása – sem a heteroszexuális, sem a homoszexuális, vagy akármilyen más – nem születéstől fogva adott. Az ember, a szexuális tárgyválasztását illetően – az állattal ellentétben – nincsen csupán ösztöneihez kötve (...) Ennek a biológiai diszpozíciónak ugyanakkor szüksége van környezetbeli, szociális és kulturális megerősítésre és alakításra. Éppen ezért nélkülözhetetlen a házasság eszményképe.

b) A homoszexualitás nem egyszerűen biológiailag adott jelleg. Ezért is érthető, hogy sok esetben nem stabil, tartós, egy életen át egyformán megjelenő állapotként nyilvánul meg.

A Zeitschrift für Sexualforschung című szakfolyóiratban ezt olvashatjuk: „Újabb elméleti szempontból vált kérdésessé az a felvetés, miszerint a szexuális irányultság merev, változtathatatlan lenne: főleg az élettrajzi kutatás, a fejlődéslélektan, a »labeling«-elméletek, valamint a társadalmi konstruktivizmus szempontjából. (...) Ebből kifolyólag az egyedek szexuális irányultsága életük folyamán változhat. E felfogás szerint a szexuális irányultság folyamatosan fejlődik, miközben hatnak rá az egyéni szexuális és érzelmi tapasztalatok, szociális interakciók és kulturális keretek. (A szakértői vélemény idézi K.K. Kinnisch: „Geschlechtsspezifische Differenzen der Flexibilität der sexuellen Orientierung” című cikkét.)

Minden adat arra utal, hogy a homoszexualitás nem »stabil« jelleg. Ezenkívül saját meglepetésükre azt tapasztalták a kutatók, hogy a homoszexualitás az élet folyamán egy irányba változik: csökken, mégpedig szignifikánsan.” (A forrás: J. Satnover: The Trojan Couch: How the Mental Health Associations Misrepresents Science. <http://www.narth.com/docs/TheTrojancouch.Satnover.pdf>)

Ervin Haeberle, szexológus, aki szintén úttörője a homoszexuális mozgalomnak, „Bisexualität” (Biszexualitás) című könyvében egy másik tanulmányra utal: amerikai kutatók 228 homoszexualitással foglalkozó cikket analizáltak és megállapították, hogy annyira divergens módon határozzák meg a „szexuális irányultság” jelentését, hogy végül is a „semmit hasonlítottak a semmihez” és lehetetlenné vált az egységes definíció. „A bírálók véleménye szerint mindaddig meddő marad az összes kutatás, amíg azok a homoszexuális identitás létéből vagy a határozottan körvonalazható homoszexuális irányultságból indulnak ki. (...) a homoszexuális mozgalom ápolta a saját »szexuális identitás« kultuszát (...). Mert „úgy tűnik, hogy nagyobb eséllyel tudják keresztülvinni követeléseiket, ha homoszexuális személyek létezését feltételezik, akik aztán nagy társadalompolitikai »kisebbségbe« szerveződhetnek.” (E. Haeberle et al.: Bisexualitäten. Stuttgart 1994. 32. old.)

c) A megváltoztathatatlan nemi vagy a faji ismérvel szemben a homoszexualitás jellege érzelmeken alapszik (amelyek ugyan nem szabadon választottak, de képesek megváltozni), választott viselkedésformán (amely megváltoztatható), valamint személyiségi jogon és lehetőségen, hogy bárki magáévá tegye a homoszexuális identitását. Levonja a tanulmány a konklúziót:

„De hogyan is épülhet egy törvény hosszú távon olyan ismérvre, amelyet nem lehet egyértelmű kategóriaként meghatározni, és amely ennyire nem egyértelmű és ennyire nem tartós?”

Nos: ezzel magam is messzemenően egyetértek, s ennek a hazai szabályozásra nézve is kihatását látom!

Nemkülönben fontos argumentumokat érkezek a szakértői vélemény következő megállapításaiban is:

d) „A házasság a társadalom legfontosabb sejtje. A nyugati kultúra e fogalom alatt több mint 1000 éve az egy férfi és egy nő közti kapcsolatot érti. A házasság egy egyedi, átfogó szexuális közösség, amely egyrészt a két nem – férfi



és nő – közti különbségre, másrészt a nemek egyesülésére épül.

A házasság a nemek komplementaritásán, tehát azon a heteroszexualitásra biológiailag képesítő diszpozícióban is alapszik, amely minden emberben megvan (függetlenül a mindenkori szexuális hajlamtól). A házasságot a szaporodás univerzális emberi modellje és a család hagyománya alapozza meg. A homoszexuális partneri kapcsolat és a házasság egybevonása nem a házasság fogalmának a „bővítése” lenne, hanem a teljes átértelmezése, amely főleg a felnövekvő generációkat zavarná meg.

Csakis a nemek különbözőségén alapuló szexuális közösségben létezik a közösség, a nemiség és a gyermeknemzés közötti természetes összefüggés. Az ember biológiai úton jön létre és léte a túlélésre irányul. Ennek értelmében csak olyan közösségnek van jövőt alkotó potenciálja, amely a nemek egymást kiegészítő jellegére épül.

A házasság a mélyreható különbségeket áthidaló értéknek az egyedi jelképe. Nincsen olyan viszony, amely ilyen mértékben képes volna áthidalni a nemek közt feltárolt szakadékot, és képes volna összekapcsolni a nemzedékeket a házasságból eredő családban. Ezzel egyedi módon erősíti a társadalom koherenciáját, összetartását, stabilitását, a békét és a kulturális fejlődést.

Mindezért az államnak az érdekében áll, hogy a házasságnak minden más életformával szemben jogi téren és a nyilvánosság előtt is elsőbbséget garantáljon.” (Szakértői vélemény. 5. old.)

Hasonlóképpen elgondolkodtatónak tartom a következő gondolatokat is:

e) Nem lehet az állam feladata olyan életforma támogatása, amely már előre és teljesen tudatosan megvonja a gyermekektől vagy az anyát, vagy az apát. Valószínűleg semelyik más tény sem bizonyítanak olyan egyértelműen az elmúlt 30 év társadalomtudományos kutatásai, mint a következőt: a gyermek testi, lelki, szellemi és pszichoszexuális fejlődésének optimális feltétele a mindkét biológiai szülővel (apával és anyával) való együttélés és a szülők stabil házassága. (A szakértői csoport összefoglalója itt az ILGA-csoport (Nemzetközi Homoszexuális Szövetség) dokumentumát idézi. 2003. április, 39. old.)

Érdekes gondolatsor, nemkülönben a folytatása is:

Sokan úgy vélik, hogy a házasság és a homoszexuális párkapcsolat egyenlősége sem sokat változtatna a társadalmi valóságon. Ez viszont kulturálisan rövidlátó nézet. Ha jogi rendünk már nem egyetlen modellként hangsúlyozza a házasságot minden már életformával szemben, hanem a különböző életformákat egyenlővé teszi, akkor ezt a felnövekvő generáció felé is így kell közvetíteni (például tankönyvekben). Ez történik jelenleg Spanyolországban, ahol az iskolákban 14 éves gyerekek számára a homoszexuális kapcsolat és a házasság egyenjogúsága tananyag. Vajon az ilyen külső hatások egyáltalán nem befolyásolják a gyerekek és a fiatalok fejlődését? Törvényeink épp az ő számukra jelentenek fontos eligazodási segítséget. (Szakértői vélemény 9. old.)

Nézzük tovább a szakértői véleményt!

f) Sok kamasznak, fejlődésüknek megfelelően, bizonytalan érzései vannak saját nemi és szexuális identitásukkal kapcsolatban, vagy félnek a másik nemmel való találkozástól. A homoszexuális kapcsolatnak a házassággal való egyenrangúvá tétele a serdülőknek gyermekkoruktól kezdve azt fogja sugallni, hogy már nem a férfi és a nő között kötött házasság és az ehhez társuló család és saját gyermekek a kívánatos cél (amiért megéri, hogy leküzdjék a félelmeiket), hanem más életformák is épp ilyenek. De igaz ez? Mindkettő egyformán kívánatos?

Mivel az ember nemi kívánságait és hajlamait nem megegyezően az ösztönök irányítják, ezért szükséges kulturális irányadás a gyermekek és a serdülők számára. Szükség van a nemiség kulturális értelmezésére – ez mindeddig a házasság modellje volt. Ha a házasság más életformával egyenlővé válik, eltűnik az eszménykép-jellege. A serdülők számára saját testük gyakran problémaként jelenik meg. Ezért szükségük van olyan eligazodási segítségre, amely ezt a testi problémát, ami minden embernél a nemek komplementaritására utal, pozitívan jeleníti meg. Tehát, a kamaszoknak szükségük van a házasság modelljére, azért, ha szeretnék, a heteroszexualitásra irányuló biológiai hajlamukat lehetőleg úgy tudják hasznosítani, hogy ez számukra, a gyermekeik által, a jövőt jelenthesse. (Szakértői vélemény 9. old.)

Meggyőződéssel osztom a következő gondolatokat is!

Homoszexuálisan érző fiataloknak szeretettel, figyelemmel és nemi identitásuk – lány és fiú mivoltuk – elfogadásával tartozunk; de nem a homoszexuális életmódra való bátorítással. Joguk van tudni arról, hogy modern terápián keresztül lehetséges, már amennyiben ők ezt szeretnék, csökkenteni a homoszexuális hajlamaikat és fejleszteni a heteroszexuális potenciáljukat.

## II.

### A szabályozási mód alkotmányellenessége

A többségi határozat maga is – helyesen – megállapítja: „(...) az azonos nemű személyek tartós párkapcsolata elismerésének az emberi méltósághoz való jogból levezetett igénye (Abh., ABH 2008. 1203, 1224.) nem csak egyetlen módon biztosítható. Nemzetközi tapasztalatok mutatják, hogy a BÉK-hez hasonló jogintézményt bevezető államok eltérő jogtechnikai megoldásokat választottak. Egyesek – a magyar jogalkotóhoz hasonlóan – nem alkottak elkülönült szabályokat a jogintézmény tartalmára, joghatásaira vonatkozóan, hanem (bizonyos kivételek fenntartása mellett) egy generálklauzulával elrendelték a házasság szabályainak alkalmazását [pl. Dánia, Lov am registreret partnerskab (1989)]. Ettől eltérően más államok [pl. Németország, Lebenspartnerschaftsgesetz (2001); Ausztria, Eingetragene Partnerschaft-Gesetz (2009)] részletes szabályokat alkottak, emellett, ahol szükséges volt, módosították a házasságra, házásokra vonatkozó szabályokat is (pl. a BÉK-re történő utalásokat illesztettek be a házasság

mellé), illetve egyesével felsorolták, hogy mely, a házassokra vonatkozó szabályokat kell – külön módosítás nélkül is – a bejegyzett élettársakra is alkalmazni.”

A magyar jogalkotó a Békmtv.-ben (is) a generális utaló szabállyal operált. Ezt tette a Békvtv.-ben is, amelynek alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság arra tekintettel állapította meg, hogy e generális utaló szabály révén a különmeműek párhuzamos, azzal versengő, sőt összekeverhető jogintézmény jött volna létre. A most elbírált ügyben is generális utaló szabállyal operált a törvényalkotó. Ezt a többségi határozat most azért nem tekintette alkotmányellenesnek, mivel a Békmtv.-ben most már „a jogalkalmazás számára világos iránymutatást jelent annak az előírása, hogy ahol házasságról, házastársakról stb. van szó bármely jogszabályban, az alatt a hatálybalépést követően – a Békmtv.-ben megjelölt kivételektől eltekintve – az újfajta párkapcsolati személyállapotot keletkeztető BÉK-et és a magukat a bejegyzett élettársakat is érteni kell”. Megnyugtatónak tartja azt is a többségi határozat, hogy az ún. „megfelelő” alkalmazás elrendelése most is teret enged a bírói, jogalkalmazói mérlegelésnek abban a tekintetben, hogy esetről-esetre, az adott konkrét élethelyzetben az érintett jogszabályhely alkalmazási feltételeit az azonos nemű párok vonatkozásában megállapítsa.

Álláspontom – s ezt már a párhuzamos indokolásomban is kifejtettem – kiindulásában és szemléletében különbözik a többségi határozat mögötti argumentációtól. A többségi határozat a különmeműek kapcsolatát, én az azonos neműek közötti kapcsolatokat vetítettem rá a törvényi szabályozásra. Ezért állítom azt, hogy a Békvtv. „indokolásának részletesen ki kellett volna térnie arra, hogy az azonos nemű személyek számára a bejegyzett élettársi kapcsolat törvényi szintű létrehozása milyen feltételek fennállása esetén nem alkotmányellenes. A határozat indokolása ennek hiányában az Alkotmány 15. §-ában védett házasság (és család) intézményére nézve nagyobb veszélyt lát a különmeműek regisztrált élettársi kapcsolatát reguláló szabályozásban, mint abban, ha az azonos neműek házassághoz hasonló élettársi kapcsolatot regisztrálja a jog.” Úgy vélem, az én megközelítem van inkább összhangban az indítványokkal is, amelyek ugyancsak az azonos neműekre vonatkozó szabályozást (s nem pedig a különmeműeket érintőt) tartották alkotmányellenesnek. Az Abh. tehát – ebben az értelmezésben – inkább a különmeműeket érintően teremtett tabula rasa-t, de nem vonta meg az újraszabályozás azonos neműeket érintő alkotmányos kereteit. A fő kérdés (s az indítványok magva is) tehát az volt, hogy a Békvtv.-ben választott – generális utaló szabállyal operáló – szabályozási mód nem teszi-e „azonossá” vagy „hasonlóvá” az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolatait a házassággal. Magam ezt változatlanul akként fogalmazom meg, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat jogintézményének létrehozása mindaddig nem alkotmányellenes, amíg az lényegi tartalmi elemeiben nem válik azonosná, vagy hasonlóvá a házasság intézményével. Az a szabályozási mód – nézetem szerint – amelyet a Békvtv. választott, nem felelt meg a jogbiztonság követelményeinek, mi-

vel szabályait „ha törvény másként nem rendelkezik”, akkor kell „megfelelően” alkalmazni. Mindössze az örökbe fogadást és a névviselésre vonatkozó szabályok alkalmazását zárta ki a törvényhozó.

A most elbírált Békmtv. – nézetem szerint, s szemben a többségi határozattal – ugyanúgy alkotmányellenes, amiképpen a Békvtv. is az volt. Változatlanul jelen van a jogbizonytalanságot keletkeztető „ha törvény másként nem rendelkezik”, „megfelelően” kell alkalmazni formula, amely sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság követelményét. Ezt a vélekedésemet látszik alátámasztani a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet is, amely szerint: „Ha a (...) szerint hivatkozni kívánt rendelkezések az adott jogintézményre vagy szabályozott életviszonyra nem alkalmazhatók teljeskörűen, nem lehet a rendelkezések értelemszerű vagy megfelelő alkalmazásáról vagy arról rendelkezni, hogy a rendelkezések irányadóak, hanem az eltéréseket a hivatkozó jogszabály tervezetében egyértelműen meg kell jelölni.” [24. § (5) bekezdés]. Álláspontom szerint azok az új rendelkezések pedig, amelyek elválasztanák a BÉK-et a házasságtól, látszólagosak vagy magától értetődő különbözőségek. „Mondvacsinált” katalógust állított össze a törvényalkotó, amelyek valójában semmit semmitől nem választanak el. [Pl. A közös gyermekre fogadásra vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatók (de külön-külön mindkét fél hozhat gyereket a kapcsolatba); „a házastársak névviselésére vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatók a bejegyzett élettársakra” (nyilvánvalóan nem, mert pl. eleve a –né toldat nonszensz lenne); „nem alkalmazhatók az emberi reprodukcióra irányuló, külön törvény szerinti eljárások házastársakra vonatkozó rendelkezései” (nyilván nem, ez olyannyira evidencia, hogy be sem lett volna szabad emelni a törvénybe)].

Mindezekre tekintettel változatlanul az az álláspontom, hogy ez a (törvényalkotó által választott) szabályozási mód és tartalom a Békmtv.-ben is alkotmányellenes, amelyet – szemben a többségi határozatban írtakkal – a bíróságok eseti gyakorlata sem lesz képes feloldani.

Mégegyszer hangsúlyozom: nem alkotmányellenes az, ha a törvényhozó szabályozza az azonos nemű személyek kapcsolatának egyes elemeit. Az Alkotmány 15. §-ában írt házasságot mint „érték”-et azonban a megfelelő szabályozási mód megválasztásával is védeni kell. Ezt pedig – hasonlóan jónéhány európai ország gyakorlatához – az biztosíthatna volna, ha a törvényalkotó egyenként, taxatívén sorolta volna fel azokat az elemeket, amelyek (a házasságból) figyelembe vehetők lehetnének az azonos nemű személyek bejegyzett élettársi kapcsolatainál. (A „többbit” pedig ezzel gyakorlatilag kizárta volna.)

Ez a szabályozási mód egzaktságánál, zártságánál fogva nyilván jobban összhangban állt volna az állam Alkotmány 15. §-ában írt házasság (és család) védelmi kötelezettségével, mint a jelenlegi. Nem „általában” a választott szabályozási mód alkotmányellenes tehát, hanem az a helyzet, amely ennél fogva az Alkotmány 15. §-ának a veszélyeztetettségét idézte elő!



A törvényhozó a generális utaló szabályozás priorálásával a könnyebbik utat választotta, s ezzel gyakorlatilag nemcsak hasonlatossá, de bizonyos vonatkozásokban ténylegesen azonosná is tette a Bék.-et a házassággal. Másrészt szólva: a számomra meggyőző szakértői vélemények és kutatási eredmények által is igazoltan a nem stabil, nem tartós, nem egy életen át egyformán megjelenő, a gyermektől az apát, anyát eleve megvonó, homoszexuális párkapcsolaton nyugvó Bék. olyan közelségbe került az Alkotmány 15. §-ában védett, egyedi átfogó szexuális közösségként definiálható, a különböző nemek egyesülésén alapuló házassághoz, amely az utóbbiak „értékét” érzékelhető módon csökkenteni vagy csökkentheti. Miként is szól az idézett szakvéleményben is megfogalmazott kérdés? „De hogyan is épülhet egy törvény hosszú távon olyan ismérvre, amelyet nem lehet egyértelmű kategóriaként meghatározni, és amelyet ennyire nem egyértelmű és ennyire nem tartós?”

Fentiekre tekintettel – nézetem szerint – az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie a Békmtv.-t.

Budapest, 2010. március 23.

Dr. Kiss László s. k.,  
alkotmánybíró

### Dr. Kovács Péter alkotmánybíró különvéleménye

#### I.

Nem tudom osztani a határozatnak azt a megállapítását, hogy a törvényhozó valóban eleget tett volna mindannak, ami a 154/2008. (XII. 17.) AB határozatból (a továbbiakban: Abh.2) következett. Megítélésem szerint nem mondható, hogy a törvényhozó az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolatát illetően valóban azt tette volna, hogy „miután a házastársakra vonatkozó szabályokat részleteiben áttekintette, azok közül a *megfelelőket* alkalmazni rendelje az azonos nemű bejegyzett élettársakra is, illetve, hogy az egyenlő méltóságú személyként történő kezelés követelményét szem előtt tartva a szexuális irányultságból adódó különbségeket figyelembe vegye.” (ABH 2008, 1203, 1224.)

Sem a *részletekben* történt áttekintésnek, sem a *megfelelő* kiválasztásának és alkalmazásra rendelésnek nincs nyoma, sem a törvény előkészítése, sem a törvényhozás munkájában. A törvényjavaslat indoklása egyértelműen kijelenti, hogy „a jogintézmény a házassággal azonos vagyoni jogi, öröklési jogi joghatásokkal jár”, de éppen azt nem indokolja meg, hogy miért választotta ezt a megoldást a törvény betervezésekor a Kormány. Az ezt követő indoklási elemek az ebből a téziséből következő részletszabályokat is csupán bemutatják, indoklás nélkül.

Mindez megítélésem szerint rávetül a kialakult jogi helyzetre és ezért kénytelen voltam nemmel szavazni a rendelkező rész 1. pontjára.

#### II.

Nem az ugyanis az igazi kérdés, hogy az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolatra lépése alkotmányos-e, hiszen erre a válasz a 14/1995. (III. 13.) AB határozatból (a továbbiakban: Abh.1, ABH 1995, 82.) kikövetkeztethető, és az Abh.2-ben világosan kimondott volt. Az igazi kérdés az – nálunk is és a többi európai országban is – hogy ehhez milyen jogintézmények kapcsolódnak.

#### III.

A határozat maga is utal arra, hogy az európai megoldások kétféleképpen: vagy a házassághoz kapcsolódó jogintézmények *mutatis mutandis* alkalmazására történő generális utalással, vagy a részletes kidolgozással próbálkoztak.

A többségi határozat említi a generális utalást tartalmazó dán törvényt (Lov om registreret partnerskab – lov nr. 372 af 7. juni 1989), amelyen ugyanakkor azóta már többször is (már elfogadásának évében is, majd 1995-ben, 1999-ben, 2004-ben, 2005-ben, 2007-ben) kisebb módosításokat vezettek keresztül, részben a külföldi állampolgárságot viselőkre tekintettel, részben pedig hogy könnyen illeszkedjen a többi skandináv állam – tulajdonképpen a dán mintát követő – jogalkotásához. (Dánia a törvény hatálya alól eleve kivette az autonómiát élvező Grönlandot és a Feröer-szigeteket, előbbi kormánya bevezette, utóbbié nem ezt a jogintézményt.) A példaként gyakran hivatkozott dán megoldás ezért valójában árnyaltabb.

Feltehetően nem véletlen, hogy a megoldások többsége a részletes kidolgozás útjára lépett, közte azok az országok, amelyek joggyakorlatára a jogalkotó és a törvény előkészítője elvben figyelni szokott, nevezetesen a többségi határozatban is említett Ausztria (Eingetragene Partnerschaft-Gesetz: 2009), Németország (Lebenspartnerschaftsgesetz: 2001, az Abh 2-ben említett Franciaország (Loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 relative au Pacte Civil de Solidarité) de ilyen az Egyesült Királyság (Civil Partnership Act: 2004) is.

A részletes szabályozás figyelembe vette, ahol erre szükség volt, a tartományi jogalkotási sajátosságokat, de ezen túl a bevándorlási, szociális ellátási, lakásbérleti, öröklésjogi vetületek pontos tisztázására figyelmet fordított és vagy azonosan, vagy hasonlóan de mégsem azonosan biztosította a jogintézmény igénybe vételét.

Nem véletlen, hogy éppen a kapcsolódó részletkérdések tekintetében kellett megnyilatkoznia több alkotmánybíróságnak illetve az Emberi Jogok Európai Bíróságának. Ezek egy részére a megfelelő helyen az Abh.2. kitért.

Az Abh.2-ben is említett Karner c. Ausztria ügyben hozott 2003. július 24-i ítéletben az Emberi Jogok Európai Bírósága – miközben helyt adott a lakásbérleti jogviszony átvételében megakadályozott túlélő bejegyzett élettárs panasának, rámutatott, hogy „a családnak a fogalom hagyományos értelmében vett védelme, mint cél, meglehetősen elvont, és különböző konkrét intézkedések széles skáláját

lehet alkalmazni annak megvalósítása végett. Amikor az állam mozgásszabadsága szűk körű, mint ahogyan erről van szó a nem, vagy a szexuális orientáció alapján fennálló elbánásbeli különbség esetében, az arányosság elve nemcsak azt követeli, hogy a kiválasztott eszköz olyan jellegű legyen, ami a cél elérését lehetővé teszi, de arra is kötelez, hogy legyen bebizonyítva, hogy a cél elérése érdekében szükséges, hogy bizonyos személyeket – az adott esetben homoszexuális kapcsolatban élő személyeket – zárjanak ki az adott intézmény – az adott esetben a lakásbérleti törvény 14. cikke – hatálya alól. A Bíróság megállapítja, hogy a kormány nem mutatott be olyan érveket, amelyek megengednék egy ilyen következtetés levonását.” (41. §)

Az ennek a tényállására meglehetősen hasonlító, friss, a többségi határozatban is említett *Kozak c. Lengyelország* ügyben 2010. március 2-án hozott ítéletében az Emberi Jogok Európai Bírósága hangsúlyozta, hogy a szexuális orientációhoz kapcsolódó jogkövetkezmények tekintetében az államok mozgásszabadsága igen szűk, és nagyon nyomósaknak kell lenniük azoknak az érveknek, amelyekkel az állam ki tudja menteni magát a diszkrimináció vádjá alól. Ilyenkor nemcsak az arányosságot, hanem az adott körülmények figyelembe vételével a szükségességet is kell bizonyítani. Ha az elbánásbeli különbség *kizárólag* a szexuális orientációra épül, az az Egyezmény szempontjából diszkriminációt valósíthat meg. (92. §) Mivel a lengyel jog az élettársi jogviszonyt, akárcsak a házasságot, jogi értelemben csak a különmű pároknak ismerte el, és a lakásbérleti jogviszony folytatását illetően csak a túlélő házastárs illetve a túlélő élettárs számára nyújtott garanciát, ezért bár a hagyományos értelemben felfogott család védelme, elvben igen nyomós és legitim ok, ami igazolhat elbánásbeli különbségtételt (96. és 98. §), de figyelemmel a szűk állami mozgásszabadságra e nehéz és érzékeny kérdéskörben, az *ab ovo* kizárást a lakásbérleti jogviszony folytatásából az Emberi Jogok Európai Bírósága nem tudta elfogadni, mint ami szükséges lenne a hagyományos értelemben vett családnak a védelméhez. (99. §)

A *Burden c. Egyesült Királyság* ügyben hozott 2008. április 29-i ítéletében az Emberi Jogok Európai Bírósága elutasította ugyan az együttélő lánytestvérek arra irányuló panaszát, hogy őket a lakáshasználat folytatása és egyéb öröklési jogosítványok tekintetében diszkriminálnák a lesbikus bejegyzett élettársakkal szemben, de egy *obiter dictum*ban rámutatott arra, hogy „a Bíróság rendelkezésére álló információk szerint a bejegyzett élettársi viszony valamely formája – az öröklési kérdések tekintetében különböző joghatásokkal – tizenhat tagállamban, nevezetesen Andorrában, Belgiumban, a Cseh Köztársaságban, Dániában, az Egyesült Királyságban, Finnországban, Franciaországban, Izlandban, Luxemburgban, Németországban, Norvégiában, Hollandiában, Spanyolországban, Svájcban, Svédországban és Szlovéniában létezik. Gyakorlatilag minden tagállamban a törvény öröklési jogot biztosít az elhunyt házastársának és közeli hozzátartozóinak, ideértve a fivéreket és a nővéreket. A tagállamok többségében, a fivérek és a nővérek kevésbé kedvező helyzetben

vannak, mint a túlélő házastárs, de kedvezőbben, mint a túlélő bejegyzett élettárs: egyébként csak néhány tagállam biztosít a túlélő bejegyzett élettárs számára a túlélő házastársat megilletőkkel azonos öröklési jogosítványokat. Az öröklési illetékek szabályozása tekintetében többnyire az öröklési rendet követik, jóllehet egyes országokban, mint például Franciaország és Németország, a túlélő házastárs jóval kedvezőbb illetékedvezményben részesül, mint bármely más örökös típus.” (26. §)

A szlovén alkotmánybíróság az U-I-425/06-10 sz. ügyben 2009. július 2-án meghozott határozatában azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy az azonos nemű élettársak tekintetében a közös vagyon és a külön vagyon vonatkozásában a szlovén jogalkotó eltérően szabályozta – a túlélő házastárshoz képest – a túlélő bejegyzett élettárs törvényes örökös jogi helyzetét. A közös vagyon vonatkozásában kedvezőbb módon, ugyanakkor a külön vagyon tekintetében kedvezőtlenebbül. Jóllehet a szlovén alkotmánybíróság megállapította a hátrányos megkülönböztetést – mivel a jogalkotó nem adott alkotmányosan elfogadható magyarázatot a különbségtételre – arra utasította a jogalkotót, hogy javítsa ki a szabályozást, és amíg ezt nem teszi meg, azonos öröklési rezsimit kell alkalmazni. (11. § és 17. §)

A német szövetségi alkotmánybíróságnak az 1 BvR 155/05 sz. ügyben hozott 2005. február 28-i határozata rámutatott, hogy a törvényhozó a bejegyzett élettársi viszonyt és következményeit a házassághoz hasonlatosnak kívánta minősíteni, de lemondott arról, hogy teljesen azonos legyen a kettő. Így csak a 2004. december 15-i törvénymódosítás tette lehetővé, hogy a nyugdíjbiztosítás vonatkozásában ugyanolyan joggal lépjen fel a túlélő bejegyzett élettárs, mint ha túlélő házastársról lenne szó. (1. § és 2. §) Ez volt az előzménye annak, hogy a német szövetségi alkotmánybíróság a többségi határozatban is hivatkozott, 2009. július 7-én meghozott 1 BvR 1164/07 számú határozatában már indokolatlannak találta, hogy a munkáltató különbséget tehesse a járandóságot illetően aszerint, hogy az elhunyt közalkalmazott házasságban, vagy bejegyzett élettársi viszonyban élt-e, amikor a túlélő partner igényelte a támogatást. Igen fontos azonban azt is látni, hogy a német szövetségi alkotmánybíróság azt a vizsgálati metódust követte, hogy ebben az adott esetkörben, azaz amikor a partner elhunytja miatt a korábbi életközösség anyagilag megrendül, indokolja-e valami alkotmányosan az eltérő kezelést. (106–110. § stb.)

#### IV.

Fentiekre tekintettel nem hiszem, hogy ki lehetne mondani, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma a minden tekintetben azonos elbánást (*equal footing*) követelné ki európai szinten.

Amit az európai joggyakorlat hangsúlyoz, az a kölcsönös jogokat és kötelezéseket tartalmazó, a sima együttélésnél szorosabb, stabilabb kapcsolatot jelentő, az állam hivatalos képviselője előtt vállalt elkötelezettség tudomásulvétele: az



egyszerű élettársi viszonyhoz képest ott, ahol az indokolt, az ebből fakadó következtetések levonása, jogintézményekbe való beépítése, és annak tudomásul vétele, hogy számos, korábban csak a házassághoz kapcsolódó jogintézmény és preferencia különösebb nehézség nélkül és indokolhatóan alkalmazható a bejegyzett élettársakra.

Vannak olyanok, ahol azonban ez az adaptáció nem indokolt vagy még nem időszerű, és – megítélésem szerint – ez csak a tételes átvizsgálással állapítható meg.

Bár az Alkotmánybíróság az Abh.2-ben a különmeműek bejegyzett élettársi viszonyának jogi jellegét elemző részében helyezte el, de elvi éle miatt érdemes itt is idézni azt a figyelmeztetést, hogy „(a)z azonban nem fogadható el, hogy egyetlen generális utaló szabállyal a törvényhozó a jogrendszer egészének a házasságra, a házastársakra stb. – tehát a házasság intézményére – vonatkozó összes szabályát felhívja és »megfelelően« alkalmazni rendelje, rábízva ezzel a jogalkalmazó fórumokra, hogy eseti mérlegeléssel kivételesen eltekintsenek egy-egy jogszabályi rendelkezés alkalmazásától. Ez a megoldás még a vagyonjogban is súlyos jogbizonytalansághoz vezethet, a személyi státuszjogokat, a személyállapotot érintő kérdésekben (ahol a szabályozás *kógens*, sőt *imperatív*) azonban a jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] követelménye alapján megengedhetetlen.” (ABH 2008, 1203, 1223–1224.)

## V.

A *mutatis mutandis* természetű alkalmazásra való jogalkotói felhatalmazás vethet fel olyan gondokat, amelyeket valószínűleg el lehetett volna kerülni, ha a jogalkotó a tételes átvizsgálás és az elemzés munkájáról nem mond le.

Ezek közül egyre külön is rámutatok, azért is, mivel a bejegyzett élettársi viszony jogkövetkezményeit részletesen szabályozó államok erre külön is fontosnak tartottak kitérni, és nem véletlenül utalt erre az Emberi Jogok Európai Bírósága is: ez a bejegyzett élettárs pozíciója az öröklésben és annak illetékeiben.

Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvényben a 12. §-ban foglalt, az öröklési és az ajándékozási illeték mértékeit rögzítő táblázatban a házastárs van csak nevesítve, a bejegyzett élettárs nem. A jogalkalmazó vélhetőleg a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: BÉKtv.) 3. § (1) bekezdés *b*) pontjának az alkalmazását veszi fontolóra (a „*mutatis mutandis*” szabályt): ennek az alkalmazhatósága ellen szól az, hogy az illetéktörvénynek a visszerthes vagyónáruházási illetékek bizonyos szabályait rendező 18. § (4) bekezdése *a*) pontjában viszont azt találja, hogy a (2) bekezdés *h*) pontjában említett belföldi ingatlanvagyonnal rendelkező társaságban fennálló vagyoni betét (...) megszerzése esetén akkor kell az illetéket megfizetni, ha „a vagyonszerző illetve – magánszemély vagyonszerző esetén – annak házastársa, bejegyzett élettársa, gyermeke,

szülője (...) tulajdonában álló vagyoni betétek aránya önállóan vagy együttesen eléri vagy meghaladja az összes vagyoni betét 75 %-át.” Ugyanitt a (3) bekezdés szerint nem tárgya a visszerthes vagyónáruházási illetéknek az ingatlan tulajdonosának az a vagyonszerzése, amely az ingatlanát terhelő haszonélvezet jogának – özvegyi jog esetén – új házasság kötése folytán történő megszűnésével következik be.

Tehát a jogalkalmazó előtt az a kérdés merül fel, hogy ha a törvényhozó az illetékekről szóló törvény egy pontjában fontosnak találta nevesíteni a bejegyzett élettársi kapcsolatot, akkor *a contrario* ahol nincs nevesítve, ott mégsem vonatkoztathatja rá a házastársra vonatkozó szabályokat.

Azaz ugyanabban a törvényben hol a *mutatis mutandis* szabály alkalmazásának kérdése vetődik fel, hol pedig annak elutasítása, hiszen egy adott ponton viszont nevesítésre került a bejegyzett élettárs: ez a megoldás így ebben a törvényben a *mutatis mutandis* szabály alkalmazhatóságát ássa alá. Ez olyan mérvű jogbizonytalanságot jelent, amely szoros összefüggésben van a törvényhozó által választott megoldással.

Itt – éppen a nemzetközi tapasztalatok alapján – a törvényhozónak egyértelművé kell tennie álláspontját, mivel, mint az az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Burden ügyben hozott ítéletéből kitetszik, egyelőre nincs kényszerítő elvárás egyik irányban sem.

Nézetem szerint tehát a választott megoldás ütközik azzal, amit az Alkotmánybíróság úgy fogalmazott meg, 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.” [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.]

Ahogy az Alkotmánybíróság például az 534/E/2001. AB határozatában is rámutatott az „Alkotmánybíróság gyakorlata alapján (...) egy jogszabály vagy annak valamely rendelkezése csak akkor tekinthető az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság követelményébe ütközőnek, ha megfogalmazása olyannyira homályos, hogy jogalkalmazói értelmezéssel sem tölthető ki tartalommal, vagy határozatlansága lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára.” (ABH 2002, 1283, 1291.)

Megítélésem szerint a BÉKtv., a benne a választott megoldás miatt – mint a példa mutatja – éppen ezzel a veszővel nem számol kellően.

Budapest, 2010. március 23.

Dr. Kovács Péter s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 533/B/2009.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 43. számában.

**33/2010. (III. 31.) AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára benyújtott indítványa alapján – *dr. Kovács Péter* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

## h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az „egyes törvényeknek a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének rendelkezés-alkotási hatásköréhez kapcsolódó módosításáról” szóló, az Országgyűlés 2009. november 23-ai ülésnapján elfogadott törvény 1–5. §-ai, valamint a 6. § (3) bekezdés *a)*, illetőleg *c)–e)* pontjai alkotmányellenesek.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

## I.

Az Országgyűlés 2009. november 23-ai ülésnapján a T/10997. számú törvényjavaslat alapján törvényt fogadott el az „egyes törvényeknek a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének rendelkezés-alkotási hatásköréhez kapcsolódó módosításáról” (a továbbiakban: Törvény). A Törvény 1–5. §-ai több ágazati törvény [a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény, a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény, a biztosítókrol és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény (a továbbiakban: Bit), a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvény, és a viszontbiztosítókról szóló 2007. évi CLIX. törvény] módosításával (konkrétan: kiegészítésével) hatáskört teremtenek a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: PSZÁF) elnöke számára rendelkezés (a továbbiakban: PSZÁF rendelkezés) megalkotására. A Törvény 6. § (1) és (2) bekezdése hatályba léptető és hatályon kívül helyező rendelkezéseket tartalmaz. A 6. § (3) bekezdés az egyik ágazati törvény, a Bit. egyes rendelkezései módosításáról szól: az *a)*, illetőleg a *c)–e)* pontok a PSZÁF rendelkezésre történő utalást iktatják be, míg a *b)* pont a „miniszter” szövegrész helyébe a „pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter)” új szövegrészt iktatja be.

Az Országgyűlés elnöke a Törvényt 2009. november 27-én küldte meg a köztársasági elnöknek, sürgősségi kérelem nélkül. A köztársasági elnök az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva – a részére

előírt határidőn belül – 2009. december 14-én fordult az Alkotmánybírósághoz azzal, hogy megítélése szerint a Törvény alkotmányellenes. A köztársasági elnök az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § *a)* pontja alapján – tekintettel a 21. § (1) bekezdés *b)* pontjára, valamint a 35. §-ára is – indítványozta a ki nem hirdetett törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát.

A köztársasági elnök indítványában kifejti, hogy a PSZÁF rendelkezés magánjogi jogalanyok absztrakt ismérvek szerint meghatározott, lezárt módon nem nevesíthető köre számára állapítana meg kötelezettségeket, illetve jogokat. A normaszöveg megfogalmazásából szerinte nyilvánvaló, hogy a PSZÁF rendelkezés az annak hatálya alá tartozók számára kötelező aktus.

A továbbiakban a köztársasági elnök utal az Alkotmánybíróság gyakorlatára, amely szerint az Alkotmány kizárólagos szabályokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy mely állami szervek, milyen jogszabályokat alkothatnak. Az Alkotmány tehát a jogszabályalkotás tekintetében zárt rendszert képez: megjelöli a kibocsátót, megjelöli a jogszabály nevét, rendelkezik egymáshoz való hierarchikus viszonyukról. Ennek megfelelően a jogalkotói hatáskör alkotmányon alapuló hatáskör, ami egyebek mellett arra is vezet, hogy a jogalkotói hatáskör esetleges átruházása is az Alkotmány szabályozási tárgya kell, hogy legyen. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából a köztársasági elnök azt a következtetést vonja le, hogy az Alkotmányban eddig jogalkotási hatáskörrel fel nem ruházott állami szerv jogalkotási hatáskörrel való felruházása csak az Alkotmány megfelelő módosításával lehetséges.

A Törvény – hangsúlyozza a köztársasági elnök – kétséget kizáró módon jogszabály alkotására hatalmazná fel a PSZÁF elnökét. Ez következik szerinte mindenekelőtt abból, hogy a Törvény javaslatával együtt T/10996. számon benyújtott, azzal együtt tárgyalt törvényjavaslat módosítani indítványozta az Alkotmányt is, épp annak érdekében, hogy megteremtse a PSZÁF rendelkezés kibocsátásának alkotmányos alapját. Az Alkotmány a törvényjavaslatban javasolt új 38. § szövege szerint:

„A jogalkotás rendjéről szóló törvény lehetővé teheti, hogy az autonóm államigazgatási szerv és a kormányhivatal vezetője – feladatkörében eljárva, törvény felhatalmazása alapján – rendelkezést adjon ki, amely törvénnyel, a Kormány, a Kormány tagja vagy a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. A rendelkezés hatálya a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott személyekre és szervezetekre terjedhet ki. A rendelkezést a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

A törvényjavaslat indokolása kifejezetten leszögezi: a módosítás indoka az lett volna, hogy jogszabály alkotására csak az Alkotmány felhatalmazása alapján kerülhet sor. Ugyanakkor az Országgyűlés a T/10996. számú javaslatot elvetette.

Ezen túlmenően a Törvény javaslata a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) módosítását is tartalmazta. A javasolt – de az Országgyűlés által el nem fogadott – normaszöveg a PSZÁF elnökét jogalkotó-



nak, az általa alkotott PSZÁF rendelkezést pedig jogszabálynak minősítette volna.

A köztársasági elnök végezetül hangsúlyozza: a PSZÁF rendelkezés Törvény szerinti fogalmának tartalmi vizsgálata is arra az eredményre vezet, hogy jogszabállyal állunk szemben. A PSZÁF rendelkezés ugyanis a Törvény szövege alapján olyan aktus lenne, mely egyrészt normatív jellegű – hiszen absztrakt ismérvek szerint meghatározott, nem zárt címzetti körhöz szól – másrészt pedig az államigazgatási szervezetrendszeren kívüli magánjogi jogalanyokat is kötelez. Mindezek alapján úgy véli, hogy a Törvény jogalkotási hatáskörrel ruházna fel egy olyan állami szervet, mely az Alkotmány szerint azzal nem rendelkezik. Miután pedig az Alkotmány értelmében jogalkotási hatáskör csak az Alkotmányban adható, a Törvény idevonatkozó rendelkezéseit [1–5. §-ait, valamint a 6. § (3) bekezdés *a*), illetve *c*–*e*) pontjait] ellentétesnek tartja az Alkotmánynak a jogszabály-kategóriákat és a kibocsátásukra feljogosított állami szerveket taxatív felsoroló 19. § (3) bekezdése *a*) és *b*) pontjával, 32/D. § (4) bekezdésével, 35. § (2) bekezdésével, 37. § (3) bekezdésével és 44/A. § (2) bekezdésével.

Tekintettel arra, hogy a köztársasági elnök indítványa kifejezetten a PSZÁF rendelkezés, mint jogszabályi forma alkotmányellenességének megállapítására irányul, az Alkotmánybíróság a Törvény egyéb rendelkezéseit [6. § (1) és (2) bekezdése, valamint a (3) bekezdés *b*) pontja] nem vizsgálta.

## II.

A köztársasági elnök indítványa alapján az Alkotmánybíróság által figyelembe vett jogszabályi rendelkezések a következők:

### 1. Az Alkotmány rendelkezései:

„19. § (3) E jogkörében az Országgyűlés

- a*) megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát;
- b*) törvényeket alkot;”

„32/D. § (4) A Magyar Nemzeti Bank elnöke külön törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet bocsát ki, amely törvénnyel nem lehet ellentétes. A rendeletet a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

„35. § (2) A Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki, és határozatokat hoz. Ezeket a miniszterelnök írja alá. A Kormány rendelete és határozata törvénnyel nem lehet ellentétes. A Kormány rendeleteit a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

„37. § (3) A Kormány tagjai törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörükben eljárva rendeletet adnak ki, amelyek törvénnyel és kormányrendelettel nem lehetnek ellentétesek. A rendeleteket a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

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

### 2. A Törvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„1. § A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) 235. §-a a következő (3) bekezdéssel egészül ki:

»(3) Felhatalmazást kap a Felügyelet elnöke arra, hogy rendelkezésben állapítsa meg:

- a*) az adósok és a fedezetek minősítésének szempontjaira,
- b*) a Felügyelet felé történő adatszolgáltatás tartalmára, formájára, az adatszolgáltatás módjára és időpontjára,
- c*) a hitelintézetek befektetési szabályzatára,
- d*) a belső ellenőrzési rendszerekre, eljárásokra vonatkozó részletes szabályokat.«

2. § A tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény (a továbbiakban: Tpt.) 451. §-a a következő (3) bekezdéssel egészül ki:

»(3) Felhatalmazást kap a Felügyelet elnöke arra, hogy rendelkezésben állapítsa meg:

- a*) a szabályozott piac, a tőzsde és az elszámolóházi, valamint a központi szerződő fél tevékenységet végző szervezet Felügyelet részére történő adatszolgáltatási kötelezettségének tartalmát, módját és gyakoriságát;
- b*) a befektetési alapkezelő üzleti, szolgáltatási tevékenységéhez kapcsolódó, a Felügyelet részére történő adatszolgáltatási kötelezettségét, az adatszolgáltatás tartalmát, felépítését, módját, gyakoriságát;
- c*) a kockázati tőkealapok, illetve a kockázati tőkealap-kezelők e törvény szerinti tevékenységéhez kapcsolódó, a Felügyelet részére történő adatszolgáltatási kötelezettségét, az adatszolgáltatás tartalmát, módját, gyakoriságát és időpontját;
- d*) a központi értéktár Felügyelet részére történő adatszolgáltatási, valamint tájékoztatási kötelezettségének tartalmát, módját és gyakoriságát;
- e*) a belső ellenőrzési rendszerekre, eljárásokra vonatkozó részletes szabályokat;
- f*) az ISIN azonosítóra vonatkozó részletes szabályokat;
- g*) a Felügyelet által elfogadott, illetve a nemzetközi pénzügyi piacokon általában használt nyelveket.«

3. § A biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény (a továbbiakban: Bit.) a 235. §-t követően a következő 235/A. §-sal egészül ki:

»235/A. § Felhatalmazást kap a Felügyelet elnöke, hogy

- a*) a független biztosításközvetítői jelentés szabályait,
- b*) a technikai kamatláb legnagyobb mértékét,
- c*) a biztosítók által a Felügyeletnek teljesítendő belső adatszolgáltatás rendjét és tartalmát,
- d*) a biztosító kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási terméke eredményelszámolásának és adatszolgáltatásának szabályait,
- e*) az aktuáriusi jelentés tartalmi követelményeit,
- f*) a Felügyeletnek az összevont alapú felügyeleti feladatok ellátásához szükséges rendszeresen szolgáltatandó adatok körét

rendelkezésben állapítsa meg.«

4. § A befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenység-

gek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Bszt.) 180. §-a a következő (3) bekezdéssel egészül ki :

»(3) Felhatalmazást kap a Felügyelet elnöke arra, hogy a befektetési vállalkozás és az árutőzsdei szolgáltató Felügyelet részére történő adatszolgáltatási kötelezettségét, az adatszolgáltatás tartalmát, felépítését, módját és gyakoriságát rendelkezésben állapítsa meg.«

5. § A viszontbiztosítókról szóló 2007. évi CLIX. törvény (a továbbiakban : Vbit .) 155. §-a a következő (3) bekezdéssel egészül ki :

»(3) Felhatalmazást kap a Felügyelet elnöke, hogy

a) a viszontbiztosítók belső adatszolgáltatásának rendjét és tartalmát ,

b) a Felügyeletnek az összevont alapú felügyeleti feladatok ellátásához szükséges rendszeresen szolgáltatandó adatok körét

rendelkezésben állapítsa meg .«

6. §

[...]

(3) A Bit .

a) 44. §-ának (3) bekezdésében a »pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter (a továbbiakban miniszter) rendeletben« szövegrész helyébe a »Felügyelet elnöke rendelkezésben« szöveg,

[...]

c) 72. §-ának (5) bekezdésében a »miniszter a biztosítók belső adatszolgáltatásának rendjéről és tartalmáról szóló rendeletben« szövegrész helyébe a »Felügyelet elnöke a biztosítók belső adatszolgáltatásának rendjéről és tartalmáról szóló rendelkezésben« szöveg,

d) 183. §-ának (3) bekezdésében a »miniszter által kiadott rendelet rendelkezéseinek«

szövegrész helyébe a »Felügyelet elnöke által kiadott rendelkezésben foglaltaknak« szöveg,

e) 86. §-ának (5) bekezdésében, 99. §-ának (1) bekezdésében, 110. §-ában, 171. §-ának (2) bekezdésében és 180. §-ának (2) bekezdésében a »miniszter rendeletben« szövegrész helyébe a »Felügyelet elnöke rendelkezésben« szöveg lép.”

### III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása során először is áttekintette a jogalkotási hatáskörrel kapcsolatos gyakorlatát.

1.1. A miniszter jogalkotási hatáskörének államtitkára történő átruházhatóságával összefüggésben az Alkotmánybíróság leszögezte: „[a] miniszter jogalkotó hatásköre – mint valamennyi jogalkotó hatáskör – az Alkotmányon alapul.” Az Alkotmány 37. § (3) bekezdése ugyanis egyértelműen a Kormány tagjai (a miniszterelnök és a miniszterek) rendeletalkotásáról szól, következésképpen az

államtitkár a minisztert rendeletalkotási hatáskörében nem helyettesítheti. A helyettesítési hatáskör a miniszter jogalkotási hatásköre tekintetében – tartalmilag – e hatáskör vertikális átruházását jelenti, ami sérti az Alkotmány 37. § (3) bekezdését [37/2006. (IX. 20.) AB határozat, ABH 2006, 480, 485, 486.].

Az Alkotmánybíróság a hivatkozott határozatban elvi érveléssel kimondta: „[a]z Alkotmány tehát a jogszabályalkotás tekintetében egy zárt rendszert képez: megjelöli a kibocsátót, megjelöli a jogszabály nevét, rendelkezik egymáshoz való hierarchikus viszonyokról s az Alkotmány, a 32/A. §-a révén, gondoskodik a jogforrási hierarchia Alkotmánnyal való összhangjának garanciájáról is. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint azáltal, hogy a jogalkotói hatáskör alkotmányon alapuló hatáskör, e hatáskör gyakorlásának esetleges átruházása is az »alapító norma«, az Alkotmány szabályozási tárgya kell hogy legyen, azaz a »helyettesítésnek« is az Alkotmányon kell alapulnia.” (ABH 2006, 485.)

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megállapító határozat nyomán a kormányzati szervezet-alkotással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény 1. § (9) bekezdése módosította a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvényt, amelynek hatályos 31. § (7) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a minisztert a rendelet kiadásában nem lehet helyettesíteni.

1.2. Egy másik ügyben – a köztársasági elnök előzetes normakontroll-kérése alapján – az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélte a jogszabályalkotásra vonatkozó egyetértési jogot [124/2008. (X. 14.) AB határozat, ABH 2008, 988.].

Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában rámutatott, hogy a jogalkotás közvetlenül az Alkotmányon alapuló és ezért törvénnyel nem korlátozható közhatalmi hatáskör, az Alkotmány maga határozza meg, hogy mely állami szerv és milyen formában bocsáthat ki jogszabályt. (ABH 2008, 999.)

Hangsúlyozta továbbá az Alkotmánybíróság: az érintett alkotmányi rendelkezésekből és ezek alkotmánybírósági értelmezéséből egyértelműen következik, hogy jogalkotó hatáskörrel csak az Alkotmány ruházhat fel egy szervet. Az Alkotmányban nevesített jogalkotó szervek között az egyetértési jogkörrel felruházni kívánt országos szakszervezeti szövetségek nem szerepelnek. Az Alkotmány alapján tehát az érdekképviselők nem jogalkotó szervek, ezért jogszabályalkotásra a jogszabály kibocsátásához kapcsolódó egyetértési joguk alapján való törvényi felhatalmazásuk ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, a hatalommegosztás elvével és az Alkotmánynak a Kormány, illetve a miniszterek jogalkotását szabályozó rendelkezéseivel (ABH 2008, 1000.).

1.3. A Jat. alkotmányellenességét megállapító 121/2009. (XII. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy jogforrást mindkét értelemben – „jog-



szabály”, illetve „jogalkotó hatáskör” – csak az Alkotmány határozhat meg, hiszen a jog érvényességének végső forrása jogilag az Alkotmány. Mivel a jogszabályok fajtáit és kötelező erejét maga az Alkotmány határozza meg, az Alkotmányban felsoroltakon kívüli jogforrás nem létezhet.

A hivatkozott határozat azt is tartalmazza, hogy az Alkotmányban meghatározott szervek, az abban megjelölt terjedelemben, és csak az ott meghatározott elnevezéssel jogosultak jogszabály kibocsátására. Az Alkotmány szerint jogalkotó szerv az Országgyűlés, a Kormány, a Kormány tagjai, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és a helyi önkormányzatok, illetve rendkívüli, valamint szükségállapot idején a Honvédelmi Tanács, valamint a köztársasági elnök. (ABK 2009. december, 2080, 2085, 2087.)

2. Az Alkotmánybíróság változatlanul irányadónak tekintti a jogalkotási hatáskörrel kapcsolatos eddigi gyakorlatát, amelyet a jelen ügy elbírálása során is figyelembe vett. Ennek megfelelően azt vizsgálta, hogy a PSZÁF rendelkezés jogszabály-e, és bevezetésére van-e alkotmányi felhatalmazás.

2.1. A T/10997. számú törvényjavaslat általános indokolása szerint szükség van arra, hogy a PSZÁF elnöke az ajánlások, valamint határozatok mellett a felügyelt személyekre és szervezetekre kötelező erejű rendelkezéseket is kiadhasson. A törvényjavaslat 1. §-a eredetileg a Jat. módosítására irányult, amely egyrészt kiegészítette volna a jogalkotó szervek listáját a PSZÁF elnökével, másrészt meghatározta volna a „rendelkezés”, mint jogszabály személyi hatályának terjedelmét, valamint előkészítésének részletes szabályait is. Az Országgyűlés az 1. §-t a jelenlévő képviselők kétharmada támogatottságának hiányában elvetette. Az elfogadott Törvény indítvánnyal érintett rendelkezéseit vizsgálva is megállapítható, hogy az egyes ágazati törvények módosítása révén olyan tartalmú felhatalmazást kapott a PSZÁF elnöke, amely normatív jellegű és kötelező erejű szabályozás megalkotására jogosította fel. A PSZÁF rendelkezések személyi hatálya kiterjed pl. a hitelintézeti adósokra (minősítés szempontjainak meghatározása), a tőkepiaci szereplők adatszolgáltatási kötelezettsége tartalmának, módjának és gyakoriságának meghatározására, a biztosítók adatszolgáltatási rendjére.

Ezért az Alkotmánybíróság – osztva az indítványozó álláspontját – megállapította, hogy a Törvény jogalkotási hatáskörrel hatalmazza fel a PSZÁF elnökét, az általa kiadott rendelkezés pedig ennek megfelelően jogszabályi kötőerővel bírna.

2.2. A T/10997. számú törvényjavaslattal egyidejűleg a T/10996. számú törvényjavaslatot is előterjesztette a Kormány, amely az Alkotmány módosítására irányult. Elfogadása esetén megteremtette volna az autonóm államigazgatási szerv és a kormányhivatal vezetőjének jogalkotási hatáskörét. Az Országgyűlés azonban az Alkotmány módosítására irányuló javaslatot az összes képviselő kétharmada támogatottságának hiányában elvetette.

Az Alkotmánybíróság a jelen eljárásában is hangsúlyozza: az Alkotmány kizárólagos szabályokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy az állami szervek milyen jogszabályokat alkothatnak. Így az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *a)* és *b)* pontja szerint az Országgyűlés alkotja meg a Magyar Köztársaság Alkotmányát, és törvényeket alkot. Az Alkotmány 35. § (2) bekezdése értelmében a Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki, az Alkotmány 37. § (3) bekezdés alapján a Kormány tagjai [az Alkotmány 33. § (1) bekezdése szerint a Kormány tagja a miniszterelnök és a miniszterek] törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörükben eljárva rendeletet adnak ki. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szól az önkormányzati rendeletalkotásról, míg az Alkotmány 32/D. § (4) bekezdése rendelkezik arról, hogy a Magyar Nemzeti Bank elnöke külön törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet bocsát ki.

Az Országgyűlés jogkörét érintően – az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően kihirdetett – rendkívüli állapot esetén az Alkotmány 19/B. § (3) bekezdés *a)* pontja alapján a Honvédelmi Tanács gyakorolja az átruházott jogokat, a 19/B. § (4) bekezdés szerint a Honvédelmi Tanács rendeletet alkothat törvényhozási tárgyban. Szükségállapot idején pedig a köztársasági elnök jogosult rendeletalkotásra, amely az Alkotmány 19/C. § (2) bekezdése értelmében a rendkívüli intézkedések bevezetésére irányulhat.

Az Alkotmány – a jogszabályalkotásra feljogosított szervek és személyek helyettesítését illetően – szól a miniszterelnök helyettesítéséről is. Az Alkotmány 33. § (2) bekezdése szerint a miniszterelnököt az általa kijelölt miniszter helyettesíti. E szabály a jogszabályalkotással is összefügg, mivel egyrészt az Alkotmány 35. § (2) bekezdése kimondja: a kormányrendeleteket a miniszterelnök írja alá, másrészt mert a miniszterelnök, mint a Kormány tagja az Alkotmány 37. § (3) bekezdés alapján maga is alkothat rendeletet. Az Alkotmány 33. § (2) bekezdésébe foglalt helyettesítési szabály ezért a kormányrendelet és a miniszterelnöki rendelet megalkotására is irányadó.

Az Alkotmány tehát kizárólagosan és kimerítően a felsorolt szerveket illetőleg személyeket ruházza fel jogalkotási hatáskörrel. Ebből következően minden olyan törvényi (rendeleti, vagy bármilyen egyéb) szabályozás közvetlenül sérti az Alkotmány ezen rendelkezéseit akkor, ha valamely más – az Alkotmányban nem nevesített – szervnek vagy személynek is biztosít jogalkotási hatáskört.

2.3. Az Alkotmánybíróság a fentiekben kifejtettekből következően megállapította: a Törvény 1–5. §-ai, valamint a 6. § (3) bekezdés *a)*, illetőleg *c)–e)* pontjai olyan személyt – a PSZÁF elnökét – hatalmaznak fel jogszabály (rendelkezés) alkotási hatáskörrel, akit az Alkotmány ilyen jogosítvánnyal nem ruház fel. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapította, hogy a Törvény érintett rendelkezései ellentétesek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *a)* és *b)* pontjával, 32/D. § (4) bekezdésével, 35. § (2) bekezdésével, 37. § (3) bekezdésével és 44/A. § (2) bekezdésével.

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

Budapest, 2010. március 29.

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

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

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

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

### **Dr. Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása**

A határozat tartalmazza 1.3. pont alatt azt a következő mondatot: „Mivel a jogszabályok kötelező erejét és fajtáit maga az Alkotmány határozza meg, az Alkotmányban felsoroltakon kívüli jogforrás nem létezhet.”

Ezen megállapítással kapcsolatban szeretném hangsúlyozni, hogy a jelen határozat és a hivatkozott 121/2009. (XII. 17.) AB határozat (ABK 2009. december, 2080.) a hazai jogalkotás tekintetében fogalmazta meg ezt a követelményt. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy az uniós jogforrások ne tartoznának a jogrendszer egészébe. E tétel tehát csak akként értelmezhető, hogy: mivel a jogszabályok kötelező erejét és fajtáit maga az Alkotmány határozza meg, az Alkotmányban felsoroltakon kívül *hazai* jogforrás nem létezhet. A legkézenfekvőbb példa: a közvetlenül alkalmazandó uniós rendelet nyilvánvalóan forrása a magyar jognak, jöllehet az Alkotmányban *expressis verbis* nincs „felsorolva”, hanem csak az Alkotmány 2/A. §-ának utalása révén kapcsolódik be jogrendszerünkbe.

Mindez annál is fontosabb a szememben, mivel, ha a fentiek, az indítvány tárgyává tett konkrét problémával első ránézésre nincsenek is szoros összefüggésben, merőben más a helyzet, ha a PSZÁF hatáskörébe tartozó ügyek mögöttes európai jogi hátterére is kitekintünk.

Az előzetes alkotmányossági vizsgálat tárgyává tett és az indítványozó aggodalmait igazoló törvénymódosítás ugyanis olyan törvényeket módosított volna, amelyek jogharmonizációs záradékaikban, illetve mellékleteikben mintegy nyolcvan (egyenként három-négy másik irányelvet módosító) irányelvnek és három rendeletnek történő megfelelést szolgálják. (A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény tizenkét irányelvből és egy rendeletből, a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény huszonnégy irányelvből, a bizto-

sítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény harmincöt irányelvből, a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvény nyolc irányelvből és két rendeletből, a viszontbiztosítókról szóló 2007. évi CLIX. törvény pedig három irányelvből fakadó kötelezettségek végrehajtására hivatott.) Közöttük értelemszerűen vannak olyan normatív szabályok, amelyek az Alkotmányban tételesen felsorolt jogforrások mellett törvényi szintű, sőt közvetlenül alkalmazandó jogforrásként érvényesülnek az alapító és módosító szerződések konkrét rendelkezései vagy éppen az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata alapján.

Mindezt az Alkotmánybíróság elé újabb és újabb formában érkező európai jogi problémákra figyelemmel tartottam fontosnak rögzíteni.

Budapest, 2010. március 29.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1389/A/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 47. számában.

## **34/2010. (III. 31.) AB határozat**

### **A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!**

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény rendelkezése alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára benyújtott indítványa tárgyában – *dr. Bragyo András* és *dr. Kiss László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

#### **h a t á r o z a t o t :**

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról szóló, az Országgyűlés 2009. december 14-i ülésnapján elfogadott törvény 4. §-a alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### **I n d o k o l á s**

##### **I.**

1. Az Országgyűlés 2009. december 14-i ülésnapján fogadta el a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kt.) módosításáról szóló törvényt (a to-



vábbiakban: Kt.mód. tv.), amelyet az Országgyűlés elnöke 2009. december 18-án küldött meg kihirdetésre, sürgősségi kérelem nélkül.

A Kt.mód. tv. 4. §-a a Kt. 102. §-át a következők szerint egészítette ki új (4) bekezdéssel:

„(4) Intézmény vezetésére megbízás annak adható, akinek az intézményvezetői pályázathoz készített vezetési programját a nevelőtestület tagjainak legalább negyven százaléka támogatta. A támogatásról titkos szavazáson kell dönteni. Nem kell alkalmazni az e bekezdésben foglaltakat, ha az intézmény vezetői pályázatot harmadszor kell kiírni, azért, mert az előző két alkalommal kiírt pályázati eljárásban egyik pályázó sem kapta meg az e bekezdésben meghatározottak szerinti támogatást.”

A köztársasági elnök az Alkotmány 26. § (4) bekezdésben foglalt jogkörében eljárva – a részére előírt határidőn belül – az Alkotmánybírósághoz fordult, mert megítélése szerint a Kt.mód. tv. 4. §-a alkotmányellenes. A köztársasági elnök az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § a) pontjára, a 21. § (1) bekezdés b) pontjára, valamint a 35. §-ára tekintettel indítványozta a ki nem hirdetett törvény kifogásolt 4. §-a alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát.

2. Indítványát a köztársasági elnök az alábbiakkal indokolta:

Álláspontja szerint ez a rendelkezés ellentétes az Alkotmány 44/C. §-ával, illetve az Alkotmánybíróságnak az ezzel a garanciális rendelkezéssel és az önkormányzati alapjogokkal kapcsolatban kialakított gyakorlatával. Ezek alapján véleménye szerint a kifogásolt rendelkezést kétharmados többséggel kellett volna elfogadnia az Országgyűlésnek.

A köztársasági elnök hivatkozott a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 1. § (2) bekezdésére, a 8. § (4) bekezdésére, a 9. § (4) bekezdésére, valamint a 10. § (1) bekezdés b) és g) pontjai rendelkezéseire. Álláspontja szerint a módosítással a Kt. részévé tett kinevezési eljárási metódus a helyi önkormányzat által fenntartott közoktatási intézmények esetében azt eredményezi, hogy a képviselő-testület önállósága és döntési szabadsága az intézményvezető kinevezése esetében az Ötv. jelenlegi előírásaihoz képest nagymértékben csökkenne. A képviselő-testület ugyanis a Kt. új 102. § (4) bekezdése alapján csak olyan pályázót nevezhet ki, aki megkapta a nevelő-testület tagjai legalább negyven százalékanak a támogatását. Ennek hiányában a két eredménytelen pályázatot követően is csak akkor nevezhet ki vezetőt a képviselő-testület, ha a korábbi fordulóknak nem volt olyan pályázó, aki megkapta volna a szükséges negyven százalékos támogatást. Így a nevelőtestületnek egyfajta korlátozott vétőjoga lenne az adott intézményvezető kinevezése során. Ez pedig csak kétharmados többséggel elfogadott törvényben lett volna alkotmányosan lehetséges. Ennek a feltételnek – az Országgyűlés 2009. december 14-i üléséről és a törvény elfogadásáról készült jegyzőkönyv alapján – az Országgyűlés nem tett eleget, ezért a Kt.mód. tv. 4. §-a a köztársasági elnök szerint alkotmányellenes.

## II.

1. Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásakor az Alkotmány alábbi rendelkezéseit vette alapul:

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

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

b)–h) (...).”

„44/C. § A helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ugyanilyen szavazataránnyal elfogadott törvényben korlátozhatók az önkormányzatok alapjogai.”

2. Az Ötv. érintett rendelkezései:

„1. § (2) A helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.”

„8. § (4) A települési önkormányzat köteles gondoskodni az egészséges ivóvízellátásról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és köztemető fenntartásáról; köteles biztosítani a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését.”

„9. § (4) A képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások céljából önkormányzati intézményt, vállalatot, más szervezetet (a továbbiakban együtt: intézmény) alapíthat, kinevezi a vezetőiket. (...).”

3. A Kt.mód. tv. kifogásolt rendelkezése:

„4. § A Kt. 102. §-a a következő (4) bekezdéssel egészül ki, s a jelenlegi (4)–(6) bekezdésének számozása (5)–(7) bekezdésre változik:

„(4) Intézmény vezetésére megbízás annak adható, akinek az intézményvezetői pályázathoz készített vezetési programját a nevelőtestület tagjainak legalább negyven százaléka támogatta. A támogatásról titkos szavazáson kell dönteni. Nem kell alkalmazni az e bekezdésben foglaltakat, ha az intézmény vezetői pályázatot harmadszor kell kiírni, azért, mert az előző két alkalommal kiírt pályázati eljárásban egyik pályázó sem kapta meg az e bekezdésben meghatározottak szerinti támogatást.”

## III.

Az indítvány megalapozott.

Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján azt vizsgálta, hogy a Kt.mód. tv. 4 §-ának elfogadása megkívánta-e az Alkotmány 44/C. §-a által előírt minősített többséget.

Az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg:

1. Az Alkotmány 42. §-a megfogalmazása szerint a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézését, a helyi közhatalom lakosság érdekében való gyakorlását jelenti. Az Alkotmány 44/A. §-a jelentős – a helyi önkormányzatokat megillető – alapjogokat határoz meg, amelyek az önkormányzat autonómiáját hivatottak biztosítani. Az Alkotmánybíróság korábbi megállapítása szerint az önkormányzati alapjogok tartalmába „azok a törvényi rendelkezések értendők, amelyek az alapjogok érvényre juttatása és védelme irányát (koncepcióját) határozzák meg.” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 71.]

Az önkormányzati alapjogok természetét az Alkotmánybíróság már sok határozatában értelmezte. [pl.: 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27, 29.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 68–73.; 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 331.; 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 390, 396.; 56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 204, 207.] „E határozataiban megállapította, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott alapjogok a helyi képviselő-testületek számára biztosított olyan hatáskörcsoportok, amelyek a helyi önkormányzás körében az önkormányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos garanciáit képezik. Az önkormányzatokat az egyes alapjogok körében megillető autonómia azonban nem feltétlen és korlátozhatatlan.” [48/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 330, 333.]

Az Alkotmánybíróság 2/2001. (I. 17.) AB határozatában megállapította, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontjában az önkormányzati ügyekben biztosított önálló szabályozás és igazgatás joga önkormányzati alapjog, amely ilyenként az Alkotmány 44/C. §-ának védelme alatt áll. (ABH 2001, 40, 49.)

2. Az Alkotmány 44/C. §-a meghatározza, hogy a helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Alkotmánynak ez a szakasza azt is előírja, hogy ugyanilyen szavazataránnyal elfogadott törvényben korlátozhatók az önkormányzatok alapjogai.

Az Alkotmánybíróság már a 4/1993. (II. 12.) AB határozatában rámutatott arra, hogy „az Alkotmány 44/C. § második mondata értelmező szabály: a helyi önkormányzatokról szóló törvénnyel ellentétes, az alapjogokat ahhoz képest korlátozó törvényt kell minősített többséggel elfogadni.” Hangsúlyozta azt is, hogy az önkormányzatok „nem minden joga tartozik az önkormányzatokról szóló kétharmados törvényre.” Az „egyszerű törvényben szabályozott hatásköri és más önkormányzati jogokat egyszerű többségű törvénnyel lehet korlátozni is; kétharmados többség az alapjog Alkotmányban vagy kétharmados törvényben meghatározott tartalmának korlátozásához kell. Nem kell kétharmados többség azokhoz a törvényekhez sem, amelyeket az önkormányzatokról szóló kétharmados törvény felhatalmazása alapján, annak további kifejtéseként alkotnak. (ABH 1993, 48, 69–71.)

A törvényalkotás eljárási formai szabályainak fontosságát az Alkotmánybíróság több határozatában hangsúlyozta. [Pl. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.; 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2007, 750, 767.] Az 1/1999. (II. 24.) AB határozatában alkotmányos követelményként határozta meg, hogy: „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. (...) Amennyiben az Országgyűlés a törvényalkotási eljárási szabályokat megszegi, úgy az formai alkotmányellenességet eredményez, amelynek (...) alkotmányjogi szankciója van.” (ABH 1999, 25, 39.)

3. A helyi önkormányzatok fenntartásában lévő intézmények vezetői kinevezésére vonatkozó képviselő-testületi hatáskört az – Alkotmány 44/C. § kötelező előírása szerint kétharmados többséggel elfogadott – Ötv. állapította meg. Az Ötv. 9. § (4) bekezdése – az intézmény alapítás mellett – a kinevezési hatáskör megállapításán túlmenően másról nem rendelkezik, és nem ad felhatalmazást a hatásköri önállóságot korlátozó, azt csorbító szabályozás törvényben történő későbbi megállapítására.

Az Alkotmánybíróság már több olyan jogszabály alkotmányosságát is vizsgálta, amely az önkormányzati képviselő-testületek intézményvezetői kinevezési hatáskörét érintette. Például a 31/1991. (VI. 5.) AB határozatában az orvosigazgatói munkakör betöltésére vonatkozó szabályozás kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önkormányzatok döntési jogainak rendeleti úton való korlátozása formai okból alkotmányellenes. (ABH 1991, 133, 135.)

A 47/1991. (IX. 24.) AB határozatában megsemmisítette az Alkotmánybíróság azokat az intézményvezetői megbízás, valamint a pályázati eljárás rendeleti úton elfogadott szabályait, amelyek az intézményvezetői megbízáshoz a nevelőtestület előzetes egyetértését írták elő, mert az egyetértési jog a kinevezési jog gyakorlóját megfosztja az önálló, felelős, érdemi döntés lehetőségétől. (ABH 1991, 438, 440.)

Az Alkotmánybíróság az 1792/B/1991. AB határozatában elutasította az akkor hatályos, oktatásról szóló 1985. évi I. törvény két felhatalmazó rendelkezése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt. A kifogásolt rendelkezések felhatalmazást adtak az óvodavezetői, illetve iskolaigazgatói megbízás, valamint a pályázat eljárási szabályai külön jogszabályban való megállapítására. E határozat indokolásában azt mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy az önkormányzati intézmények vezetői kinevezésére vonatkozó jog nem tekinthető önkormányzati alapjognak, hanem a képviselőtestület kizárólagos hatáskörébe tartozó, törvény által meghatározott önkormányzati jogosultság, ezért a pályázati eljárás szabályairól nem szükséges a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvényt alkotni. A jogalkotási felhatalmazás önmagában nem alkotmányellenes, az eljárás szabályainak megállá-



pítésára adott felhatalmazás nem jelenti a képviselő-testület döntési joga alkotmányellenes korlátozását. „A döntési jog épsége nem szenved sérelmet azáltal, ha a döntésre irányuló eljárás szabályait, s a döntés során figyelembe veendő szakmai követelményeket jogszabály állapítja meg.” (ABH 1992, 528, 530.)

4. A Kt. 1. §-a szerint a törvény szabályozása kiterjed az óvodai nevelésre, az iskolai nevelésre-oktatásra, a kollégiumi nevelésre-oktatásra, továbbá az ezekkel összefüggő szolgáltató és igazgatási tevékenységre, függetlenül attól, hogy milyen intézményben, szervezetben látják el, illetve ki az intézmény fenntartója. Ebből következően a Kt. az önkormányzatok képviselő-testületére, mint az önkormányzati közoktatási intézmények fenntartóira is kötelező rendelkezéseket tartalmaz.

A Kt. 102–106. §-ai a fenntartói irányítás feladatait határozzák meg. E szabályok körébe iktatta be a Kt.mód. tv. 4. §-a az új (4) bekezdést.

A vitatott rendelkezés az intézmény fenntartóknak a fenntartói irányítás részét képező vezetői megbízási hatáskörét korlátozza azzal, hogy csak annak adhatnak vezetői megbízást, akinek az intézményvezetői pályázathoz készített vezetési programját a nevelőtestület tagjainak legalább negyven százaléka támogatta. Ezt a szabályt csak akkor nem kell alkalmazni, ha a pályázatot harmadszor kell kiírni, azért, mert az első két alkalommal kiírt pályázati eljárásban egyik pályázó sem kapta meg az előírt mértékű nevelőtestületi támogatást. Az indítvány nem ennek a megoldásnak a tartalmát kifogásolta, hanem annak a törvényhozói eljárásnak az alkotmányosságát vitatja, amely ezt egyszerű többséggel elfogadott módosítással hajtotta végre. A benyújtott törvényjavaslat indokolása hivatkozik az Alkotmánybíróság 47/1991. (IX. 24.) AB határozatára, utalva arra, hogy a vezetői megbízási jogkört kétharmados törvény biztosítja, ezért annak tartalmát érintő szabályozáshoz szükséges az Ötv. módosítása is. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosítását kezdeményező T/10979. számú törvényjavaslat 6. §-a az Ötv. 9. § (4) bekezdését a következők szerint kívánta kiegészíteni:

„Közoktatási intézmények vezetőinek kinevezéséhez a közoktatásról szóló törvény előírhatja a vezetői program véleményezésére jogosult intézményi közösségek meghatározott mértékű támogatását.”

Az Országgyűlés 2009. december 14-i üléséről és a törvény elfogadásáról készült jegyzőkönyv szerint arra figyelemmel, hogy az egységes javaslat 6. §-ában szereplő rendelkezés elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának igen szavazata szükséges, a zárószavazásra két részletben került sor. Először a törvényjavaslat 6. §-áról szavaztak a képviselők. Az Országgyűlés a minősített többséget igénylő rendelkezést 201 igen szavazattal, 147 nem ellenében, 2 tartózkodás mellett nem fogadta el. Ezt követően változtatás nélkül történt meg a Kt.mód. tv. és vele együtt a kifogásolt 4. § elfogadása – 199 igen szavazattal, 147 nem ellenében, 2 tartózkodás mellett – egyszerű többséggel.

5. Az Alkotmánybíróság a Kt.mód. tv. 4. §-a rendelkezését vizsgálva megállapította, hogy az formálisan nem módosítja, nem változtatja meg az Ötv. 9. § (4) bekezdését, amely szerint az intézmény vezetőjét a képviselő-testület nevezi ki. Az a törvényi előírás azonban, amelynek értelmében nem adhat megbízást a fenntartó annak a pályázónak, akinek a vezetési programját a nevelőtestület tagjainak negyven százaléka nem támogatta, tartalmában a képviselő-testületnek – a kétharmados többséggel elfogadott törvényben megállapított – intézményvezetői kinevezési hatáskörét korlátozza.

A 31/2001. (VII. 11.) AB határozatban (ABH 2001, 252, 263–264.) az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy mindazokban az esetekben, amikor formálisan (szövegszerűen) nem egyértelmű a módosítás (kiegészítés, hatályon kívül helyezés) „[...] minden esetben vizsgálendő az is, hogy mi a kétharmados törvény által meghatározott szabályozási koncepció lényegi eleme, azaz érinti-e a lényeges normatartalmat az egyszerű szótöbbséggel megalkotott törvény.”

Az Ötv. 8. § (4) bekezdése alapján az önkormányzat kötelezően ellátandó feladatai közé tartozik az óvodai nevelésről és az általános iskolai oktatásról és nevelésről történő gondoskodás. A fővárosi és megyei önkormányzatnak kötelező feladata a középiskolai, szakiskolai és a kollégiumi ellátás biztosítása. Ezeket a feladatokat az önkormányzat a képviselő-testülete útján többek között azzal látja el, hogy az Ötv. 9. § (4) bekezdése alapján önkormányzati intézményeket (óvodákat, iskolákat) alapít, és kinevezi a vezetőit. Az Ötv. 10. § (1) bekezdés *b)* és *g)* pontjai alapján az ilyen kinevezés, illetve az intézményalapítás a képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át. Az Ötv. szóban lévő szabályozási koncepciójának lényegi eleme az, hogy – önkormányzati fenntartású intézménynél – a kinevezési jogkör a képviselőtestületet illeti meg, az intézmények vezetőinek kinevezéséről a döntési jogkör megosztása nélkül, önállóan a képviselő-testület határoz. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Kt.mód. tv. 4. §-a nem csupán valamely szakmai feltételt határoz meg, amelyet az intézmény vezetésére pályázó személynek teljesítenie kell, hanem az önkormányzatok esetében lényegében osztott döntési jogkört hoz létre azzal, amikor az intézményvezetésére adható megbízást egy másik szerv előzetes, támogató döntésétől teszi függővé. A törvényhozó a módosítással a nevelőtestület javára a kiválasztás és az előzetes megerősítés jogát telepítette. Az elfogadott szabályozással úgy változik a kinevezési hatáskör gyakorolhatósága, hogy a képviselő-testület csak azon pályázók közül választhat, akik a nevelőtestület legalább negyven százalékanak a támogatását bírják. Még a harmadik pályázati körben is követelmény lehet a pályázó negyven százalékos támogatása, ha a megelőző fordulóban pályázók közül valamelyik pályázó megkapta ugyan a támogatást, de a képviselő-testület azt a pályázót mégsem nevezte ki. Az előírt mértékű támogatástól eltekinteni csak akkor lehet, ha az első két körben egyik pályázó sem kapta meg a szükséges támogatást. Az új szabályozás magát a korábbi koncepciót alakítja át azzal,

hogy a kinevezési hatáskör önálló gyakorlását törvény által szűkíti, a nevelőtestület előzetes döntésétől teszi függővé, tehát behatárolja a képviselőtestület választási lehetőségét a pályázók közül. Ez a törvényi megoldás a képviselő-testület Ötv.-ben szereplő önálló döntési jogkörét korlátozza. Ez a fentiek szerint, az Ötv. szabályozási koncepciójának lényegi elemét érinti. A nevelőtestületnek biztosított, „mintegy vétőjog” nem tekinthető egyszerű eljárási szabálynak, a kinevezési autonómia érvényesülését biztosító részletszabálynak. Tekintettel arra, hogy nem egy egyszerű többséggel elfogadott törvényi hatásköri rendelkezés korlátozását, hanem a kétharmados törvényben – az Ötv.-ben – meghatározott önálló hatáskör tartalmi csorbítását eredményezi, ennél fogva a szabályozás elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmados többségű szavazatára lett volna szükség. Ennek hiányában a rendelkezés alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság – korábbi határozatai megállapításait figyelembe véve – jelen ügyben is utal arra, hogy az intézményvezetői kinevezés eljárási szabályai, a pályázókra vonatkozó képesítési és egyéb alkalmazási feltételek előírása, a döntés során figyelembe veendő szakmai követelmények meghatározása egyszerű többséggel elfogadott törvényben megállapítható. A kétharmados törvényben szereplő, az önkormányzati autonómia alkotmányos garanciáját biztosító önálló kinevezési hatáskört közvetetten csorbító, a nevelőtestülettel mintegy „megosztó” – a döntéshozói önállóságot ezáltal lényegében korlátozó, megváltoztató – rendelkezés megállapítása azonban kétharmados többséget igényel.

Az Alkotmánybíróság mindezeket figyelembe véve megállapította, hogy a Kt.mód. tv. 4. §-a az országgyűlési képviselők egyszerű többségének szavazatával történő elfogadása miatt, formai okból alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság e határozatát az alkotmányellenesség megállapítására tekintettel tette közzé a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2010. március 30.

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

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*Dr. Balogh Elemér*  
alkotmánybíró helyett

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

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

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

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

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

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

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

### **Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye**

1. A többségi határozat – a köztársasági elnöki indítványban foglaltakkal egyetértve, amely szerint a Kt.mód. tv által a Kt.-ba iktatott rendelkezés „ellentétes az Alkotmány 44/C. §-ával, illetve az Alkotmánybíróságnak az ezzel a garanciális rendelkezéssel és az önkormányzati alapjogokkal (Alkotmány 44/A. §) kapcsolatban kialakított gyakorlatával” – megsemmisítette a Kt. hivatkozott rendelkezését. Én magam nem értek egyet a többségi határozatban foglalt döntéssel és az ahhoz fűzött indokolással, amit a következőkkel támasztok alá.

A jelen esetben vizsgált kérdés az önkormányzati intézmények vezetőinek kinevezéséhez való jog természete. E hatáskör az Alkotmány és az Ötv. összevetéséből következően – az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint [1792/B/1991. AB határozat (ABH 1992, 528, 530.) a továbbiakban: Abh.] – nem tekinthető önkormányzati alapjognak, hanem a képviselőtestület kizárólagos hatáskörébe tartozó, törvény által meghatározott önkormányzati jogosultságként kezelendő. Ezért az intézményvezetői megbízás-, valamint a pályázati eljárás szabályairól nem szükséges az Alkotmány 44/C. §-ában meghatározottak szerinti, a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvényt alkotni. Ezért a köztársasági elnöki indítványt el kellett volna utasítania az Alkotmánybíróságnak.

2. Még akkor is, ha eltekintünk a fent leírtaktól és az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatától, és feltételezzünk (amint a többségi határozat teszi), hogy az intézményvezetői kinevezés önkormányzati alapjog, akkor is elutasító döntéshez kell jutunk a következő gondolatmenet alapján.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában vizsgálta az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok jogi természetét [pl. 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27, 29.; 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 331.; 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 390, 396.; 56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 204, 207.; 48/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 330, 333–341.]. E határozataiban megállapította, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott alapjogok a helyi képviselő-testületek számára biztosított hatáskörcsoportok, amelyek a helyi önkormányzás alkotmányos garanciáit képezik. Az önkormányzatokat az egyes alapjogok körében megillető autonómia azonban nem feltétlen és korlátozhatatlan. Az alapjogok szabályozása elsősorban a Kormánnyal és az államigazgatással szemben nyújt alkotmányos garanciát az önkormányzatok számára. A törvényhozót az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok annyiban korlátozzák, hogy azokat nem vonhatja el, nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek valamely önkormányzati alapjog – önkormányzati hatáskör vagy hatáskörcsoport – tartalmának kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezetnek.



A Kt.mód. tv. által rögzített előírás, amely megköveteli a vezetési program nevelőtestület általi negyven százalékos támogatottságát, a nevelőtestület véleményező, értékelő közreműködését hivatott szolgálni az intézményvezető kinevezésében, amelyet az Alkotmánybíróság 47/1991. (IX. 24.) AB határozatában az intézményi demokratizmus megnyilvánulásának tartott, amelyet a jogi szabályozással célszerű lehetővé tenni.

Az intézményvezető kinevezési hatáskört a kifogásolt szabályozás nem vonta volna el a képviselő-testület hatásköréből, hanem pusztán a hatáskör gyakorlását szabályozta volna azáltal, hogy a pályázóval szemben állított újabb követelményt. A kinevezési hatáskör gyakorlója továbbra is a képviselő-testület maradt volna. Ezen új szabály beiktatásával a nevelőtestület mint a nevelési-oktatási intézmény pedagógusainak közössége, és nevelési, oktatási kérdésekben az intézmény legfontosabb tanácskozó és határozathozó szerve [Kt. 56. § (1) bekezdés] bizonyos fokú szakmai szempontú véleményező szerepet kapott volna, s így ténylegesen bekapcsolódhatott volna az őt érintő döntés(ek) előkészítésébe. A nevelőtestületet véleményező hatáskör jelenleg is megilleti, a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 12. § (3) bekezdése szerint: „[a] nevelőtestület az alkalmazotti közösség értekezletét megelőzően alakítja ki véleményét a pályázó által benyújtott vezetési programról”, amit ez a módosító rendelkezés tovább erősített volna.

Vagyis, amennyiben az intézményvezetői kinevezést alapjogként kezeljük, akkor sem eredményezi a szabályozás az alapjog olyan mértékű, indokolatlan korlátozását, ami a képviselő-testület hatáskörének kiüresítéséhez vagy burkolt elvonásához vezetne – különös tekintettel arra, hogy a szabályozás szerint a kiválasztás harmadik fordulójában a nevelőtestület nem is jut szerephez –, ami a megsemmisítést alátámaszthatná.

3. A többségi határozat hivatkozik arra is, hogy az Országgyűlés 2009. december 14-i ülésnapján készült jegyzőkönyv tanúsága szerint a törvényjavaslatról való szavazásra két részletben került sor: külön szavaztak a minősített többséget igénylő 6. §-ról, amely nem került elfogadásra és külön az egyszerű többséggel elfogadott 4. §-ról. Erről a következőket jegyzem meg.

A kétharmados törvényeknek két esetét ismeri az Alkotmánybíróság gyakorlata: Az egyik az Alkotmányban kifejezetten ilyenként megjelölt tárgykörök (mint az önkormányzatokról szóló törvény ld. az Alkotmány 44/C. § első mondatát), a másik csoportba pedig a tartalmi kétharmados körbe tartozó törvények nem feltétlenül kétharmados többséget igénylő részletszabályai tartoznak, amelyek azonban utóbb csak kétharmados többséggel módosíthatók [1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 51.]. Ha tehát az Országgyűlés kétharmados többséggel fogadta volna el az itt vitatott, szerintem tartalmi alapon nem kétharmados szabályt, akkor ennek jogi hatása az lett volna, mint a közigazgatási hivatalok esetében, azaz a későbbi törvényhozó csak minősített többséggel változtathatta volna meg.

Ezért a tény, hogy a Kormány kétharmados törvényként benyújtott azonos tartalmú törvénymódosítást, nem meggyőző jogi érv mellett, hogy a vitatott szabályt az Alkotmány 44/C. § második mondata szerinti önkormányzati alapjog korlátozásnak tekintette.

Budapest, 2010. március 30.

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

A különvéleményhez csatlakozom:

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 10/A/2010.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 47. számában.

## 35/2010. (III. 31.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

**h a t á r o z a t o t:**

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 402. § (2) és (3) bekezdése alkotmányellenes, ezért azokat megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

**I n d o k o l á s**

I.

Az indítványozó a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 402. § (2) és (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Indítványában arra hivatkozott, hogy a vállalkozói „körbetartozások” mérséklése céljából történő törvénymódosításokról szóló 2007. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban:

Ptkmód.) Ptk.-t módosító rendelkezése a tulajdonhoz való jogot [Alkotmány 13. § (1) bekezdés] sérti, mivel alapvető jog lényeges tartalmát korlátozza [Alkotmány 8. § (2) bekezdés]. A támadott rendelkezés értelmében építési szerződés esetén a vállalkozót a megrendelő tulajdonát képező, a szerződés szerinti munkák végzésére szolgáló ingatlanon – díjkövetelése erejéig – jelzálogjog illeti meg, amely a szerződéskötés ténye és a vállalkozó kérelme alapján az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzéssel jön létre. Az indítványozó szerint a jogkorlátozás abban áll, hogy a jogszabály nem írja elő feltételként az építési szerződésben sem a felek akarategységét, melynek a jelzálogjog alapítására is ki kellene terjednie, sem azt, hogy a megrendelő ehhez hozzájáruljon. A vállalkozónak a díjkövetelés fennállását nem szükséges okirattal alátámasztania, emellett sérelmesnek véli azt is, hogy a rendelkezés kogens, a felek attól nem térhetnek el. Az indítványozó jogértelmezése szerint a felek közötti építési szerződés aláírásával a vállalkozó díjkövetelése is létrejön függetlenül attól, hogy a munka elvégzését megkezdte-e, illetve elvégezte-e. A szabályozás emellett az indítványozó szerint azon túl, hogy a tulajdonjog korlátozását jelenti, ellentétben áll a kötelmi jog jellemzően diszpozitív rendszerével, és a szerződési szabadság [Alkotmány 9. § (1) bekezdés] korlátját is jelenti. Úgy véli, hogy a vállalkozói körbetartozások mérséklésére a Ptk. meglévő konstrukciói (bankgarancia, szerződéses jelzálogjog, tulajdonosi kötelezettségvállalás, egyéb szerződést biztosító mellékkötelezettségek) elegendő biztosítékul szolgálnak. Az indítványozó szerint az is kétséges, hogy alkalmas-e a rendelkezés egyáltalán joghatás kiváltására, ugyanis az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 32. § (3) bekezdése szerint jelzálogjog (önálló zálogjog) keletkezésére vonatkozó bejegyzésnek kizárólag közokirat, ügyvéd által ellenjegyzett magánokirat alapján van helye, azonban az építési szerződés létrejöttének ez nem formai követelménye.

Emellett az indítványozó szerint gyakorlati nehézséget vet fel, hogy nem derül ki a jogszabályból: a bejegyzési kérelem a szerződés megkötésekor, avagy csak a megrendelő díjjal való részleges vagy teljes késedelembe esésekor illeti meg a vállalkozót. A „díjkövetelése erejéig” fogalom sem egyértelmű, valamint nincs szó a jogszabályban arról sem, hogy az esetleges többletmunkákból származó (a megrendelők által gyakran vitatott) többletkiadások pótlólag jelzálogjoggal biztosíthatók-e. Hiányos a jogszabály azért is, mert nem határozza meg, hogy osztatlan közös tulajdonban álló ingatlan esetében – amennyiben az építési szerződést csak a tulajdonosok egyike köti meg – a jelzálogjog bejegyzése az egész ingatlanra vagy kizárólag a kötelezett tulajdonában lévő tulajdoni hányadra vonatkozik-e. Nem tartalmaz a jogszabály megoldásokat arra az esetre sem, hogy mi történik a jelzálogjoggal, amikor a vállalkozó hibásan teljesít, és a megrendelő a hibás teljesítést nem fogadja el. E kérdések jogi bizonytalansága miatt az indítványozó szerint a jogszabály gyakorlati alkalmazhatósága is megkérdőjeleződik.

## II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„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.”

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

2. A Ptk.-nak az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„402. § (2) A vállalkozót a megrendelő tulajdonát képező, a szerződés szerinti munkák végzésére szolgáló ingatlanon – díjkövetelése erejéig – jelzálogjog illeti meg, amely a szerződéskötés ténye és a vállalkozó kérelme alapján a jelzálogjognak az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésével jön létre; az ezzel ellentétes rendelkezés semmis. Ha a megrendelő a vállalkozó díját kiegyenlítette, a vállalkozó köteles a jelzálogjog törléséhez hozzájárulni, az ennek elmulasztásából származó kárért felelős.

(3) A (2) bekezdés alkalmazása szempontjából a megrendelő tulajdonát képező ingatlanok kell tekinteni azt az ingatlant is, amelynek tulajdonosával való viszonyában a megrendelőnek, vagy a megrendelőhöz való viszonyában a tulajdonosnak többségi befolyása (685/B. §) áll fenn, illetve amelynek tulajdonosa és a megrendelő ugyanazon jogi személy többségi befolyása alatt áll.”

## III.

Az indítvány megalapozott.

1. A támadott jogszabályi rendelkezést a jogalkotó a vállalkozói „körbetartozások” mérséklése érdekében illesztette a Ptk.-nak az építési szerződésekre irányadó szabályai közé. Az építési (és a szerelési) szerződés fogalmát a Ptk. ugyan használja, azonban annak tartalmát nem határozza meg. A jogrendszerben az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 39. §-a és 39/A. §-a, valamint az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet szól az építési szerződés egyes tartalmi és formai elemeiről, megkötésének módjáról, a szerződést kötő felek jogairól és kötelezettségeiről. A tételes jogi szabályok mellett az építési szerződés fogalmának kialakításában a bírói gyakorlat is szerepet kapott. Mindezek alapján építési szerződésnek minősül: az új építmény létrehozása, a meglévő építmény újjáépítése, bővítése, átalakítása, karbantartása és javítása, valamint annak lebontása.

A Ptkmód.-hoz fűzött indokolás szerint a törvénymódosítás célja: az építési szerződés vállalkozója számára jelzálogjog alapítását tegye lehetővé azért, hogy a szerződésből



eredő követelése kielégítésére a törvény „valóban hatékony eszközt biztosítson”. Ugyanis – szól a törvényjavaslathoz fűzött részletes indokolás – a Ptk. jelenleg hatályos szabályai [a vállalkozót díjának biztosítására zálogjog illeti meg a megrendelőnek a vállalkozó birtokába került vagyontárgyain; Ptk. 397. § (2) bekezdés] a jelentős értékű építési beruházást végző építési vállalkozó díjkövetelése számára nem biztosítanak kellő fedezetet. Ez az új biztosíték a jelzálogjog alapítására irányuló szerződési kikötés nélkül, a törvény rendelkezése szerint a vállalkozási szerződéskötés ténye és a vállalkozó kérelme alapján, a jelzálogjognak az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésével jön létre. A törvényjavaslathoz fűzött részletes indokolás szerint ezt a törvényes jelzálogjogot egyfelől azért indokolt eltérést nem engedő, kogens rendelkezésként megfogalmazni, mert a zálogjog törvényen alapuló jellegével a diszpozitivitás (a felek eltérő megállapodásának lehetősége) okszerűen nem egyeztethető össze. Másfelől azonban azért is, mert a felek számára az eltérő, a zálogjog létrejöttét kizáró, illetőleg annak mellőzését eredményező megállapodás lehetőségének biztosítása a szabály megalkotásának kifejezett céljával volna ellentétes, és a felek közötti erőviszonyoktól függően számos esetben megakadályozná annak hatékony érvényesülését.

Ehhez hasonló jogintézményt a német polgári törvénykönyv (Bürgerliches Gesetzbuch – BGB § 648.), és a francia Code civil (Art. 2103, 4) is ismer. A két külföldi megoldásban – a hazai szabálytól eltérően – közös, hogy a jogintézményt a jogalkotók garanciális szabályokkal (csak a már elvégzett munka értékéig jegyezhető be a jelzálogjog, szakértő előzetes felméréséhez és utólagos elfogadásához kötött az elsőbbség) bástyázták körül. A diszpozitív szabályozásban előírt feltételek alkalmassá teszik a jogintézményt arra, hogy a jogalanyok azt a törvényben meghatározott célra, csak a szükséges esetekben és mértékben, megfelelően alkalmazzák, így az ne vezethessen joggal való visszaéléshez.

2. Az Alkotmánybíróság a jogintézményt abból az indítványozó által megjelölt szempontból vizsgálta meg, hogy a kogens törvényi megoldás a tulajdonhoz való jog alkotmányos sértő korlátozását eredményezi-e.

2.1. Az Alkotmánybíróságnak először azt kellett áttekintenie, hogy a támadott rendelkezések alkotmányossága vizsgálható-e egyáltalán az Alkotmány 13. § (1) bekezdése alapján.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az „Alkotmány 13. §-a a tulajdonhoz való jogot az állammal szemben biztosítja, s azt mint alapjogot – az értékgarancia követelményével, illetőleg a közérdekű korlátozás arányosságának ismérével [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 380–382.] – az állammal szemben védi” (800/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 420, 421–422.).

A 3/2006. (II. 8.) AB határozat szerint „állami beavatkozást ezen a területen az jelent, ha a Tv. [a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény] bizonyos szabályaitól

a felek megállapodásuk alapján sem térhetnek el. (...) Ezeknek a kogens szabályoknak az alkotmányossága, megfelelő indítvány alapján, vizsgálható akár az alkotmányos tulajdonvédelem szempontjából is” (ABH 2006, 65, 81.).

Mivel jelen ügyben egy kogens, a feleknek eltérést nem engedő jogszabályról van szó, az – a korábbi gyakorlatra is tekintettel – az Alkotmány 13. §-a alapján alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet.

A jelzálogjoggal összefüggésben pedig az Alkotmánybíróság a 308/B/2004. AB határozatban már kimondta: annak bejegyzése nem jelenti a tulajdon elvonását, a jelzálogjog esetén a zálogtárgy (a konkrét ügyben a lakás) a zálogkötelezett birtokában marad, aki jogosult annak rendeltetésszerű használatára, hasznosítására, köteles azonban annak épségét megőrizni, a lakás ezzel a teherrel el is idegeníthető, illetőleg örökölhető (ABH 2008, 2086, 2090.).

Ebből tehát az következik, hogy a jelzálogjog biztosítéki célú törvényi előírása, az ingatlantulajdon ilyenfajta korlátozása önmagában nem sérti a tulajdonhoz való jogot.

2.2. Az Alkotmánybíróságnak tehát azt kellett megvizsgálania, hogy a támadott új jogszabályi megoldás közérdekűnek és arányosnak tekinthető-e.

2.2.1. Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) az Alkotmány 13. §-ával kapcsolatban a következőket állapította meg: „az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.” (ABH 1993, 373, 379.). Az Abh. kimondta azt is, hogy „[a]z alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett” (ABH 1993, 373, 381–382.). A törvénnyel érvényesített közérdek alkotmánybírósági vizsgálatának ezért arra kell szorítkoznia, hogy megfelelően indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a közérdekű megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot.

Az Alkotmánybíróság egy későbbi, a 42/2006. (X. 5.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) megállapította, hogy a kisajátítást el nem érő tulajdonkorlátozásnál figyelemmel kell lenni arra, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdése a tulajdonhoz való jog biztosításának általános tételét tartalmazza, de nem rendelkezik a tulajdonjog kisajátítást el nem érő korlátozásának mércéjéről (ABH 2006, 520, 528.).

Az Abh2. értelmében a tulajdonjog korlátozása tekintében is az Alkotmánynak az alapvető jogok korlátozására meghatározott szabályát és az ennek alapján kialakult alkotmánybírói gyakorlatot kell alkalmazni. Ennek során figyelembe kell azonban venni az Alkotmánynak a tulajdonjogról szóló 13. §-ából származó sajátosságokat is. Ilyen sajátosság az, hogy a 13. § (2) bekezdése a tulajdonjog teljes elvonásánál a közérdeket jelöli meg egyik feltételként. Az Alkotmánybíróóság azonban nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály csupán általánosságban hivatkozik a közérdekre (Abh2., ABH 2006, 520, 529.).

A támadott rendelkezés törvényjavaslatának indokolása szerint a Ptk. módosításának célja az volt, hogy az építési szerződés vállalkozója számára törvényen alapuló, a felek ettől eltérő szándékát kizáró, a megrendelő ingatlanulajdonát terhelő jelzálogjog alapítását tegye lehetővé azért, hogy a szerződésből eredő követelése kielégítésére a törvény hatékony eszközt biztosítson. Ez a korlátozás tehát közvetlenül az egyes vállalkozók magánérdekét, közvetve azonban a megrendelők teljesítési hajlandóságának növelését, mint a vállalkozói körbetartozások megszüntetését eredményező közérdeket, összességében pedig a nemzetgazdaság érdekét is szolgálja. Jelen esetben a közérdekre és annak érvényesülésére nem csak a jogszabály szövegéből, hanem már a rendelkezést a jogrendszerbe illesztő törvény címéből (a vállalkozói „körbetartozások” mérséklése céljából történő törvénymódosításokról), továbbá a törvényjavaslathoz fűzött általános és részletes indokolásból lehet következtetni. A jogalkotó tehát több közjogi jogszabályt (csődtörvényt, közbeszerzési törvényt) is érintő – a vállalkozói körbetartozások mérséklését mint nyomós közérdeket célzó – intézkedési csomag részeként illesztette a Ptk.-ba ezt a jogintézményt.

A fentiekre tekintettel egyértelműen megállapítható, hogy a Ptk. 402. § (2) bekezdésében foglalt tulajdoni korlátozás közérdekből történt.

Azonban a közérdekből történő tulajdonkorlátozás is csak akkor alkotmányos, ha az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya arányban áll egymással.

2.2.2. A közérdekű tulajdonkorlátozás arányosságát vizsgálva az Alkotmánybíróóság áttekintette a törvényes zálogjognak a Ptk.-ban előforduló más eseteit, és ezeket vetette össze a támadott törvényes jelzálogjog jogintézményével.

A Ptk. kötelmi jogi része számos helyen tartalmaz a törvény alapján is létrejövő zálogjogot [vállalkozási szerződés, Ptk. 379. § (2) bekezdés; ingatlan bérleti szerződés, Ptk. 429. § (1) bekezdés; haszonbérleti szerződés, Ptk. 456. §; letéti szerződés, Ptk. 465. § (4) bekezdés; elszállásolási szerződés, Ptk. 470. §; megbízási szerződés, Ptk. 480. §; fuvarozási szerződés, Ptk. 499. § (2) bekezdés; szállítmányozási szerződés, Ptk. 519. § (1) bekezdés]. Mindezekben az esetekben azonban a zálogjog az ellenérdekű fél tulajdonát képező olyan ingóságokon áll fenn, melyek a szerződéskötés következtében a vállalkozó, haszonbérbe adó, szálloda, fuvarozó stb. birtokába kerültek.

További sajátossága e rendelkezéseknek, hogy nem tiltják meg a feleknek a rendelkezésektől való eltérést, azaz kivétel nélkül diszpozitív szabályok.

A támadott rendelkezés viszont az eddigiektől lényegesen eltérő szabályt vezetett be, hiszen a vállalkozót – díjkövetelése erejéig – a megrendelő ingatlanán, kogens módon illeti meg a jelzálogjog. Az új jogszabályi előírás nem tartalmaz megszorító feltételeket sem az építési beruházások jellege, sem értékhatára tekintetében (mint pl. a közbeszerzési törvényben szereplő 15 illetőleg 100 millió Ft). Ennek következtében a felek közötti egyensúlyt megbontva egyes (az ingatlan értékéhez mérten jelentősen kisebb értékű munkákat végző) vállalkozókat kiemelten előnyös helyzetbe hozhat. Ez a jelzálogjog – mint a gyengébb fél védelmére hivatott eszköz – bizonyos esetekben (ha a vállalkozó valóban kiszolgáltatott) adekvát megoldás lehet, ugyanakkor a jogalkotó ilyen differenciálást nem végzett el. A törvényszöveg alapján úgy tűnik, mintha minden vállalkozó, minden megrendelővel szemben, minden esetben gyengébb fél volna, ezért fokozott védelemre szorulna.

Az építési szerződés azonban – a fent bemutatott tételek jogi és a bírói gyakorlat által kimunkált – tárgya szerint egy már fennálló épület átalakítására, karbantartására és javítására is irányulhat. Ugyan a bírói gyakorlat figyelembe veszi az elvégzett munka nagyságát, a támadott rendelkezésből mégis az következik, hogy egy kisebb volumenű munka esetén (pl. csekély mértékű lakásfelújítás, vezeték-szerelés) egy nagyobb értékű ingatlant terhelő jelzálogjog bejegyzésével a vállalkozót aránytalan szerződési biztosíték illetheti meg a megrendelővel szemben. Így egy kisebb értékű jelzálogjog miatt is sor kerülhet egy nagy értékű ingatlan árverésére. Ugyanígy nincs tekintettel a jogszabály a megrendelő általi nemfizetés – esetleg jogos – indokaira sem (pl. a visszatartás jogára).

Amíg a körbetartozások mérséklése alkotmányossági szempontból helyes és támogatandó jogalkotói cél, addig ezzel éppen ellentétesen a szabályozás garanciákat nélkülöző, túl tágra szabott kerete a kisebb munkák elvégzését megrendelő ingatlan-tulajdonosokat hozza aránytalanul kiszolgáltatott helyzetbe a vállalkozókkal szemben.

Össességében tehát az alkotmányosan elfogadható célt szolgáló intézményt a jogalkotó nem megfelelő módon illesztette a Ptk.-ba és ezen keresztül a jogrendszerbe.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a differenciálás elmaradása a tulajdonhoz való jog aránytalan korlátozását eredményezi.

2.2.3. Vizsgálata során az Alkotmánybíróóság megállapította azt is, hogy bár az indítványozó kifejezetten nem hivatkozott a jogbiztonság sérelmére, azaz a beadványában magát az Alkotmány 2. § (1) bekezdését nem jelölte meg, azonban az indítvány szövegéből, annak tartalmából mégis az következik, hogy a rendelkezéseket a jogbiztonság követelményébe ütközőnek is vélte. Az Alkotmánybíróóság állandó gyakorlata alapján az indítványt tartalma szerint bírálja el [14/1990. (VI. 27.) AB határozat, ABH 1990, 170, 171.; 29/1995. (V. 25.) AB határozat, ABH 1995, 145, 150.; 32/2002. (VII. 4.) AB határozat, ABH



2002, 153.; 46/2002. (XI. 11.) AB határozat, ABH 2002, 602, 606.]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot az alábbiak szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdése tekintetében is lefolytatta.

A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogalkotó kerülje el a túl tág, vagy túlságosan határozatlan fogalmak használatát, a jogszabály szövege pedig érthető és világos legyen, és megfelelően értelmezhető normatartalmat hordozzon [13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001, 177, 201.].

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a törvényjavaslat általános indokolása ellentétben áll a részletes indokolás tartalmával, ugyanis az egyik helyen a rendelkezés kogens, a másik helyen diszpozitív szabályként szerepel. Ez a tény átgondolatlanságra utal, önmagában azonban még nem eredményezné a támadott rendelkezés alkotmányellenességét.

A Ptkmód. 4. §-a, a jogszabályi változásokat hatályba léptető rendelkezés viszont nem felel meg a jogbiztonság és az egyértelműség követelményének. Ez alapján pl. bizonytalan, hogy csak a jogszabály hatályba lépését követően megkötött építési szerződésekben, vagy a már korábban megkötött szerződésekben is alkalmazható-e a törvény, de bizonytalan annak tárgyi hatálya is. Továbbá a Ptk. 397. § (1) bekezdésének ismeretében (a díj – ha jogszabály kivételt nem tesz – a vállalkozás teljesítésekor esedékes) sem egyértelmű, hogy a „díjkövetelés” fogalma az építési szerződésben kikötött díjat, a vállalkozó teljesítéskor előterjesztett díjigényének megfelelő összeget, avagy az esetleges hiányos- vagy hibás teljesítés miatt a megrendelő által elismert követelés összegét jelenti-e.

A tárgyi hatályt tekintve a Ptkmód. előzménye az 59/2006. (XII. 20.) OGY határozat volt, melyben az Országgyűlés felkérte a Kormányt, hogy a magyar gazdaságban – különösen a közbeszerzések területén – kialakuló vállalkozói körbetartozások mérséklése érdekében a szükséges társadalmi és szakmai egyeztetéseket végezze el, és ezen egyeztetések alapján a szükséges törvényi szabályozás megalkotásáról szóló javaslatát terjessze az Országgyűlés elé. A törvényjavaslat indokolása is a közbeszerzések területén fennálló anomáliák megoldására szánta a Ptkmód.-ba foglalt változtatásokat, a Ptk. 402. §-ában a közbeszerzési eljárásokra, illetve a közbeszerzési értékhatárokatra azonban nem található semmifajta utalás.

Végül az Alkotmánybíróság megjegyzi: az előbbieket mellett az indítványozó által is felvetett polgári jogi értelmezési és alkalmazási nehézségek összességükben alkotmányjogi értelemben is sértik a jogbiztonságot. Nem egyértelmű pl., hogy az ingatlan-nyilvántartási bejegyzéshez az építési szerződést milyen okirati formában kell megkötöni, különösen, hogy kell-e a megrendelő bejegyzési engedélye. A jelzálogjognak az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése ellen bírósági felülvizsgálatnak csak a bejegyzés törvénysértő volta esetén van helye, a bejegyzés tartalmi, érdemi felülvizsgálatát ugyanakkor a jogszabály nem teszi lehetővé. A bíróságnak nincs lehetősége arra, hogy az egyedi esetben megvizsgálja: megalapozott-e tar-

talmilag a jelzálogjog bejegyzése iránti kérelem. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a normavilágosság hiánya a támadott jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben olyan mértékű, hogy annak korrekciója a jogalkalmazástól nem várható el, az a jogalkotó feladatkörébe tartozik.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ptk. 402. § (2) bekezdése a megrendelő tulajdonhoz való jogát aránytalanul korlátozza, hatályba léptető rendelkezéseivel együtt is nagyfokú jogbizonytalanságot eredményez, mindezek miatt ez a törvényi rendelkezés alkotmányellenes, így az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

3. Mivel a Ptk. 402. § (3) bekezdése visszautal a Ptk. 402. § megsemmisített (2) bekezdésére, ezért az Alkotmánybíróság – szoros összefüggés okán [3/1992. (I. 23.) AB határozat, ABH 1992, 329, 330.; 26/1995. (V. 15.) AB határozat, ABH 1995, 123, 124.; 2/1998. (II. 4.) AB határozat, ABH 1998, 41, 46.; 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 153.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 77.; 67/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006, 971, 978.] – e rendelkezést is megsemmisítette.

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

Budapest, 2010. március 29.

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

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

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

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

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

#### **Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye**

Nem értek egyet a határozat rendelkező részével és az ahhoz fűzött indokolással.

A többségi határozat szerint a körbetartozások mérséklését célzó, Ptk.-ba épített szabályozás „garanciákat nélkülöző, túl tágra szabott kerete a kisebb munkák elvégzését megrendelő ingatlan-tulajdonosokat hozza aránytalanul kiszolgáltatott helyzetbe a vállalkozókkal szemben”, ezért a differenciálás elmaradása okán alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság többségi határozatával megsemmisített jogszabályi rendelkezés lehetővé tette, hogy a megrendelő az építési-szerelési szerződés szerinti munkák végzésére szolgáló ingatlanán az építési vállalkozó javára a szerződésből eredő követelések erejéig, külön erre irányuló szerződéses kikötés nélkül, jelzálogjogot jegyeztethessen be. A jelzálogjog alapítására irányuló szerződéses megállapodást ez esetben tehát maga a Ptk. fenti rendelkezése pótolta, így a vállalkozót megillető jelzálogjog a törvényen alapult, amely az ingatlan-nyilvántartási bejegyzéssel jött létre. A többséggel ellentétben úgy vélem, e szabályozás nem vet fel alkotmányjogi problémát.

Az ingatlan-nyilvántartási eljárásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inytv.) 32. § (3) bekezdése kiemelt jelentőségű jogként határozza meg a jelzálogjogot, ebből következően a jelzálogjog keletkezésére, módosulására, illetve megszűnésére vonatkozó bejegyzéshez közokiratot vagy ügyvéd által ellenjegyzett magánokiratot ír elő. Mivel a Ptk. 402. § (2) bekezdése kimondja, hogy az e szakszon alapuló jelzálogjog az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzéssel jön létre, a gyakorlatban alkalmazandó az Inytv.-nek a fent hivatkozott rendelkezése, mely a jelzálogjog keletkezésére vonatkozó bejegyzéshez minősített okirati formát ír elő. Fentiekre tekintettel a Ptk. 402. § (2) bekezdésén alapuló jelzálogjog ingatlan-nyilvántartási bejegyzéséhez az Inytv. 26. § (1) bekezdése alapján a vállalkozónak az Inytv. végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet (Inyvh.) 60. § (1) bekezdésében meghatározott formanyomtatványon benyújtott kérelme, illetve – az Inytv. 32. § (3) bekezdésében foglaltak figyelembevételével – a szerződéskötés tényének igazolásául, közokiratba vagy ügyvéd által ellenjegyzett magánokiratba foglalt vállalkozási szerződés szükséges.

A Ptk. most megsemmisített rendelkezéséhez hasonló jogintézmény – ahogyan azt a többség által elfogadott határozat említi is, számos jelentős polgári törvénykönyvben megtalálható (ami valószínűsíti az ésszerűségét és indokoltságát). Úgy vélem az itt vizsgált szabályozás nem alkotmányellenes, csak célszerűsége vitatható, ami azonban nem alkotmányjogi, hanem jogpolitikai kérdés. A határozatban felhozott alkotmányellenességet támogató érvek csak gyakorlati–jogalkalmazási nehézségek, amelyekre a bírói gyakorlat és jogfejlesztés képes megtalálni az ésszerű megoldást.

Budapest, 2010. március 29.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 145/B/2009.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 47. számában.

## 36/2010. (III. 31.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

**h a t á r o z a t o t :**

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 332/2009. (VII. 22.) OVB számú határozatát megsemmisíti és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

**I n d o k o l á s**

**I.**

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 332/2009. (VII. 22.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

Az OVB az OVBh.-ban hitelesítette annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívnek a mintapéldányát, amelyen az alábbi kérdés szerepelt: „Kezdeményezzük a vonatkozó jogszabályok módosítását úgy, hogy az Alkotmánybíróságnak a hozzá beérkező beadványokról 30 napon belül, soron kívüli eljárásban 3 napon belül kötelező legyen határozatot hozni.”

Az OVBh. indokolása szerint az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért a hitelesítésnek nincs akadálya.

Az OVBh. 2009. július 22-én jelent meg a Magyar Közlöny 2009. évi 100. számában. A kifogást 2009. július 31-én – a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt határidőn belül és módon – terjesztették elő.

A kifogás benyújtójának álláspontja szerint az OVBh.-nek a kérdés hitelesítését meg kellett volna tagadnia, mert a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglaltaknak. Az Nsztv. 13. § (1)–(2) bekezdése alapján a konkrét kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani, amely kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen válaszolni. Tekintettel arra, hogy az OVBh. által hitelesített kérdés nem kérdés, hanem egy „óhajtó” mondat, „igen”-nel vagy „nem”-mel nem megválaszol-



ható, ezért az OVB-nek a hitelesítést az Nsztv. 10. § c) pontja alapján meg kellett volna tagadnia.

A kifogás benyújtója szerint a kérdés nem felel meg a jogalkotói egyértelműség követelményének sem.

## II.

Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala során a következő jogszabályokat vette alapul:

Az Nsztv. hivatkozott rendelkezései:

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

(...)

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

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

A Ve. alkalmazott szabályai:

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

(2) Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni kifogást a határozat közzétételét követő nyolc napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. [...]

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

## III.

A kifogás megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg.

Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás, melynek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2. Az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése alapján országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet.

Az Nsztv. és a Ve. rendelkezései értelmében az OVB-hez hitelesítés céljából benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldányán konkrét kérdést kell megfogalmazni. Tekintettel arra, hogy az Nsztv. 13. § (2) bekezdése szerint a konkrét kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában, változtatás nélkül kell népszavazásra bocsátani, a konkrét kérdésnek olyannak kell lennie, hogy arra a választópolgárok a népszavazás alkalmával a Ve. 9. sz. mellékletének megfelelő szavazólapon egyértelműen „igen”-nel vagy „nem”-mel tudjanak válaszolni. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVBh.-ban hitelesített aláírásgyűjtő ív mintapéldányán nem kérdés, hanem kijelentő mondat szerepel, így az nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek, ezért az OVB-nek az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését az Nsztv. 10. § c) pontja alapján meg kellett volna tagadnia.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a 332/2009. (VII. 22.) OVB határozatot megsemmisítette és az OVB-t új eljárásra utasította.

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

Budapest, 2010. március 29.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 833/H/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 47. számában.

**37/2010. (III. 31.) AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

## h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 374/2009. (IX. 3.) OVB határozatát megsemmisíti és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

## I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján három kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 374/2009. (IX. 3.) OVB határozata ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kéri.

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

A 374/2009. (IX. 3.) OVB határozat a Magyar Közlöny 124. számában 2009. szeptember 3-án jelent meg. A kifogásokat 2009. szeptember 14-én és 17-én – a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt határidőn belül és módon – terjesztették elő.

Az OVB vitatott határozatában hitelesítette annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívnek a mintapéldányát, amelyen a következő kérdés szerepel:

„Akarja-e, hogy az Országgyűlés törvényben tiltsa meg a hitelszerződések bármely fél által történő utólagos módosítását?”

A kifogások benyújtói szerint eredményes népszavazás esetén a kérdés több okból is alkotmányellenes szabály megalkotására kötelezné a jogalkotót.

Mindhárom indítványozó hivatkozik arra, hogy a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében szabályozott egyértelműség követelményének. Az egyik kifogás szerint a kér-

dés sérti mind a választópolgári, mind a jogalkotói egyértelműség követelményét, mert a kérdésből nem állapítható meg, hogy a módosítási tilalom következtében a piaci körülmények megváltozása miatt keletkező többletterheket ki és milyen forrásból köteles viselni. A másik indítványozó álláspontja szerint a „bármely fél”-re utalás miatt a kérdés nem értelmezhető egyértelműen, mert jelentheti azt, hogy a szerződő felek a hitelszerződést csak közösen módosíthatják, de értelmezhető úgy is, hogy mivel egyik fél sem módosíthatja a szerződést a kérdés a közös megegyezéssel történő szerződés módosítást is ki kívánja zárni. Két indítványozó szerint értelmezhetetlenné teszi a kérdést a „hitelszerződés” fogalma is, mert az túl tág fogalom, nem derül ki belőle, hogy a kezdeményező a szerződő felek milyen köre közötti, milyen tartalmú szerződéseket ért alatta. Az egyik indítványozó rámutat arra, hogy a köznapi szóhasználatban hitelszerződésnek szokták hívni a bankhitelszerződést és a kölcsönszerződést egyaránt, a Polgári törvénykönyv azonban tartalmát tekintve különbséget tesz e két szerződéstípus között, a kérdés alapján nem állapítható meg, hogy a kérdés benyújtója a bankhitelszerződésre, vagy a kölcsönszerződésre nézve is kezdeményezi-e a módosítási tilalmat. A másik indítványozó rámutat arra, hogy a kérdés alapján nem állapítható meg, hogy a kérdéssel a fogyasztó, illetve a pénzügyi szolgáltatóval szerződő fél javára történő módosítást is ki kívánják-e zárni.

Két indítványozó szerint a kérdés sérti az Alkotmány 9. §-ában szabályozott piacgazdaság és a gazdasági verseny szabadságának elvét és az ezekből az elvekből levezetett szerződési szabadság követelményét. Az egyik kifogás 32/1991. (VI. 6.) AB határozat indokolásából kiindulva a kifogás arra az álláspontra jut, hogy „[a]z egyoldalú szerződésmódosítás joga (...) a piaci verseny szabadságán, a szerződési szabadságon alapuló alkotmányos jog, annak jogszabályi elismerése, hogy hosszabb távú jogviszonyokban szükség van olyan mechanizmusra, ami biztosítja azt, hogy szolgáltatás és ellenszolgáltatás valóban egyenértékű legyen. Különösen indokolt ez az olyan szerződések esetében, amelyekben a szolgáltatások teljesítése időben asszimmetrikusan történik, vagyis a felek teljesítése időben eltér egymástól. A pénzügyi szolgáltatások esetében az egyoldalú szerződésmódosításra okot adhat a jogi, szabályozói környezet változása, a pénzügyi feltételek, a makrogazdasági környezet módosulása, és a banki működési feltételek megváltozása.”

A másik indítványozó szerint a szerződés utólagos módosításának a kérdésben foglalt megtiltása az Alkotmány 9. §-ában nevesített piacgazdaság részét képező szerződési szabadság alkotmányos jogát sérti és ezzel burkolt alkotmánymódosítást idéz elő.

Egyik indítványozó szerint az OVB határozata sérti a Ve. 29/B. § (2) bekezdés e) pontját is, mert a határozat indokolásában az OVB nem jelölte meg azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a határozatot hozta.



## II.

Az Alkotmánybíróság a következő jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését:

1. Az Alkotmánynak az indítványozó által felhívott rendelkezései:

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

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

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

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

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

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

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

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

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

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

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

3. A Ve.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó, jelen ügyben alkalmazott szabályai:

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

(...)

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

## III.

A kifogások megalapozottak.

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

Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás, melynek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2. A kifogások alapján az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés megfelel-e az egyértelműség követelményének.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség). [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 105/2007. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2007, 891, 895.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kérdés nem felel meg sem a jogalkotói, sem a választópolgári egyértelműség követelményének.

Az Alkotmánybíróság – több határozatában kifejtett – álláspontja szerint az Nsztv. 13. § (1) bekezdése nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor pontosan használják a hatályos jogszabályok terminológiáját, illetőleg pontosan meghatározzák azt, hogy a népszavazási kezdeményezés mely jogszabályok módosítására, hatályon kívül helyezésére, vagy változatlan állapotban való fenntartására irányul [43/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2007, 571, 575.; 105/2007. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2007, 891, 895–896.].

Az ügydöntő népszavazásnak az Országgyűlésre kötelező erejére tekintettel a népszavazási kezdeményezéssel szemben az azonban mindenképpen követelmény, hogy a kérdés alapján a jogalkotó számára egyértelműen eldönt-

hető legyen, hogy milyen jogalkotási kötelezettsége keletkezik. A kérdés alapján a jogalkotó nem tudja egyértelműen megítélni, hogy milyen szerződésekre nézve kell kimondania az utólagos módosítás tilalmát, ugyanis nem állapítható meg, hogy csak a Polgári Törvénykönyv 522. §-ában szabályozott bankhitelszerződésekre, vagy a bankok, illetőleg más hitelezők által nyújtott kölcsönszerződésekre is vonatkozik-e a népszavazási kezdeményezés.

A kérdés alapján a választópolgárok sem tudják egyértelműen eldönteni, hogy milyen jogalkotást támogatnak szavazataikkal. A kérdés alapján ugyanis a választópolgárok számára sem állapítható meg egyértelműen milyen szerződésekre vonatkozik a módosítási tilalom, valamint az sem, hogy a „bármely fél” miként értelmezendő, a kérdés támogatásával csak az egyoldalú módosítás tilalmát, vagy a közös megegyezéssel való szerződés módosítás törvényi tilalmát is támogatják-e. Nem egyértelmű a kérdés alapján az sem, hogy a kérdésben megfogalmazott tilalom, csak az adósok számára terhes szerződésmódosítást zárja ki, vagy a számukra kedvező módosítást is. A választópolgárok az eredményes népszavazás következményeinek ismerete hiányában kell, hogy döntsenek a kérdés támogatásáról vagy elvetéséről. Ugyanis a kérdés alapján nem ítéhető meg, hogy a szerződésmódosítás tilalmának törvényi szabályozása esetén ki fogja viselni a hosszúléjárátú hitelek futamideje alatt bekövetkezett pénzügyi változások terheit.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. §-ában szabályozott egyértelműség követelményének, ezért a 374/2009. (IX. 3.) OVB határozatot megsemmisítette és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasította.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Nsztv. 13. §-ába ütközése miatt az OVB határozatát megsemmisítette, a kifogásokban foglalt további indokok megalapozottságát nem vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az OVB határozat közzétételére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2010. március 29.

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 975/H/2009.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 47. számában.

## 38/2010. (III. 31.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogások alapján meghozta a következő

**h a t á r o z a t o t :**

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 297/2007. (VIII. 23.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

**I n d o k o l á s**

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 297/2007. (VIII. 23.) OVB határozatában (kihirdetve: 2007. augusztus 29-én) hitelesítette annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívnek a mintapéldányát, amelyen a következő kérdés szerepelt: „[e]gyetért-e Ön azzal, hogy az Európa Unió jogharmonizáció keretében az 1978. évi IV. törvénybe »A Büntető Törvénykönyvről« bekerüljön, mint büncselekmény a Holokauszt tagadásának tényállása, mely szerint büntettet követ el az a személy, aki nyíltan felvállalva hirdeti, hogy nem történt a német koncentrációs táborokban zsidó és cigány népirtás, azaz tagadja a Holokauszt megtörténtét?»”.

Az OVB a határozat indokolásában megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért azt hitelesítette.

2. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján két kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz a 297/2007. (VIII. 23.) OVB határozat ellen, amelyekben az OVB határozatának megsemmisítését, és az OVB új eljárásra utasítását kérték. Az első kifogást 2007. szeptember 12-én, a határidő 14. napján, a második kifogást 2007. szeptember 13-án 10 órakor, a határidő 15. napján nyújtották be az OVB-hez.

Tekintettel arra, hogy a kifogások ugyanazon OVB határozat törvényességének felülvizsgálatára irányulnak, az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009, január, 3.) 28. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság azokat egyesítette, és a két kifogást egy eljárásban bírálta el.

2.1. Az elsőként érkezett kifogás szerint a támadott határozat sérti a népszavazásról szóló 1998. évi III. törvény



(a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében meghatározott, valamint az Alkotmánybíróság által több határozatban értelmezett egyértelműség követelményét, továbbá a kérdés alapján megtartott eredményes népszavazás alkotmánysértő törvényi rendelkezés megalkotására kötelezné az Országgyűlést.

Az egyértelműség hiányával kapcsolatban a kifogást előterjesztő kifejtette: az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés nyolc tagmondatból áll, így értelmezése eleve nehézkes, ráadásul több helyesírási és nyelvtani hibára lelhetünk a kérdés szövegében, így pl.: „Európa Unió”, „az 1978. évi IV. törvénybe »A Büntető Törvénykönyvről«”. A „nyíltan felvállalva hirdeti” kifejezésről azt állította, hogy a választópolgárok számára nem elég konkrét, de a jogalkotónak is nehézséget okozna, ha ezt törvényi tényállásként meg kellene fogalmaznia. Az európai unió jogharmonizáció említése szerinte csak megzavarja a választópolgárt, ráadásul megtévesztő is, mert úgy tűnik, mintha az eredményes népszavazás közösségi jogi jogalkotást indukálna.

Az alkotmánysértő törvényi rendelkezés megalkotásával összefüggésben arra mutatott rá, hogy a népszavazás nyomán olyan rendelkezést kellene a jogalkotónak elfogadnia, amely indokolatlanul tenne különbséget a koncentrációs táborokban elkövetett és az azokon kívüli népirtás, valamint a zsidó és cigány emberek, illetve más üldözöttek között. A kifogást benyújtó szerint ez sértené az Alkotmány 70/A. § -ában foglalt jogegyenlőség elvét, illetve az 54. § (1) bekezdésében deklarált emberi méltósághoz való jogot.

2.2. A másodikként benyújtott kifogás négy körülménnyel tekintettel támadta az OVB határozatát. Az első szerint a „holokauszt” olyan idegen kifejezés, amelynek nincs pontosan körülírt, egyértelműen meghatározható jelentése, ezért a népszavazási kezdeményezésben feltett kérdés nem értelmezhető, azaz ellentmond az Nsztv. egyértelműségi követelményének.

A kérdést azért sem tartja egyértelműnek a kifogást előterjesztő, mert nincs pontosan meghatározva, hogy mit ért a kezdeményező népirtás alatt. Mivel az áldozatok száma ma is vitatott, a kérdezőnek azt is meg kellett volna határoznia, hogy hány áldozatot köteles elismerni büntetés terhe mellett a magyar állampolgár.

A „nyíltan felvállalva hirdeti” kifejezés tartalmát azért nem tartja világosnak, mert nem lehet tudni, hogy hol kell meghúzni a határt a magánbeszélgetés és a nyílt hirdetés között.

Végezetül röviden megjegyzi: a „Holokauszt”, mint tulajdonnév használata helytelen, illetve értelmezhetetlen.

## II.

### 1. Az Alkotmány felhívott rendelkezései:

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

„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.”

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

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

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

### 2. Az Nsztv. vonatkozó rendelkezése:

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

### 3. A Ve. alkalmazott szabályai:

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

- a) a jogszabálysértés megjelölését,
- b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

[...]

(5) Ha a kifogás elkésett, vagy nem tartalmazza a (2) bekezdés a)–c) pontjában foglaltakat, a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani. Ha a kifogás áttételére kerül sor, a kifogás határidőben történt benyújtásának vizsgálatakor azt az időpontot kell figyelembe venni, amikor az első választási bizottsághoz beérkezett.”

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

(...)

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

## III.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitele-

sítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2. Az Alkotmánybíróság előzetesen megvizsgálta, hogy a jelen ügyben előterjesztett kifogások megfelelnek-e a törvényi feltételeknek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásokat a törvényes határidőn belül [Ve. 130. § (1) bekezdés], és a kifogásra előírt tartalmi követelményeknek [Ve. 77. § (2) bekezdés] megfelelően nyújtották be. Ebből következően mindkét kifogás érdemi elbírálásra alkalmas.

3. A kifogások benyújtását követően az Országgyűlés elfogadta a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) módosításáról szóló 2010. évi XXXVI. törvényt (a továbbiakban: Törvény), amely az alábbiak szerint büntetni rendeli a holokauszt tagadását:

„1. § A Btk. a következő 269/C. §-sal és az azt megelőző alcímmel egészül ki:

»A holokauszt nyilvános tagadása

269/C. § Aki nagy nyilvánosság előtt a holokauszt áldozatának méltóságát azáltal sérti, hogy a holokauszt tényét tagadja, kétségbe vonja vagy jelentéktelen színben tünteti fel, büntetést követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.«

2. § Ez a törvény a kihirdetését követő harmincadik napon lép hatályba, az azt követő napon hatályát veszti.”

A Törvény elfogadásával alapvetően megváltozott az a jogszabályi háttér, amelyhez igazítottan a népszavazási kezdeményezést megfogalmazták, ezért a kérdés értelmezhetlenné vált.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatban értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt, a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre igen-nel vagy nem-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés

köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor vizsgálni kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség) [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 360–361.; 84/2008. (VI. 13.) AB határozat, ABH 2008, 695, 703.].

Az Alkotmánybíróság a jelen eljárásban megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés már nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének: a választópolgárok nem tudják megítélni, hogy milyen jogalkotást támogatnak, és eredményes népszavazás esetén a jogalkotó sem tudná meghatározni jogalkotási kötelezettsége tartalmát [ld. korábban: 51/2008. (IV. 24. AB határozat, ABH 2008, 502, 504.; 52/2008. (IV. 24. AB határozat, ABH 2008, 506, 508.; 53/2008. (IV. 24. AB határozat, ABH 2008, 510, 512–513.].

A fentiekben kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megsemmisítette a 297/2007. (VIII. 23.) OVB határozatot, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasította. Az OVB határozat megsemmisítésére tekintettel az Alkotmánybíróság a kifogások további részét érdemben nem vizsgálta.

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

Budapest, 2010. március 30.

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

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

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

*Dr. Balogh Elemér*  
alkotmánybíró helyett

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1131/H/2007.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 47. számában.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATA

### 27/2010. (III. 5.) AB határozat

#### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

#### h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Nagytarcsa Önkormányzat Képviselő-testületének a Nagytarcsai Önkormányzat tulajdonában lévő közterületek használatáról és annak rendjéről szóló, módosított – egységes szerkezetbe foglalt – 18/2005. (V. 25.) számú rendeletének 1. § 2. pontja „szolgalmi jog,” szövegrésze, 3. § 1. pontja „szolgalmi jogot kíván bejegyeztetni” szövegrésze, 3. § 3. pontja „(szolgalmi jog)” és „(közterület megváltási díjat)” szövegrészei, 3. § 5. pontja „szolgalmi jogosultság díját (egyszeri terület-megváltási díjat)” szövegrésze, 4. § címében a „szolgalmi jog bejegyzési” szövegrész, 1. sz. mellékletének „Egyszeri szolgalmi jog megváltás: Földben elhelyezett, vagy egyéb, nyomvonal jellegű létesítmény (villany, gáz, telefon, kábel TV, stb.), vezeték szolgalmi joggal, védőtávolsággal érintett – önkormányzati tulajdonú – területe után egyszeri, 150.-Ft/m<sup>2</sup> földterület megváltási (bérleti) díjat kell fizetnie a közmű kiépítés utáni tulajdonosának. Az összeg befizetése feltétele az Önkormányzat üzembe helyezéséhez szükséges hozzájárulásának. Szolgalmi jog (védőtávolság) megváltási (bérleti) díjat az Önkormányzati tulajdonba kerülő víz-, csatorna vezetékek után nem kell fizetni.” szövegrésze, 3. § 2. pontjának, továbbá 3. § 4. pontjának „(jegyző)” szövegrésze, 8. §-a, 9. §-a, 10. §-a törvénysértő, ezért azokat megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

#### I.

A Közép-Magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője – miután Nagytarcsa Önkormányzatának képviselő-testülete törvényességi észrevételével nem mindenben értett egyet – 2008. decemberében a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt hatáskörében eljárva az Alkotmánybírósághoz fordult. 2008. de-

cember 22-én kelt indítványában a hivatalvezető Nagytarcsa Önkormányzat Képviselő-testületének a Nagytarcsai Önkormányzat tulajdonában lévő közterületek használatáról és annak rendjéről szóló, módosított – egységes szerkezetbe foglalt – 18/2005. (V. 25.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) 1. § 2. pontja „szolgalmi jog,” szövegrésze, 3. § 1. pontja „szolgalmi jogot kíván bejegyeztetni” szövegrésze, 3. § 3. pontja „(szolgalmi jog)” és „(közterület megváltási díjat)” szövegrészei, 3. § 5. pontja „szolgalmi jogosultság díját (egyszeri terület-megváltási díjat)” szövegrésze, 4. § címében a „szolgalmi jog bejegyzési” szövegrész, 1. sz. mellékletének „Egyszeri szolgalmi jog megváltás: Földben elhelyezett, vagy egyéb, nyomvonal jellegű létesítmény (villany, gáz, telefon, kábel TV stb.), vezeték szolgalmi joggal, védőtávolsággal érintett – önkormányzati tulajdonú – területe után egyszeri, 150 Ft/m<sup>2</sup> földterület megváltási (bérleti) díjat kell fizetnie a közmű kiépítés utáni tulajdonosának. Az összeg befizetése feltétele az Önkormányzat üzembe helyezéséhez szükséges hozzájárulásának.

Szolgalmi jog (védőtávolság) megváltási (bérleti) díjat az Önkormányzati tulajdonba kerülő víz-, csatorna vezetékek után nem kell fizetni.” szövegrésze, 8. §-a, 9. §-a, 10. §-a, továbbá 3. § 2. pontjának, valamint 3. § 4. pontjának „(jegyző)” szövegrésze törvényellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

Törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva az indítványozó megállapította, hogy Nagytarcsa Önkormányzat Képviselő-testületének a Nagytarcsai Önkormányzat tulajdonában lévő közterületek használatáról és annak rendjéről szóló 18/2005. (V. 25.) számú rendeletének egyes rendelkezései felhatalmazás hiányában sértik az Ötv. 16. § (1) bekezdést, és ezáltal az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglaltakat. Ugyanakkor az indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogbiztonság sérelmét is megvalósulni véli azáltal, hogy az Ör. nem különíti el világosan a közterület használat szabályozásával összefüggésben a helyi önkormányzat közhatalmi jogköréhez, illetve tulajdonosi minőségéhez kapcsolódó szabályokat.

Az Ör. vonatkozásában a hivatalvezető törvényességi észrevételt tett, melyben felhívta a képviselő-testületet a törvénysértések kiküszöbölésére. A képviselő-testület a törvényességi észrevételt megtárgyalta, és a jegyzőkönyv tanúsága szerint 2008. július 2-án tartott ülésén az Ör.-t módosította, a 19/2008. (VII. 2.) rendeletével. A módosítással egységes szerkezetbe foglalt Ör. vizsgálatkor a hivatalvezető megállapította, hogy a képviselő-testület csak részben tett eleget a törvényességi észrevételben foglaltaknak, így az Alkotmánybírósághoz fordult.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:  
„44/A. § (...)

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

2. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény vizsgálatba bevont rendelkezése:

„2. §

(...)

13. Közterület: közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet a rendeltetésének megfelelően bárki használhat, és az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. Egyéb ingatlanoknak a közhasználat céljára átadott területrésze – az erről szóló külön szerződésben foglaltak keretei között – a közterületre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Közterület rendeltetése különösen: a közlekedés biztosítása (utak, terek), a pihenő és emlékhelyek kialakítása (parkok, köztéri szobrok stb.), a közművek elhelyezése.”

3. Az Ör. hivatkozott rendelkezései:

„3. §

A közterület használatának általános szabályai

1. Minden olyan természetes személy, jogi személyiség, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki (amely) Nagytarcsa közigazgatási területén a közterületként nyilvántartott földterületet, vagy annak egy meghatározott részét magáncélra igénybe kívánja venni, vagy azon munkát akar végezni, (szolgalmi jogot kíván bejegyeztetni) közterület használati engedélyt köteles kérni.

2. A közterület használati engedély kiadása, érvényességének meghosszabbítása, az esetleges díjkezdvezmény megállapítása ügyében a jegyző ezen rendelet előírásainak figyelembe vételével dönt.

3. A közterület használatáért a közterület használati engedély (szolgalmi jog) jogosultja közterület használati díjat, (közterület megváltási díjat) köteles fizetni.

4. A díjat – a közterület tényleges használatának időtartamára tekintet nélkül – az engedélyben rögzített időszakra előre kell megfizetni. Tartós (6 hónapot meghaladó) használat esetén a díj 6 hónapra előre, egy összegben fizetendő. A jegyző – a használó kérelmére, méltányosságból – más fizetési konstrukciót is megállapíthat –, melyet az engedélyben rögzíteni kell.

5. A közterület egyéb célú igénybevétele díját, a díjkezdvezményben részesíthetők körét, az adható díjkezdvezmény mértékét a Településfejlesztési Bizottság javaslata alapján a képviselő-testület határozza meg. A közterület használati díjat, szolgalmi jogosultság díját (egyszeri terület-megváltási díjat) jelen rendelet 1. sz. melléklete tartalmazza.

(...)

„4. §

Közterület használati, szolgalmi jog bejegyzési hozzájárulást, kell beszerezni:

(...)

„8. §

A közterület használatát biztosító szerződés közös meg egyezéssel történő megszüntetése esetén a jogosult által már befizetett használati díj időarányos részét vissza kell téríteni.”

„9. §

Építési munka végzéséhez szükséges közterület használati hozzájárulás érvénye a feltételek változatlan fennállása esetén, a meghosszabbítás idején érvényes díj időarányos megfizetése mellett hosszabbítható meg.”

„10. §

Nem hosszabbítható meg a hozzájárulás érvényessége, ha a feltételek változtak (területi besorolás, átminősítés, stb.), a kérelmező a lejárat után kéri a hosszabbítást, vagy közterület használati díj hátraléka van, vagy a közterületet az engedélytől eltérően használta.”

„1. sz. melléklet Nagytarcsa Önkormányzat Képviselőtestületének 18/2005.( V.25.) sz. rendelethez

(...)

Egyszeri szolgalmi jog megváltás:

Földben elhelyezett, vagy egyéb, nyomvonal jellegű létesítmény (villany, gáz, telefon, kábel TV, stb.), vezeték szolgalmi joggal, védőtávolsággal érintett – önkormányzati tulajdonú – területe után egyszeri, 150.-Ft/m<sup>2</sup> földterület megváltási (bérleti) díjat kell fizetni a közmű kiépítés utáni tulajdonosának. Az összeg befizetése feltétele az Önkormányzat üzembe helyezéshez szükséges hozzájárulásának.

Szolgalmi jog (védőtávolság) megváltási (bérleti) díjat az Önkormányzati tulajdonba kerülő víz-, csatorna vezetékek után nem kell fizetni.”

4. Az Ötv. vizsgálatba bevont rendelkezése:

„16. § (1) A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.”

## III.

Az indítvány megalapozott.

1. A helyi önkormányzatokat az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése, valamint az Ötv. 16. § (1) bekezdésében foglaltak alapján megilleti a magasabb szintű jogszabállyal nem ellentétes, helyi társadalmi viszonyokat szabályozó rendeletek alkotásának a joga. Ennek alapján fogadta el a helyi önkormányzat képviselő-testülete az Ör.-t, amely a Nagytarcsai Önkormányzat tulajdonában lévő közterületek használatának rendjét szabályozza. A közterület fogalmát az Ör. az épített környezet alakításáról és



védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 2. § 13. pontjában megfogalmazott definíciót megismételve határozza meg. Eszerint közterületnek minősül a „közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet a rendeltetésének megfelelően bárki használhat, és az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. Egyéb ingatlanoknak a közhasználat céljára átadott területrésze – az erről szóló külön szerződésben foglaltak keretei között – a közterületre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Közterület rendeltetése különösen: a közlekedés biztosítása (utak, terek), a pihenő és emlékhelyek kialakítása (parkok, köztéri szobrok stb.), a közművek elhelyezése”.

E definíció szerint a közterület olyan közhasználatú ingatlan, amely vagy az állami tulajdon kizárólagos tárgya, vagy a helyi önkormányzatok forgalomképtelen törzsvagyományának része; egyik rendeltetése az állam vagy az önkormányzat által ellátandó közfeladatok megvalósíthatósága feltételeinek biztosítása. A közterületek használatát illetően a jogalkotó alapvetően kétféle használati módot különböztet meg. Az egyik a közterületek közlekedési célú, a másik a nem közlekedési célú használata. A közterületnek minősülő ingatlanok közül kizárólag a közutak közlekedési és nem közlekedési célú használatát érintően alkotott a jogalkotó törvényi szintű szabályozást (ld.: a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény), a közutak mindenki számára történő zavartalan, biztonságos használatát biztosítandó. A közutakon kívül az egyéb közterületek használata feltételeinek megállapítása a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozik. Az Étv. 12. § (5) bekezdésének *c)–d)* pontjai a helyi önkormányzatok esetében a szabályozási terv kötelező tartalmi elemeként, az Étv. 14. § (5) bekezdés *c)* és *d)* pontjai pedig a fővárosi önkormányzat szabályozási keretvéneke kötelező elemeként határozzák meg a köz-, illetve egyéb területek elkülönítését, valamint a közterületek rendeltetésének (pl. közút, köztér, közpark stb.) megjelölését. A közterület-használat szabályait az önkormányzat – ahogyan azt az Alkotmánybíróság már 1256/H/1996. AB határozatában (ABH 1996, 789, 798.) is hangsúlyozta – nem tulajdonosi jogkörében eljárva, hanem a helyi közhatalom gyakorlójaként állapítja meg, mivel a helyi önkormányzatoknak a közterület-használat szabályozásának kialakítása során a tulajdonosi érdekeken túlmenően közérdekű célokat is érvényre kell juttatniuk. Ezen közérdekű célok elsősorban – ahogyan azt az Alkotmánybíróság 46/B/1996. AB határozatban is megfogalmazta – a városrendezési tervek előírásainak érvényesítése, a városképi, műemlékvédelmi, közegészségügyi, köztisztasági, kereskedelmi, turisztikai stb. szempontok mérlegelésével a lakosság igényeinek kielégítése. (ABH 1996, 753, 755.) Mindezeket figyelembe véve a közterület-használat jogi szabályozása alapvetően közjogi, közigazgatási jellegű. A jogviszony, amelyet a közigazgatási jog szabályai határoznak meg – olyan kétpólusú jogviszony, amelynek egyik oldalán a helyi önkormányzat, má-

sik oldalán a közterület-használója áll. A helyi szabályozás kialakítása során az önkormányzat arról dönthet, hogy a helyi önkormányzat és a közterület használója között létrejövő jogviszonyt közigazgatási hatósági jogviszonyként – vagyis a közterület-használatot önkormányzati hatósági ügynek tekintve – szabályozza, vagy közigazgatási szerződésen alapuló jogviszonyként, esetleg a kettő kombinációjaként.

A helyi képviselő-testület az Ör.-ben azon közterület-használóknak, akik a közterületet az Ör. 4. §-ában taxatív felsorolt célra kívánják használni közterület-használati hozzájárulás beszerzési kötelezettséget ír elő. Nagytarcsa Önkormányzatának képviselő-testülete tehát önkormányzati hatósági ügyként szabályozza az önkormányzati tulajdonú közterületek magáncélra vagy építési munkák végzése céljából történő használatát.

Az Ör. 8. §-a, 9. §-a, és 10. §-a azonban ezen szabályozási koncepcióba be nem illeszthető módon a közterület használatát biztosító szerződésről szól. Az Ör.-ből nem derül ki, hogy ennek a közterület használatát biztosító szerződésnek mi a tartalma: kik, milyen feltétellel kötik, tekintettel arra, hogy a fent megjelölt rendelkezések kivételével az Ör. mindenhol közterület használati hozzájárulásról szól.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság alkotmányos elvét, és az annak szerves részét képező jogbiztonság követelményét. 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 [26/1992. (IV. 30.) AB határozat; ABH 1992, 135, 142.]. A normavilágosság sérelme miatt alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak. [Pl. 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.; 10/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 130, 135–136.; 1063/B/1996. AB határozat, ABH 2005, 722, 725–726.; 381/B/1998. AB határozat, ABH 2005, 766, 769.]

Ennek a követelménynek – az előbbieket szerint – a „közterület használatát biztosító szerződés” fogalom használata az Ör.-ben nem felel meg, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 8. §-a, 9. §-a és 10. §-ában szereplő, az Ör. szabályozási koncepciójába nem illeszthető „közterület használatát biztosító szerződés”, mint ez esetben a jogalkotó által meg nem határozott és így a szabályozás szempontjából értelmezhetetlen fogalom sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság követelményét. Így a az Ör. 8. §-át, 9. §-át és 10. §-át megsemmisítette.

2. Az indítványozó ugyancsak törvénysértőnek, az Ötv. szabályaival ellentétesnek és így az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközőnek találja, hogy a közterület-használati engedéllyel kapcsolatos eljárásnál a hatáskör címzettjeként az Ör. 3. § 2. és 4. pontja a jegyzőt (zárójelben) és a polgármestert egymás mellett jelöli meg.

Az Alkotmánybíróság jelen határozata 1. pontjában arra a megállapításra jutott, hogy az Ör.-ben szabályozott közterület-használati engedély megadása, illetve az ezzel kapcsolatos eljárás az Ör. választott szabályozási koncepciója szerint önkormányzati hatósági ügynek minősül. Az önkormányzati hatósági ügyek az önkormányzati ügyek olyan sajátos csoportját alkotják, amelyeknek címzettje az Ötv. rendelkezései értelmében főszabály szerint a képviselő-testület, vagy annak felhatalmazása alapján – átruházott hatáskörben – a képviselő-testület bizottsága, társulása, a polgármester (főpolgármester), a kisebbségi önkormányzat testülete vagy a részönkormányzat testülete. Önkormányzati hatósági jogkört az Országgyűlés törvényben, vagy a helyi képviselő-testület rendeletében állapíthat meg. A jelen esetben az önkormányzati hatósági jogkört az Ör. állapítja meg. E hatósági ügycsoportoknál a hatáskör címzettje a jegyző az Ötv. értelmében a fent hivatkozottak szerint nem lehet; a jegyző a hatósági ügycsoportok közül kizárólag államigazgatási hatósági ügyekben járhat el.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 3. § 2. pontjának és 3. § 4. pontjának „(jegyző)” szövegrésze törvénysértő, s így egyben az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütköző, ezért azokat megsemmisítette.

3. Végül az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a közművek elhelyezése esetére az Ör.-ben előírt szolgalmi jog alapítása, illetve az ahhoz kapcsolódó szolgalmi jog megváltási díjfizetési kötelezettség előírása az indítványozó állításának megfelelően törvénysértő-e.

Az Ör. hatálya, annak 1. § (2) bekezdése értelmében azokra a jogalanyokra nézve állapít meg jogokat és kötelezettségeket, akik a Nagytarcsai Önkormányzatának tulajdonában álló közterületeket használatba kívánják venni, illetve azon valamilyen munkát akarnak végezni, továbbá akik a közterület használatát valamilyen formában (szolgalmi jog, telepítési tilalom, védőtávolság) korlátozni kívánják. A közterületen folytatni kívánt tevékenység figyelembe vételével az Ör. 1. számú melléklete közterület használati díjakat állapít meg. Az Ör. 1. számú melléklete földterület megváltási díj jogcímen a „[f]öldben elhelyezett, vagy egyéb, nyomvonal jellegű létesítmény (villany, gáz, telefon, kábel TV, stb.), vezeték szolgalmi joggal, védőtávolsággal érintett – önkormányzati tulajdonú –területe után” egyszeri fizetési kötelezettséget (szolgalmi jog megváltási díjat) ír elő a kiépítés utáni tulajdonosnak, szolgalmi jog jogosultjának.

Az Étv. fentebb idézett közterület definíciójából [Étv. 2. § 13. pont] következően a közterület rendeltetése többek

között a közösségi igényeket kiszolgáló közművek elhelyezésének biztosítása. Az Étv. ezen értelmező rendelkezése egyértelműen kifejezésre juttatja, hogy a közművek elhelyezésére kifejezetten a közterület – függetlenül attól, hogy az állami vagy önkormányzati tulajdonban tárgya-e – szolgál.

A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény „Építési engedélyezési eljárások idegen ingatlanon” címet viselő fejezete (121. § – 132. §) szabályozza, hogy a hálózati engedélyes közcélú hálózat idegen ingatlanon történő építése céljából milyen jogokat (előmunkálati jog, a vezetékJog, a használati jog), milyen feltételek fennállása esetén kérhet. A 136. § (3) bekezdése pedig ezen jogok megszűnése esetére előírja, hogy az előmunkálati jog, illetve a bejegyzett jog jogosultja köteles az ingatlan eredeti állapotát, vagy ha ez nem megállapítható, művelési ágának megfelelő állapotát helyreállítani, illetve ha ez utóbbi sem lehetséges, kártalanítást nyújtani.

A földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (a továbbiakban: Fgtv.) 90. §-a, tekintettel arra, hogy a szállító-vezetékek, a földalatti gáztárolók, valamint az elosztó- és a célvezetékek, továbbá ezek tartozékai létesítését a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Bt.) rendelkezései szerint a bányafelügyelet engedélyezi, úgy rendelkezik, hogy ezeknek a bányászati létesítményeknek idegen ingatlanon történő elhelyezésére, az idegen ingatlanok tulajdon és használati jogának korlátozására, biztonsági övezetének megállapítására a Bt. szabályait kell alkalmazni. A Bt. 32. § (4) bekezdése szerint a vezeték nyomvonalát úgy kell kijelölni és megtervezni, hogy az lehetőleg közterületen haladjon és a lehető legkisebb mértékben érintsen termőföldet vagy egyéb nem köztulajdonban lévő ingatlant. Ugyanezen § (5) bekezdése kifejezetten rendelkezik arról, hogy közútra, közterületre, vasúti pályára, folyóvizek, csatornák területére bányászati célú szolgalmat alapítani nem lehet. Az említett területeket érintő biztonsági övezet megállapítása esetén az érdekelt szervek a műszaki-biztonsági szabályoknak, illetve szabványoknak megfelelő megállapodást kötnek. A Bt. 38/A. §-a taxatív meghatározza, hogy idegen ingatlan használatára az engedélyes milyen jogokat kérhet, illetve rendelkezik az engedélyest terhelő kötelezettségekről is, illetve felhatalmazza a Kormányt a felszíni ingatlanok korlátozására vonatkozó jogok tartalmával, engedélyezésével, megszűnésével és a kártalanítással kapcsolatos részletes szabályok kidolgozására.

Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény ingatlanhasználatra vonatkozó szabályai tartalmaznak rendelkezést a helyi önkormányzat tulajdonában lévő közterületen történő elektronikus hírközlési építmény elhelyezéséről. Ilyen építmény önkormányzati tulajdonú közterületen akkor helyezhető el, ha e célra állami tulajdonban lévő közterület nem áll rendelkezésre, vagy ez utóbbin műszaki okból, illetőleg jogszabály tiltó rendelkezése miatt az elhelyezés nem lehetséges. A helyi önkormányzat a lé-



tesítmény önkormányzati tulajdonú közterületen való elhelyezéséhez szükséges tulajdonosi hozzájárulást és területhasználati engedélyt köteles megadni, annak megadását csak akkor tagadhatja meg, ha a tulajdonosi hozzájárulás megadása különös méltánylást érdemlő települési vagy lakossági érdeket sértene, illetve, ha a területhasználati engedély megadása jogszabályban foglalt tilalomba ütközne.

Az Ötv. 16. § (1) bekezdése értelmében a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot. A jelen esetben a más tulajdonában lévő ingatlanok közérdekű szervek általi használatának terjedelméről a fentebb megjelölt ágazati jogszabályok rendelkeznek. E törvények a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek nem adnak felhatalmazást rendeleti szintű szabályok alkotására, így a képviselő-testület a jelen esetben az Ötv. 16. § (1) bekezdésében foglalt rendeletalkotási hatáskörét túllépte.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 1. § 2. pontja „szolgalmi jog” szövegrésze, 3. § 1. pontja „szolgalmi jogot kíván bejegyeztetni” szövegrésze, 3. § 3. pontja „szolgalmi jog” és „közterület megváltási díjat” szövegrészei, 3. § 5. pontja „szolgalmi jogosultság díját (egyszeri terület-megváltási díjat)” szövegrésze, 4. § címében a „szolgalmi jog bejegyzési” szövegrész, 1. sz. mellékletének „Egyszeri szolgalmi jog megváltás:

Földben elhelyezett, vagy egyéb, nyomvonal jellegű létesítmény (villany, gáz, telefon, kábel TV stb.), vezeték szolgalmi joggal, védőtávolsággal érintett – önkormányzati tulajdonú – területe után egyszeri, 150 Ft/m<sup>2</sup> földterület megváltási (bérleti) díjat kell fizetnie a közmű kiépítés utáni tulajdonosának. Az összeg befizetése feltétele az Önkormányzat üzembe helyezéshez szükséges hozzájárulásának.

Szolgalmi jog (védőtávolság) megváltási (bérleti) díjat az Önkormányzati tulajdonba kerülő víz-, csatorna vezetékek után nem kell fizetni.” szövegrészei törvénytörtek, így azokat megsemmisítette.

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

Budapest, 2010. március 2.

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1438/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 32. számában.

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZÉTETT VÉGZÉSE

### 26/2010. (III. 4.) AB végzés

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 411/2009. (X. 8.) OVB határozata ellen benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzését a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### I n d o k o l á s

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 411/2009. (X. 8.) OVB határozatában megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepel: „*Egyetért-e Ön azzal, hogy magyar vízmű, magyar vízi-közmű, magyar vízi-közművet kiszolgáló Magyarországon lévő kút, és Magyarországon lévő termálkút csak a Magyar Állam és a magyar önkormányzatok tulajdonában lehessen?*”

Az OVB határozatának indokolásában azt állapította meg, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továb-

biakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének. Az OVB utalt az Alkotmánybíróság 52/2001. (XI. 29.) AB határozatára, melyben megállapította, hogy ha a kérdés több olyan alkérdésből áll, amelyek ellentmondanak egymásnak, amelyek egymáshoz való viszonya nem egyértelmű, vagy amelyek nem következnek egymásból, illetve amelyek tartalmilag egymáshoz nem kapcsolódnak, nemcsak az Nsztv. 13. § (1) bekezdése sérül, hanem csorbul az Alkotmány 2. § (2) bekezdésén alapuló népszavazáshoz való jog is. (ABH 2001, 399, 405.) Az OVB indokolása szerint a tárgyalta népszavazási kezdeményezés nem felel meg ezeknek a kritériumoknak.

2. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése értelmében: „Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.”

Az OVB határozatának közzétételére a Magyar Közlöny 2009. október 8-án megjelent, 2009. évi 143. számában került sor. Az OVB határozatával szemben a népszavazás kezdeményezője – jogi képviselője útján – kifogást nyújtott be, amely 2009. október 26-án, – a határozat közzétételétől számított tizennyolcadik napon – érkezett az OVB-hez, és 2009. október 27-én az Alkotmánybíróságra.

Az Alkotmánybíróság korábbi, 36/2004. (X. 6.) AB végzésében rámutatott arra, hogy a Ve. 4. § (3) bekezdése értelmében – a törvényben szabályozott más határidőkhöz hasonlóan – az OVB határozata elleni kifogás benyújtására megállapított határidő is „jogvesztő” és a határidő utolsó napján 16 órakor jár le. A Ve. 4. § (4) bekezdése szerint a napokban megállapított határidőket a naptári napok szerint kell számítani. A Ve. 116. §-ának és a 77. § (1) bekezdésének együttes alkalmazásával az is megállapítható, hogy a kifogás „megérkezése” számít a benyújtás időpontjának. (ABH 2004, 1015.) Mindezek alapján megállapítható, hogy az OVB határozata elleni kifogás legkésőbb 2009. október 23-án érkezhetett volna meg határidőben az

OVB-hez. [Lásd: 86/2008. (VI. 13.) AB határozat, ABH 2008, 1555, 1556.]

A Ve. 77. § (5) bekezdése alapján a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani, ha az elkésett, vagy nem tartalmazza a (2) bekezdés a)–c) pontjában foglaltakat.

Az Alkotmánybíróság fentieket figyelembe véve megállapította, hogy a 411/2009. (X. 8.) OVB határozat ellen benyújtott kifogás elkésett, mert az a törvényben meghatározott határidő lejárta után érkezett meg. Ezért az Alkotmánybíróság a kifogást a Ve. 77. § (5) bekezdésében, 116. § -ában és 130. § (1) bekezdésében foglaltak, valamint az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § d) pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

A kifogás érdemi vizsgálat nélküli visszautasítása következtében az OVB határozata változatlanul hatályban marad.

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

Budapest, 2010. március 2.

*Dr. Holló András* s. k.,  
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

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

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1135/H/2009.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 31. számában.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI

### 604/B/2001. 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 :

1. Az Alkotmánybíróság a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 23. § (3) bekezdése *a)* és *b)* pontjainak – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, valamint az Alkotmány 54. § (1) bekezdésére alapított – alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet 9/B. § (1) bekezdésének, a 10. § (1), (2) és (3) bekezdéseinek, valamint a 2. és 3. számú mellékleteinek – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, valamint az Alkotmány 54. § (1) bekezdésére alapított – alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyebekben visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

1. Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) 23. § (2) bekezdésének *a)* és *b)* pontjai, valamint a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 10. § (1)–(2) bekezdései, továbbá az R. 4. számú melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére.

Mindkét indítvány abban látja a kifogásolt rendelkezések alkotmányellenességét, hogy a fogyatékosági támogatásra, az emelt összegű családi pótlékra és a vakok személyi járadékára nem válhat egyidejűleg jogosulttá ugyanazon személy; így a fogyatékosági támogatásra csak az a személy szerezhethet jogosultságot, aki – amennyiben magasabb összegű családi pótlékban vagy vakok személyi járadékában részesül – utóbbi ellátásáról lemond. Az indítvá-

nyok érvelése szerint mind a vakok járadéka, mind az emelt összegű családi pótlék az Alkotmány által védett, szerzett szociális jogok. Aggályosnak vélik továbbá az indítványozók, hogy nem törvény szünteti meg ezen ellátások folyósíthatóságát, hanem a jogosultnak kell „kötelezően” a kormányrendeletben meghatározott tartalommal lemondani róluk.

Az indítványozók a jogosultságról való szerintük „kötelező” lemondással sérülni vélik az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe foglalt, a jogosultak emberi méltósághoz való jogait; továbbá kérik az Alkotmánybíróságtól annak vizsgálatát, hogy a támadott rendelkezések megfelelnek-e „a megkülönböztetést tiltó és a jogegyenlőséget garantáló alaptételeknek”.

Mindkét indítványozó alkotmányellenesnek vélte továbbá, hogy az R. 10. § (1) bekezdése alapján a magasabb összegű családi pótlékról nem az arra jogosult személynek, hanem közeli hozzátartozójának kell lemondania (mivel a két ellátásra nem feltétlenül azonos személy válik jogosulttá), ezért álláspontjuk szerint ezzel sérül az Alkotmány 54. § (1) bekezdése, az Alkotmány 8. §-a, továbbá hivatkoztak az Alkotmány 56. §-ának sérelmére is.

Az indítványozók felsorolásszerűen megjelölték továbbá indítványaikban az Alkotmány Preambulumát, az 1. §-át, a 2. §-át, a 7. § (1) és (2) bekezdéseit, a 15. §-át, a 17. §-át, az 56. §-át, a 67. §-át, a 70/A. §-át, a 70/D. § (1) bekezdését, a 70/E. (1) és (2) bekezdéseit, a 70/I. §-át, valamint a 70/K. §-át, ezekre nézve azonban alkotmányos indokokat nem jelöltek meg.

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

3. Az indítványok benyújtását követően a Fot. jelen ügyben érintett 23. § (2) bekezdésének számozását az egészségügyet, a gyógyszerellátást, a szociális ellátást érintő egyes törvények jogharmonizációs célú, valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény, továbbá a társadalombiztosítási járulékfizetéssel és az egészségügyi hozzájárulással kapcsolatos törvények módosításáról szóló 2001. évi LXX. törvény 39. § (1) bekezdése módosította. Míg a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet, valamint a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtására kiadott 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló 21/2003. (II. 25.) Korm. rendelet 2. §-a

az R-t 2003. március 1-jével 9/B. §-szal egészítette ki, melyet a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével, valamint a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról és hatályon kívül helyezéséről szóló 182/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet 189. § (4) bekezdése új szöveggel állapított meg. Míg az R. 10. § (1) bekezdését a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével, valamint a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról és hatályon kívül helyezéséről szóló 182/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rm.) 189. § (8) bekezdése 2009. október 1-jével új szöveggel állapított meg, ez alapján a fogyatékosági támogatás iránti kérelmet a 2. számú melléklet tartalmazza; míg az R. 10. § (2) és (3) bekezdéseit az Rm. 190. §-a 2009. október 1-jével módosította. Mivel ezek a módosítások az indítványokban felvetett alkotmányossági problémákat érdemben nem befolyásolták, az Alkotmánybíróság a vizsgálatot a Fot. 23. § (3) bekezdésére, valamint az R. 9/B. § (1) bekezdése, a 10. §-nak elbíráláskor hatályos (1)–(3) bekezdései, továbbá annak 2. és 3. számú mellékletei vonatkozásában folytatta le.

4. Az Alkotmánybíróság beszerezte a szociális és családgügyi miniszter véleményét.

### III.

1. Az Alkotmány indítványokkal érintett rendelkezései:

„1. § Magyarország: köztársaság.”

„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.

(2) A jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

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

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

„17. § A Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik.”

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

„56. § A Magyar Köztársaságban minden ember jogképes.”

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

„70/K. § Az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a kötelesek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.”

2. A Fot. indítványokkal támadott, az indítványok benyújtásakor hatályos 23. § (2) bekezdése:

„Fogyatékosági támogatásra nem jogosult az a súlyosan fogyatékos személy, aki

a) vakok személyi járadékában,

b) magasabb összegű családi pótlékban részesül.”

3. A Fot. indítványok elbírálásakor hatályos 23. § (3) bekezdése:

„Fogyatékosági támogatásra nem jogosult az a súlyosan fogyatékos személy, aki

a) vakok személyi járadékában,

b) magasabb összegű családi pótlékban részesül.”



4. Az R. indítványokkal támadott, az indítványok benyújtásakor hatályos rendelkezései:

„10. § (1) A magasabb összegű családi pótlékban vagy vakok személyi járadékában (a továbbiakban együtt: egyéb ellátás) részesülő személy fogyatékosági támogatásra csak akkor szerezhethet jogosultságot, ha az egyéb ellátásáról lemond.

(2) Amennyiben az igénylő az igénybejelentés szerint az (1) bekezdésben foglalt ellátás(ok)ban részesül, a TÁH – a súlyos fogyatékoság fennállása esetén – a minősítés eredményéről a fogyatékosági támogatás várható összegének megjelölésével tájékoztatja az igénylőt. A tájékoztatással egyidejűleg a TÁH a 4. számú melléklet szerinti nyilatkozat megküldésével felhívja az igénylő figyelmét arra, hogy a fogyatékosági támogatásra irányuló igény fenntartásáról – a megjelölt határidőn belül – nyilatkozzon.

(3) A TÁH a 4. számú mellékletben foglalt nyilatkozatot megküldi az egyéb ellátást folyósító szervnek azzal, hogy az ellátás folyósítását haladéktalanul szüntesse meg, és a megszüntetés napjáról tájékoztassa a TÁH-t. Ilyen esetben a TÁH a fogyatékosági támogatásra való jogosultságot az egyéb ellátás folyósításának megszüntetését követő hónap első napjától állapítja meg.”

„4. számú melléklet  
a 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelethez

*Nyilatkozat  
a fogyatékosági támogatás igénybevételéhez*

Iktatószám:

Alulírott nyilatkozom, hogy a fogyatékosági támogatásra való jogosultságom megállapításával egyidejűleg a

- vakok személyi járadékára,
- magasabb összegű családi pótlékra

való jogosultságomról lemondok, ezen ellátások megszüntetését

- 2001. július 1-jétől,
- a fogyatékosági támogatás folyósításának kezdő időpontjától

kérem.

Kiállítás helye, kelte: .....

.....  
aláírás”

5. Az R. indítványokkal támadott, az indítványok elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„9/B. § (1) A vakok személyi járadékában részesülő látási fogyatékos személy fogyatékosági támogatásra csak akkor szerezhethet jogosultságot, ha a vakok személyi járadékára való jogosultságáról lemond. A fogyatékosági támogatás iránti kérelmet a 3. számú melléklet szerinti adattartalmú, a Magyar Államkincstár által rendszeresített nyomtatványon vagy elektronikus úrlapon kell előterjeszteni.

(2) A Fot. 23/A. §-a (2) bekezdésének *a)* pontja szerinti esetben a támogatás iránti kérelemhez a háziorvos által kiállított orvosi beutalót, valamint orvosi dokumentációt mellékelni nem kell.

(3) A Fot. 23/A. §-a (2) bekezdésének *b)* pontja szerinti esetben a támogatás iránti kérelemhez kizárólag a háziorvos által kiállított orvosi beutalót kell mellékelni. Az orvosi beutalóban a háziorvos

*a)* feltünteti a kérelmező látási képességének a mértékét,

*b)* véleményt ad a kérelmező önkiszolgálási képességének minősítéséhez,

*c)* nyilatkozik arról, hogy ha az önkiszolgálási képesség megállapításához a kérelmező személyes vizsgálata szükséges, a vizsgálatot a kérelmező lakóhelyén, tartózkodási helyén vagy a vizsgálatot végző szervnél indokolt-e elvégezni.”

„10. § (1) A magasabb összegű családi pótlékban részesülő személy fogyatékosági támogatásra csak akkor szerezhethet jogosultságot, ha a magasabb összegű családi pótlékra való jogosultságáról lemond. Ebben az esetben a fogyatékosági támogatás iránti kérelmet a 2. számú melléklet szerinti adattartalmú, a Magyar Államkincstár által rendszeresített nyomtatványon vagy elektronikus úrlapon kell előterjeszteni.

(2) Az Igazgatóság a kérelmező bejelentése, nyilatkozata alapján – a súlyos fogyatékoság fennállása esetén – intézkedik a magasabb összegű családi pótlék folyósításának megszüntetéséről.

(3) A súlyos fogyatékoság fennállása esetén a fogyatékosági támogatás a kérelmezőt a kérelem benyújtása hónapjának első napjától illeti meg azzal, hogy a fogyatékosági támogatásra való jogosultság megállapításának és a magasabb összegű családi pótlék megszüntetésének időpontja közötti időtartamra a két ellátás közötti különbözet összegét egy összegben kell kifizetni a kérelmező számára. A különbözet kiutalására a fogyatékosági támogatás folyósításának megkezdésével egyidejűleg kerül sor.”

„2. számú melléklet  
a 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelethez

*Fogyatékosági támogatás iránti kérelem tartalma*

1. A kérelem tárgya: fogyatékosági támogatás megállapítása vagy az állapotrosszabbodás miatt a támogatás mértékének módosítása.

2. A kérelmező azonosítása és a kérelem elbírálása érdekében szükséges személyes adatok:

*a)* természetes személyazonosító adatai,

*b)* állampolgársága vagy bevándorolt, letelepedett, menekült jogállása,

*c)* TAJ-száma,

*d)* lakóhelye, tartózkodási helye, továbbá

*e)* ha gondnokság alatt áll, a gondnok neve, címe.

3. Annak megjelölése, hová kéri a kérelmező a fogyatékosági támogatás folyósítását.

4. A kérelmező nyilatkozata arról, hogy

- a) vakok személyi járadékában nem részesül,
- b) magasabb összegű családi pótlékban részesül-e, és ha igen, akkor arról való nyilatkozata, hogy erről lemond, valamint
- c) a támogatást folyósító szervnek 15 napon belül bejelent minden olyan, a körülményeiben bekövetkezett változást, amely a támogatásra való jogosultságot vagy annak folyósítását befolyásolja.

5. Mellékletek:

- a) orvosi beutaló,
- b) a fogyatékoságot igazoló orvosi dokumentáció.”

„3. számú melléklet

a 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelethez

*Vakok személyi járadékában részesülő személy fogyatékosági támogatás iránti kérelmének tartalma*

1. A kérelem tárgya:

- a) a vakok személyi járadékára való jogosultságról történő lemondás és az alacsonyabb mértékű fogyatékosági támogatás megállapítása és folyósítása iránti kérelem vagy
- b) a vakok személyi járadékára való jogosultságról történő lemondás és a magasabb mértékű fogyatékosági támogatás megállapítása és folyósítása iránti kérelem.

2. A kérelmező azonosítása és a kérelem elbírálása érdekében szükséges személyes adatok:

- a) természetes személyazonosító adatai,
- b) állampolgársága vagy bevándorolt, letelepedett, menekült jogállása,
- c) TAJ-száma,
- d) lakóhelye, tartózkodási helye, továbbá
- e) ha gondnokság alatt áll, a gondnok neve, címe.

3. Annak megjelölése, hová kéri a kérelmező a fogyatékosági támogatás folyósítását.

4. A kérelmező nyilatkozata arról, hogy

- a) magasabb összegű családi pótlékban nem részesül,
- b) a támogatást folyósító szervnek 15 napon belül bejelent minden olyan, a körülményeiben bekövetkezett változást, amely a támogatásra való jogosultságot vagy annak folyósítását befolyásolja, valamint
- c) az 1. pont b) alpontja szerinti esetben vállalja a szakértői vizsgálatot végző szervvel való együttműködést.

5. Mellékletek: az 1. pont b) alpontja szerinti esetben orvosi beutaló.”

6. A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.) indítványokkal érintett rendelkezése:

„7. § (1) Családi pótlékre jogosult

(...)

d) a tizennyolcadik életévét betöltött tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személy, feltéve, ha utána tizennyolcadik életévének betöltéséig magasabb összegű családi pótlékot folyósítottak”.

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy megállapítható-e a Fot. 23. § (3) bekezdésének, az R. 9/B. § (1) bekezdésének, a 10. § (1)–(3) bekezdéseinek, továbbá az R. 2. és 3. számú mellékleteinek alkotmányellenessége a szerzett jogok sérelme miatt, illetőleg a kifogásolt rendelkezések alapján keletkezett-e olyan váromány, amely a szerzett jogokkal azonos védelmet élvez.

1.1. A Fot. létrejöttének a törvény indokolása alapján ketős jogpolitikai indoka volt: egyrészt összhangot teremteni a hazai szabályozás és a magyar részvétel szempontjából fontos nemzetközi szervezetek (Európai Unió, Európa Tanács, ENSZ) fogyatékosok jogairól szóló egyezményei és ajánlásai között; másrészt a korábbi rugalmatlan ellátó intézményrendszer átalakítása, ennek keretében a rehabilitáció, továbbá az ellátások újraszabályozásának első lépéseként a súlyos fogyatékosággal élő állampolgárok új, hatékonyabb ellátási formájának bevezetése. A fogyatékosági támogatás a súlyosan fogyatékos személy esélyegyenlőségét elősegítő, havi rendszerességgel járó pénzbeli juttatás, mely nem függ a jogosult jövedelmének nagyságától. A Fot. 23. §-a a jogosultak körét a súlyos fogyatékoságnak mint biológiai állapotnak a felsorolásával határozza meg.

Az új ellátás bevezetésével – mint a hasonló funkciót betöltő jövedelem-kiegészítő jellegű ellátás – az egyes munkaügyi és szociális törvények módosításáról szóló 1999. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 58. § (5) bekezdése alapján 2001. június 30-át követő időponttól a vakok személyi járadékára való új jogosultság nem állapítható meg, míg azoknak a személyeknek, akiknek a vakok személyi járadékára való jogosultságát 2001. július 1-jei időpont előtt állapították meg, az ellátást változatlanul tovább kell folyósítani.

Az indítványozó által kifogásolt, jelenleg a Fot 23. § (3) bekezdésébe foglalt rendelkezések alapján az a súlyosan fogyatékos személy, aki vakok személyi járadékában, vagy magasabb összegű családi pótlékban részesül, nem jogosult fogyatékosági támogatásra. Ez esetben az R. 9/B. § (1) bekezdése, illetve 10. §-ának (1)–(3) bekezdései alapján a vakok személyi járadékában részesülő látási fogyatékos személy, valamint a magasabb összegű családi pótlékban részesülő személy csak akkor szerezhethet jogosultságot, ha az előbbi ellátásokról lemond, azaz a jogosult választása dönti el (ha mindkét ellátásra való jogosultság feltételeinek megfelel), hogy melyik szociális ellátási formát kívánja igénybe venni. Amennyiben a fogyatékosági támogatást választja ellátásként, úgy – az R. 2., illetve 3. melléklete szerinti adattartamú – kérelmet kell a Magyar Államkincstárnak a rendeletben meghatározott formában (nyomtatványon vagy elektronikus úrlapon) előterjesztenie, melyben a másik ellátásról lemond.

1.2. Az indítványozók a szerzett jog sérelmét abban látják, hogy a fentiekben megjelölt két szociális ellátást nem



lehet egyidejűleg igénybe venni, így a fogyatékosági támogatásra való jogosultsághoz – a fentiek szerint – a vakok személyi járadékáról, illetve a magasabb összegű családi pótlékról le kell mondani. Az indítványozók álláspontja szerint az ellátásról való lemondás, illetve az, hogy a fogyatékosági támogatás mellett nem válhat egyidejűleg jogosulttá mindkét szociális ellátásra az a személy, aki mindkét ellátási forma jogosultsági feltételeinek megfelel, a szerzett jogok védelmébe ütközik.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „A jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljesezésbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását.” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 81.] „A szerzett jogok megvonása sérti a jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvét.” [11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991, 34, 35.]

Az Alkotmánybíróság több határozatában utalt azonban arra, hogy „a jogbiztonság és a szerzett jog alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályokkal megváltoztatni [515/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 976, 977.; 495/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1382, 1390.].

Az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való jogot rögzítő alkotmányi rendelkezés értelmezése során a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatában megállapította – többek között –, hogy az államnak a polgárai felé fennálló, az Alkotmány szociális biztonsághoz való jogot rögzítő 70/E. §-ából eredő kötelezettségei az Alkotmányban általános jelleggel szerepelnek, és nem jelentenek alanyi jogot egy bizonyos meghatározott jövedelem megszerzéséhez, vagy ellátásban való részesüléshez (600/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 671, 672.). Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogalkotó nagy szabadsággal rendelkezik a szociális tárgyú szabályok alkotása terén. E szabadságot azonban korlátozhatja a társadalom mindenkor helyzete, s végső soron határait megszabják az Alkotmány rendelkezései. A jogalkotó tehát a gazdaság helyzetére, az ellátórendszerek teherbíráására tekintettel alakíthatja a szociális ellátások körét mindaddig, amíg valamely az Alkotmányban rögzített elv (például a diszkrimináció tilalmának elve) nem sérül. Ebből eredően a rászorultaknak csak arra van alapvető joguk, hogy az ellátás iránti igényük elbírálása azonos szempontok alapján, tárgyilagosan, hátrányos megkülönböztetés nélkül, az elbírálásra vonatkozó eljárási szabályok korrekt alkalmazásával történjen [26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 200.; 292/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 874, 876–877.; 137/B/1999. AB határozat, ABH 2001, 1054, 1056.; 953/B/1998. AB határozat, ABH 2002, 867, 870.; 727/B/1999. AB határozat, ABH 2003, 1124, 1127; 65/B/2002. AB határozat, ABH 2004, 1589, 1593.].

Az Alkotmánybíróság a 32/1998. (VI. 25.) AB határozata megállapította: „az Alkotmány 70/E. §-ában meghatá-

rozott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához” (ABH 1998, 252.). A fentiekben megfogalmazott szociális biztonsághoz való jog azonban nem értelmezhető akként, hogy az államnak a polgárai felé fennálló ezen kötelezettsége folytán az állampolgárnak konkrét, egyes ellátásra való jogosultsága (így a jelen ügyben kifogásoltak alapján vakok személyi járadékában való részesülésre való jogosultsága, vagy akár magasabb összegű családi pótlékra való jogosultsága) keletkezne. Ez a jog ugyanis az állampolgárok számára nyújtott szociális ellátások összességére nézve írja elő a megélhetési minimum állami biztosítást, de az egyes ellátásokra alkotmányosan védett szerzett jogot nem hoz létre.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy az indítványozók által kifogásolt szabályozás azzal, hogy a fogyatékosági támogatásra való jogosultság feltételeként írja elő a vakok személyi járadékáról, illetve a magasabb összegű családi pótlékról való lemondást, sérti-e az Alkotmány 54. § (1) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az emberi méltósághoz való jogot. „Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ún. ’általános személyiségi jog’ egyik megfogalmazásának tekinti. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírói gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az általános személyiségi jog ’anyajog’, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.” [8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42, 44–45.] Az Alkotmánybíróság a fentiek szerint az emberi méltósághoz való jog alapján biztosít alkotmányos védelmet az önazonossághoz, a személyiség integritásához (erkölcsi integritáshoz) való jognak, vagy az önrendelkezés jogának, külön is nevesítve és alapjogi minőségre emelve pl. a vérségi származás kiderítéséhez való jogot [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 279.], a házasságkötés szabadságának jogát [22/1992. (IV. 10.) AB határozat, ABH 1992, 122, 123.], a fél perbeli részvételével kapcsolatos rendelkezési jogait [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 67.], vagy a névhez való jogot [58/2001. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2001, 527.].

Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogból levezetett részjogosultságok korlátozhatóságáról kialakított gyakorlatát a 22/2003. (IV. 28.) AB határozatában (ABH 2003, 235, 260.) foglalta össze: az emberi méltósághoz való jog csupán az emberi státus meghatározója-

ként, csak az élettel együtt fennálló egységben abszolút és korlátozhatatlan [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 308, 312.], anyajog mivoltából levezetett egyes részjogosítványai (mint pl. az önrendelkezéshez, az önazonosságához való jog) az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint bármely más alapjoghoz hasonlóan korlátozhatók [879/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 397, 401.; 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme, vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.; 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 228.; 20/2006. (V. 31.) AB határozat, ABH 2006, 315, 323.]

Az Alkotmánybíróság szerint a támadott rendelkezések alkotmányellenessége nem állapítható meg az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe ütközés miatt sem.

A fogyatékosági támogatás bevezetésével a jogalkotó célja (mint azt a miniszteri észrevétel is kifejti) a fogyatékosághoz kapcsolódó pénzübeli ellátásoknak az egységes elven működő, az érintettek teljes körét átfogó ellátórendszer kialakítása volt. A fogyatékosági támogatás mint új ellátás célja – a korábban rendkívül szétaprózott és egymást átfedő, ugyanakkor más csoportokat a szociális ellátásból kiszorító rendszer helyett – egy áttekinthetőbb, az érintettek teljes körét átfogó ellátórendszer bevezetése volt.

Mint azt az Alkotmánybíróság jelen határozata Indoklásának III.2. pontjában már kifejtette, a szociális biztonságához való jog alkotmányos jogot biztosító rendelkezéséből nem keletkezik alanyi jog meghatározott szociális ellátásban való részesüléshez. Az indítványokkal támadott rendelkezések folytán abban az esetben, ha a jogosult megfelel mind a magasabb összegű családi pótlékra való jogosultság, illetve a vakok személyi járadékában való részesülés, továbbá a fogyatékosági támogatás feltételeinek, választhat, melyiket kívánja közülük igénybe venni. A támogatási formák kialakítása a törvényhozó mérlegelésén múlik, így az egymást átfedő támogatások közötti választás – illetve az együttes jogosultság kizárása – nem alkotmányellenes.

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók által kifogásolt rendelkezések nem sértik az Alkotmány 54. § (1) bekezdését, ezért az indítványokat ebben a tekintetben is elutasította.

3. Az indítványozók az Alkotmány 54. §-ának sérelmét arra hivatkozással is állították, hogy az R. a 10. § (1) bekezdése alapján a magasabb összegű családi pótlékról nem az arra jogosult személynek, hanem közeli hozzátartozójá-

nak kell lemondania, mivel a két ellátásra nem feltétlenül azonos személy válik jogosulttá.

Mint azt az Alkotmánybíróság jelen határozata Indoklásának 1.1. pontjában már megállapította, a fogyatékosági támogatásra 18. életévét betöltött súlyosan fogyatékos személy, további feltételek fennállása mellett válhat jogosulttá. Így a két ellátásra való jogosultság is csak abban az esetben állhat fenn egyidejűleg ugyanazon személynél, amennyiben 18. életévét betöltötte. Ez esetben pedig a Cst. 7. § (1) bekezdés *d*) pontja alapján családi pótlékra a 18. életévét betöltött tartósan beteg, illetve súlyosan beteg személy, ha utána 18. életévének betöltéséig magasabb összegű családi pótlékot folyósítottak, saját jogon [lásd még a Módtv. 58. § (4) bekezdését, továbbá a fogyatékos személyeknek adható egyes pénzübeli ellátásokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2001. évi XLI. törvény 1. és 7. § (1) és (2) bekezdéseit] válhat jogosulttá. Így az indítványozók által felvetett probléma nem áll fenn. Mivel az R. 10. § (1) bekezdése az említett érvelés alapján sem sérti az Alkotmány 54. § (1) bekezdését, ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat ebben a részükben is elutasította.

4. Az indítványozók kifogásolták továbbá, hogy a támadott rendelkezések folytán nem törvény szünteti meg az ellátások folyósíthatóságát, hanem a jogosultnak kell kötelezően lemondania, erre nézve azonban sem sérülni vélt konkrét alkotmányos rendelkezést, sem alkotmányos indokot nem jelöltek meg. Szintén nem jelölték meg továbbá, hogy az Alkotmány 56. §-ának sérelmét mely konkrét alkotmányos indokok alapján állítják. Az indítványozók a Fot. 23. § (3) bekezdése *a*) és *b*) pontjainak, valamint az R. kifogásolt rendelkezéseinek alkotmányellenességét az Alkotmány Preambulumának, 1. §-ának, a 2. §-ának, a 7. § (1) és (2) bekezdéseinek, a 15. §-ának, a 17. §-ának, a 67. §-ának, a 70/A. §-ának, a 70/D. § (1) bekezdésének, a 70/E. (1) és (2) bekezdéseinek, a 70/I. §-ának, valamint a 70/K. §-nak sérelmére hivatkozással is állították, ezekre nézve azonban releváns jogi érvelést egyik esetben sem terjesztettek elő.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság határozott kérelem alapján jár el, mely kérelemben három feltételnek kell együttesen fennállnia: egyrészt a kérelemnek tartalmaznia kell a sérelmezett jogszabályi rendelkezést, továbbá az Alkotmány érintett szakaszát, valamint azt az indokot, amely alapján az indítványozó az alkotmány sértést fennállónak véli. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a kérelem alapjául szolgáló ok 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.]

Mivel az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványi kérelmek – a Fot. 10. § (3) bekezdése *a*) és *b*) pontjainak, to-



vább az R. kifogásolt rendelkezéseinek az Alkotmány Preambuluma, 1. §-ának, a 2. §-ának, a 7. § (1) és (2) bekezdéseinek, a 15. §-ának, a 17. §-ának, az 56. §-ának, a 67. §-ának, a 70/A. §-ának, a 70/D. § (1) bekezdésének, a 70/E. (1) és (2) bekezdéseinek, a 70/I. §-ának, valamint a 70/K. §-nak sérelmét állító állító részeiben – az Abtv. 22. § (2) bekezdésében rögzített feltételeknek nem feleltek meg, ezért az Alkotmánybíróság az utólagos normakontrollra irányuló indítványt ezen részeiben – mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat 29. § e) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2010. március 22.

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

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

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

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

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

## 736/B/2001. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz, jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére, 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 Legfelsőbb Bíróság Pfv.VIII.22.171/2001/2. számú végzésével szemben benyújtott, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 270. §-a 2001. december 31-ig hatályban volt (2) bekezdésével összefüggésben előterjesztett alkotmányjogi panaszt elutasítja, a Fővárosi Bíróság 42.Pfv.22.647/2001/2. és 42.Pfv.26.181/2001/2. számú végzéseivel összefüggésben előterjesztett alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 36. § (3) bekezdése alkotmányellen-

ességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmány 13. § (1) bekezdése tekintetében elutasítja, az Alkotmány 70/A. § (2) bekezdés tekintetében visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 70. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

4. Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros XII. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének a Budapest Főváros XII. Kerületi Önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbeadásának feltételeiről szóló 24/1993. (XII. 23.) rendelete 5. § (2) bekezdése, valamint 24. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

5. Az Alkotmánybíróság a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 31. § (1) bekezdése, Budapest Főváros XII. Kerület Hegyvidék Önkormányzat az Önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletéről, a lakások lakbérének mértékéről, valamint a lakbértámogatásról szóló 23/2007. (VI. 18.) rendelet 8. § (4) bekezdés *d*) pontja, 8. § (6) bekezdés *c*) pontja, 8. § (7) bekezdése, 20. § (3) bekezdése, valamint 24. § (1) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

6. Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványokat visszautasítja.

7. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.

**I n d o k o l á s**

**I.**

Az indítványozó több kérelemmel fordult az Alkotmánybírósághoz: eredeti beadványában alkotmányjogi panaszokat terjesztett elő, és egyúttal számos jogszabályi rendelkezés, így Budapest Főváros XII. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének a Budapest Főváros XII. Kerületi Önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbeadásának feltételeiről szóló 24/1993. (XII. 23.) rendelete (a továbbiakban: Ör.), valamint a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lt.) egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát, valamint ezekkel összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétség megállapítását kérte.

1. Az indítványozó előadta, hogy számára a XII. kerületi (akkor még) tanács 1989-ben határozatlan időre kiutalt

egy lakást, azzal a feltétellel, hogy vállalja a lakás saját költségen való helyreállítását, azonban a lakás vizesedését megfelelő szigetelés hiányában nem sikerült kiküszöbölni. Az indítványozó önerőből elvégezte volna a szigetelést, ha a lakás megvásárlására lehetőséget kap, de az önkormányzat 1995-ben tájékoztatta, hogy vételi jog nem illeti meg, mert a lakás bontásra van kijelölve. Időközben a bontási határozatot visszavonták, de az indítványozó vételi igényét is elutasították. Később az indítványozó cserelakásért folyamodott, de kérelmét elutasították azzal, hogy csak pályázati úton juthat másik lakáshoz. A pályázat egyik feltétele az volt, hogy a pályázó lakással ne rendelkezzen. A pályázatban határozott idejű bérleti jogot tettek lehetővé, de előbérleti jogot is ígértek. Az indítványozó a pályázatot benyújtásakor már határozatlan időre szóló bérleti joggal rendelkezett, a pályázatot benyújtásakor ennek megtartását kérte, ennek fejében bérlakása ellenszolgáltatás nélküli leadását ígérte. Az indítványozó a pályázatot megnyerte, azonban a bérleti szerződés megkötésekor a lakást csak határozott időre biztosították számára, de előtte a korábbi lakásáról „lemondatták”. Az indítványozó ezt – határozatlan idejű – bérleti joga elvonásaként értékelte. A pályázat további feltétele volt az is, hogy a bérlő a lakást 1 millió forint értékben újítsa fel. Az indítványozó ennek megtérítése és bérleti jogviszonya határozatlan idejének kimondása iránt bírósághoz fordult, de nem járt sikerrel. Az indítványozó az újabb lakásnál – ahogy a korábbiánál is – vételi igényrel élt, azonban ismét elutasították, ezúttal határozott idejű bérleti jogára tekintettel. Az indítványozó szerint a lakáspályázat körül számos visszasság történt, melynek hátterében a XII. kerületi magas ingatlanárak voltak. Az indítványozó az ügyben az állampolgári jogok országgyűlési biztosához is fordult, aki súlyos alkotmányos visszaéléseket állapított meg, felhívta az önkormányzatot a helyzet orvoslására, de az önkormányzat a jelzést figyelmen kívül hagyta. Az indítványozó több pert is indított (többek között a közte és az önkormányzat között létrejött szerződés részleges semmisségének és a bérleti jogviszony határozatlan idejének megállapítását kérte, valamint azt, hogy a korábbi lakásra fennálló vételi jogot az újonnan elnyert lakásra átvihesse), de kérelmeit a bíróság sorra elutasította. Az indítványozó perújítási kérelemmel is élt, ezt a bíróság szintén elutasította, ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz, kérve a megjelölt rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát, és ügyében egyes rendelkezések alkalmazása kizárását.

2. Az indítványozó három alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, így a Fővárosi Bíróság – az indítványozó perújítási kérelmei tárgyában hozott – 42.Pfv.22.647/2001/2. és 42.Pfv.26.181/2001/2. számú, valamint a Legfelsőbb Bíróság mint felülvizsgálati bíróság Pfv.VIII.22.171/2001/2. számú végzéseivel összefüggésben. Utóbbi végzésben a Legfelsőbb Bíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 270. § (2) bekezdése [a hatályos Pp. 270. § (3) bekezdése] alkalmazásával hivatalból elutasította az indítványozó

zó felülvizsgálati kérelmét, melyet a Fővárosi Bíróság 42.Pfv.22.647/2001/2. számú – az indítványozó perújítási kérelmét elutasító (9.P.22.707/2000/5. számú) elsőfokú végzést helybenhagyó – végzése ellen nyújtott be. Az indítványozó szerint a felülvizsgálat kizárása ebben az esetben ellentétes a jogorvoslathoz való joggal, valamint a diszkrimináció tilalmába is ütközik.

Alkotmányjogi panasszal kívánt élni továbbá az indítványozó mind a Budai Központi Kerületi Bíróság 1.P.22.896/2000/7. számú – a perújítás megengedhetősége tárgyában hozott – végzésével, és a Fővárosi Bíróság azt másodfokon helybenhagyó 42.Pfv.26.181/2001/2. számú végzésével szemben, mind a Fővárosi Bíróság – a Budai Központi Kerületi Bíróság 9.P.22.707/2000/5. számú perújítási kérelmet elutasító végzését helybenhagyó – 42.Pfv.22.647/2001/2. számú végzésével szemben is, kérve a sérelmes önkormányzati rendelet megjelölt rendelkezési alkotmányellenességének – alább, a 3. pontban írtak szerinti – megállapítását és megsemmisítését.

3. Az indítványozó – az alkotmányjogi panason túl „alternatív igényként” – számos rendelkezés alkotmányellenességének utólagos megállapítását is kérte, az alábbiak szerint:

3.1. Önkormányzati bérlakással való gondjai előadását követően kérelmében azt kifogásolja, hogy a XII. kerületi önkormányzat a lakásrendeletét – az Ör.-t – oly módon módosította, hogy a szociális lakásbérlet esetére más, nem szociális szempontokat is a mérlegelés körébe vont, egyben a polgármesternek túlzott döntési kompetenciát biztosított. A kifogásolt Ör. módosított 24. § (3) és (4) bekezdése a korábban hatályos szöveggel szemben csak lehetőségként – a főszabály alóli kivételként – írja a szociális bérlet megújítását (ha a bérlő a határozott idő eltelté után is megfelel a szociális bérlet feltételeinek, vele legfeljebb 5 évre szóló bérleti szerződés köthető), a módosítás előtt a határozott idejű bérlet időtartama 3 év volt, melynek lejártakor a bérlőt újabb 3 évre szóló előbérleti jog illette meg. Álláspontja szerint ez sérti a jogállamiság elvét, és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát.

3.2. Szintén a jogállamisággal ellentétesnek tartja az indítványozó a XII. kerületi önkormányzatnak az Ör. 5. §-át is módosító 18/2000. (XI. 15.) rendeletét is, mivel az Ör. módosító rendelettel beiktatott 5. § (2) bekezdése túlságosan széleskörű mérlegelési lehetőséget ad a képviselő-testületnek a bérbeadás feltételeinek határozatban való megállapítására, akár a saját lakásrendeletétől való eltéréssel is.

3.3. Az Alkotmány 13. §-ával és az Lt. 11. § (3) bekezdésével ellentétesnek tartja az indítványozó az Ör. 10. § (1) bekezdés *d*) pontját és 31. § (1) bekezdés *b*) pontját, ami a bérlakásra kiírt pályázat és a bérleti szerződés kötelező elemévé teszi a költségek megtérítésének módjáról való rendelkezést, és nem pedig a költségek megtérítését. Az indítványozó szerint ez a gyakorlatban a költségek megtérítésének elmaradását is jelentheti, és a bérlakás szociális jellegét hagyja figyelmen kívül.



3.4. Kifogásolja az indítványozó a XII. kerületi önkormányzat saját rendeletével [az Ör. 17. § (2) bekezdésével és 18. § (2) bekezdésével] ellentétes gyakorlatát is, mivel külön szabályozás nélkül, egyoldalú feltételeket diktálva módosítják a kiírt pályázatokat. Ellentétesnek tartja ugyanakkor az indítványozó az önkormányzat eljárását magasabb szintű jogszabállyal, az 1987. évi 17. tvr.-rel is.

3.5. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 211. § (1) bekezdésével, 213. § (1)–(2) bekezdésével ellentétesnek ítéli az indítványozó az Ör. 10. § (3) bekezdés *d*) pontját és 10. § (5) bekezdését, mivel – szemben a szerződéskötés szabadságával – már a pályázatnak tartalmaznia kell a felhívásban szereplő valamennyi feltétel elfogadását, e nélkül a pályázat érvénytelen.

4. Kérte az indítványozó az Lt., valamint a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) egyes rendelkezéseinek utólagos alkotmányossági vizsgálatát is.

4.1. Az indítványozó idézi az Lt. 31. § (1) bekezdését, illetve a Budapest I. kerületi önkormányzat – pontosan meg nem jelölt – lakásrendeletét, mint ami szerinte mintaként szolgál, azonban ezekkel összefüggésben konkrét kérelmet nem terjeszt elő.

4.2. Az Lt. 23. § felsorolja a bérleti jogviszony megszüntésének eseteit, ezek között az indítványozó szerint nem szerepel a bérleti jogról való lemondás lehetősége. Ezzel szemben nincsen összhangban az Lt. 70. § (5) bekezdése, melynek értelmében állami lakás esetén a lakással rendelkező szerv a javára szóló lemondást a törvény hatálybalépése után nem fogadhatja el. Az indítványozó szerint ez sérti a jogbiztonságot és diszkriminációt jelent az egyes tulajdoni formák között, ezért kéri az Lt. 70. § (5) bekezdés megsemmisítését.

4.3. Újabb beadványában a Vht. 36. § (3) bekezdésének megsemmisítését is kéri az indítványozó, mert álláspontja szerint „aránytalanul és indokolatlanul korlátozza a tulajdonhoz való jogot”, valamint az Alkotmány 70/A. § (2) bekezdését. Szerinte ha az adós „szándékosan nincs jelen” a végrehajtás foganatosításakor, az azt eredményezheti, hogy „akár visszaélve ezzel – szándékosan az adós tudtán kívül folytassanak le egy rá nézve többlet károkkal járó eljárást”.

5. Végül kérte az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is a következők szerint:

5.1. Az indítványozó kérte mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását az Alkotmány 57. § (1) bekezdése, 70/A. § (1) bekezdése és 77. § (2) bekezdése alapján, mert szerinte hiányoznak a jogi személyek, testületek, önkormányzat, és képviselő-testület büntetethez való jogának szabályai, így ezek „bármilyen visszaélést büntetlenül elkövethetnek” a felelősségre vonás legkisebb veszélye nélkül.

5.2. Az indítványozó kérte mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását azért is, mert szerinte nincs rögzítve törvényi szinten a határozott időre kötött bérleti szerződések meghosszabbításának előbérleti joggal való garantálása. Indokolásul egy alkotmánybíróági határozatra is hivatkozik, melynek értelmében a bérlők lakhatási jogainak megőrzése érdekében az önkormányzatok tulajdonosi jogai korlátozhatók.

5.3. A tulajdonhoz való jogot, a diszkrimináció tilalmát, és a szerzett jogok védelmét sérti az indítványozó szerint a módosított Ör. azáltal, hogy a korábbi szabályozás szerint a bérlő igényt tarthatott a két lakás közötti értékkülönbséget megtérítésére [Ör. 78. § (1) bekezdés *b*) pont], illetve figyelembe kellett venni, hogy a bérlő egészségügyi szempontból nem kerül-e hátrányosabb helyzetbe [Ör. 77. § (1) bekezdés *c*) pont], míg a módosított Ör. ilyen rendelkezéseket nem tartalmaz, ezért mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kéri.

(Az Alkotmánybíróóság megjegyzi: ilyen tartalmú és sorszámu rendelkezést az Ör. nem tartalmazott sem a módosítás előtt, sem utána, sőt az utolsó §-a – a 72. § – a hatályba lépésről rendelkezik. Ugyanakkor viszont az R. a 36. § (2) bekezdés *f*) pontjában a lakbérsökkentő tényezők között sorolja fel a lakás egészségre ártalmas voltát.)

6. Az indítványozó általánosságban sérülni látja az Alkotmány szociális biztonságra, a család és a gyermekek védelmére vonatkozó elveit, valamint az 57. § (5) bekezdését, és 70/K. §-át, de ezekkel összefüggésben indokolást nem terjeszt elő.

7. Az Alkotmánybíróóság eljárása során megállapította, hogy az Ör.-t Budapest Főváros XII. Kerület Hegyvidék Önkormányzat az Önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletéről, a lakások lakbérének mértékéről, valamint a lakbértámogatásról szóló 23/2007. (VI. 18.) rendelet (a továbbiakban: R.) 2007. augusztus 1. napjával hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróóság – irányadó gyakorlata szerint – a támadott jogszabály hatályon kívül helyezése esetén az annak helyébe lépett új jogszabályt vizsgálja meg, amennyiben az tartalmazza a korábbi jogszabály indítványozó által támadott rendelkezését. Mivel a hatályos szabályozás az Ör. egyes rendelkezéseit részben változatlan tartalommal átvette (így az Ör. 10. § (1) bekezdés *d*) pontjának az R. 8. § (4) bekezdés *d*) pontja, az Ör. 10. § (3) bekezdés *d*) pontjának az R. 8. § (6) bekezdés *c*) pontja, az Ör. 10. § (5) bekezdésének az R. 8. § (7) bekezdése, az Ör. 24. § (3) bekezdésének az R. 20. § (3) bekezdése, az Ör. 31. § (1) bekezdés *b*) pontjának az R. 24. § (1) bekezdés *b*) pontja felel meg), az Alkotmánybíróóság az alkotmányossági vizsgálatot az R. itt megjelölt hatályos rendelkezései tekintetében folytatta le.

8. Az Alkotmánybíróóság beszerezte a belügyminiszter, valamint Budapest Főváros Közigazgatási Hivatala hivatásvégzője véleményét.

## II.

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

1. Az indítványozó által hivatkozott alkotmányi rendelkezések:

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

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

„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 jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”

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

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

„70/K. § Az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.”

„77. § (2) Az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek.”

2. A Pp. indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezése:

„270. § (2) Az (1) bekezdésben foglaltak megfelelő alkalmazásával van helye felülvizsgálati kérelemnek a keresetlevelet (fizetési meghagyást) idézés kibocsátása nélkül elutasító (130. §), a pert megszüntető (157. §) és az egyezséget jóváhagyó (148. §) jogerős végzés ellen, továbbá – külön jogszabály rendelkezése alapján – más, az ügy érdekében hozott jogerős végzés ellen.”

3. A Pp. hatályos rendelkezése:

„270. § (3) A (2) bekezdésben foglaltak megfelelő alkalmazásával van helye felülvizsgálati kérelemnek a keresetlevelet (fizetési meghagyást) a 130. § (1) bekezdésének a)–h) pontjai alapján idézés kibocsátása nélkül elutasító és a pert a 157. § a) és g) pontja szerint megszüntető jogerős végzés ellen.”

4. A Vht. támadott rendelkezése:

„36. § (3) Ha az adós távolléte miatt a végrehajtható okiratot nem lehetett a helyszínen átadni, ez a végrehajtás foganatosítását nem gátolja. Ilyenkor a végrehajtható okira-

tot a végrehajtási cselekményről készített jegyzőkönyvvel együtt postán kell kézbesíteni az adósnak.”

5. Az Lt. támadott rendelkezése:

„31. § (1) A szerződés megszűnése után a lakásban visszamaradó személy – az e törvény alapján bérleti jog folytatására jogosult kivételével – másik lakásra akkor tarthat igényt, ha a bérbeadó, illetőleg a bérlőkijelölésre vagy a bérlőkiválasztásra jogosult erre kötelezettséget vállalt.”

6. Az R. támadott rendelkezései:

„8. § (4) A pályázati kiírásnak tartalmaznia kell:

d) ha szükséges, a lakásban elvégzendő munkákat, azok határidejét, a várható költségek mértékét és a költségek megtérítésének módját;”

„8. § (6) A pályázati ajánlatot írásban kell benyújtani, annak tartalmaznia kell:

c) a pályázati felhívásban szereplő valamennyi feltétel elfogadását.”

„8. § (7) Azt a pályázatot, amely a (6) bekezdésben megjelölteket nem tartalmazza, érvénytelennek kell tekinteni.”

„20. § (3) A határozott időre szóló bérbeadás időtartama legfeljebb 5 év. A határozott idő elteltével a bérlő a lakást minden elhelyezési igény nélkül köteles kiüríteni és a bérbeadónak visszaadni. Amennyiben a bérlő vállalja a piaci lakbér megfizetését, részére a polgármester döntése alapján a lakás újra bérbé adható.”

„24. § (1) Az 5. § (1) bekezdése szerint meghirdetett lakás esetében a lakásbérleti szerződésnek tartalmaznia kell:

b) a költségek bérlő részére történő megtérítésének módját, [...]”

## III.

Az indítvány részben érdemi elbírálásra alkalmatlan, részben nem megalapozott.

Az indítványozó három alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, így a Fővárosi Bíróság 42.Pfv.22.647/2001/2. és 42.Pfv.26.181/2001/2. számú, valamint a Legfelsőbb Bíróság mint felülvizsgálati bíróság Pfv.VIII.22.171/2001/2. számú végzéseivel összefüggésben.

1. Mivel az alkotmányjogi panaszok részben a rendkívüli jogorvoslati eljárásban alkalmazott jogszabályi rendelkezések alkotmányossági vizsgálatára irányultak, az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az előterjesztésük törvényi feltételei fennállnak-e.

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 jogséremlme alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jog-



orvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panasz előterjesztésének alapvető feltétele, hogy a kérdéses jogszabályt a panasz alapjául szolgáló döntés meghozatala során alkalmazták. A (2) bekezdés szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet az Alkotmánybírósághoz benyújtani.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt törvényi rendelkezéseket (feltételeket) az alkotmányjogi panasz elbírálása során, együttesen kell értelmezni és figyelembe venni. [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 311.; 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306.; 663/D/2000. AB határozat, ABH 2003, 1223.]

A 41/1998. (X. 2.) AB határozat szerint az Abtv. 48. §-a alkalmazásánál, ha a panaszolt alapjogsérelem nem a rendes, hanem a rendkívüli jogorvoslati eljárásban következett be, alkotmányos követelmény, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtásának határidejét a rendkívüli jogorvoslati eljárásban hozott, vagy – ha új eljárásra és új határozat hozatalára kerül sor – az elrendelt új eljárás során született jogerős határozat kézbesítésétől kell számítani (ABH 1998, 306.).

1.2. Az indítványozó alkotmányjogi panasszal élt egyrészt a Budai Központi Kerületi Bíróság I.P.22.896/2000/7. számú – a perújítás megengedhetősége tárgyában hozott – végzésével, és a Fővárosi Bíróság azt másodfokon helybenhagyó 42.Pfv.26.181/2001/2. számú végzésével szemben, másrészt a Fővárosi Bíróság – a Budai Központi Kerületi Bíróság 9.P.22.707/2000/5. számú perújítási kérelmet elutasító végzését helybenhagyó – 42.Pfv.22.647/2001/2. számú végzésével szemben is.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Fővárosi Bíróság az alkotmányjogi panaszokkal érintett végzéseiben az Ör. és az Lt. sérelmezett rendelkezéseit nem alkalmazta.

Az alkotmányjogi panasz benyújtásának alapvető feltétele, hogy a panaszban támadott bírósági határozatban az alkotmányellenesnek vélt jogszabályt alkalmazzák, ennek a követelménynek azonban az indítvány nem felel meg.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3., a továbbiakban: Ügyrend) 29. § e) pontja értelmében az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha a benyújtott alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt feltételeknek, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat visszautasította.

2. Az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság Pfv.VIII.22.171/2001/2. számú végzésével szemben benyújtott, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 270. §-a 2001. december 31-ig hatályban volt (2) bekezdésével összefüggésben előterjesztett alkotmányjogi

panasz esetében elsőként azt vizsgálta, hogy a panasz a törvényi feltételeknek megfelel-e.

2.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában azt kifogásolta, hogy a jogorvoslati jogot sérti a felülvizsgálat kizártsága a perújítás megengedhetősége körében hozott végzés esetében. A Pp. 270. § (hatályos) (3) bekezdése felsorolja azokat a végzéseket, amelyek ellen – az (2) bekezdésben írt jogerős ítéletek körén túl – felülvizsgálati kérelemnek van helye. A felsorolás nem említi – ezzel kizárja – a perújítási eljárásban a megengedhetőség tárgyában hozott végzést.

2.2. Az Alkotmánybíróság számos határozatában állást foglalt arról, hogy mind a polgári eljárásban, mind a büntetőeljárásban a felülvizsgálat az alkotmányosan megkövetelt rendes jogorvoslaton túlmenő jogintézmény, így az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslati jogalappal nincs összefüggésben [1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29, 38.; 1319/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 690, 691.; 1320/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 683, 686.; 23/1995. (IV. 5.) AB határozat, ABH 1995, 115, 120.].

Az Alkotmánybíróság e határozatokban hangsúlyozta, hogy a jogorvoslati jognak az Alkotmányban garantált joga a rendes jogorvoslatra vonatkozik. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdéséből következő alkotmányos követelményt kielégíti az a szabályozás, amely az érdemi bírói (hatósági) döntés ellen a jogorvoslatot csak a rendes perorvoslati eszközökkel teszi lehetővé. Az Alkotmánynak e rendelkezéséből nem vezethető le annak kényszerítő szükségessége, hogy a jogerős bírósági döntések, a jelen esetben a perújítási indítványt elutasító bírósági végzés felülvizsgálattal való megtámadására a törvény lehetőséget biztosítson.

A fenti indokokra tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította.

#### IV.

Az Alkotmánybíróság ezt követően az utólagos normakontrollra irányuló egyes indítványi kérelmeket vizsgálta meg.

1. Az Alkotmánybíróság eljárása során mindenekelőtt megállapította, hogy az Lt. 70. § (5) bekezdését a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 2005. évi CXXXII. törvény 45. § (6) bekezdése 2006. március 31. napjával hatályon kívül helyezte.

2007. augusztus 1. napjával ugyancsak hatályát veszítette az Ör. is, melyet a Budapest Főváros XII. Kerület Hegyvidék Önkormányzat az Önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletéről, a lakások lakbérének mértékéről, valamint a lakbértámogatásról szóló 23/2007. (VI. 18.) rendelet (a továbbiak-

ban: R.) 77. § (2) bekezdés *a*) pontja helyezett hatályon kívül.

Az Alkotmánybíróságnak utólagos normakontroll keretében – az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés, valamint 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz kivételével – csak hatályos jogszabály alkotmányosságának vizsgálatára van hatásköre. Az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlata szerint – a támadott jogszabály hatályon kívül helyezése esetén az annak helyébe lépett új jogszabályt vizsgálja meg, amennyiben az tartalmazza a korábbi jogszabály indítványozó által támadott rendelkezését (többek között: 137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456.; 882/B/1998. AB határozat, ABH 2002, 861.).

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. egyes rendelkezéseit – így 10. § (1) bekezdés *d*) pontját, 10. § (3) bekezdés *d*) pontját, 10. § (5) bekezdését, 24. § (3) bekezdését, és 31. § (1) bekezdés *b*) pontját – a hatályos rendelet lényegében azonos tartalommal átvette.

Megállapította az Alkotmánybíróság azt is, hogy az Lt. 70. § (5) bekezdésével, valamint az Ör. 5. § (2) és 24. § (4) bekezdésével megegyező tartalmú rendelkezéseket a hatályos szabályozás nem tartalmaz. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság e rendelkezések alkotmányellenességének vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítványrészek tárgyában az eljárást az Ügyrend 31. § *a*) pontja alapján megszüntette.

2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy a Vht. 36. § (3) bekezdése sérti-e az Alkotmány 13. § (1) bekezdését, valamint 70/A. § (2) bekezdését.

2.1. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban a végrehajtási eljárással kapcsolatban már megfogalmazott alkotmányossági követelményeket. A 46/1991. (IX. 10.) AB határozatban rámutatott arra, hogy a bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírósági döntések teljesítése – akár jogszerű kényszerítés árán is – a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik. Ha ugyanis a végrehajtási rendszer gyenge és könnyen kiájtázható, ez óhatatlanul a bírósági határozatok lebecsüléséhez, jogbizonytalansághoz, a jogállamiság sérelméhez vezet. Az ilyen veszély leküzdése nyilvánvalóan mind állampolgári, mind társadalmi, mind pedig állami szempontból alkotmányos érdek. (ABH 1991, 211, 212–213.) A 16/1992. (III. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a jogállamiság megköveteli azt is, hogy az állampolgárnak a törvényekben és a bíróságok által meghozott ítéletek végrehajthatóságában a bizalma megszilárduljon, a végrehajthatatlan ítéletek felhalmozódása pedig ezzel ellentétesen hat. (ABH 1992, 101, 102.)

Az Alkotmánybíróság a 994/B/1997. AB határozatban – az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével és 59. §-ával összefüggésben – már vizsgálta a Vht. 36. §-át, és az ott megfogalmazottakat a jelen ügyben is irányadónak tekintette. A Vht. 36. §-a a végrehajtható okirat kézbesítésének szabályait tartalmazza, ennek megfelelően – főszabály sze-

rint – a végrehajtó a végrehajtás foganatosításának megkezdésekor a helyszínen adja át a végrehajtható okiratot az adósnak, és egyúttal felhívja őt az azonnali teljesítésre [(1) bekezdés], azonban ha a végrehajtást kérő kívánja, a végrehajtható okiratot postán kell kézbesíteni az adósnak [(2) bekezdés]. A támadott rendelkezés szerint ha az adós távolléte miatt a végrehajtható okiratot nem lehetett a helyszínen átadni, ez a végrehajtás foganatosítását nem gátolja. Ilyenkor a végrehajtható okiratot a végrehajtási cselekményről készített jegyzőkönyvvel együtt postán kell kézbesíteni az adósnak.

Az Alkotmánybíróság szerint a támadott rendelkezés a tulajdonhoz való joggal – különösen az indítványozó által állított értelemben – értékelhető összefüggésbe nem hozható, így az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlatát követve – az indítványt ebben a részében elutasította.

2.2. Az indítványozó a Vht. 36. § (3) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmány 70/A. § (2) bekezdésével összefüggésben is kérte.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése kimondja: az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Ügyrend 21. § (2) bekezdése szerint az indítvány tartalmazza a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabályok sértenek, valamint az Abtv.-nek és egyéb törvényeknek azokat a rendelkezéseit, amelyekből az indítványozó jogosultsága és az Alkotmánybíróság hatásköre megállapítható. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni: az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miatt és mennyiben sérti [654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.]. Az Alkotmánybíróság visszautasítja az indítványt, ha az indítványozó nem támasztja alá összefüggően, érdemi elbírálásra alkalmas érvekkel a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezések és az Alkotmány megjelölt rendelkezései között fennálló alkotmányjogilag értékelhető összefüggéseket, illetve nem jelöli meg, hogy az alkotmányellenesség milyen indokok alapján áll fenn. (477/B/2001. AB végzés, ABH 2005, 1596.; 175/B/2006. AB végzés, ABK 2009. január, 92.)

Az indítványozó az Alkotmány 70/A. § (2) bekezdésének megjelölésén túl nem adta indokát annak, hogy a Vht. 36. § (3) bekezdése e rendelkezést miért és mennyiben sérti. Az Ügyrend 29. § *d*) pontja értelmében az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha megállapítható, hogy az indítványozó a hiánypótlás végett neki visszaadott indítványt a kitűzött határidő alatt nem adta be, vagy újból hiányosan adta be és emiatt, vagy egyébként érdemben nem bírálható el. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.



3. Az indítványozó az R. számos rendelkezése, így 8. § (4) bekezdés *d*) pontja, 8. § (6) bekezdés *c*) pontja, 8. § (7) bekezdése, 20. § (3) bekezdése, valamint 24. § (1) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenességét is állította az I. pontban írtak szerint.

3.1. Ezekkel az indítványi kérelmekkel összefüggésben utal az Alkotmánybíróság a IV. pont 2.2. alpontjában írtakra: az indítványozó e rendelkezések tekintetében alkotmányjogilag értékelhető indokolást, határozott kérelmet nem terjesztett elő. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ezekben a részeiben az Ügyrend 29. § *d*) pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

3.2. Kifogásolta az indítványozó a XII. kerületi önkormányzat saját rendeletével [az Ör. 17. § (2) bekezdésével és 18. § (2) bekezdésével] ellentétes gyakorlatát is, szerinte ugyanis az önkormányzat külön szabályozás nélkül, egyoldalú feltételeket diktálva módosítja a kiírt pályázatokat.

Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe az Abtv. 1. §-ának megfelelően – főszabály szerint – a jogszabályok (és az állami irányítás egyébe jogi eszközeinek) alkotmányossági vizsgálata tartozik. Az Alkotmánybíróság az önkormányzatok pályáztatási gyakorlatát nem vizsgálja, hatáskör hiányában nem is vizsgálhatja.

Az Ügyrend 29. § *b*) pontja szerint az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha megállapítható, hogy az eljárásra nincs az Alkotmánybíróságnak hatásköre. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is visszautasította.

4. Az indítványozó kérte mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is az alábbiak szerint:

4.1. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet áll fenn egyrészt az indítványozó szerint az Alkotmány 57. § (1) bekezdése, 70/A. § (1) bekezdése és 77. § (2) bekezdése alapján, mert szerinte hiányoznak a jogi személyek, testületek, önkormányzat, és képviselő-testület büntethetőségének a szabályai, így ezek „bármilyen visszaélést büntetlenül elkövethetnek” a felelősségre vonás legkisebb veszélye nélkül.

4.2. Az indítványozó kérte mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását azért is, mert szerinte nincs rögzítve törvényi szinten a határozott időre kötött bérleti szerződések meghosszabbításának előbérleti joggal való garانتálása.

4.3. A tulajdonhoz való jogot, a diszkrimináció tilalmát, és a szerzett jogok védelmét sérti az indítványozó szerint a módosított Ör. azáltal, hogy a korábbi szabályozás szerint a bérlő igényt tarthatott a két lakás közötti értékkülönbözlet megtérítésére [Ör. 78. § (1) bekezdés *b*) pont], illetve figyelembe kellett venni, hogy a bérlő egészségügyi szempontból nem kerül-e hátrányosabb helyzetbe [Ör. 77. § (1) bekezdés *c*) pont], míg a módosított Ör. ilyen rendelkezéseket nem tartalmaz, ezért mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kéri.

4.4. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörét az Abtv. 49. §-a szabályozza. Eszerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására főszabály szerint – hivatalból, vagy bárki indítványára – akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Abtv. rendelkezése és az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának két együttes feltétele van: a jogalkotói kötelezettség elmulasztása, és annak eredményeként az alkotmányellenes helyzet megléte.

Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló kérelmekkel összefüggésben utal a fentebb, a IV. pont 2.2. alpontjában foglaltakra: az indítványozó kérelme az Abtv.-ben és az Ügyrendben foglalt követelményeknek itt sem felel meg; határozott kérelmet nem terjesztett elő, és nem indokolta az alkotmányellenesség mibenlétét. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében az Ügyrend 29. § *d*) pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

5. Az indítványozó számos további kérelmet is előterjesztett, így általánosságban is sérülni látta az Alkotmány szociális biztonságra, a család és a gyermekek védelmére vonatkozó elveit, valamint az 57. § (5) bekezdését, és 70/K. §-át, de ezekkel összefüggésben indokolást nem terjesztett elő. Az indítványozó idézte az Lt. 31. § (1) bekezdését is, illetve a Budapest I. kerületi önkormányzat – pontosan meg nem jelölt – lakásrendeletét, mint ami szerinte mintaként szolgál, azonban ezekkel összefüggésben konkrét kérelmet nem terjesztett elő.

Ezekkel az indítványrészekkel összefüggésben ugyancsak utal az Alkotmánybíróság a IV. pont 2.2. alpontjában foglaltakra: az indítványozó e rendelkezések tekintetében alkotmányjogilag értékelhető indokolást, határozott kérelmet nem terjesztett elő. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ezekben a részeiben az Ügyrend 29. § *d*) pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Budapest, 2010. március 2.

*Dr. Holló András* s. k.,  
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

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

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

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

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

**727/B/2002. AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

## h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 29. § (1) bekezdése „de legalább a minimálbér alapulvételével” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja, az Alkotmány 20. § (2) bekezdése, illetve 70/A. § (1)–(2) bekezdése tekintetében visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.

## I n d o k o l á s

## I.

1. Az indítványozó a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 29. § (1) bekezdése – az indítvány benyújtásakor hatályos – „de legalább a tárgyhónapot megelőző hónap első napján érvényes minimálbérnek megfelelő összeg után” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

Álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezés ellentétes az Alkotmány 20. § (2), 70/A. § (1)–(2) bekezdéseivel, valamint 70/I. §-ával. A támadott rendelkezés szerint ha a vállalkozói kivét összege a minimálbér összegét nem éri el, a társadalombiztosítási járulékot akkor is a minimálbér után kell megfizetni. Az indítványozó szerint abban az esetben, ha az egyéni vállalkozó jövedelme a minimálbért nem éri el, a fenti járulékfizetési kötelezettség teljesítése lehetetlen, és „ha egyszer a jövedelemnek nincsen minimuma (márpedig nincsen), akkor a kötelezettségnek sem lehet minimuma”. Ezért szerinte a támadott rendelkezés sérti a közteherviselés elvét, hiszen ez a (járulékfizetési) kötelezettség jövedelmi és vagyoni viszonyra tekintettel áll fenn. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés összeegyeztethetetlen az Alkotmány azon rendelkezésével is, mely szerint az országgyűlési képviselők a köz érdekében tevékenykednek.

2. Az indítványozó további beadványaiban – a Tbj. megjelölt rendelkezésén túl – a Tbj. 16. § (1) bekezdés *r)* pontjának, 18. § (1) bekezdés *c)* pontjának, 19. § (6) bekezdésének, 29. § (7) bekezdésének, 30. § (1) bekezdés „úgy, hogy ezeknek alapja – a 29. § (6) bekezdése szerinti

egyéni vállalkozó kivételével – éves szinten legalább elérje a minimálbér naptári évre számított összegét” szövegrészeinek, 34. § (3) bekezdésének, 39. § (2) bekezdésének, az egészségügyi hozzájárulásról szóló 1998. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Eho. tv.) 6. § (2) bekezdés „az Szja szerinti egyéni vállalkozót” szövegrészeinek és 11. § (1) bekezdés „az egyéni vállalkozó a tárgynegyedévet követő hónap” szövegrészeinek, valamint a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 195/1997. (XI. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 2. § (2) bekezdés „valamint 39. §-ának (2) bekezdése” szövegrészeinek, 9. §-ának, 12. §-ának, valamint 22. § (9) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát is kérte.

3. Az indítványozó kérte végül, hogy a minimálbér alapulvételével járulékfizetésre kötelezett adóalanyok javára büntetőkamattal fizetést írjon elő az Alkotmánybíróság.

## II.

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

1. Az indítványozó által hivatkozott alkotmányi rendelkezések:

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

„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.”

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

2. A Tbj. vizsgált rendelkezése:

„29. § (1) A biztosított egyéni vállalkozó a 19. § (1) bekezdésében meghatározott mértékű társadalombiztosítási járulékot az Szja tv. 16. § (4) bekezdésében meghatározott vállalkozói kivét, de havi átlagban legalább a tevékenységre jellemző kereset után fizeti meg. Átalányadózó esetén az átalányban megállapított jövedelem, de havi átlagban legalább a tevékenységre jellemző kereset után kell a társadalombiztosítási járulékot megfizetni. Ha a vállalkozói kivét, illetve az átalányban megállapított jövedelem nem éri el a tevékenységre jellemző keresetet, az egyéni vállalkozó az Art. 31. § (2) bekezdésében meghatározott



bevallásban – a tényleges járulékalapot képező jövedelem feltüntetésével – bejelentést tehet arról, hogy a társadalombiztosítási járulékot a tényleges járulékalapot képező jövedelem, de legalább a minimálbér alapulvételével fizeti meg.”

### III.

Az indítvány részben érdemi elbírálásra alkalmatlan, részben nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság először a Tbj. 29. § (1) bekezdésének megjelölt szövegrészével kapcsolatos indítványi kérelmet vizsgálta meg.

1.1. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a Tbj. 29. § (1) bekezdését a közteherviselés rendszerének átalakítását célzó törvénymódosításokról szóló 2009. évi LXXVII. törvény 118. § (1) bekezdése 2010. január 1-jei hatállyal módosította, azonban a hatályos szabályozás az indítványozó által sérelmezett járulékalap-meghatározási módot az indítvány benyújtásakor hatályos szabályozáshoz hasonlóan tartalmazza, azaz az egyéni vállalkozó a társadalombiztosítási járulékot legalább a minimálbér alapulvételével fizeti meg akkor is, ha a vállalkozói kivét a tevékenységre jellemző keresetet nem éri el.

Mivel az Alkotmánybíróság – főszabály szerint – hatályos jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja, és az indítványozó által kifogásolt járulékalap megállapítási mód lényegét tekintve változatlanul része a hatályos szabályozásnak, ezért a jelen ügyben az eljárást a Tbj. hatályos 29. § (1) bekezdésére folytatta le.

1.2. Az Alkotmánybíróság mind a járulékalap meghatározása, mind a járulék mértéke tekintetében számos döntést hozott a különböző járulékfizetési kötelezettséget előíró rendelkezések alkotmányosságáról. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben irányadónak tekintette az 54/1995. (IX. 15.) AB határozatot (ABH 1995, 245.), amely a kiegészítő tevékenységet folytató vállalkozók járulékalapjának törvényi meghatározását és ennek az Alkotmánnyal való összhangját elemezte, valamint a 73/1995. (XII. 15.) AB határozatot (ABH 1995, 358-368.), amelyben az Alkotmánybíróság a tárgyév január 1-jén érvényes minimális bérösszeg járulékalappá tételével kapcsolatos alkotmányossági problémákról döntött, illetve a 34/1997. (VI. 11.) AB határozatban foglaltakat.

Az 54/1995. (IX. 15.) AB határozat szerint „[m]iután a munkaviszonyból vagy az azzal egy tekintet alá eső más jogviszonyból származó jövedelem a tárgyév első napján érvényes minimális bér összegét a vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján el kell hogy érje, alkotmányosan nem kifogásolható a jogalkotónak az a szabályozási technikája, amely a főfoglalkozású vállalkozók stb. tekintetében is a járulékfizetés alapját legalább a tárgyév első nap-

ján érvényes minimális bér összegében állapítja meg. A főfoglalkozású vállalkozók stb. ugyanis az ehhez a járulékalaphoz kapcsolódó járulékfizetéssel egyfelől teljes társadalombiztosítást nyernek, másfelől a járulékalapként minimálisan elfogadott összeg az ő alapjövedelmüket, azaz – elvileg – teljes megélhetési forrásukat jelenti. A társadalombiztosítás részbeni biztosítási elemével – és ennek folytán a vonatkozó alkotmányi rendelkezésekkel – teljesen összhangban áll az, hogy a jogalkotó a megélhetést biztosító főfoglalkozású vállalkozói jogviszonyok tekintetében egy minimális jövedelemszinthez – mégpedig a munkaviszonyban állók minimális bérszintjéhez – kapcsolja a teljes társadalombiztosítási szolgáltatást.” (ABH 1995, 245, 248–249.)

A 73/1995. (XII. 15.) AB határozatban az Alkotmánybíróság – többek között – a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény (a továbbiakban: T.) 103/D. § (2) bekezdését vizsgálta, mely a Tbj. indítványozó által támadott 29. § (1) bekezdésével lényegében azonos rendelkezéseket tartalmazott. E határozatban az Alkotmánybíróság a fenti rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat elutasította. (ABH 1995, 358.) Az Alkotmánybíróság a 34/1997. (VI. 11.) AB határozatban ugyancsak vizsgálta a T. minimálbér járulékalapkénti meghatározására vonatkozó rendelkezése alkotmányosságát, és nem találta alkotmányellenesnek. E határozatában az Alkotmánybíróság megerősítette a korábbi határozataiban foglaltakat, amikor kimondta, hogy „az a szabályozás, amely a vállalkozók, társas vállalkozások tagjai tekintetében a társadalombiztosítási (ideértve az egészségbiztosítási továbbá nyugdíj) járulékfizetés alapját legalább a tárgyév első napján érvényes minimális bér összegében állapítja meg, önmagában nem alkotmányellenes. [...]”

A hivatkozott alkotmánybírósági határozatok szerint a társadalombiztosítás részbeni biztosítási elemével – és ennek folytán a vonatkozó alkotmányi rendelkezésekkel – teljesen összhangban áll az, hogy a jogalkotó a vállalkozói (társas vállalkozói) jogviszonyok tekintetében egy minimális jövedelemszinthez – mégpedig a munkaviszonyban vagy az azzal azonos elbírálás alá eső más jogviszonyban állók minimális bérszintjéhez – igazítja a teljes társadalombiztosítási szolgáltatást.” (ABH 1997, 174, 194–195.)

Követve ismertetett gyakorlatát, az Alkotmánybíróság – a társadalombiztosítási rendszer biztosítási jellegére is tekintettel – jelen esetben sem találta alkotmányellenesnek a Tbj. 29. § (1) bekezdését, ezért az indítványt ebben a részében elutasította.

2. Ezt követően megvizsgálta az Alkotmánybíróság azt is, hogy sérti-e a Tbj. 29. § (1) bekezdés vizsgált szövegrésze az Alkotmány 20. § (2) bekezdését, illetve 70/A. § (1)–(2) bekezdését.

2.1. Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben meghatározta az érdemi elbírálásra alkalmas indítványok mini-

mális tartalmi és formai kellékeit. Eszerint az indítványnak meg kell felelnie az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdésében megfogalmazott követelményeknek: pontosan meg kell jelölni a támadott rendelkezést, az Alkotmány megfelelő rendelkezését, a kérelem alapjául szolgáló okot, vagyis azt, hogy az Alkotmány egyes rendelkezéseit a vitatott jogszabály miért és mennyiben sérti. Az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia a vitatott rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére [összefoglalóan: pl. 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 381–382.].

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3., a továbbiakban: Ügyrend) 21. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárására irányuló indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, és meg kell jelölnie a kérelem alapjául szolgáló okot [Abtv. 22. § (2) bekezdés]. A (2) bekezdés szerint pedig az (1) bekezdésnek megfelelően az indítványnak tartalmaznia kell a vizsgálendő jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabály sért, valamint az Abtv.-nek és egyéb törvényeknek azokat a rendelkezéseit, amelyekből az indítványozó jogosultsága és az Alkotmánybíróság hatásköre megállapítható.

Az Alkotmánybíróság 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 (részletesen pl. 440/1993. AB végzés, ABH 1993, 910–911.; 472/B/2000. AB határozat, ABH 2001 1655.; 574/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1658.).

2.2. A fent ismertetetteket figyelembe véve az indítvány ebben a részében nem felel meg az Abtv.-ben és az Ügyrendben foglalt követelményeknek, mivel az indítványozó nem indokolta, hogy a kifogásolt jogszabály miért és mennyiben sérti az Alkotmány 20. § (2) bekezdését és 70/A. § (1)–(2) bekezdését, a kérelem a Tbj. 29. § (1) bekezdése kifogásolt szövegrésze és az Alkotmány hivatkozott rendelkezései közötti kapcsolatra vonatkozó alkotmányossági szempontú érvelést nem tartalmaz.

Az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlata szerint – érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja azokat az indítványokat, amelyek nem felelnek meg az Abtv. által támasztott követelményeknek, így az indítványt ebben a részében az Ügyrend 29. § *d*) pontja alapján visszautasította.

3. Az indítványozó kérte a Tbj., az Eho. tv., valamint a Vhr. az I. pont 2. alpontjában felsorolt rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát is.

Ezzel az indítványrészrel összefüggésben az Alkotmánybíróság utal a III. pont 2.1. alpontjában megfogalma-

zottakra: a kérelem ebben a részében nem felel meg az Abtv.-ben és az Ügyrendben foglalt követelményeknek: az indítványozó a jogszabályi rendelkezések felsorolásán túl nem jelölte meg, hogy a támadott rendelkezések mely alkotmányi rendelkezéssel és milyen indokok alapján ellentétesek. Az indítványnak a Tbj. 29. § (1) bekezdés vizsgált szövegrésze alkotmányellenessége indokolásaként felhozott érvek e rendelkezésekre nem vonatkoztathatók, alkotmányjogilag nem értelmezhetők, így érdemi elbírálásra sem alkalmasak. Minderre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványt – az Ügyrend 29. § *d*) pontja alapján – ebben a részében is visszautasította.

4. Az indítványozó kérte, hogy a minimálbér alapulvételeivel járulékfizetésre kötelezett adóalanyok javára büntetőkamat fizetést írjon elő az Alkotmánybíróság. Ezzel a kérelemmel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította az alábbiakat.

Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe az Abtv. 1. §-ának megfelelően – főszabály szerint – a jogszabályok (és az állami irányítás egyébe jogi eszközeinek) alkotmányossági vizsgálata tartozik.

Az Ügyrend 29. § *b*) pontja szerint az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha megállapítható, hogy az eljárásra nincs az Alkotmánybíróságnak hatásköre. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is visszautasította.

Budapest, 2010. március 30.

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

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*      *Dr. Bragyova András s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,      előadó alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott

*Dr. Balogh Elemér*  
alkotmánybíró helyett

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

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

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

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

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

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



**495/D/2004. AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

## h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 1999. január 1-jétől 2008. december 31-éig hatályos 12. § (2) bekezdése, 1998. január 1-jétől 2004. december 31-éig hatályos 22. § (4) bekezdése, valamint a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 66/B. § (1) bekezdése 2002. január 1. és 2004. december 31. között hatályos szövege alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, a Kecskeméti Munkaügyi Bíróság 1. M. 731/2003/14. szám alatti ítéletével összefüggésben benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 22. § (1) bekezdés felvezető rendelkezése és *c)* pontja 1998. január 1-jétől 2003. február 14-ig hatályos szövege alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

3. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 34. § (1) bekezdése, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 14. § (5) bekezdése, 15. § (1) bekezdése, 16. § (1) bekezdés *i)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

## I n d o k o l á s

## I.

1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Kecskeméti Munkaügyi Bíróság 1. M. 731/2003/14. számú jogerős ítélete kapcsán, és kezdeményezte a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 12. § (2) bekezdése, 22. § (1) bekezdésének – tartalmilag – felvezető rendelkezése és *c)* pontja, valamint (4) bekezdése, 34. § (1) bekezdése, továbbá a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: TnyR.) 14. § (5) bekezdése, 15. § (1) bekezdése, 16. § (1) bekezdés *i)* pontja, továbbá 66/B. § – tartalmilag – (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisíté-

sét, valamint e rendelkezések figyelmen kívül hagyása mellett új eljárás lefolytatásának elrendelését.

A bíróság ítéletével elutasította az indítványozónak a Bács-Kiskun Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság (a továbbiakban: tb. szerv) alperes ellen társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata iránt indított keresetét, amelyben a javára 2002. október 31-étől megállapított előrehozott öregségi nyugdíj összegét kifogásolta a megállapítás alapjául szolgáló időszak meghatározása miatt; álláspontja szerint járandóságát az 1988. január 1-je előtti, magasabb keresete alapján kellett volna megállapítani. Egyfelől azzal érvelt, hogy az 1996. december 31. napján hatályos jogszabályokban foglaltak szerint kellett volna figyelembe venni a fenti időpont előtt megszerzett keresetét, másrészt a Tny. rendelkezései alkalmazásával is ez az 1988. január 1-je előtti keresete lett volna irányadó, mert 1982. január 1-je és 1996. márciusa között nem rendelkezett jövedelemmel (de biztosított volt). Végül méltánytalanak tartotta, hogy lehetőség volt járandóságát az öregségi nyugdíj legkisebb összege alatt megállapítani.

Az ítélet tartalmazza, hogy a tb. szerv jogszerűen bírálta el az igényt az ellátás megállapításakor hatályos jogszabályok szerint [TnyR. 66/B. §], és helyesen határozta meg a nyugdíjszámításra irányadó időszakot 1988. január 1-jétől 2002. október 31-ig. Mivel ezen időszak legalább felében az indítványozó keresettel rendelkezett – általa sem vitatottan járulékot fizető szakszövetkezeti tag, majd egyéni vállalkozó volt, végül szolgálati időre megállapodást kötött –, átlagkeresetének meghatározása a Tny. 22. § (1), (4) és (5) bekezdése alapján helyesen történt. Mivel az nem érte el a nyugdíj legkisebb összegét, így nyugdíját a Tny. 12. § (1)–(3) bekezdése alapján az átlagkeresettel azonos mértékben kellett megállapítani.

Az indítványozó álláspontja szerint e rendelkezések az Alkotmány 17. §-át és 70/E. §-át sértik.

A TnyR. 66/B. § (1) bekezdését, amely az ellátás megállapításának kezdő időpontjában hatályos szabályokat rendelte alkalmazni, azért tartotta alkotmányellenesnek, mert „a társadalombiztosítási határozat nem bontja fel a 38 év szolgálati időt térbeli és időbeli egységekre, és nem keresi meg a térbeli-időbeli egységekre vonatkozó jogszabályokat.” Így számára hátrányosabb eredménnyel járt, mintha korábban hatályban volt nyugdíjszámítási szabályok szerint állapították volna meg a nyugdíját.

A Tny. 12. § (2) bekezdésének, 22. § (1), (4) bekezdésének, 34. § (1) bekezdésének és a TnyR. 14. § (5) bekezdésének, valamint 15. § (1) bekezdésének a nyugdíjszámításra irányadó időszakról, az átlagkereset számításáról rendelkező szabályai „egy fiktív, költött (egyébként rendkívül alacsony) jövedelmet tesznek az átlagkereset számítás alapjául,” míg a TnyR. 16. § (2) bekezdésének *i)* pontja e nyugdíjalap további csökkenését okozza. Az indítványozó kifejtette, hogy a Tny. 22. § (5) bekezdésében foglaltakra figyelemmel sem lehetett volna megállapítani, hogy a nyugdíjszámítási időszak fele részére keresettel rendelkezett, ezért a nyugdíj alapjánál az 1988. évet megelőzően elért keresetét kellett volna figyelembe venni. Kiegészítő

beadványában hangsúlyozta, hogy a bázisidőszak meghatározását tartja alkotmányellenesnek, mert a társadalombiztosítás biztosítási elemével ellentétes, hogy az ellátás feltételül előírt szolgálati idő az ellátás összegénél figyelmen kívül marad, így az „segély lett.”

2. A Tny. 12. § (2) bekezdésének jelenleg hatályos szövegét a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2008. évi LXXXII. törvény 9. § (2) bekezdése állapította meg, a 22. § (1) bekezdésének első felvezető mondatába az „elért” szövegrész helyébe az „elért (kifizetett)” szövegrészt iktatta be az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2003. évi IV. törvény 84. § (2) bekezdés *cb*) pontja, 22. § (4) bekezdését pedig a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény 122. § (1) bekezdése módosította. A TnyR. 14–16. §-a helyébe a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet módosításáról szóló 365/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet 6. §-a új rendelkezéseket léptetett, amelyek utóbb módosultak; a 66/B. § (1) bekezdését a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról rendelkező 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet módosításáról szóló 219/2005. (X. 13.) Korm. rendelet 8. § *a*) pontja hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett, illetőleg módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróság hatásköre csak akkor terjed ki, ha annak alkalmazhatósága az eldöntendő kérdés. (335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261.; 216/B/2002. AB végzés, ABH 2004, 2085, 2086.) A konkrét normakontroll két esetben, az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és 48. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján – mivel ilyenkor az alkalmazási tilalom kimondására van lehetőség – az Alkotmánybíróság már nem hatályos rendelkezés alkotmányellenességét is vizsgálja. Mivel az indítvány alkotmányjogi panasz, az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az annak alapjául szolgáló ügyben alkalmazott rendelkezések tekintetében folytatta le.

## II.

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

1. Az Alkotmány indítványozó által hivatkozott rendelkezései:

„17. § A Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik.”

„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 Tny. vizsgált rendelkezései:

„12. § (2) Az (1) bekezdés szerint megállapított öregségi teljes nyugdíj nem lehet kevesebb a (3) bekezdésben meghatározott legkisebb összegnél. Ha az öregségi teljes nyugdíj alapját képező havi átlagkereset a (3) bekezdés szerinti összeget nem éri el, az öregségi teljes nyugdíj összege azonos a nyugdíj alapját képező havi átlagkereset összegével.”

„22. § (4) Amennyiben a biztosított az (1) bekezdésben meghatározott időszaknak legalább a felében rendelkezik a nyugdíjszámítás alapjául szolgáló keresettel, jövedelemmel, a havi átlagkeresetet a tényleges – a kifizetés időpontjában érvényes jogszabályok szerint nyugdíjjárulék-alapot képező – kereset, jövedelem alapján kell meghatározni.”

3. A TnyR. érintett rendelkezése:

„66/B. § (1) A nyugellátás iránti igényt az ellátás megállapításának kezdő időpontjában hatályos jogszabályi rendelkezések alapján kell elbírálni.”

## III.

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 jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglaltakat együttesen kell értelmezni, és figyelembe venni. [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361, 362.; 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 309.]

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó panaszát a jogerős ítélet kézbesítésétől számított hatvan napon belül terjesztette elő, így az az Abtv. 48. §-ában előírt formai követelményeknek megfelel.

Az alkotmányjogi panaszban megjelölt határozat meghozatala során azonban a bíróság a Tny. 34. § (1) bekezdését (feltehetően elírás történt, a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 34. § (1) bekezdéséről van szó), a TnyR. 14. § (5) bekezdését, 15. § (1) bekezdését, 16. § (1) bekezdés *i*) pontját nem alkalmazta, mert az indítványozó keresetében csak a nyug-



díjszámítás alapjául szolgáló időszakot támadta, az átlagkereset számításának módjára vonatkozó részletszabályokat nem. Így az alkotmányjogi panasz előterjesztésének e jogszabályi rendelkezések vonatkozásában nincs meg a törvényben előírt tartalmi feltétele.

Ezért az Alkotmánybíróság e rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 29. § e) pontjára figyelemmel érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

2. Az Alkotmánybíróság ezután azt vizsgálta, hogy az indítvány tárgya nem minősül-e „ítélt dolog”-nak. Az Ügyrend 31. §-ának c) pontja szerint az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmány sértést megállapítani („ítélt dolog”). Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor *res iudicata*, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő, mint egy korábban elbírált ügyben. (1620/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.) Ha az újabb indítványt más okra, más alkotmányossági összefüggésre alapítják, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik. [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.; 17/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 131, 133.; 5/2002. (II. 22.) AB határozat, ABH 2002, 78, 81.]

Az Alkotmánybíróság a Tny. 22. § egészének és egyes bekezdéseinek alkotmányosságával különböző alkotmányi rendelkezéssel összefüggésben, több határozatában foglalkozott.

Az 1125/D/2004. AB határozatban többek között a Tny. – 2002. december 31-én hatályos, azonos szövegű – 22. § (1) bekezdésének az Alkotmány 17. §-ába és 70/E. §-ába ütközése is a vizsgálat tárgya volt, a jelen indítvánnyal azonos összefüggésben. Az indítványozó ebben az ügyben azt sérelmezte, hogy az ellátás megállapításakor hatályos szabályok kizárják a korábbi, rugalmasabb szabályozás alkalmazását, így nem teszik lehetővé az 1988. január 1-je előtti, magasabb jövedelemmel járó években elért keresete figyelembe vételét. Az Alkotmánybíróság – utalva a korábbi AB határozatokra – kimondta, hogy nem állapítható meg az Alkotmány 17. §-ának és a 70/E. §-ának sérelme pusztán azon az alapon, hogy az indítványozó nyugdíjigénye megnyíltát megelőző, különböző időszakokban hatályban volt nyugdíjszámítási szabályok, vagy azok egyes rendelkezései alkalmazása esetén a részére megállapítottánál magasabb összegű nyugdíj került volna megállapításra. Utalt arra, hogy „a nyugdíjjogosultság több tényezőtől

függ, s az ellátás csak azok együttes megléte esetén jár: a nyugdíjkorhatár elérésekor, a törvényben írt szolgálati idő megléte esetén nyílik meg a nyugdíjjogosultság, s – főszabályként – az igényléskor releváns időszak jövedelmi viszonyai alapján kerül sor az átlagkereset, s ennek alapján a nyugdíj megállapítására. Ennek során – az indítványozó felfogásával ellentétben – nem követelmény, hogy a nyugdíjalapba a járulékfizetés teljes időszakának legmagasabb keresetei, jövedelmei nyerjenek beszámítást (ilyen rendelkezést egyebekben a korábbi nyugdíjszámítási szabályok sem tartalmaztak). Nem ütközik az Alkotmány 17. §-ába és 70/E. §-ába a Tny. 22. § (1) bekezdése azon okból sem, hogy a törvényhozó a havi átlagkereset meghatározása során irányadó időszakokat a járulékfizetés korábbi időszakában hatályos szabályoktól eltérően határozta meg.” Ezért az indítványt elutasította. (ABH 2007, 1775, 1781–1782.)

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tny. 22. § (1) bekezdésének az Alkotmány 17. §-a és 70/E. §-ára alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló részében tekinthető az indítvány „ítélt dolog”-nak, ezért az eljárást ebben a vonatkozásban az Ügyrend 31. § c) pontja alapján megszüntette.

3. Az Alkotmánybíróság a 65/B/2002. AB határozatában a Tny. 22. §-a egészét az Alkotmány 17. §-ával és 70/E. §-ával összefüggésben ugyancsak vizsgálta, de más alkotmányossági szempontból. Az Alkotmánybíróság ezért a Tny. 12. § (2) bekezdése, 22. § (4) bekezdése és a TnyR. 66/B. § (1) bekezdése tekintetében az érdemi vizsgálatot elvégezte. Az elbírálásnál értelemszerűen felhasználta mindazokat az érveket és megállapításokat, amelyek a tartalmi összefüggésbe hozható korábbi döntéseinél irányadók voltak. (652/B/1997. AB határozat, ABH 1997, 752, 754–755.; 441/D/2006. AB határozat, ABH 2007, 1980, 1982.)

Az indítványozó e rendelkezések tekintetében az Alkotmány 17. §-a és 70/E. §-a sérelmét állította.

Az Alkotmány 17. §-a általánosságban rögzíti az állam számára a rászorulókról való gondoskodás feladatát. Az Alkotmánybíróság már több ízben kifejtette álláspontját, miszerint az Alkotmány általános rendelkezéseinek vizsgálata az alapvető jogok és kötelezettségek körében fellelhető alkotmányos rendelkezések tükrében – éppen azokkal mutatott szoros összefüggése miatt – végzendő el. Így a 17. §-ban foglalt szociális intézkedések a 70/E. § előírásával egyetemben vizsgálандók. (3/D/1998. AB határozat, ABH 1999, 642, 644.; 65/B/2002. AB határozat, ABH 2004, 1589, 1593.)

Az Alkotmánybíróság a 32/1998. (VI. 25.) AB határozat rendelkező részében alkotmányos követelményként határozta meg: „Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz

való jog megvalósulásához.” (ABH 1998, 251.) A szociális biztonsághoz való jog tartalma az állami kötelezettségvállalásban megnyilvánuló jogot jelent. [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 162, 163.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 199.] Ugyanakkor az államnak a polgárai felé fennálló kötelezettségei az Alkotmányban általános jelleggel szerepelnek, és nem jelentenek alanyi jogot egy bizonyos meghatározott jövedelem megszerzéséhez, vagy ellátásban való részesüléshez. (600/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 671, 672.)

Az Alkotmánybíróság a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában az Alkotmány 70/E. §-ára vonatkozó korábbi gyakorlatát a következőkben összegezte: „az állam széles körű jogosítványokkal rendelkezik a szociális ellátásokon belüli változásokra, átcsoportosításokra és átalakításokra a gazdasági viszonyok függvényében. A változtatások joga azonban nem minden korlátozás nélkül illeti meg az államot.” Ha ezek nem ütköznek más alkotmányos jogba vagy elvbe, a jogalkotónak alkotmányos lehetősége van a szolgáltatások változtatására, ennek következtében azonban „a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet az Alkotmány 70/E. §-a alapján megkövetelhető minimális szint alá”. (ABH 1995, 188, 192.) A jogalkotó a gazdaság helyzetére, az ellátórendszerek teherbírására tekintettel alakíthatja a szociális ellátások körét mindaddig, amíg valamely, az Alkotmányban rögzített elv (például a diszkrimináció tilalmának elve) nem sérül. Ebből eredően a rászorultaknak csak arra van alapvető joguk, hogy az ellátás iránti igényük elbírálása azonos szempontok alapján, tárgyilagosan, hátrányos megkülönböztetés nélkül, az elbírálásra vonatkozó eljárási szabályok korrekt alkalmazásával történjen. [26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 200.; 292/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 874, 876–877.; 137/B/1999. AB határozat, ABH 2001, 1054, 1056.; 953/B/1998. AB határozat, ABH 2002, 867, 870.; 727/B/1999. AB határozat, ABH 2003, 1124, 1127.; 65/B/2002. AB határozat, ABH 2004, 1589, 1593.]

Az Alkotmánybíróság a 63/1993. (XII. 2.) AB határozatban a társadalombiztosításról szóló, korábban hatályos 1975. évi II. törvény 44. §-ával összefüggésben rögzítette, hogy önmagában az „nem minősíthető alkotmányellenesnek azért, mert az öregségi nyugdíj összegét 1988. január 1-je utáni keresetek alapján rendeli megállapítani. Az áraknak és a béreknek – a pénz értékének – utóbbi öt évben történt változása folytán ugyanis az 1988. január 1. előtti keresetek alapulvétele általában hátrányosabb nyugdíjak megállapításához vezethetne.” Azt azonban alkotmányellenesnek találta, ha a nyugdíjigénylőnek 1988. január 1. óta nem volt 900 napi keresete, a 900 nap alatti időt a minimálbér figyelembe vételével rendeli kiegészíteni. (ABH 1993, 369, 371) E rendelkezést a törvényalkotó ezért módosította. Az Alkotmánybíróság több határozatában elutasította a Tny. 22. §-át az Alkotmány 70/A. §-a alapján támadó indítványokat: a 734/B/2000. AB határozatában nem találta alkotmányellenesnek, hogy az 1988. január 1-jét megelőző időszak járulékfizetéssel terhelt jövedelmet figyelmen kívül hagyják azon nyugdíjasok tekintetében,

akiknek 1988. január 1-jét követően volt keresete (ABH 2003, 1254, 1260.), míg az 1193/B/2004. AB határozat tartalmazza, hogy önmagában a járulékfizetésből senkinek nem keletkezik alkotmányosan védendő várománya arra, hogy a társadalombiztosítás rendszerében folyósított nyugdíj megállapítása során a járulékfizetés teljes időszakában elért kereset, jövedelem a nyugdíjalapba beszámítást nyerjen. (ABH 2007, 1813, 1818.) Az Alkotmánybíróság a 65/B/2002. AB határozatában nem látta az Alkotmány szociális biztonságot rögzítő rendelkezésével ellentétesnek a Tny. 22. §-át abból az okból, hogy az indítványozó 1988. január 1-je előtt (külföldön) megszerzett keresete nem volt figyelembe vehető.

A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tny. azon szabálya, amely a releváns időszak felében elért tényleges keresetet rendeli az átlagszámítás alapjául, illetőleg a nyugdíj összegének a Tny. 12. § (2) bekezdésében meghatározott módja nem sérti az Alkotmány 70/E. §-át. Ebből következően pedig a TnyR.-nek az ellátás megállapításakor nem hatályos szabályok kizárását eredményező rendelkezése sem eredményezi az előbbi alkotmányi rendelkezés sérelmét.

Ezért az alkotmányjogi panaszt ebben a vonatkozásban elutasította.

Az indítványozónak az új eljárással összefüggően megfogalmazott indítványát az Alkotmánybíróság a kifogásolt rendelkezéseknek a konkrét eljárásban történő kizárása iránti kérelemnek tekintette. Mivel az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította, ezért – gyakorlatának megfelelően (727/D/2000. AB határozat, ABH 2005, 931, 935–936.) – a megsemmisíteni kért jogszabályhely konkrét esetben történő alkalmazhatóságának kizárására irányuló indítvány vizsgálatát mellőzte.

Budapest, 2010. március 8.

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

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

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

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

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



**678/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 :**

Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 10. § (3) bekezdése, valamint 50. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

**I n d o k o l á s**

**I.**

1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszként megjelent, de tartalmilag utólagos normakontrollt kérő indítványában kérte az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény (a továbbiakban: Módtv1.) 134. és 155. §-ainak megsemmisítését.

Előadta, hogy a Módtv1. megalkotása során a jogalkotó nem tett eleget a jogalkotási eljárásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) rendelkezéseinek, a Kormány nem tartotta magát az Országos Érdekegyeztetési Tanácsban rögzített megállapodáshoz, és megsértette a 2006-os évre kötött bérmegállapodást. Álláspontja szerint az érdemi egyeztetés elmaradása sérti a Kormány Alkotmány 36. §-ában rögzített kötelezettségét, továbbá sérültek a szakszervezetek Alkotmány 4. §-ában rögzített alapjogai.

2. Az indítványozó hivatkozott arra is, hogy a Módtv1. 134. és 155. §-ai – amelyek a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 10. § (3) bekezdését és 50. §-át módosították, illetve egészítették ki – sértik az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdését. Az indítványozó szerint az évközi kormányzati, törvényhozói beavatkozás, különösen a járulékok emelése ellentétes azzal az elvvel, miszerint minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének. Az indítványozó álláspontja szerint az Országos Érdekegyeztetési Tanács bérmegállapodása az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdésének konkretizálása, így az azzal ellentétes törvényhozói rendelkezés az Alkotmány hivatkozott szabályát is sérti.

**II.**

1. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései:  
„4. § A szakszervezetek és más érdekképviseletek védik és képviselik a munkavállalók, a szövetkezeti tagok és a vállalkozók érdekeit.

(...)

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

(...)

70/B. § (...)

(3) Minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének.”

2. A Tbj. indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„10. § (...)

(3) A mezőgazdasági östermelő biztosítási kötelezettsége

a) az östermelői igazolványban feltüntetett időponttól az igazolvány visszaadása napjáig,

b) gazdálkodó család tagja esetében a családi gazdaság nyilvántartásba vétele napjától a nyilvántartásból való törlés napjáig, illetőleg

c) az 5. § (1) bekezdésének i) pontjában meghatározott biztosítást kizáró körülmény megszűnését követő naptól a biztosítást kizáró körülmény bekövetkezésének napjáig áll fenn. Megszűnik a biztosítás akkor is, ha a mezőgazdasági östermelő kilép a családi gazdaságból vagy a közös östermelésből.

(...)

50. § (1) A foglalkoztató a biztosítottnak a tárgyhónapban kifizetett (juttatott), járulékalapot képező jövedelem alapján köteles a társadalombiztosítási járulékot, az egészségbiztosítási- és munkaerő-piaci járulékot, a nyugdíjjárulékot (tagdíjat) megállapítani és a biztosítottat terhelő járulékot levonni. A megállapított tárgyhavi járulékot (tagdíjat) az Art. 31. §-ának (2) bekezdésében és 2. számú mellékletében meghatározottak szerint kell a tárgyhónapot követő hónap 12-éig bevallani, illetőleg megfizetni az állami adóhatóságnak. A megállapított járulékot (tagdíjat) csökkenteni kell azzal az összeggel, amelyet a foglalkoztató az adott jogviszonnyal összefüggésben a tárgyévvel vonatkozó túlfizetés – ideértve a magán-nyugdíjpénztári tagsággal összefüggő túlfizetést is – miatt fizetett vissza a biztosítottnak. Ha a tárgyhavi tagdíj-kötelezettség nem nyújt fedezetet a túlfizetés rendezésére, akkor a tárgyhavi kötelezettséget meghaladó tagdíjtúlfizetés összegét az állami adóhatóság adatszolgáltatása alapján a pénztár visszafizeti.

(2) Az egyéni vállalkozó a társadalombiztosítási járulékot, az egészségbiztosítási- és munkaerő-piaci járulékot, valamint a nyugdíjjárulékot (tagdíjat) az Art. 31. §-ának (2) bekezdésében és 2. számú mellékletében meghatározottak szerint a tárgyhónapot követő hónap 12-éig vallja be, illetőleg fizeti meg az állami adóhatóságnak. Az eva

adózó egyéni vállalkozó a járulékot (tagdíjat) az Eva tv.-ben meghatározottak szerint fizeti meg és vallja be.

(3) Az 5. § (3) bekezdésében említett személy a járulékalapot képező jövedelme után fizetendő társadalombiztosítási járulékot, egészségbiztosítási- és munkaerő-piaci járulékot, valamint nyugdíjjárulékot (tagdíjat) a személyi jövedelemadóról benyújtott bevallásában vallja be, és a jövedelem kifizetését, juttatását követő hónap 12-éig fizeti meg az állami adóhatóságnak, kivéve, ha a járulék (tagdíj) megfizetését és bevallását a foglalkoztató a 30. § (2) bekezdése szerint átvállalta.

(4) A mezőgazdasági őstermelő a 19. § (1) bekezdésében meghatározott nyugdíj-biztosítási, természetbeni és pénzbeli egészségbiztosítási járulékot, a 19. § (3) bekezdésében meghatározott természetbeni és pénzbeli egészségbiztosítási járulékot, valamint a nyugdíjjárulékot (tagdíjat) az Art. 31. §-ának (2) bekezdése szerinti adattartalommal elektronikus úton negyedévente, a negyedévet követő hónap 12-éig vallja be és a bevallás benyújtására előírt határidőig fizeti meg az állami adóhatóságnak.

(5) A foglalkoztató a biztosítottat terhelő járulékot (tagdíjat) akkor is köteles bevallani és befizetni, ha annak levonása a tárgyhónapban kifizetett jövedelemből nem lehetséges. A biztosítottat terhelő járulék (tagdíj) elszámolására az Art. szabályait kell alkalmazni. Ha a járulékkötelezettség nem pénzbeli jövedelem után áll fenn, a nyugdíjjárulékot (tagdíjat) és az egészségbiztosítási- és munkaerő-piaci járulékot a biztosított helyett a foglalkoztató köteles megfizetni.

(6) A foglalkoztató írásban tájékoztatja a biztosítottat a tárgyhavi jövedelem kifizetésével egyidejűleg az általa megfizetett társadalombiztosítási járulékról, a biztosított jövedelméből levont egészségbiztosítási és munkaerő-piaci járulékról, valamint nyugdíjjárulékról (tagdíjról), illetőleg a részére túlvonás miatt visszafizetett (átutalt) járulékokról, a társas vállalkozás a kiegészítő tevékenységet folytató társas vállalkozót az egészségügyi szolgáltatási járulékról.

(7) A magán-nyugdíjpénztári tagdíjfizetési kötelezettséget, a késedelmi és az önellenőrzési pótlékot az állami adóhatóság nevében, a kincstár által vezetett, magánnyugdíjpénztárként megnyitott tagdíjbeszedési-, késedelmi- és önellenőrzési pótlék számlákra kell teljesíteni. A kincstár a tagdíjat, a késedelmi- és az önellenőrzési pótlékot haladéktalanul átutalja a magánnyugdíjpénztárnak, egyidejűleg a befizetés adatairól elektronikus úton adatot szolgáltat az állami adóhatóság és a magánnyugdíjpénztár részére.

(8) Az állami adóhatóság a járulékkötelezettség teljesítése érdekében a 20. § (2) bekezdésében, a 27. § (1) bekezdésében, a 29. § (1) bekezdésében és a 29/A. § (1) bekezdésében meghatározott bejelentés valóságtartalmát – különösen a vállalkozásból származó jövedelmekre figyelemmel – vizsgálja.

(9) Az Mpt. 24. § (4)–(5) bekezdésében foglalt megállapodás alapján a tagdíjat és a tagdíj-kiegészítést közvetlenül az érintett magánnyugdíjpénztárnak kell megfizetni.

(10) A prémiumévek programról és a különleges foglalkoztatási állományról szóló 2004. évi CXXII. törvény rendelkezései alapján megállapított magán-nyugdíjpénztári tagdíjkülönbözet összegét a külön jogszabályban foglaltak szerint közvetlenül az érintett magánnyugdíjpénztárnak kell megfizetni, és egyidejűleg közölni kell a pénztártag nevét, TAJ-számát, a tárgyévi prémiumévek programban töltött időszak kezdő és befejező napját, a tagdíjkülönbözet megállapítása érdekében figyelembe vett járulékalap, a tagdíj, valamint a tagdíjkülönbözet összegét.”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint 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.; 28/2005. (VII. 14.) AB határozat ABH 2005, 290, 297.; 124/B/2004. AB határozat, ABH 2007, 1601, 1604.]. Erre tekintettel jelen ügyben az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot nem az indítványban hivatkozott módosító jogszabály (Módtv1.), hanem a módosított jogszabály (Tbj.) tekintetében folytatta le.

Az indítvány benyújtását követően az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: Módtv2.) 186. § b) pontja alapján a Tbj. 10. § (3) bekezdésének Módtv1. 134. §-a által megállapított szövegrésze nem lépett hatályba. Ehelyett a Módtv2. 84. §-a új, de az indítványban megjelölt alkotmányossági kifogások szempontjából azonos tartalmú rendelkezéssel módosította a Tbj. 10. § (3) bekezdését. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárást a Tbj. indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései alapján folytatta le.

2. Az Alkotmánybíróság a 488/B/1999. AB határozatban már vizsgálta az Alkotmány 4. és 36. §-ainak jelentőségét a jogalkotási eljárással kapcsolatban. Összegezve az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát, rámutatott, hogy „az Alkotmány 36. §-ának az a megfogalmazása, hogy »Feladatának ellátása során a Kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel«, a Kormány számára tevékenysége ellátásához módszerbeli ajánlást jelent. (...) Az alkotmányos ajánlás annál sokkal tágabb értelmű és általánosabb kötelezettség, minthogy abból közvetlenül levezethető lenne az indítvánnyal érintett jogszabály alkotmányellenessége”. Rámutatott arra is, hogy az Alkotmány 36. §-a „a Kormánynak a társadalmi szervekkel való



együttműködési kötelezettségét szabályozza, nem szabályozza azonban azt, hogy együttműködési kötelezettsége mely döntései kapcsán és milyen formában áll fenn. Az Alkotmány e rendelkezéséből nem következik a Kormánynak az a kötelezettsége, hogy a törvények előkészítése során köteles kikérni az érdekelt társadalmi szervezetek véleményét” (ABH 2003, 1104, 1107.). Ezzel összhangban a 124/2008. (X. 14.) AB határozat az Alkotmány 36. §-át a Kormány politikai kötelezettségeként fogalmazta meg (ABH 2008, 988, 999.).

Az Alkotmánybíróság már több korábbi határozatában vizsgálta a véleményezési jog mellőzésével meghozott jogszabály alkotmányellenességét. A 496/B/1990. AB határozat megállapította, hogy a „jogszabályelőkészítő szervezetek [a Jat. 27. § c) pontja szerinti] vélemények beszerzésével kapcsolatos kötelezettségzegése (...) önmagában nem érintheti az adott törvény érvényességét. A jogszabály előkészítésre vonatkozó törvényi előírások megsértése az illetékes szervezet államigazgatási jogi, esetleg politikai felelősségét alapozhatja meg csupán” (ABH 1991, 493, 495–496.). Ezt a tételt az Alkotmánybíróság a későbbi határozatokban is érvényesítette, és rámutatott, hogy a Jat. rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása csak akkor eredményezi a jogszabály alkotmányellenességének megállapítását, ha a vizsgált jogszabály egyben az Alkotmány valamelyik rendelkezését is sérti [elsőként: 30/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 421, 422.]. A Jat. rendelkezéseinek megsértése tehát nem valósítja meg az Alkotmány 36. §-ának a sérelmét, és a jogalkotó szervezetek egyeztetési kötelezettsége az Alkotmány szakszervezetek érdekvédelmi feladatát deklaráló rendelkezéséből sem vezethető le. Az, hogy a Kormány eleget tett-e a Jat.-ban foglalt kötelezettségeinek, nem áll értékelhető alkotmányjogi összefüggésben az Alkotmány 4. §-ával.

3. Az indítványozó hivatkozott arra is, hogy a Tbj. 10. § (3) bekezdése és 50. §-a sérti az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdését, mert a járulékszabályok év közbeni módosítása veszélyezteti a dolgozók jövedelemhez való jogát.

A Tbj. 10. § (3) bekezdése a mezőgazdasági östermelő biztosítási kötelezettségét, a Tbj. 50. §-a járulék és a tagdíj megállapításának, bevallásának és megfizetésének szabályait állapítja meg. E rendelkezések semmilyen összefüggésben nem állnak az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdésével. E szabály ugyanis csak a hátrányos megkülönböztetés tilalmát jelenti a bérezés tekintetében, de nem keletkezett alanyi jogot valamilyen meghatározott bérre, jövedelemre. Különösen nem jelenti azt, hogy a bér utáni járulékokat ne lehetne megemlíteni.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Tbj. 10. § (3) bekezdése és 50. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2010. március 22.

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

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

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

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

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

## 1173/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 :**

Az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság Gfv.X.30.170/2007/2. számú végzésével kapcsolatosan benyújtott, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 271. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

**I n d o k o l á s**

**I.**

Az indítványozó a Legfelsőbb Bíróság, mint felülvizsgáló bíróság Gfv.X.30.170/2007/2. számú, a felülvizsgáló kérelmét hivatalból elutasító végzésével szemben alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz,

és a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 271. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá e jogszabályi rendelkezés konkrét ügyben való alkalmazhatóságának kizárását kérte. A bíróság a fenti határozatban azért utasította el a felülvizsgálati kérelmet, mert a perérték nem haladta meg az egymillió forintot.

Érvelése szerint a „bíróságok ügydöntő határozataival szemben a jogorvoslat lehetősége alkotmányosan nem zárható ki,” a jogalkotó pedig azért, hogy a rendkívüli jogorvoslatot összehatártól tette függővé, az Alkotmány 57. § (5) bekezdésébe ütközően megakadályozza ezen alapjog gyakorlását. Ezért sérül az Alkotmány 2. § (1) bekezdése is, mert a jogorvoslat lehetőségét, mint „a jogszabály által biztosított jogot egyidejűleg (...) ugyanazon jogszabályi pont másik fele elvonja”, korlátozza, így szerzett jogot von meg azáltal, hogy a jogerős ítélet „törvénysértései” nem orvosolhatók. Mivel „alkotmányellenes feltételeket állítanak az eljárás megindításához,” a bíró nem dönthet szabadon az eljárás lefolytatásáról, nem érvényesül a törvény előtti egyenlőség elve [Alkotmány 57. § (1) bekezdése] és a bírói függetlenség sem [Alkotmány 50. § (3) bekezdése]. Ezért a támadott rendelkezés az Alkotmány 8. § – tartalmilag – (2) bekezdésébe ütközik, mert alapvető jog lényeges tartalmát korlátozza. Kiegészített beadványában az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés sérelmére is hivatkozott azzal, hogy a kifogásolt rendelkezés hátrányosan különbözteti meg a peres feleket, akik vonatkozásában a perérték nem haladja meg az értékhatárt.

## II.

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

1. Az Alkotmány indítványozó által hivatkozott 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.”

„50. § (3) A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve. A bírák nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.”

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

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.”

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

2. A Pp. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„271. § (2) Nincs helye felülvizsgálatnak olyan vagyoni jogi ügyben, amelyben a felülvizsgálati kérelemben vitatott érték, illetve annak a 24. §, valamint a 25. § (3) és (4) bekezdése alapján, továbbá a 25. § (3) bekezdésének az egyesített perekre történő megfelelő alkalmazásával megállapított értéke az egymillió forintot nem haladja meg. Ez az értékhatártól függő kizárás nem vonatkozik a 23. § (1) bekezdésének *b)* és *h)* pontjában, valamint a 24. § (2) bekezdésének *a)* pontjában meghatározott ügyekre, továbbá a munkaügyi perekben előterjesztett pénzkövetelésre.”

## III.

Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

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

Az Alkotmánybíróság arra vonatkozó álláspontját, hogy milyen jogerős határozatok támadhatók alkotmányjogi panasszal, a 99/D/2006. AB végzésében a következőképpen foglalta össze: „Az alkotmányjogi panasz – fő szabályként – a jogerős ügydöntő határozatokkal szemben terjeszthető elő [lásd: 1492/B/2007. AB határozat, ABK 2008. június, 24.]. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében esetről esetre, az alapjául fekvő jogerős határozat tartalma alapján ítéli meg azt, hogy a vizsgált ügyben a panasszal támadott határozat olyan érdemi határozatnak tekinthető-e, mellyel szemben helye van az alkotmányos jogorvoslatnak. Ugyanez a határozat – utalva az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatra, melyben először mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy az alkotmányjogi pa-



nasz jogorvoslat – megerősítette az Alkotmánybíróság 22/1995. (III. 31.) AB határozatában (ABH 1995, 108, 109.) foglaltakat: az »alkotmánybírósági eljárásban a jogorvoslatához való alapvető jog szempontjából valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyenek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott (ABH 1992, 515, 516.; ABH 1993, 48, 74–75.)«. A 22/1995. (III. 31.) AB határozat kifejtette továbbá, hogy a jogorvoslat másik fogalmi eleme, hogy a döntés jogot vagy jogos érdeket sértsen, ugyanakkor a jogorvoslat igénybevételének nem előfeltétele a tényleges sérelem igazolása, elég arra hivatkozni. »Ahhoz van joga a személynek, hogy állítsa a döntés jogos érdeket vagy jogot sértő voltát.« (ABH 1995, 108, 110.)” (ABK 2009. június, 825, 826.)

Az Alkotmánybíróság a 943/D/2006. AB határozatában arra is rámutatott, hogy a Legfelsőbb Bíróság, mint felülvizsgáló bíróság a felülvizsgálati kérelmet hivatalból elutasító jogerős döntése általában nem minősül érdemi, ügydöntő határozatnak. „Ugyanakkor több ügyben az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszként bírálta el olyan indítványokat, amelyek szintén a Legfelsőbb Bíróság mint felülvizsgáló bíróság – a törvényi feltételek hiányán alapuló – elutasító végzése ellen irányultak. A büntetőeljárásbeli felülvizsgálat kizártságának alkotmányossági következményeit meghatározó 23/1995. (IV. 5.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította: »Az Alkotmánybíróság a 23/1991. (V. 18.) AB végzésben (ABH 1991, 311.) úgy foglalt állást, hogy az alkotmányjogi panaszra megállapított határidő számítása szempontjából a rendkívüli jogorvoslatokat figyelmen kívül kell hagyni. A határidő számítása szempontjából azóta is következetesen érvényesített álláspont azonban nem jelenti azt, hogy a rendkívüli jogorvoslatoknak, így a felülvizsgálat intézményének jogi szabályozását ne lehetne alkotmányjogi panasz keretében sérelmezni. Az alkotmányjogi panasz benyújtására megszabott törvényi határidő ilyen esetben a felülvizsgálat tárgyában hozott határozat kézbesítésétől számított hatvan nap.« (ABH 1995, 115, 118–119.; ugyanez: 1230/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 683, 684.) A polgári perbeli felülvizsgálatot elutasító végzések elleni alkotmányjogi panaszokat bírálta el érdemben az Alkotmánybíróság a 787/D/1999. AB határozatban (ABH 2001, 1090.), a 42/2004. (XI. 9.) AB határozatban (ABH 2004, 551.), a 44/2005. (XII. 7.) AB határozatban (ABH 2005, 565.), legutóbb pedig a 702/D/2004. AB határozatban (ABK 2007. november, 1139., 1146–1147.). (...) Így sem az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt törvényi rendelkezések (feltételek) együttes értelmezése és figyelembevétel (...) alapján, sem pedig az Alkotmánybíróság gyakorlatából nem lehet olyan következtetést levonni, hogy a rendkívüli jogorvoslatok szabályai csak utólagos normakontroll keretében lehetnek az alkotmányossági vizsgálat tárgyai, és alkalmazásuk miatt nem lehet alkotmányjogi panaszt benyújtani.” (ABH 2008, 2504, 2507.)

Mivel az indítványozó a felülvizsgálat egyik kizáró feltételét kifogásolta, a fentiek szerint az e tárgyban hozott végzés ellen helye van alkotmányjogi panasznak, amelyet az indítványozó törvényes határidőn belül nyújtott be.

2. Az Alkotmánybíróság az indítvánnyal összefüggésben azt is vizsgálta, hogy az indítvány tárgya nem minősül-e „ítélt dolognak.”

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. §-ának c) pontja szerint az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani („ítélt dolog”). Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor *res iudicata*, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő, mint egy korábban elbírált ügyben. (1620/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.) Ha az újabb indítványt más okra, más alkotmányossági összefüggésre alapítják, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik. [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.; 17/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 131, 133.; 5/2002. (II. 22.) AB határozat, ABH 2002, 78, 81.]

Az Alkotmánybíróság számos határozatának volt tárgya a Pp. 271. §-ának a felülvizsgálati eljárásban meghatározott értékhatárra vonatkozó, különböző időszakokban hatályos rendelkezése.

A felülvizsgálatot kettőszázezer forintot meghaladó perértékhez és a Legfelsőbb Bíróság engedélyéhez kötő 271. § (3) bekezdését a 286/B/1998. AB határozat nem találta az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe, 57. § (1) és (5) bekezdésébe ütközőnek. Megállapította, hogy a „felülvizsgáló eljárás intézménye egyáltalán nem érinti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt alapvető jog érvényesülését, hiszen semmiben nem befolyásolja azt, hogy bárki a perben érvényesíthető jogait és kötelezéseit bírósági – a perindításkor nyilvánvalóan első fokú bírósági – megítélés elé vigye. (...) Az első fokon hozott döntések elleni jogorvoslat lehetősége pedig – meghatározott okok alapján – megengedett mindazok számára, akiknek a jogát vagy jogos érdekét a konkrét döntés sérti. (...) [A] különleges korlátozás, amely a jogvita tárgyának értékétől teszi függővé a felülvizsgálat lefolytatását, az Alkotmány által lehetővé tett, a” törvényhozói mérlegelésre tartozó szabályozás, amely így nem ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében előírt alapvető jog lényeges tartalmának korlátozását tiltó szabállyal sem.” (ABH 1999, 671, 673.)

A 663/D/2000. AB határozat a Pp. kifogásolt rendelkezésének a jelenlegitől csak az összeghatár tekintetében

(ötszázezer forint) eltérő szövegének alkotmányosságát vizsgálta a fent megjelölt alkotmányi rendelkezésekkel összefüggésben. E döntés is tartalmazza, hogy a jogorvoslati jog – mint alapvető jog – csak a rendes jogorvoslatra vonatkozik, a rendkívüli jogorvoslat a rendes jogorvoslaton túlmutató többletlehetőség, amelynek léte nem hozható összefüggésbe az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével. De nem látta megállapíthatónak az Alkotmány 70/A. §-ának sérelmét sem, mert bár a vagyoni jogi ügyekben a pertárgy értékre tekintettel korlátozást tartalmaz, az azonban nem önkényes, mert az „ügyek ésszerű határidőn belül történő befejezése az igazságszolgáltatással szemben felállított jogállami követelmény.” Ugyancsak elutasította az Alkotmány 57. § (1) bekezdésére, valamint 8. § (2) bekezdésére alapított indítványt is, mert „ez a felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezés nem befolyásolja azt, hogy bárki a perben érvényesíthető jogait és köteleseit bírósági megítélés elé vigye.” (ABH 2003, 1223, 1230–32.)

Mivel a Pp. 271. § (2) bekezdésének a fenti határozatokban vizsgált szövege nem teljesen azonos a jelen ügyben támadott rendelkezés szövegével, *res iudicata* megállapításának nincs helye, ezért az indítványt az Alkotmánybíróság érdemben bírálta el. Az elbírálásnál azonban felhasználta mindazokat az érveket és megállapításokat, amelyek a tartalmi összefüggésbe hozható korábbi döntésénél irányadók voltak. (652/B/1997. AB határozat, ABH 1997, 752, 754–755.; 441/D/2006. AB határozat, ABH 2007, 1980, 1982.)

Az értékhatár összegszerűsége a rendelkezés alkotmányossági megítélésében közömbös, mert az indítványozó önmagában a felülvizsgálat értékhatártól függő korlátozását tartotta alkotmányosértőnek. A jogbiztonság sérelmével kapcsolatosan pedig az alkotmányellenességet csak a jogorvoslati joghoz való alkotmányos alapjoggal összefüggésben állította.

Erre figyelemmel az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, 8. § (2) bekezdésére, 57. § (1) és (5) bekezdésére, valamint 70/A. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszt a fenti határozatokban foglaltakkal azonos indokok alapján elutasította.

3. A bírói függetlenség kapcsán az indítványozó azzal érvelt, hogy a támadott szabály következtében a bíró ítélkezési tevékenysége során nem dönthet szabadon abban a kérdésben, hogy az ügyet érdemben elbírálja.

Az Alkotmánybíróság a bírói függetlenség elve tartalmával, közte a bírói függetlenségnek a bírósági szervezetten belüli alkotmányossági kérdéseivel is több határozatában foglalkozott. Következetes álláspontja, hogy az Alkotmány 50. §-ának (3) bekezdése alapján a minden külső befolyásolástól független bírói ítélkezés feltétel nélküli követelmény, és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll. [ld.: 53/1991. (X. 31.) AB határozat, ABH 1991, 266, 267.; 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.; 17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994, 84, 86.; 45/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 254, 256.; 627/B/1993. AB határozat, ABH 1997, 767, 769.]

Az Alkotmánybíróság a 13/2002. (III. 20.) AB határozatában hangsúlyozta: „Az Alkotmány 50. § (3) bekezdéséből önmagában is az következik, hogy a bíró ítélkezési tevékenysége során a legszigorúbb értelemben az alkotmányos rendnek megfelelő eljárásban és tartalommal született törvényekhez kötötten köteles eljárni. A törvényi alárendeltséget a függetlenségre hivatkozással egyetlen ügyben sem lehet megkerülni.” (ABH 2002, 85, 98.) Így azáltal, hogy a bíró a törvények által megszabott eljárási rendet köteles betartani és attól nem térhet el, nem sérül a bírói függetlenség, ezért az Alkotmánybíróság e vonatkozásban is elutasította az alkotmányjogi panaszt.

Mivel a támadott rendelkezés alkotmányellenességét nem állapította meg, azok konkrét ügyben való alkalmazása tilalmának megállapítását mellőzte.

Budapest, 2010. március 29.

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

<i>Dr. Balogh Elemér s. k.,</i> előadó alkotmánybíró	<i>Dr. Bragyova András s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Holló András s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Kiss László s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Kovács Péter s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Lévay Miklós s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Trócsányi László s. k.,</i> alkotmánybíró

### 1304/B/2007. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 20. §-a és 20/A. §-a, valamint a várólista alapján nyújtható ellátások részletes szabályairól szóló 287/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.



## I n d o k o l á s

## I.

Az indítványozó a kötelező egészségbiztosítás ellátásáról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban Ebtv.) 20. §-a és 20/A. §-a, valamint a várólista alapján nyújtható ellátások részletes szabályairól szóló 287/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) egésze, vagyis a várólistára vonatkozó rendelkezések alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát kezdeményezte.

Álláspontja szerint ezek a szabályok az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdését és 70/D. §-át sértik, mert alapvető jog lényeges tartalmát korlátozzák, az ilyen korlátozást viszont tiltja az Alkotmány 8. § (2) bekezdése.

Azzal érvelt, hogy a várólistára helyezés és a műtét elvégzése közötti időtartamban az érintett személyek nem kapják meg „a járulékfizetéssel megszerzett jog alapján részükre járó, az Alkotmány szerint lehető legmagasabb szintű egészséget biztosító, orvos-szakmailag szükségesnek tartott, de pénzügyi kerethiányra hivatkozással késleltetett, szükséges ellátást”. Véleménye szerint az Alkotmány említett rendelkezéseiben szereplő követelmények „azt támasztják alá, hogy a magas szintű egészségügyi ellátáshoz járulékfizetéssel szerzett jognak elsőbbsége van a pénzügyi megfontolásokkal szemben”.

Azzal is érvel, hogy az Alkotmány 70/D. §-ának (1) bekezdése a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot nem korlátozó értelemben, hanem „a magyar állampolgárokat megillető, minőségileg felsőfokú, maximális jogosultságként említi. Így tehát a járulékfizetéssel szerzett jogot az Alkotmány összekapcsolja a korlátozásmentes egészségügyi szolgáltatáshoz való joggal, amit nem limitálhat a várólista”.

Álláspontja szerint a várólista alkalmazása legfeljebb technikai tartalmú lehet, vagyis mindössze arra szolgálhat, hogy pl. megfelelő donor időleges hiánya miatt várakozni kénytelen betegeket nyilvántartsák.

Az indítvány benyújtását követően az Ebtv. 20. §-a többször módosult, de ez a felvetett alkotmányjogi problémát nem érintette, ezért az Alkotmánybíróság a vizsgálatot a hatályos szabályok tekintetében folytatta le.

## II.

1. Az Alkotmány felhívott szabályai szerint:

„70/A. § (...)

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

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

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

2. Az Ebtv. szabályai szerint:

„20. § (1) A finanszírozási szerződés szerinti ellátásra kötelezett szolgáltató

a) a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátások elvégzését – amennyiben a biztosított egészségi állapota nem indokolja az azonnali ellátását, figyelemmel a (3) bekezdésben foglaltakra is – a (2) bekezdésben meghatározott esetben intézményi várólista alapján teljesíti,

b) a járóbeteg-szakellátások elvégzését a külön jogszabály szerinti betegfogadási lista alapján teljesíti, és az a) és b) pont szerinti teljesítésről, valamint az azonnali ellátásokról külön jogszabályban meghatározott módon rendszeres jelentést küld az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság részére.

(2) Intézményi várólistát kell kialakítani

a) külön jogszabály szerinti ellátások esetén,

b) az a) pont hatálya alá nem tartozó esetben akkor, ha a biztosított ellátására tartós kapacitáshiány miatt nincs lehetőség.

(3) Amennyiben a kezelőorvos a biztosított részére az (1) bekezdésben szereplő ellátást rendel, a biztosított az ellátásra a várólistára, illetve betegfogadási listára történő felkerülés időpontja szerint jogosult. Az így meghatározott időponttól eltérni az ellátás szakmai indokoltsága, az ellátás várható eredménye, illetve a biztosított kérése alapján lehet. Az eltérés lehetőségének egészségügyi szakmai feltételeit és szabályait az egészségbiztosításért felelős miniszter rendeletben szabályozza.

(4)

(5) A transzplantációs várólistára való felvételre jogosult:

a) a Tbj. 5. §-a szerinti biztosított,

b) a Tbj. 16. §-ának (1) bekezdése alapján egészségügyi szolgáltatásra jogosult személy,

c) az a)–b) pont hatálya alá nem tartozó személyek közül az, akinek egészségbiztosítója az ellátás igénybevétele a Közösségi rendelet 22. cikke 1. bekezdésének c) pontja, illetve kétoldalú egyezmény alapján előzetesen, vagy az egyezményben meghatározottak szerint engedélyezte.

(6) A biztosított jogosult a kezelőorvosánál mindazon vizsgálatok kezdeményezésére és – a kezelőorvos javaslata alapján – elvégeztetésére, amelyek a várakozás sorrendjét befolyásoló egészségi állapotváltozás megállapításához szükségesek.

(7) Az egészségügyi államigazgatási szerv területileg illetékes szerve köteles megvizsgálni, hogy az egészségügyi szolgáltató megfelel-e a működési engedély kiadásának feltételül külön jogszabályban meghatározott szakmai minimumfeltételeknek, amennyiben a várólista szakember, gép, műszer, orvostechikai eszköz hiánya miatt hosszú.

(8) A biztosítottat a várólistáról vagy betegfogadási listáról törölni kell, ha egészségi állapotában olyan változás áll be, amely az adott beavatkozás elvégzését véglegesen lehetetlenné vagy orvosszakmai szempontból indokolatlanná teszi.

20/A. § (1) A várólista az adott egészségügyi ellátásra besorolt biztosítottak legfontosabb személyazonosító adatait (családi és utónév, anyja neve, nem, születési év, lakóhely, társadalombiztosítási azonosító jel), az ellátásra való jogosultság sorrendjét, valamint az ellátás várható, illetve – amint ismertté válik – pontosan meghatározott időpontját tartalmazza. A biztosítottak egyéb adatait az egészségügyi dokumentáció tartalmazza. A várólistán szereplő adatokat és a biztosítottak egyéb adatait az egészségügyi és személyazonosító adatok kezelésére vonatkozó jogszabályokban meghatározott rendelkezések szerint kell kezelni. Várólista vezetésére az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság által külön jogszabályban meghatározott módon minősített szoftvert kell alkalmazni.

(2) A központi várólistát kormányrendeletben kijelölt szerv működteti. A kormányrendeletben kijelölt szerv a működtetéshez a külön jogszabályban meghatározott közreműködőt vehet igénybe. Az intézményi várólistát az adott ellátást nyújtó egészségügyi szolgáltató szervezeti és működési szabályzatában e feladatra kijelölt személy vezeti.

(3) A várólista adatai – kizárólag személyazonosításra alkalmatlan módon – intézményi várólista esetében az ellátást nyújtó egészségügyi szolgáltató honlapján, központi várólista esetén a kormányrendeletben kijelölt szerv honlapján megtekinthetők, ebben a formájukban nyilvánosak. A transzplantációs várólista kivételével az ellátás igénybevételének várható időpontját is közzé kell tenni. Az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság honlapjáról a várólista alapján ellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatók és a kormányrendeletben kijelölt szerv honlapjának is közvetlenül elérhetőeknek kell lenniük.

(4) A várólista adatait a honlapon – folyamatosan, de legkésőbb a változást követő 3 napon belül – úgy kell közzétenni, hogy abból egyértelműen megállapítható legyen az adott biztosított számára a várólistán elfoglalt helye. A közzétételre vonatkozó részletes szabályokat az egészségbiztosításért felelős miniszter rendeletben határozza meg.

(5) A (3) bekezdés rendelkezéseinek alkalmazása érdekében az egészségügyi szolgáltatónál az intézményi várólista kezeléséért felelős személy, illetve a kormányrendeletben kijelölt szerv egyedi azonosítót határoz meg. Az egyedi azonosító nem tartalmazhat a biztosított egészségügyi és személyazonosító adataival összefüggő, továbbá a várólistára történő felvétel időpontjára vonatkozó adatot. Az egészségügyi szolgáltatónál az intézményi várólista kezeléséért felelős személy, illetve a kormányrendeletben kijelölt szerv az egyedi azonosítót annak meghatározásakor, személyesen vagy kezelőorvosa útján közli a biztosítottal.

(6) Az egyedi azonosító tartalmára vonatkozó szabályokról a biztosítottat kezelőorvosa tájékoztatja. Amennyiben a kormányrendeletben kijelölt szerv, illetve az egészségügyi szolgáltatónál az intézményi várólista kezeléséért felelős személy észleli, hogy az adott várólistára érkező egyedi azonosító egy másik, az adott várólistán levő biztosított egyedi azonosítójával megegyezik, akkor a később beérkezett egyedi azonosítót olyan sorszámmal látja el, amely egyértelműen alkalmas az egyedi azonosítók

megkülönböztetésére. Erről a biztosítottat a kezelőorvos útján a kormányrendeletben kijelölt szerv, illetve az intézményi várólista kezeléséért felelős személy tájékoztatja.

(7) A betegfogadási lista az adott egészségügyi ellátásra előjegyzett biztosítottak családi és utónevét, társadalombiztosítási azonosító jelét valamint az ellátásra történő jelentkezés és az ellátás igénybevételének pontosan meghatározott időpontját és helyét tartalmazza.

(8) A betegfogadási lista külön jogszabályban meghatározottak szerint összesített statisztikai adatait – kizárólag személyazonosításra alkalmatlan módon – az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság honlapján közzé kell tenni.”

3. A Vhr. egyebek között a rendelet hatályáról, az egyes fogalmakról (pl.: központi várólista, intézményi várólista, szervriadó, betegfogadási lista, azonnali ellátást igénylő eset), a várólisták és befogadási listák működtetéséről, vezetéséről, a várólistákkal kapcsolatos egyes döntésekről (pl. felkerülés, törlés), a döntésre jogosult bizottságok működéséről, összetételéről, a várólistával érintett ellátásokról, e tevékenységek ellenőrzéséről és felügyeletéről valamint a jogorvoslatról rendelkezik.

4. Az Ebtv. 20. § (2) bekezdés a) pontja alapján külön jogszabály szól a központi várólistáról, amely a nagyköltőségű ellátások igénybevételére váró betegek jegyzéke, továbbá a szerv, illetve vesejelemező összejt átültetésére váró betegek listája (transzplantációs várólista).

A nagy költségű ellátások jegyzékét (1. PET/CT, 2. Gamma Sugársebészet) a Vhr. 1. számú melléklete tartalmazza.

Az Ebtv. 20. § (3) bekezdése alapján várólistára, illetve betegfogadási listára történő felkerülés időpontjától el lehet térni az ellátás szakmai indokoltsága, az ellátás várható eredménye, illetve a biztosított kérése alapján. A várólista-sorrend kialakításának és az eltérés lehetőségének egészségügyi szakmai feltételeiről a 45/2006. (XII. 27.) EüM rendelet (a továbbiakban: R.) szól.

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 20. §-a szerint – az arra jogosult indítványa alapján jár el. Az Alkotmánybíróság ezért a támadott rendelkezések alkotmányellenességét abban az általánosságban vizsgálta, amilyen általánosságban és amilyen okok alapján azt az eljárást kezdeményező indítvány támadja.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogosultságként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket bizto-



sítja a polgárok egészséges életmódjához és életviteléhez. E feltételeket konkretizálja egyebek között az Alkotmány 70/D. §-ának (2) bekezdésében írt rendelkezés, amely az állam kötelezettségévé teszi a megfelelő egészségügyi intézmények létesítését és az orvosi ellátás megszervezését. Az Alkotmánybíróság elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. A szélső eseteken túl azonban az Alkotmány 70/D. §-ának nincs alkotmányos mércéje. A lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdésében foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg. [56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173, 186, 198.; 1316/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 735, 737.; 261/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 689, 692.]

Az Alkotmánybíróság 54/1996. (XI. 30.) AB határozatában megállapította, hogy „az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdése szerinti alkotmányos jog biztosítása olyan alkotmányos állami feladatot jelent, amelynek alapján az állam – egyebek között – a lehető legmagasabb szintű egészségügyi intézményhálózat kiépítésére és orvosi ellátás biztosítására köteles. A »lehetséges szint« nyilvánvalóan nemcsak az orvostudományi, műszaki és technikai szempontokra vonatkozik, de magában foglalja a gazdasági, szervezeti-szervezési lehetőségeket és az állam – továbbá a társadalombiztosítás – teherbíró képességét is. (...) Annak megítélése ugyanis, hogy az állam az Alkotmány 70/D. §-án alapuló kötelezettségének milyen rendszerű, típusú és milyen finanszírozású egészségügyi intézményhálózat és orvosi ellátás megszervezésével tesz eleget, a törvényhozó szabadságába és felelősségébe tartozik, és a rendszer alkotmányos megítélésének – szélső esetektől eltekintve – alkotmányos mércéje nincs.” (ABH 1996, 173, 198.)

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az alkotmányossági vizsgálat az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdése körében csak arra szorítkozhat, hogy az állam eleget tesz-e az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésére vonatkozó alkotmányos kötelezettségének vagy sem. [38/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 297.]

Ennek következményeként a szakmai, szervezési, tudományos szempontok megítélése az alkotmányosság kérdéskörén kívül esik. [lásd: 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173, 189.]

A 16/2003. (IV. 18.) AB határozat pedig az tartalmazza, hogy „az állam az egészségügy szervezeti és intézményi rendszereinek kialakítása és azok finanszírozási elveinek meghatározása során nagyfokú szabadságot élvez. A törvényhozónak ez a szabadsága mindaddig nem vet fel alkotmányossági kérdéseket, amíg az valamely alkotmányos jog (tulajdonhoz való jog, az egészségbiztosítás alapján ér-

vényesülő ellátási jogosultság) megsértéséhez nem vezet.” (ABH 2003, 214, 227.)

Számos országban (pl. Egyesült Királyság, Hollandia, Szlovákia) keresik a megoldást arra a jelenségre, amely a társadalombiztosítás keretében kínált ellátások, az ellátásokat igénybe venni óhajtó biztosítottak igényei, az egészségügyi ellátók tényleges teljesítménye és a nemzetgazdaság teljesítőképessége közötti egyes ellentmondásokban nyilvánul meg az egészségügyi szakellátás területén.

Az utóbbi esztendőkből azzal a jelenséggel is lehet találkozni, hogy az egyik állam teljesítményfelesleggel rendelkező szolgáltatói, megállapodás alapján, más ország várólistás betegeit fogadják (ügynevezett „pácienshíd”, pl. Németország és Norvégia között). Az Európai Bíróság egy döntése alapján pedig nem tagadható meg a külföldi gyógykezelés, ha az adott ellátás igénybe vehető ugyan a lakóhely szerinti tagállamban, de az megfelelő időben nem biztosítható (2006. május 16., a Bíróság C-372/04 sz. ügyben hozott ítélete, Yvonne Watts kérelmére The Queen kontra Bedford Primary Care Trust and Secretary of State for Health; a másik tagállamban nyújtott kórházi ellátások megtérítésére vonatkozó kötelezettség az említett szolgáltatásokat ingyen nyújtó nemzeti egészségügyi szolgáltatóra is vonatkozik).

A magyar várólista-szabályok értelmében abban az esetben, ha a biztosított egészségi állapota nem indokolja az azonnali ellátást, azt a szolgáltató várólista alapján teljesíti. A szabályozás elvi éllel mondja ki, hogy kizárólag várólista alapján nyújtható ellátások esetén a várólistára történő felkerülés időpontja a döntő – csak szakmai indokoltság vagy az ellátás várható eredménye alapján lehet ettől eltérni.

Az egészségügyi szolgáltatások minden jogosult számára biztosított igénybevételének lehetőségével kapcsolatban a 77/1995. (XII. 21.) AB határozat hangsúlyozta: „A 70/D. § (1) bekezdése szerint az ország területén élő minden polgárnak joga van a lehető legmagasabb szintű egészséghez. Az államnak a (2) bekezdésben e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége a piactudomány feltételei között nem értelmezhető oly módon, hogy az állam köteles létrehozni, fenntartani és működtetni az egészségügyi intézményrendszert. Ám annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul.” (ABH 1995, 390, 396.) A határozat ehhez hozzátette: „A törvényhozó szabadon dönt arról, hogy a többszektörű egészségügyi szolgáltatási rendszerben milyen módon alakítja ki az Alkotmány 70/D. §-ában megfogalmazott alapvető jog érvényesülésének garanciáit. Ám ez a szabadsága nem terjed odáig, hogy anélkül üresítse ki az egyik legfontosabb garanciális intézmény tartalmát, hogy helyette nem építi ki az alapvető jog megvalósulásának azonos súlyú biztosítékait.” (ABH 1995, 390, 397.)

A várólista intézménye az orvosi ellátás megszervezésének körébe tartozik, az ellátások gazdasági és jogi környezetének része. Az Alkotmánybíróság – említett gyakorlata értelmében – elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg ebben a körben az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet a 70/D. § sérelme miatt.

Ilyen szélső eset a hatályos szabályozásban nem ismerhető fel. Az Ebtv. 20. §-a, 20/A. § és a Vhr. abban az általánosságban, ahogyan azt az indítványozó állítja, nem ellentétes az Alkotmány 70/D. §-ával.

A módosított Ebtv., a törvényhozó szándéka szerint, a várólista alapján nyújtható egészségügyi ellátásokkal kapcsolatos szabályozás átalakításakor azt célozta, hogy a várólistarendszer átláthatóbb, az egyes egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés lehetősége magasabb szintű legyen. Ezeket a célokat szolgálja az, hogy a biztosított a várólistára történő felkerülés időpontja szerint jogosult az ellátásra. Ugyanakkor az egyedi esetek, egyéni szempontok mérlegelésére is lehetőség van: a várólistától szakmai indokoltság, illetve a várható eredmény alapján el lehet térni. A várólista alapján nyújtható ellátásokkal összefüggésben fontos szerepe van a biztosítónak és az egészségbiztosítási felügyeleti hatóságnak is: a biztosító döntése alapján lehetőség van az ellátásnak a beutalási rendtől eltérő más egészségügyi szolgáltatónál történő igénybevételére, ha az ellátásra történő várakozás a biztosított egészségügyi állapotát nagymértékben hátrányosan befolyásolja. Az R. értelmében az Ebtv. 20. § (3) bekezdésében foglalt, a várólistára és a betegfogadási listára való felkerülés időpontja szerinti sorrendtől való eltérés szakmai indokoltsága akkor állapítható meg, ha a várólistára és a betegfogadási listára felvett valamely beteg esetében az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 3. § i) pontja szerinti sürgős szükség áll fenn, és ellátásának késedelme nagyobb kockázattal jár, mint a sorrend megváltoztatásának következtében hátrébb sorolandó betegeké [2. § (1) bekezdés]. A „sürgős szükség” az egészségi állapotban bekövetkezett olyan változás, amelynek következtében azonnali egészségügyi ellátás hiányában a beteg közvetlen életveszélybe kerülne, illetve súlyos vagy maradandó egészségkárosodást szenvedne.

A kifejtettre figyelemmel megállapítható, hogy az Ebtv., a Vhr. és az R. szabályozása összességében alkalmas arra, hogy alkalmazásuk során olyan döntések születessenek, amelyek megfelelő egyensúlyt teremtenek a betegek érdekei, az orvos-szakmai szabályok érvényesülése, a finanszírozási szerződés keretei és a kapacitásból eredő lehetőségek között.

2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott megkülönböztetési tilalom értelmezésénél megállapítható: „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 alapján nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.” [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.] Az Alkotmánybíróság a pozitív diszkrimináció alkotmányos lehetőségét és fogalmi elemeit is meghatározó fenti döntésében megállapította, hogy pozitív diszkriminációt akkor lehet alkalmazni, ha „valamely – az Alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél, vagy valamely alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy [a] szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg”. (ABH 1990, 48–49.)

Ha valamely – Alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél vagy valamilyen alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy a legszűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni. A pozitív diszkrimináció előnyben részesítést jelent, amelyre valamely csoport vagy személy valamilyen szempontból a többséghez képest hátrányos helyzete ad indokot. Habár a formális jogegyenlőség ilyen esetben sérülni látszik, hatása az esélyegyenlőség kialakulására kedvező.

A pozitív diszkrimináció éppen ahhoz szükséges, hogy a formális egyenlőség alapján adódó hátrányokat ki lehessen küszöbölni, vagy éppen csökkenteni.

A várólistára vonatkozó szabályozásban nem ismerhető fel a formális jogegyenlőség sérelme. A szabályozás valamennyi biztosítottra azonosan vonatkozik. Nem állapítható meg az indítvány alapján az sem, hogy a várólistára vonatkozó szabályozásnak valamely csoportot, hátrányos helyzeténél fogva, előnyben kellene részesítenie a jogegyenlőség megvalósulása érdekében az esélyegyenlőtlenséget kiküszöbölő intézkedéssel.

Az Alkotmánybíróság szerint az Ebtv. 20. §-a, 20/A. § és a Vhr. abban az általánosságban, ahogyan azt indítványozó állítja, nem ellentétes az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésével.

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2010. március 9.

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

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

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

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

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



**393/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 gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény 6. § (1) bekezdése, valamint 7. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

## I n d o k o l á s

## I.

Az indítványozó a gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban Gjt.) 6. § (1) bekezdésében és 7. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint az, hogy az adó alapját a gépjárműnek a hatósági nyilvántartásban feltüntetett, kilowattban kifejezett teljesítménye képezi, sérti az Alkotmány 70/I. §-ában meghatározott jövedelmi és vagyoni viszonyoknak megfelelő közteherviselés elvét. Az indítványozó azzal érvelt, hogy a gépjármű teljesítménye és értéke (beszerzési ára) között nincs közvetlen összefüggés, így a nagyobb teljesítményű gépjármű értéke nem szükségszerűen nagyobb. Meglátása szerint a gépjárműadó alapjának a gépjármű beszerzési árához kellene igazodnia, azaz kizárólag a vagyontárgy értéke lehetne az adó alapja.

Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az indítvány benyújtását követően a Gjt. kifogásolt 7. § (1) bekezdését 2010. január 1-jei hatállyal a közteherviselés rendszerének átalakítását célzó törvénymódosításokról szóló 2009. évi LXXVII. törvény 78. §-a módosította. A változás az adó mértékét érintette, az indítványozó által felvetett alkotmányossági problémát nem szüntette meg. A vizsgálatot ezért az Alkotmánybíróság – gyakorlatának megfelelően – az elbíráláskor hatályos törvényszöveg vonatkozásában folytatta le.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

2. A Gjt. támadott rendelkezései:

„6. § (1) Az adó alapja személyszállító gépjármű – ide nem értve az autóbust – hatósági nyilvántartásban feltüntetett teljesítménye, kilowattban kifejezve. Ha a hatósági nyilvántartásban a személyszállító gépjármű teljesítménye csak lóerőben van feltüntetve, akkor a lóerőben kifejezett teljesítményt 1,36-tal kell osztani, s az eredményt a kerekítés általános szabályai szerint egész számra kell kerekíteni. Ha a hatósági nyilvántartás a személyszállító gépjármű teljesítményét nem tartalmazza, akkor az adóhatóság a személyszállító gépjármű azonosító adataival megkeresi az illetékes közlekedési hatóságot a személyszállító gépjármű teljesítménye közlése végett. Ez esetben ezt az adatot kell a személyszállító gépjármű adóalapjának tekinteni.”

„7. § (1) Az adó mértéke a 6. § (1) bekezdése szerinti adóalap után a gépjármű

– gyártási évében és az azt követő 3 naptári évben 345 Ft/kilowatt,

– gyártási évet követő 4–7. naptári évben 300 Ft/kilowatt,

– gyártási évet követő 8–11. naptári évben 230 Ft/kilowatt,

– gyártási évet követő 12–15. naptári évben 185 Ft/kilowatt,

– gyártási évet követő 16. naptári évben és az azt követő naptári években 140 Ft/kilowatt.”

## III.

Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság a 221/B/1997. AB határozatában (ABH 2000, 683.) a Gjt. 7. §-át az Alkotmány 57. § (5) bekezdése, 64. §-a és 70/K. §-a vonatkozásában, míg a 126/B/1999. AB határozatában (ABH 2000, 1048.; a továbbiakban: Abh.) a Gjt. 6. és 7. §-ait az Alkotmány 70/I. §-ában megfogalmazott arányos közteherviselés elve vonatkozásában már megvizsgálta. Ezért az Alkotmánybíróságnak előbb abban kellett állást foglalnia, hogy az indítvány nem minősül-e ítélt dolognak. 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 az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani.

Az Alkotmánybíróság egyrészt megállapította, hogy a 221/B/1997. AB határozatban elbírált indítványhoz képest jelen ügyben a vizsgálat alapját nem az Alkotmány 57. § (5) bekezdése, 64. §-a, illetve 70/K. §-a, hanem 70/I. §-a képezi. Másrészt, a Gjt.-nek az adó alapját és mértékét

meghatározó 6. és 7. §-át az Abh.-ban elbírált szöveghez képest a jogalkotó több alkalommal módosította. A korábbi alkotmányossági vizsgálat során arról kellett döntenie az Alkotmánybíróságnak, hogy összhangban áll-e az arányos közteherviselés elvével az, hogy a gépjárműadó alapját a gépjárműnek a forgalmi engedélyben feltüntetett saját tömege (önsúly) képezi. A jelenleg hatályos szabályozás szerint az adó alapja már nem az önsúly, hanem a gépjárműnek a hatósági nyilvántartásban feltüntetett teljesítménye kilowattban kifejezve. Emellett az adó mértékének meghatározásánál a törvény figyelemmel van a gépjármű korára is, mellyel arányosan az adó mértéke fokozatos csökken. Tekintettel arra, hogy a jelen ügyben megvizsgálható rendelkezés tartalmában más, mint az Abh.-ban vizsgált szabályozás, e vonatkozásban sem áll fenn ítélt dolog esete. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt érdemben bírálta el.

2. Az Alkotmány 70/I. §-a előírja, hogy minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni. Az Alkotmánybíróság – az Abh.-ban is megerősített (ABH 2001, 1048, 1051.) – gyakorlatában ez azt jelenti, hogy a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség feleljen meg a kötelezett jövedelmi és vagyoni viszonyainak. Mindazonáltal az Alkotmány idézett rendelkezése nem követeli meg, hogy minden egyes adó megállapításánál az adó mértékét az adó tárgyaként megállapított jövedelem vagy vagyon nagyságától, illetőleg értékétől függően, differenciáltan, azzal arányosan kell meghatározni. (66/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 735, 737.) Az Alkotmány továbbá azt sem követeli meg, hogy a közteherviselési kötelezettség alapjává tenni, s ezáltal adóztatni csak jövedelmet és vagyont lehet (kell) (448/B/1994. AB határozat, ABH 1213, 1216.). A jogalkotónak – mindaddig, amíg a kötelezettek jövedelmi és vagyoni viszonyaival való közvetlen kapcsolat és arányosság fennáll – nagy a szabadsága abban a kérdésben, hogy a közteherviselési kötelezettség kiindulópontjaként milyen gazdasági forrást választ ki, és ennek alapján mit jelöl a közteher tárgyának, illetve alapjának. (620/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 539, 541.)

Bár az Abh.-ban az Alkotmánybíróság a gépjármű önsúlya alapján történő adóztatást bírálta el, egyes megállapításai megfelelően irányadók a jelen ügyben is. Eszerint „[a] gépjárműadó évente visszatérő fizetési kötelezettséget jelent, a gépjármű értéke azonban évről-évre jelentősen változhat, a tényleges (forgalmi) érték a gépjármű meghatározott időpontban fennálló állapotát adja, amelyet a használati mód befolyásol. Mindezekre tekintettel célszerűtlen és az adóigazgatási eljárásban gyakorlatilag kivitelezhetetlen helyzetet teremtene, ha az adóalap a nehezen követhető és jogvitát gerjesztő – meghatározott időpontban fennálló, vagy évente folyamatosan változó – érték alapján kerülne meghatározásra. A katalógus ár alkalmazása sem tükrözné a tényleges értéket. Mind az adófizető

gépjármű-tulajdonos, mind az adóhatóság számára kiszámíthatóbb, egyszerűbb adózástechnikai megoldás a Gjt. által alkalmazott adómegállapítási módszer.” (ABH 2001, 1048, 1051.)

Az Alkotmánybíróság a 125/B/1999. AB határozatban a gépjárművek tulajdonjogának megszerzése esetén fizetendő, a hajtómotor hengerűrtartalmán, illetve tömegén alapuló vagyonszerzési illeték alkotmányosságát vizsgálta az arányos közteherviselés elvével összefüggésben. Ennek során megállapította: „Az Itv. megalkotásakor az Országgyűlés figyelemmel volt a gépjármű, mint adótárgy sajátos jellegére. Egyfelől figyelembe vette, hogy a gépjármű jellemzően értékes vagyontárgy, amelynek mind a megszerzése, mind pedig a fenntartása feltételez egy megfelelő vagyoni, jövedelmi helyzetet, azaz teherviselő képességet. Ennek megfelelően vont a gépjármű megszerzését a visszerthes vagyontáruházási illeték körébe. Másfelől azonban figyelembe vette azt is, hogy a gépjármű olyan használati eszköz, amelynek használati értéke – használhatósága – és forgalmi értéke között nincs feltétlenül szoros összefüggés. Egy adott használt gépjármű forgalmi értékét alapvetően meghatározza annak műszaki állapota, azaz a gépjármű használhatósági foga. A gépjárművek forgalmi értékét (piaci értékét) befolyásolja azonban – még az évszakoktól is függő – piaci helyzet és szubjektív szempontok is.” (ABH 2006, 1213, 1216.) Az Alkotmánybíróság nem találta az arányos közteherviselés elvét sértőnek azt, hogy az illeték alapja nem a gépjármű forgalmi értéke, hanem a motor hengerűrtartalma, illetve tömege volt, melyek nagyságára tekintettel a jogalkotó differenciáltan határozta meg az illeték mértékét.

Az Alkotmánybíróság a 8/2010. (I. 28.) AB határozatában foglalkozott a gépjárművek teljesítmény alapján történő adóztatásának és az Alkotmány 70/I. §-ának a kapcsolatával. Ennek keretében – megerősítve korábbi megállapításait – kimondta, hogy nem alkotmányellenes, ha a jogalkotó az adókötelezettség megállapítása kapcsán olyan adótechnikát választ, amely szerint nem az adóköteles vagyontárgy értéke képezi az adó alapját. Ez különösen a gépjárművek adóztatása esetében tűnik indokoltnak. A törvényalkotó figyelemmel lehet a gépjármű, mint adótárgy sajátos jellegére, s ennek megfelelően a gépjárművek adóztatása esetén nem feltétlenül a gépjármű értéke kell hogy az adó alapja legyen. Mindez nem alkotmányellenes, ha az adókötelezettség alá vont jármű után fizetendő adó közvetlen összefüggésben áll és arányos az állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyaival, helyzetével. Az Alkotmánybíróság fenti határozatában megállapította, hogy az adó mértéke az adott jármű valamely lényeges sajátosságához (személygépjármű tekintetében a teljesítmény) igazodik úgy, hogy az adó mértéke a jármű életkorával, vagyis értékvesztésével csökken. Ez az adótechnika garantálni képes azt, hogy a járművek után fizetendő adó mértéke a tényleges vagyoni viszonyokhoz közelítsen, s ilyen módon közvetlen összefüggésben álljon az állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyaival. (MK 2010, 10. szám, 7060., 7077. o.)



Az Alkotmánybíróság a gépjárműadóval kapcsolatos jelen ügy kapcsán is irányadónak tekintette fenti megállapításait. Nem ellentétes ezért az arányos köztelherviselés elvével, hogy a jogalkotó az adó alapjaként nem a gépjármű forgalmi értékét, hanem annak teljesítményét határozta meg. Mivel az adó mértéke a jármű lényeges tulajdonságához igazodik, és a jármű életkorával – így az értékvesztésével – csökken, az állampolgárok jövedelmi és vagyoni viszonyai, valamint az adó közötti közvetlen összefüggés és arányosság kimutatható. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2010. március 29.

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

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

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

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

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

## 426/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 sportról szóló 2004. évi I. törvény 5. § (1) bekezdés első mondata, 5. § (6) bekezdése és 7. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a sportról szóló 2004. évi I. törvény egészével összefüggésben lévő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.

## I n d o k o l á s

### I.

1. Az indítvány benyújtója utólagos normakontroll iránti kérelemmel fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte, hogy a sportról szóló 2004. évi I. törvény (továbbiakban: Stv.) egyes szakaszainak alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság az indítványában részletezett okok miatt állapítsa meg és semmisítse meg a támadott jogszabályhelyeket.

1.1. Az indítványozó előadta, hogy álláspontja szerint az Stv. 5. § (6) bekezdése sérti az Alkotmány 13. § (1) és (2) bekezdéseit, valamint a tulajdonhoz való jog alkotmányellenes korlátozása miatt az Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdéseibe is ütközik. Véleménye szerint ugyanis az, hogy a sportoló a támadott szakasz értelmében ingyenesen kell átengedje játékjogát a vele szerződésben lévő sportszervezetnek, sérti a sportoló tulajdonhoz való jogának részét képező rendelkezési jogot. Véleménye szerint az Alkotmány 13. § (2) bekezdése értelmében itt teljes, azonnali és feltétel nélküli kártalanításra volna szükség, ennek hiányában a sportoló játékjogának ingyenes átengedése a hivatkozott alkotmányos rendelkezésekbe ütközik.

1.2. Indítványa tartalma szerint (bár számszerűleg nem jelöli meg a támadott szakaszt) az indítványozó az Stv. 5. § (6) bekezdésével kapcsolatban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet észlel az alábbiak szerint. Előadja, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (továbbiakban: Ptk.) 13/A. §-a alapján a „kiskorú még a gyámhatóság jóváhagyásával sem tehet érvényesen olyan jognyilatkozatot, amellyel ajándékozik, idegen kötelezettségért megfelelő ellenérték nélkül felelősséget vállal, vagy amellyel jogokról ellenérték nélkül lemond.” Az indítványozó szerint ebből a rendelkezésből következik, hogy kiskorú (sportoló) a játékjogáról is csak ellenérték fejében mondhat le. Véleménye szerint „semmilyen összhang sincs a két törvény [a Ptk. és az Stv.] között.” Álláspontja szerint a sportszervezet a kiskorú játékjogának átengedéséért a kiskorú sportolónak ellenértéket kellene fizessen. Az ily módon hiányos tartalmú jogszabályi rendelkezés szerinte az indítványában említett alkotmányos szakaszok sérelmét okozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet jelent.

1.3. Az indítványozó szerint az Stv. 7. § (1) bekezdése az Alkotmány több cikkelyét is sérti.

1.3.1. Alkotmányosan „aggályosnak” és az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését sértőnek véli az indítványozó az Stv. 7. § (1) bekezdését, mivel annak értelmében a sportszerződést kötött sportoló a szerződés időtartama alatt kizárólag az érintett sportszervezet előzetes írásbeli hozzájárulásával vagy költségtérítés ellenében igazolhat máshova. A nem sportszerződés, hanem sportegyesületi tagság keretében sporttevékenységet folytató személyekre azonban ilyen megkötés nem vonatkozik, ilyen esetben az el-

igazoláért költségtérítés nem kérhető. Az indítványozó szerint az eltérő szabályozás hátrányos megkülönböztetést valósít meg a sportszerződés, illetve a tagsági jogviszony alapján sportoló személyek kötött.

1.3.2. Az Alkotmány 63. § (1) bekezdésében nevesített egyesülési jog sérelmét látja az indítványozó abban, hogy az Stv. 7. § (1) bekezdése értelmében a sportszerződést kötött sportoló nem gyakorolhatja szabadon egyesülési jogát, mivel csak a sportszervezete előzetes írásbeli engedélyével csatlakozhat más sportszervezethez.

1.3.3. Az indítványozó véleménye szerint az Stv. 7. § (1) bekezdése vonatkozásában Alkotmány 70/D. § (1)–(2) bekezdései is sérülnek. Alkotmányjogi érvelést nem vonultat fel, pusztán annyit emel ki, hogy a „versenyszerű sportolás is ebbe a kategóriába [a legmagasabb testi és lelki egészséghez való jogba] tartozik.”

1.3.4. Az indítványozó álláspontja szerint az Stv. 7. § (1) bekezdése sérti a „sportoláshoz való jogot”, amellyel kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróságra hivatkozva rögzíti, hogy az „alkotmányjogi értelemben is fontos személyiségi jognak minősül, amelynek megsértése önmagában is kártérítést eredményezhet”.

2. Kiegészítő indítványában az indítványozó az alábbiakat adta elő.

2.1. Álláspontja szerint az Stv. 5. § (4) bekezdés a) pontjával kapcsolatban kétszeresen is mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség állapítható meg. Az Stv. 5. § (4) bekezdése értelmében az amatőr sportoló nem részesülhet a sportszervezetétől származó díjazásban, akár tagsági, akár szerződéses viszony áll fenn közöttük. Bizonyos juttatásokat azonban az Stv. kivesz a díjazás ezen fogalma alól. Az Stv. 5. § (4) bekezdés a) pontja értelmében nem minősül díjazásnak (egyebek között) „az amatőr sportoló felkészüléssel és versenyzéssel összefüggő indokolt és igazolt költségeinek megtérítése, illetve az ezzel kapcsolatos természetbeni juttatás”. Az indítványozó szerint az, hogy az itt nevesített költségtérítés alsó és felső határa nem került törvényileg meghatározásra, az Alkotmányba ütközik. Konkrét alkotmányos szakaszt az indítványozó nem jelölt meg.

2.2. A pozitív megkülönböztetés hiánya miatt az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdésének sérelmét látja az indítványozó abban, hogy a tagsági viszonyban, valamint a sportszerződéssel sportoló amatőr versenyzők között a jogalkotó nem valósított meg pozitív diszkriminációt a sportszerződéses viszonyban lévő személyek javára. Álláspontja szerint a sportszerződés keretében sportoló amatőr versenyzők „jobbak”, mint a tagsági jogviszonyban sportoló személyek, élsportolók, ezért szerinte kiemelten kellene az államnak támogatnia az ilyen személyeket. Véleménye szerint az, hogy az Stv.-ben nincsenek olyan szabályok, amelyek ezt a két csoportot megkülönböztetik (például díjazásban részesíthetővé tennék a sportszerződés keretében sportolókat) és a szerződéses amatőr sportolókat

előnyben részesítik, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet eredményez.

2.3. Az indítványozó támadja az Stv. 5. § (1) bekezdését is, mivel az álláspontja szerint a többféle értelmezési lehetőség miatt az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik. Az indítványozó szerint ez a rendelkezés értelmezhető úgy is, hogy valaki vagy sportegyesület keretében annak tagjaként, vagy nem tagként, hanem a sportegyesülettel kötött sportszerződés alapján végez amatőr sportolói tevékenységet. Álláspontja szerint sportszerződéses jogviszony esetén tagdíj nem szedhető. Az indítványozó álláspontja szerint azonban előfordul, hogy sportszerződés keretében sportoló személytől is követel tagdíjat az egyesület.

2.4. Az egész Stv. vonatkozásában fennálló mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet lát az indítványozó abban, hogy az Stv. nem rendelkezik arról, hogy egy adott sportegyesületnél amatőr sportolóként eltöltött meghatározott idő után az ilyen személynek profi (hivatásos) sportolói szerződést kellene felajánlani. E vonatkozásban az indítvány konkrét alkotmányos szakasz sérelmére nem hivatkozik.

2.5. Az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság kötelezze a jogalkotót arra, hogy a sportszerződéses viszonyban sportoló gyerekek esetében törvény határozza meg, hogy milyen összegű ellentételezés jár nekik sportolói tevékenységük ellenértékéért.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sértetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tisztelgésben 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.”

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

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

„63. § (1) A Magyar Köztársaságban az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van a törvény által nem tiltott célra szervezeteket létrehozni, illetőleg azokhoz csatlakozni.”

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

(...)



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

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

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

2. Az Stv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„5. § (1) Amatőr sportoló sportegyesület keretében tagként, illetve sportszerződés alapján, sportvállalkozás keretében pedig kizárólag sportszerződés alapján sportolhat. Sportiskola tanulója és az iskolai sportkör tagja a tanulói jogviszony alapján minősül amatőr sportolónak.”

„5. § (4) Az amatőr sportoló sporttevékenységéért attól a sportszervezettől, amellyel az (1) bekezdés szerint tagsági vagy szerződéses jogviszonyban áll, valamint más természetes és jogi személytől díjazásban nem részesülhet. Ha a sportszövetség szabályzata a sportág jellegére és a nemzetközi szövetség követelményeire tekintettel másként nem rendelkezik, nem minősül ilyen díjazásnak,

a) az amatőr sportoló felkészüléssel és versenyzéssel összefüggő indokolt és igazolt költségeinek megtérítése, illetve az ezzel kapcsolatos természetbeni juttatás”

„5. § (6) A tagsági viszony, illetve a sportszerződés létrejöttével az amatőr sportoló játékjogának használatát e jogviszony fennállásának időtartamára sportszervezetének ingyenesen átengedi.”

„7. § (1) Ha az amatőr sportoló sportszerződés alapján sportol, e szerződés fennállásának időtartama alatt csak a sportszervezete előzetes írásbeli hozzájárulásával igazolható át másik sportszervezethez. A sportszervezet a hozzájárulás megadását költségtérítés fizetéséhez kötheti.”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Stv. 5. § (6) bekezdése ellen felhozott érveket vizsgálta meg.

1.1. Az indítványozó utólagos normakontroll keretében kéri vizsgálni az Stv. 5. § (6) bekezdését, mivel az amatőr sportoló játékjogának ingyenes átengedése szerinte a tulajdonhoz való alkotmányos alapjogot korlátozza, azonban e korlátozásra nem az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében rögzített körülmények biztosításával kerül sor. A korlátozás ekkénti megnyilvánulásában az Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdésének sérelmét is látja.

Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az Stv. szerinti játékjog az Alkotmány tulajdonhoz való jog védelmét nevesítő 13. §-ának hatálya alá esik-e. Az Stv.

77. § f) pontja definiálja a játékjogot. E szerint a játékjog a sportoló sporttevékenységéhez fűződő fizikai és szellemi képességei sporttevékenység keretében történő felhasználásának joga. A játékjog személyhez fűződő, vagyoni értékű jog, elidegenítése és megterhelése semmis. [Stv. 9. § (5) bek.]

Az Alkotmánybíróság 17/1992. (III. 30.) AB határozatában kimondta, hogy az Alkotmány és az alkotmányos jogrendszer megfelelő védelemben részesíti az Alkotmányban meg nem jelenő, egyéb nevesített jogokat is. A vagyoni jogok alkotmányos védelme az Alkotmánynak a tulajdonjogot oltalmazó rendelkezéseiből [Alkotmány 9. § (1) bekezdés, 13. § (1) bekezdés] következik. (ABH 1992, 104, 108.) Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően az Alkotmány tulajdonvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit olyan alapjognak tekinti, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok az egyéb dologi jellegű vagyoni jogok védelmére is alkalmazhatnak.

A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat rögzítette, hogy az Alkotmány a tulajdonjogot, mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. (ABH 1993, 373, 380.) Az Stv. fogalomrendszerének értelmében vett játékjog a sportoló egyéni cselekvési autonómiájának anyagi alapja lehet bizonyos körülmények esetén. A játékjog ugyanis valójában a sportoló munkarejének felhasználási joga, azaz a sporttevékenységet űző személy potenciális megélhetési forrása feletti rendelkezési jog. Az Stv. fogalomrendszerében sportoló az, aki sporttevékenységet végez. Versenyszerűen sportoló (azaz versenyző) az a személy, aki a sportszövetség által kiírt, szervezett vagy engedélyezett versenyeken, vagy versenyrendszerben vesz részt. A versenyző lehet amatőr vagy hivatásos sportoló. Hivatásos sportolónak minősül az a személy, aki jövedelemszerzési céllal foglalkozásszerűen folytat sporttevékenységet. Minden más versenyző amatőr sportolónak minősül. [Stv. 1. § (1)–(4) bek.]

Amatőr sportoló sporttevékenységet sportegyesület keretében annak tagjaként vagy a sportegyesülettel kötött sportszerződés alapján végezhet, ezen felül, sportvállalkozással kötött sportszerződéses jogviszonyban is sportolhat. A sportszerződés határozza meg a sportszervezet és az amatőr sportoló jogviszonyának kereteit. A sportszerződés az Stv. 5. § (2) és (4) bekezdései értelmében a Ptk. 474–483. §-ai szerinti, az Stv.-ben szabályozott eltérésekkel működő ingyenes megbízási szerződés, mivel ennek alapján a megbízott a jogviszonyban végzett tevékenységért a megbízótól díjazásban nem részesülhet. Ebben a jogviszonyban az amatőr sportoló, mint megbízott, sporttevékenységet végez a sportegyesület (sportvállalkozás) mint megbízó utasítása szerint és érdekeinek megfelelően. A sportegyesület (sportvállalkozás) tehát végeredményben a szerződés alapján jogosultságot szerez az amatőr sportoló sporttevékenységének irányítására, megszerzi a sportoló fizikai és szellemi képességeinek sporttevékenység keretében történő felhasználására való jogot, azaz az amatőr sportoló játékjogát. Összefoglalva: a sportoló ré-

széről az ingyenes megbízási szerződés alapján fennálló kötelezettségeinek teljesítése a játékjog ingyenes átengedésében nyilvánul meg, így valósul meg a sportoló képességeinek a megbízó utasítása szerinti, és annak érdekében történő felhasználása. A sportszerződésben a felek rögzítik egyebek között az amatőr sportoló kötelezettségeit (szakmai tevékenységét megfelelő szakmai színvonalon, a megbízó sportszervezet céljainak megfelelően végzi, részt vesz az edzéseken, edzőtáborokban, képzéseken, a megbízó szervezet utasításainak megfelelően vesz részt vagy nem vesz részt versenyeken, aláveti magát az orvosi vizsgálatoknak, betartja a sportszervezet házirendjét stb.), valamint a megbízó sportszervezetet terhelő szolgáltatásokat (az amatőr sportoló számára a sporttevékenység eredményes kifejtéséhez szükséges szakmai, személyi, tárgyi, pénzügyi feltétel biztosítása, adott esetben a sportoló jutalmazása, továbbtanulásának támogatása stb.) A fentiekben túl a szerződés rendelkezik a felek jogviszonyának időtartamáról, a szerződés megszűnésének eseteiről is.

Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a sportszerződés ingyenessége nem jelenti azt, hogy a sportegyesület az amatőr sportolónak semmilyen szolgáltatást nem nyújt. Az ingyenes megbízási szerződés következtében ugyanis az amatőr sportoló – a megbízási jogviszonyra tekintettel, de nem a szolgáltatás ellentételezésekként – jelentős, az egyesület számára értelemszerűen anyagi megterhelést jelentő támogatást kap az egyesülettől. A sportszervezetnek biztosítania kell a sportolás személyi és tárgyi feltételeit: edzőket alkalmaz, biztosítja a sportoláshoz szükséges helyszínt, sportfelszerelést, sportruházatot ad a sportolóknak, „neveli” az amatőr sportolókat. Emellett a sportszervezet az Stv. alapján jogosult arra, hogy az amatőr sportoló felkészüléssel és versenyzéssel összefüggő indokolt és igazolt költségeit megtérítse, illetve ezzel kapcsolatos természetbeni juttatásban részesítse őt, továbbá eredményességi elismerést (pénzbeli elismerés, érem, ajándéktárgy stb.) adjon neki [Stv. 5. § (4) bek. a)–b) pontok].

Az indítványozó által támadott Stv. 5. § (6) bekezdése kizárólag az amatőr sportolókra vonatkozik. Az amatőr sportoló törvényi definíciójából, valamint a reá vonatkozó törvényi szabályozásból – amely szerint játékjoga átengedéséért pénzt nem kérhet – egyértelmű, hogy az amatőr sportoló a versenyzést – a sporttevékenységet – nem foglalkozásszerűen, jövedelemszerzési célból űzi, még akkor sem, ha az Stv. 5. § (4) bekezdése szerint egyes, ott nevesített juttatásokban részesülhet. Ennek megfelelően a sportoló sporttevékenységéhez fűződő fizikai és szellemi képességei sporttevékenység keretében történő felhasználásának jogát az amatőr sportoló jellemzően nem egyéni cselekvési autonómiája anyagi alapjának megteremtése érdekében gyakorolja.

Mindennek megfelelően az amatőr sportoló játékjoga nem élvezi az Alkotmány 13. §-ában nevesített tulajdonhoz való jog védelmét, alkotmányjogi értelemben ezzel az alapjoggal nem hozható összefüggésbe. Az alkotmányjogilag értékelhető összefüggés hiánya az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítvány elutasítását eredmé-

nyezi. [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 720/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 1005, 1007.; 380/D/1999. AB határozat, ABH 2004, 1306, 1313–1314.]

Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy sportszerződés két, a szerződési szabadságuk tudatában lévő magánjogi jogalany között jön létre. A szerződés megkötésére az amatőr sportoló a vonatkozó szabályozás ismeretében vállalkozik, a játékjog ideiglenes, ellenérték nélkül való átengedésének kötelezettségéről a szerződés megkötése előtt már tudomása van.

Az Alkotmánybíróság a fentiek okán az Stv. 5. § (6) bekezdése vonatkozásában az utólagos normakontrollra irányuló indítványi elemet elutasította.

1.2. Az indítványozó álláspontja szerint az Stv. 5 § (6) bekezdése nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely alapján a kiskorú amatőr sportoló játékjogát csak ellenérték fejében ruházhatja át és emiatt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn. Az indítványozó ezen elem kapcsán indokolásként előadta, hogy a Ptk. 13/A. §-a és az Stv. sérelmezett szabályai között nincsen összhang, mivel a Ptk. 13/A. § alapján a kiskorú még a gyámhatóság jóváhagyásával sem tehet érvényesen olyan jognyilatkozatot, amellyel ajándékoz, idegen kötelezettségért megfelelő ellenérték nélkül felelősséget vállal, vagy amellyel jogokról ellenérték nélkül lemond. Ennek következtében véleménye szerint egy kiskorú amatőr sportoló vonatkozásában az összes, indítványában említett alkotmányos szakasz „sérülhet”. Jelezte továbbá, hogy a fentiek miatt az Stv. jelenlegi – hiányos szabályai – alapján létrejövő, ellenérték nélküli játékjog-átengedést tartalmazó szerződések mind „alkotmányjogilag semmissek”.

Az indítványozó érvei alkotmányjogilag nem értékelhetők. Nem adta elő, hogy a beadványban említett alkotmányos szakaszok ezen esetleges mulasztás következtében miért sérülnének. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt ebben a vonatkozásban, mint érdemi elbírálásra alkalmatlant, az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3., továbbiakban: Ügyrend) 29. § d) pontja alapján visszautasította.

2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Stv. 7. § (1) bekezdése ellen felhozott indítványozói kifogásokkal foglalkozott.

2.1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelmét állító indítványozói álláspontot vizsgálta meg. Az indítványozó szerint az, hogy a sportegyesületi tagság keretében, illetve a sportszerződés alapján sportoló amatőr sportolók vonatkozásában eltérés van az átigazolás „költségei” között, sérti a diszkrimináció tilalmának alkotmányos szabályát.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését elemezve 9/1990. (IV. 25.) AB határozatában rámu-



tatott arra, hogy ezen szakasz értelme szerint, a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie. (ABH 1990, 46, 48.) Az Alkotmánybíróságnak a szabályozás tárgyi és alanyi összefüggésében azt kell elemeznie, hogy a hátrányos megkülönböztetés az alkotmányos határok között maradt-e. A fent említett egyenlőségnek az adott tényállás valamely lényeges elemére nézve kell fennállnia. A diszkrimináció tilalmába ütközik, ha adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik valamelyik, azonos ismérv mentén képzett, ún. homogén csoportra. [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77, 78.] Nem jelent tiltott diszkriminációt a különböző státusú csoportok jogállásának eltérő szabályozása, mivel ez az eltérés magából a státus különbözőségéből fakad. [1181/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 551, 552–553.]

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak elsőként azt kellett megvizsgálnia, hogy a sportegyesület tagjaként és a sportszerződés keretében működő amatőr sportolók homogén csoportba tartoznak-e.

A sportegyesületi tagsági jogviszony az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény (továbbiakban: Egytv.) alapján létrejött egyesülethez való csatlakozást jelenti. A Ptk. 61. §-a szerint az egyesület – amely jogi személy – olyan önkéntesen létrehozott, önkormányzattal rendelkező szervezet, amely az alapszabályában meghatározott célra alakul, nyilvántartott tagsággal rendelkezik, és céljának elérésére szervezi tagjai tevékenységét. Az Stv. 16. § (1) bekezdése szerint a sportegyesület – az Stv.-ben megállapított eltérésekkel – az Egytv., illetve a Ptk. szabályai szerint működő olyan társadalmi szervezet, amelynek alaptevékenysége a sporttevékenység szervezése, valamint a sporttevékenység feltételeinek megteremtése. Az egyesületi tagtagsági jogviszonyára tehát az Egytv. és a Ptk. rendelkezései, valamint az adott sportegyesület alapszabályai vonatkoznak. A sportoló ilyen esetben tehát egy jogi személy tagja, a tagsági jogviszonyból fakadó jogokkal és kötelezettségekkel bír.

A sportszerződés ettől eltérően egy, a Ptk. hatálya alá tartozó megbízási szerződés, amelyre nézve az Stv. speciális szabályokat is tartalmaz. A sportszerződés szerződő felei a sportoló és a sportegyesület, a két fél jogait a szerződés határozza meg. Közöttük a sportegyesületi tagsági jogviszonyhoz hasonló jogviszony nem jön létre.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megítélése szerint a kétfajta jogviszony alapján sportoló személyek nem minősülnek homogén csoportba tartozónak, így vonatkozásukban a hátrányos megkülönböztetés nem értelmezhető. A fent írtaknak megfelelően az Alkotmánybíróság az Stv. 7. § (1) bekezdésének az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközésének megállapításra irányuló indítványi elemet elutasította.

2.2. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a sport rendszerint szervezett keretek között zajlik. A „magyar sport hagyományos szervezeti alapegysége, a szabadidősport, a versenysport, a tehetséggondozás és az utánpótlás-nevelés műhelye” a sportegyesület [Stv. 16. § (1) bek.]. A sport-

egyesület az Stv. besorolása szerint sportszervezetnek minősül [a másik sportszervezet-fajta a sportvállalkozás (Stv. 18. §)]. A sportszervezetek sportszövetségekbe tömörülnek. A legnagyobb jelentőségű sportszövetségek a nemzetközileg elismert sportágak jogi személyiséggel bíró országos sportági szakszövetségei [Ptk. 66. § és Stv. 20–27. §], amelyekből sportáganként csak egy működhet. A szakszövetségek feladatai közé tartozik egyebek között, a sportág versenyrendszerének kialakítása az adott sportág nemzetközi szabályaival összhangban, és e versenyrendszer alapján a versenyek megszervezése. A sportági szakszövetség törvényi feltételeinek meg nem felelő sportszövetségek sportági szövetségként működhetnek. A sportoló – akár amatőr, akár hivatásos – tehát valamely sportszervezeten keresztül tud bekapcsolódni a fentiek szerint szervezett sportéletbe.

Az Alkotmánybíróság azt az indítványozói álláspontot vizsgálta, mely szerint az Alkotmány 63. § (1) bekezdésében nevesített egyesülési jog sérül azzal, hogy az Stv. 7. § (1) bekezdése értelmében a sportszerződést kötött amatőr sportoló csak sportszervezete előzetes, írásbeli engedélyével igazolhat át más sportegyesülethez. A sportszervezet a hozzájárulás megadását költségterítés, ún. nevelési hozzájárulás megfizetéséhez is kötheti.

Az Alkotmánybíróság 27/1990. (XI. 22.) AB határozatában (ABH 1990, 187.) vizsgálta a sportolók igazolásáról és átigazolásáról szóló 4/1988. (V. 1.) ÁISH rendelkezés (továbbiakban: ÁISH rend.) 8. § (5) bekezdés *e*) pontját, amely a sportegyesület hozzájárulásához kötötte az átigazolás lehetőségét. Az ÁISH rend. 2. § *b*) pontja határozta meg az átigazolás fogalmát. Eszerint az átigazolás az igazolt sportoló meghatározott sportágra vonatkozó sportegyesületi tagsági viszonya megváltoztatásának, és az ezzel összefüggő adatváltozásoknak a sportági nyilvántartásba és a sportoló tagsági könyvébe történő bejegyzése volt. Az ÁISH rend. értelmében átigazolásra – azaz a sportoló egyesületi tagsági viszonyának megváltoztatására – kizárólag a sportszervezet hozzájárulása esetén volt lehetőség. Az ÁISH rend. átigazolásra vonatkozó szabályai tehát közvetlenül korlátozták a sportoló egyesülési jogát. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ÁISH rend. támadott szabályaival „alapvetően elérni kívánt két cél – a nemzetközi szabályoknak megfelelő, versenyzési, illetve játékjogosultság átlátható és nyilvántartható rendje és a gazdasági célszerűség – megvalósítható más eszközökkel is.” (ABH 1990, 187, 189.) Az egyesülési jog aránytalan korlátozása alkotmányellenes, ezért az Alkotmánybíróság az ÁISH rend. támadott szakaszait megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a cél elérhető lenne „például a sportolóval előzetesen kötött polgári jogi szerződéssel, amely az észrevételező által említett polgári jogi alapelvnek megfelelően szabályozhatja a sportoló és a sportegyesület jövőbeni kapcsolatát. A szerződésben a sportoló vállalhat olyan kötelezettséget; amely az Alkotmányban biztosított jogát korlátozza és ezen kötelezettségvállalása a későbbiekben a polgári jog szabályai szerint minősül.” (ABH 1990, 187, 189.)

Az Stv. 10. § (1) bekezdése értelmében az átigazolás azt jelenti, hogy a sportoló játékjogának használati jogát egyik sportszervezettől egy másik sportszervezet szerzi meg. Az ÁISH rend. szabályaitól eltérően, tehát az Stv. rendszerében az amatőr sportoló átigazolása nem jár az egyesületi tagsági jogviszony megváltoztatásával, hanem kizárólag a sportszervezettel kötött sportszerződés módosítását, megszüntetését jelenti. Az átigazoláshoz szükséges kötelező hozzájárulás a sportszerződés megkötésére vezethető vissza. A sportszerződés a felek szabad szerződési akaratán alapuló aktus, amely polgári jogi elveken nyugvó, mellérendeltséget teremtő jogviszonyt hoz létre. Amennyiben az amatőr sportoló sportszerződést köt, a döntésében benne foglaltatik annak tudomásulvétele is, hogy a másik szerződő fél hozzájárulása nélkül a szerződés lényegi eleme – a játékjog feletti rendelkezés lehetősége – a szerződés fennállása alatt egyoldalúan nem módosítható.

Az egyesülési jog tartalmával kapcsolatban az Alkotmánybíróság az alábbiakat hangsúlyozta: „Az egyesülési szabadság kapcsolatban áll az emberi méltósághoz való jog [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] részét képező általános cselekvési szabadsággal és a személyiség szabad kibontakoztatásához való joggal. Minden embernek joga van ahhoz, hogy szabadon megválasztott célből másokkal – egyebek mellett – kulturális, vallási, tudományos, szociális, szabadidős közösséget hozzon létre, szervezetet alapítson, az ilyen szervezetekhez önként csatlakozzon, vagy onnan önként kilépjen. [8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42, 44–45.; 27/1990. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1990, 187, 189.; 22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127, 128–129.; 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 274.]” [6/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 93, 95.] Az Alkotmány 63. §-ában foglalt alkotmányos jog tehát egy szervezethez való önkéntes csatlakozást és onnan történő önkéntes kilépést, illetve szabad szervezetalapítást jelent. Az Alkotmány 63. § (1) bekezdéséből nem vezethető le azonban alanyi jog egy egyesület neve alatt folytatott tevékenység kifejtésére.

Az, hogy az amatőr sportoló játékjogának átengedéséhez a sportszerződés alapján jogosult sportszervezet előzetes hozzájárulása szükséges, alapvetően a sportszerződéssel létrehozott jogviszony keretei között marad, még akkor is, ha így az amatőr sportoló a szerződéses partnerén kívül más sportegyesület színeiben a szerződés fennállása alatt nem versenyezhet.

Az Stv. 7. § (1) bekezdése az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem hozható összefüggésbe az Alkotmány 63. § (1) bekezdésében nevesített egyesüléshez való joggal, tekintettel arra, hogy a rendelkezés a fentiek szerint az amatőr sportolót az egyesüléshez való jogának gyakorlásában nem korlátozza. Mindezek alapján az Stv. 7. § (1) bekezdése az indítványozó által vázolt vonatkozásban nincsen alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben az Alkotmány 63. § (1) bekezdésével. Az alkotmányjogilag értékelhető összefüggés hiánya az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítvány elutasítását eredményezi. [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.;

35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 720/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 1005, 1007.; 380/D/1999. AB határozat, ABH 2004, 1306, 1313–1314.] Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az indítványt ezen részében elutasította.

2.3. Az Alkotmánybíróság az Stv. 7. § (1) bekezdésével kapcsolatos, alkotmányjogilag értékelhető indokolást nem tartalmazó, illetve konkrét alkotmányos szakasz sérelmére nem hivatkozó, ezért érdemi elbírálásra alkalmatlan, a jelen határozat I/1.3.3. és 1.3.4. pontjaiban ismertetett indítványi elemeket az Ügyrend 29. § *d*) pontja alapján visszautasította.

3. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdésének sérelmét okozó, mulasztásban megnyilvánuló, vélt alkotmánysértés vonatkozásában vizsgálta az Stv.-t. Az indítványozó szerint az Stv. hiányos, mivel nem tartalmaz a – véleménye szerint jobb – sportszerződéses amatőr sportolók javára (és a tagsági jogviszonnyal bíró sportolók rovására) pozitív diszkriminációt megvalósító rendelkezéseket.

Az Alkotmánybíróság az ún. pozitív diszkriminációt megalapozó 9/1990. (IV. 25.) AB határozatában (ABH 1990, 48–49.) rögzítette, hogy a pozitív diszkrimináció alkotmányosan megengedett lehet. Rámutatott azonban arra, hogy e lehetőségből a pozitív megkülönböztetés alkotmányos kényszere nem következik. „Tételesen meghatározott pozitív diszkriminációra senkinek sincs alkotmányos joga, annak alkalmazása a törvényhozó szabadságába tartozik.” (1067/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 446, 448.) Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdéséből az államra csupán az a kötelezettség hárul, hogy a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel segítse elő, konkrét jogalkotási kötelezettség e vonatkozásban az Alkotmányból nem vezethető le. Mindennek alapján tehát nem állapítható meg alkotmányellenes mulasztás amiatt, hogy a jogalkotó az Stv.-ben a sportszerződéses amatőr sportolókat nem részesítette előnyben a tagsági jogviszonnyal rendelkező sportolókkal szemben. Az itt írtak okán az indítvány ezen vonatkozásban megalapozatlan, így az Alkotmánybíróság azt elutasította.

4. Az indítványozó szerint az Stv. 5. § (1) bekezdése [az indítvány tartalma szerint valójában az (1) bekezdés első mondata] többféleképpen értelmezhető, a normavilágosságot sértő szakasz.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelményének részét képező normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot és emiatt a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára. Akkor is sérül a normavilágosság, ha a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt lehetőség nyílik a szub-



jektív, önkényes jogalkalmazásra [vö.: 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.; 10/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 130, 135–136.; 1063/B/1996. AB határozat, ABH 2005, 722, 725–726.; 381/B/1998. AB határozat, ABH 2005, 766, 769.]. „Alkotmányértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései olyannyira elentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabályértelmezés már nem elegendő, s a jogalkotási fogycatékosság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság sérelmét idézi elő.” (1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672, 673.).

Az Stv. 5. § (1) bekezdésének első mondata szerint „[a]matőr sportoló sportegyesület keretében tagként, illetve sportszerződés alapján, sportvállalkozás keretében pedig kizárólag sportszerződés alapján sportolhat.” Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Stv. 5. § (1) bekezdése egyértelmű. A szabályozás szerint egy amatőr sportoló sportegyesület keretében kétféle módon folytathat sporttevékenységet: tagként, vagy az egyesülettel kötött sportszerződés alapján. Nem sportegyesület, hanem sportvállalkozás keretein belüli tevékenység esetén csak sportszerződés kötése van lehetőség. Az esetleges jelentésbeli zavart a jogalkalmazók jogszabály-értelmezéssel fel tudják oldani. Az Stv. amatőr sportolókra vonatkozó rendelkezéseiből és a törvényhez fűzött indokolásból is kiviláglik, hogy az amatőr sportoló sportegyesületi keretek között tagsági vagy szerződéses jogviszonyban sportolhat. Az indítványozó által elemzett tagdíj-fizetési kötelezettségre vonatkozó – alkotmányellenesnek vélt – szabályokat az 5. § (1) bekezdés első mondata nem tartalmaz.

Mindezek miatt az Alkotmánybíróság az Stv. 5. § (1) bekezdés első mondatának normavilágosságot sértő mivoltára alapozott indítványi elemet elutasította.

5. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben az alábbiak szerint visszautasította.

5.1. Az Alkotmánybíróság az Stv. 5. § (4) bekezdés a) pontjával kapcsolatos, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség kimondására irányuló indítványt, arra tekintettel, hogy az indítványozó konkrét alkotmányos szakasz sérelmét nem jelölte meg, mint érdemi elbírálásra alkalmatlant, visszautasította.

5.2. A meghatározott idő amatőr sportolóként való eltöltését követően felajánlandó profi sportolói szerződésre vonatkozó szabályozás hiánya miatt az egész Stv. vonatkozásában fennálló mulasztást állító, konkrét alkotmányos szakasz sérelmére nem hivatkozó és alkotmányjogilag értékelhető indokolást nem tartalmazó indítványi elemet, mint érdemi elbírálásra alkalmatlant az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

5.3. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § b) pontja alapján az Alkotmánybíróság hatásköre jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi

eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára terjed ki. Az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki a jogalkotó meghatározott tartalmú törvényalkotásra történő kötelezésére. Ennek megfelelően azt az indítványi elemet, melyben az indítványozó arra kéri az Alkotmánybíróságot, hogy kötelezze a jogalkotót az indítványozó által leírtak szerinti tartalommal törvény meghozatalára, az Alkotmánybíróság hatáskör hiányában az Ügyrend 29. § b) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2010. március 23.

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

<i>Dr. Balogh Elemér s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Bragyova András s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Holló András s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Kiss László s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Kovács Péter s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Lévay Miklós s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Trócsányi László s. k.,</i> előadó alkotmánybíró

## 227/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 költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. évi CV. törvény 44. § (4) és (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

**I n d o k o l á s**

I.

Az indítványozó a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. évi CV. törvény (a továbbiakban: Tv.) egésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Álláspontja szerint a Tv. alapvetően megváltoztatta a költségvetési szervek gazdálkodását és jogállását, s e változások

eredményképpen a több évtizede működő költségvetési szerveket, illetve költségvetési szervek rendszerét teljes egészében át kell alakítani, újra kell írni az alapító okiratokat és ismételten meg kell határozni feladataikat, gazdálkodásukat. Előadta, hogy az Országgyűlés a Tv.-t 2008. december 15-én fogadta el, amely 2009. január 1-jén lépett hatályba és a Tv. elrendelte, hogy 2009. május 15-ig a költségvetési szerv alapítója vizsgálja felül a közfeladat ellátásának módját, valamint az általa alapított közhasznú gazdasági társaság működését, s a felülvizsgálat eredményeképpen 2009. június 1-jéig kell meghozni a költségvetési szervek és a közhasznú társaságok működésével kapcsolatos döntéseket. Az indítványozó szerint egy ekkora horderejű, a költségvetési szervek rendszerét gyökeresen átalakító kérdésben a jogalkotó nem adta meg a kellő időt a jogalkalmazóknak a Tv. alkalmazásához való felkészülésre.

Az indítvány tartalmából egyértelműen megállapítható volt, hogy bár az indítványozó a Tv. egésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte a „kellő idő” hiányára való hivatkozással, az indítvány tartalmában azonban a költségvetési szervek gazdálkodásával és jogállásával kapcsolatos törvényi szabályozást nem, hanem csak a Tv. 44. § (4) és (5) bekezdésében foglalt rendelkezéseket sérelmezte. Ezért az Alkotmánybíróság az eljárását e rendelkezések alkotmányosságának vizsgálatára folytatta le.

## II.

### 1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

### 2. A Tv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„44. § (1) E törvény – a (2) bekezdésben foglalt kivételekkel – 2009. január 1-jén lép hatályba.”

„44. § (4) A költségvetési szerv alapító (irányító) szerve 2009. május 15-ig köteles felülvizsgálni a közfeladat ellátásának módját szervezeti szempontból az irányítása alá tartozó költségvetési szerv, az általa vagy az irányítása alá tartozó költségvetési szerv által alapított, illetve részvételével működő és vagyonkezelésébe tartozó gazdálkodó szervezet (így különösen: közhasznú társaság, gazdasági társaság), valamint az e társaság által továbbalapított gazdálkodó szervezet tekintetében, az állami felsőoktatási intézmény saját gazdasági társasága kivételével. Amennyiben a felülvizsgálat eredményeként a további működés 2009. július 1-je után is indokolt, az e törvényben és külön törvényben foglalt előírásokat költségvetési szervek esetében 2009. június 1-jéig kell (az alapító okirat módosításával vagy más megfelelő módon) érvényesíteni.

(5) A költségvetési szerv irányító szerve az irányítása alá tartozó költségvetési szervet 2009. június 1-jéig köteles e törvény alapján besorolni. Ha a besorolás alapján a költségvetési szerv más foglalkoztatási törvény hatálya alá kerül, akkor a 9. § (3) bekezdésében foglaltak alkalmazan-

dók azzal, hogy az átadás időpontján a besorolásra vonatkozó, 5. § szerinti nyilvántartásba történő bejegyzés hatálybalépésének napját kell érteni.”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az indítványozó által támadott Tv. 44. § (4) és (5) bekezdése a költségvetési szerv alapító (irányító) szerve részére előírta, hogy 2009. május 15-ig köteles felülvizsgálni a közfeladat ellátásának módját szervezeti szempontból az irányítása alá tartozó költségvetési szerv, az általa vagy az irányítása alá tartozó költségvetési szerv által alapított, illetve részvételével működő és vagyonkezelésébe tartozó gazdálkodó szervezet (így különösen: közhasznú társaság, gazdasági társaság), valamint az e társaság által továbbalapított gazdálkodó szervezet tekintetében, az állami felsőoktatási intézmény saját gazdasági társasága kivételével. Amennyiben a felülvizsgálat eredményeként a további működés 2009. július 1-je után is indokolt, a Tv.-ben és külön törvényben foglalt előírásokat költségvetési szervek esetében 2009. június 1-jéig kellett az alapító okirat módosításával vagy más megfelelő módon azt érvényesíteni. Továbbá a költségvetési szerv irányító szerve az irányítása alá tartozó költségvetési szervet 2009. június 1-jéig köteles volt a Tv. alapján besorolni. A kincstár a (4)–(5) bekezdésben foglaltak szerinti adatváltozásokat legkésőbb 2009. június 30-ig, 2009. július 1-jei hatállyal jegyezte be a költségvetési szervek nyilvántartásába. A Tv. 44. § (7) bekezdése alapján a Tv. hatálybalépésekor már működő, de be nem jegyzett, illetve alapító okirattal nem rendelkező költségvetési szerv esetén az e törvényben foglalt követelményeket legkésőbb 2009. június 1-jéig – az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 66. §-ában foglalt költségvetési szerv esetén legkésőbb 2009. október 1-jéig – kellett teljesíteni. A nyilvántartásba be nem jegyzett ezen költségvetési szerv – az Áht. 66. §-ában foglalt költségvetési szerv kivételével – 2010. január 1-jén e törvény erejénél fogva megszűnt azáltal, hogy általános jogutódja az irányító (ennek hiányában alapító) szerve. A Tv. 44. § (10) bekezdése szerint pedig amennyiben a gazdálkodó szervezet esetében az Áht.-nak a Tv. 29. §-ával megállapított 100/L. § (7) bekezdésében foglalt feltételek 2008. január 1. és 2009. december 31. között fennálltak, az alapítói (tulajdonosi, tagsági, részvényesi) jogok gyakorlója 2010. január 1-jétől intézkedhet az ott említett források megfelelő csökkentéséről, vagy kezdeményezheti a gazdálkodó szervezet átalakulását, jogutód nélküli megszüntetését.

A Tv. 2008. december 22-én került kihirdetésre a Magyar Közlönyben és 2009. január 1-jén lépett hatályba. Ezért az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Tv. kihirdetése és a 2009. május 15-i, illetve 2009. június 1-jei határidő között a Tv. 44. § (4) és (5) bekezdésében foglaltak érvényesítésére, a költségvetési szervek és közhasznú tár-



saságok, gazdasági társaságok alapító okiratainak felülvizsgálatára a Tv. rendelkezéseinek végrehajtásához szükséges idő elégséges volt-e.

Az Alkotmánybíróság már a 7/1992. (I. 30.) AB határozatában rámutatott: „A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges »kellő idő« megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg.” (ABH 1992, 45, 47.) „Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy a jogalanyok számára legyen tényleges lehetőség arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani. Kellő időt kell biztosítani arra, hogy az érintettek a jogszabály szövegét megismerhessék, és eldöntsék, miként alkalmazkodnak a jogszabály rendelkezéseire. A jogszabály kihirdetése és hatálybalépése közötti »kellő idő« mértékét a jogszabálytervezet kidolgozójának, illetve a jogalkotónak esetileg kell vizsgálnia, az adott jogszabály jellegét, valamint a jogszabály végrehajtására való felkészülést befolyásoló egyéb tényezőket alapul véve. Alkotmányossági szempontból az bírálható el, hogy a jogalkotó biztosított-e az érintettek számára legalább minimális felkészülési időt, vagyis lehetőségük volt-e az érintetteknek a jogszabály előzetes megismerésére. Alkotmányellenesség csak a felkészülésre szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő hiánya esetén állapítható meg. [34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 173–174.; 7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 47.; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.; 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155–159.; 41/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 292, 298.; 723/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 795–800.]” [10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 130.]

Az indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságból eredő, a jogszabályi rendelkezések végrehajtására való felkészüléshez szükséges „kellő idő” hiányát állította. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének említett rendelkezése „az alábbi részkötelezettségeket hártja a jogalkotó szervekre: a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon

a) a jogszabály szövegének megszerzésére (...) és át tanulmányozására (ideértve bonyolultabb jogszabályok esetében az illetékes hatóságtól történő felvilágosításkérést is);

b) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez (ideértve szükség esetén a jogszabály szervezett továbbképzés keretében való alapos megismerését, a felmerülő jogszabályértelmezési problémák tisztázását, a jogszabály végrehajtásához szükséges nyomtatványok, űrlapok beszerzését vagy előállítását, a zökkenőmentes végrehajtás személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodást);

c) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire (...) az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz.” [28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155, 157.]

Az alapító okiratok elkészítése, illetve szükségszerű módosítása nem ismeretlen, új feladat a költségvetési szerveket, közhasznú társaságokat, gazdasági társaságokat alapító (irányító) szervek számára. Költségvetési szerv, közhasznú társaság létrehozása esetén a Tv. hatályba lépése előtt is szükséges volt alapító okirat készítése, illetve a tevékenység módosulása esetén az alapító okirat szükség szerinti módosítása. A 2009. január 1-jén hatályba lépett Tv. a korábbi szabályozáshoz képest több vonatkozásban is megváltoztatta a költségvetési szervek jogállásával és gazdálkodásával kapcsolatos szabályozást. Ezért vált szükségessé a költségvetési szervek, közhasznú társaságok, gazdasági társaságok alapító okiratainak felülvizsgálata, az új szabályozásnak megfelelő módosítása, amelyről a jogalkotó a Tv. 44. § (4) és (5) bekezdésében rendelkezett.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Tv. 44. § (4) és (5) bekezdésében meghatározott határidők nem sérültek az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. Az érintetteknek lehetőségük volt a jogszabály előzetes megismerésére (a Tv. 2008. december 22-én került kihirdetésre és 2009. január 1-jén lépett hatályba), a jogalkotó az érintettek számára a legalább minimális felkészülési időt biztosította a jogszabály alkalmazására való felkészülésre, a költségvetési szerveket, közhasznú társaságokat alapító (irányító) szervek részére a Tv. kihirdetése és a 2009. május 15-i, illetve 2009. június 1-jei határidő közötti közel, illetve több mint öt hónap időtartam elégséges volt ahhoz, hogy a Tv.-ben meghatározott felülvizsgálati, alapító okirat módosítási kötelezettségüknek megfelelően felkészülve tegyenek eleget. Ezért a felkészülésre szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő hiánya nem állapítható meg.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Tv. 44. § (4) és (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2010. március 2.

*Dr. Holló András* s. k.,  
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

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

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

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

*Dr. Trócsányi László* s. k.  
alkotmánybíró

**769/D/2009. AB határozat****A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!**

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

**h a t á r o z a t o t :**

Az Alkotmánybíróság a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadásatról szóló 1996. évi LV. törvény 14. § (1) és (4) bekezdésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja, egyebekben azt visszautasítja.

**I n d o k o l á s****I.**

Az indítványozó – jogvita ügyének ismertetése mellett – a törvényes határidőn belül alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Baranya Megyei Bíróság 6.K.21.148/2008/25. számú jogerős ítéletével szemben. Indítványában a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadásatról szóló 1996. évi LV. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 14. § (1) és (4) bekezdésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján fennálló alkotmányellenességét állította, kérve az említett törvényi rendelkezések megsemmisítését és – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. § (4) bekezdésére való utalással – az alkalmazási tilalom elrendelését.

Álláspontja szerint a Vtv. 14. § (1) bekezdése nem felel meg a jogbiztonság követelményének, mivel „hiányzik a pontos szövegezés” a vitatott rendelkezésből; nem állapítható meg, hogy már egy hirdetmény hibája is eredményezheti-e a földtulajdonosi közösség összehívásának a törvénytelenességét, és ennek következtében az általa meghozott határozatok érvénytelenségét, e jogkövetkezmények bíróság általi megállapítását.

Az indítványozó a Vtv. 14. § (4) bekezdését is a jogbiztonság követelményébe ütközőnek tekintette, mivel az álláspontja szerint „további bizonytalanságot” okoz, „érdemben nem a tulajdonos érdekeit szolgáló eredményhez vezet.” Azt kifogásolta, hogy a kisebbségben maradt földtulajdonosok csak akkor perelhetnek eredményesen, ha képesek önálló vadászterületet kialakítani, „vagy csatlakozni tudnak más vadászterülethez és tulajdonuk természetben összefüggő egységet alkot.” A Vtv. 14. § (4) bekezdés b) pontjára utalva az indítványozó azt is sérelmezte, hogy „csak okszerű gazdálkodást sértő határozat ellen lehetséges a perindítás”.

Az indítványozó – konkrét törvényi hivatkozás megjelölése nélkül – sérelmezte a Vtv. 14. § (3) bekezdésben foglalt azon rendelkezést is, amely az itt szabályozott eset-

ben a települési önkormányzat jegyzőjét jogosítja fel a jognyilatkozat megtételére.

Az indítványozó az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény (a továbbiakban: Etv.) 3. § (1) bekezdésének az alkotmányellenességét is állította, azonban nem fejtette ki, hogy a kifogásolt rendelkezés az Alkotmány mely konkrét rendelkezésével és milyen okból ellentétes. Az indítványozó az Alkotmány 13. §-át (tulajdonhoz való jog), valamint alkotmányi paragrafus megjelölése nélkül az esélyegyenlőség követelményét [Alkotmány 70/A. § (3) bekezdés] is felhívta indítványában a sérelmet szenvedett alkotmányi rendelkezésként.

**II.**

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

2. A Vtv. indítvánnyal támadott és vizsgálatba bevont rendelkezései:

„14. § (1) Társult vadászati jog esetén a 12. § szerinti kérdésekben való határozat meghozatalát a vadászterület tulajdonosainak a 12. §-ban foglaltak szerint számított egyharmada kezdeményezheti. A kezdeményezőnek a vadászati hatóság és az érintett települések önkormányzata hirdetőtábláján legalább harminc napra hirdetményt kell közzétennie, amelynek tartalmaznia kell a földtulajdonosok gyűlésének helyét, idejét és napirendi pontjait, a képviselet szabályaira való figyelmeztetést, továbbá a 12. § (1) bekezdésének b) pontja esetében a kialakítandó vadászterület térképi megjelölését.

(2) Érvényes határozat csak akkor hozható, ha a földtulajdonosok gyűlésének összehívása érdekében eleget tettek az (1) bekezdésben foglalt eljárásnak.

(3) Amennyiben a földtulajdonosok – a Magyar Állam kivételével – a vadászterületen külön-külön harminc hektárt el nem érő földtulajdonnal rendelkeznek, és e tulajdonosok a határozathozatal időpontjáig közös képviseletük-ről másként nem gondoskodnak, a 12. § szerinti kérdésekkel kapcsolatos jognyilatkozatokat a tulajdonos törvényes képviselőjeként az érintett föld fekvésének helye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője teszi meg. A települési önkormányzat jegyzője teszi meg a szükséges jognyilatkozatokat annak a tulajdonosnak a nevében is, aki az (1)-(2) bekezdésben foglaltak szerint meghirdetett határozathozatalon nem vett részt és képviseletéről sem gondoskodott.

(4) Amennyiben az (1)-(2) bekezdés alapján meghozott határozattal és a (3) bekezdés szerint tett jognyilatkozattal a 12. §-ban foglaltak szerint számított tulajdoni hányaduk



alapján kisebbségben maradt, vagy a határozathozatalban részt nem vett tulajdonosok nem értenek egyet,

a) önálló vadászterület kialakítását vagy más vadászterülethez való csatlakozást kezdeményezhetnek, feltéve, hogy a tulajdonukban levő terület természetben összefüggő egységet alkot, és az e törvényben írt feltételeknek megfelel, illetőleg

b) ha a határozat az okszerű gazdálkodást sérti, a kisebbség vagy a határozathozatalban részt nem vett tulajdonosok jogos érdekeinek lényeges sérelmével jár, a határozat annak meghozatalától számított harminc napon belül a bíróságnál megtámadható. (...)”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján elsőként az alkotmányjogi panasz tartalmi elbírálhatóságának a feltételeit vizsgálta meg.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése értelmében „[a]z Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek jogsértelme 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 alapján „[a]z alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.”

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó – jogi képviselője útján – 2009. május 11. napján vette át a Baranya Megyei Bíróság alkotmányjogi panasszal támadott 6.K.21.148/2008/25. számú jogerős ítéletét. Az Abtv. 48. § (2) bekezdésében foglalt 60 napos határidő 2009. július 10-én járt le. Az indítványozó 2009. július 8-án – a törvényes határidőn belül – adta postára az alkotmányjogi panaszát, amely 2009. július 14-én érkezett meg az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság a határidőben előterjesztett alkotmányjogi panaszt – az alábbiakban kifejtett indokok alapján – csak részben találta tartalmi elbírálásra alkalmasnak.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybírósághoz előterjesztett indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 22. § (1) bekezdése – visszautalva az Abtv. 22. § (2) bekezdésére – szintén kimondja, hogy az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, és meg kell jelölnie a kérelem alapjául szolgáló okot.

Az Ügyrend 22. § (2) bekezdése alapján az indítványnak tartalmaznia kell a vizsgálandó jogszabály megjelölését, az Alkotmány azon rendelkezéseit, amelyeket – az in-

dítványozó szerint – a hivatkozott jogszabályok megsértettek, továbbá az Abtv.-nek és egyéb törvényeknek azokat a rendelkezéseit, amelyekből az indítványozó jogosultsága és az Alkotmánybíróság hatásköre megállapítható.

Az Abtv. és az Ügyrend fent idézett rendelkezései az alkotmányjogi panaszt tartalmazó indítványra is irányadók.

A jelen ügyben az indítványozó a vizsgálandó jogszabályi rendelkezések között tüntette fel az Etv. 3. § (1) bekezdését, azonban nem jelölte meg azt, hogy az indítványban felhívott alkotmányi rendelkezések közül konkrétan melyik alkotmányi rendelkezést sérti a kifogásolt törvényi szabály és azt sem fejtette ki, hogy milyen indokkal.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételei közé tartozik egyebek mellett az is, hogy az Alkotmányban biztosított jog sérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következzen be. A vizsgált esetben az alkotmányjogi panasz alapjául fekvő jogerős ítélet meghozatala során az eljáró bíróság nem alkalmazta az Etv. 3. § (1) bekezdését, így az alkotmányjogi panasz előterjesztésének e törvényi feltétele sem teljesül.

Az indítványozó – konkrét jogszabályi hely megjelölése nélkül – a Vtv. 14. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezést is támadta, azonban ez esetben sem jelölte meg, hogy a kifogásolt szabály konkrétan mely alkotmányi rendelkezéssel és milyen okból áll ellentétben.

A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Etv. 3. § (1) bekezdésével, valamint a Vtv. 14. § (3) bekezdésével összefüggésben előterjesztett alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 29. § e) pontja alapján – tartalmi vizsgálat nélkül visszautasította.

Az Alkotmánybíróság a Vtv. 14. § (1) és (4) bekezdésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdése sérelmére alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt érdemben bírálta el.

A Vtv. 14. § (1) bekezdése értelmében társult vadászati jog esetén a Vtv. 12. §-ban meghatározott kérdésekben való határozat meghozatalát a vadászterület tulajdonosainak a Vtv. 12. §-ban foglaltak szerint számított egyharmada kezdeményezheti. A kezdeményezőnek a vadászati hatóság és az érintett települések önkormányzatainak a hirdetőtábláján legalább harminc napra hirdetményt kell közzétennie. A hirdetménynek tartalmaznia kell a földtulajdonosok gyűlésének helyét, idejét és napirendi pontjait, a képviselő szabályaira való figyelmeztetést, továbbá – a Vtv. 12. § (1) bekezdésének b) pontja esetében – a kialakítandó vadászterület térképi megjelölését.

A Vtv. 14. § (2) bekezdése értelmében a földtulajdonosok gyűlésén érvényes határozat csak akkor hozható, ha annak összehívása érdekében eleget tettek a Vtv. 14. § (1) bekezdésben foglalt eljárásnak.

Az indítványozó azért tekintette az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményével ellentétesnek a Vtv. említett rendelkezését, mert az nem pontos szövegezést tartalmaz, annak tartalmából nem lehet megállapítani, hogy akár egyetlen hirdetmény hibája esetén megállapítható-e a föld-

tulajdonosok gyűlése összehívásának törvénytelenége és ebből következően az ott meghozott határozatok érvénytelensége.

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállami klauzulából vezette le azt az alkotmányi követelményt, hogy a jogszabályi rendelkezéseket a jogalkotó a jogbiztonság követelményének megfelelően kell, hogy megfogalmazza.

„A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]

A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság elvi éllel mutatott rá arra, hogy „a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.” (ABH 1992, 135, 142.)

Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában kimondta azt is, hogy „a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot, és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak.” [összegezve: 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 378.]

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint tehát csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot [36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 232.; 42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301.]. „Önmagában nem sérti a jogbiztonságot az, ha a jogszabály a jogalkalmazás során értelmezésre szorul és esetenként az értelmezés problémamegoldó, alkotó jellege kerül előtérbe.” [31/2003. (VI. 4.) AB határozat, ABH 2003, 352, 365.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Vtv. 14. § (1) bekezdése egyértelmű, világos normatartalmat hordoz, kielégíti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonságból fakadó és az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata által megkövetelt a normatartalommal kapcsolatos alkotmányossági követelményeket. A kifogásolt törvényi rendelkezés a jogalkalmazó szervek számára nem értelmezhetetlen, annak értelmezése számukra nehézséget nem okoz.

Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság elutasította a Vtv. 14. § (1) bekezdésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonság

sérelmére alapított alkotmányellenessége megállapítására és a kifogásolt törvényi rendelkezés megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt.

A Vtv. 14. § (4) bekezdése azt szabályozza, hogy mi történik abban az esetben, amikor a Vtv. 14. § (1) és (2) bekezdés alapján meghozott határozattal és a Vtv. 14. § (3) bekezdés szerint tett jognyilatkozattal a Vtv. 12. §-ban foglaltak szerint számított tulajdoni hányaduk alapján kisebbségben maradt, vagy a határozathozatalban részt nem vett tulajdonosok nem értenek egyet.

A Vtv. 14. § (4) bekezdésének *a*) pontja értelmében, ez esetben az említett tulajdonosok kezdeményezhetik önálló vadászterület kialakítását vagy a más vadászterülethez való csatlakozást, feltéve, hogy a tulajdonukban levő terület természetben összefüggő egységet alkot, és a Vtv.-ben írt feltételeknek megfelel.

A Vtv. 14. § (4) bekezdés *b*) pontja alapján, ha a határozat az okszerű gazdálkodást sérti, a kisebbség vagy a határozathozatalban részt nem vett tulajdonosok jogos érdekeinek lényeges sérelmével jár, akkor a határozat – annak meghozatalától számított harminc napon belül – a bíróságnál megtámadható.

Az indítványozó a Vtv. támadott szabályozását azért tekintette a jogbiztonság követelményébe ütközőnek, mert az, véleménye szerint „további bizonytalanságot” okoz, illetve „nem a tulajdonos érdekeit szolgáló eredményhez vezet.” Lényegében azt kifogásolta, hogy a Vtv. 14. § (4) bekezdésének *a*) és *b*) pontjai olyan törvényi korlátozásokat tartalmaznak, amelyek szerinte csak szűk körben teszik lehetővé az érintett tulajdonosok számára az eredményes perlést, annak ellenére, hogy érdeksérelmük fennáll.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Vtv. 14. § (4) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonság alkotmányi rendelkezése között – az indítványozó által kifejtett indokok alapján – nem állapítható meg alkotmányjogilag értékelhető kapcsolat. Az érdemi alkotmányossági kapcsolat hiánya – az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében – az indítvány elutasítását eredményezi. [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 720/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 1005, 1007.; 380/D/1999. AB határozat, ABH 2004, 1306, 1313–1314.]

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Vtv. 14. § (4) bekezdésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonság alkotmányi rendelkezésének sérelmére alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az indítványozó az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogot, valamint az esélyegyenlőség alkotmányos követelményét is felhívta az alkotmányjogi panaszában, azonban ezen alkotmányi rendelkezésekkel összefüggésben határozott kérelmet nem fogalmazott meg. Nem fejtette ki, hogy az indítványában megjelölt jogszabályi rendelkezések közül konkrétan mely jogszabályi rendelkezést,



az említett alkotmányi rendelkezések közül mely alkotmányi rendelkezéssel és milyen indokkal látja ellentétesnek. Erre tekintettel a hivatkozott alkotmányi rendelkezések indítványban állított sérelmét az Alkotmánybíróság érdemben nem vizsgálhatta.

Budapest, 2010. március 2.

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

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

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

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

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

## 775/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 lakáscélú kölcsönökre vonatkozó állami készfizető kezességről szóló 2009. évi IV. törvény 3. § (1) bekezdés *a*) pontjának a „2008. szeptember 30-át követően” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

A lakáscélú kölcsönökre vonatkozó állami készfizető kezességről szóló 2009. évi IV. törvénnyel (a továbbiakban: Tv.) összefüggésben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa fordult az Alkotmánybírósághoz. A Tv. az állam készfizető kezességét állapítja meg bizonyos, lakáshitelhez kapcsolódó áthidaló kölcsönök esetében; a 3. § szerint a feltételek közé tartozik, hogy a természetes személy munkavállalónak a foglalkoztató érdekkörében felmerült okból 2008. szeptember 30-át követően szűnt meg a

munkaviszonya vagy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonya. Az indítványozó úgy véli, hogy a lakáscélú kölcsönrel rendelkező, de munkáját önhibájukon kívül eső – munkáltatójuk érdekkörében felmerülő – okból elvesztett magánszemélyek homogén csoportot alkotnak attól függetlenül, hogy munkaviszonyuk mikor szűnt meg. A gazdasági válság kezdete – érvel – nem határozható meg napra pontosan, így nem zárható ki, hogy a jogalkotó által önkényesen meghatározott időpont (tehát 2008. szeptember 30-a) előtt is előfordultak olyan esetek, ahol a munkanélkülivé válás összefüggésbe hozható a válság hatásával. A Tv. továbbá azt sem vizsgálja, hogy a 2008. szeptember 30. után történt munkanélkülivé válás bármilyen összefüggésben áll-e a válsággal. Az önhibán kívüli munkanélkülivé válás az indítványozó véleménye szerint olyan csoportképző körülmény, amelynek oka az állampolgárok szempontjából néhány különleges kivételtől eltekintve irreleváns; a válság pedig nem minősül ilyen különleges kivételnek, mert térben és időben nem határozható meg pontosan.

Összefoglalásul tehát az országgyűlési biztos álláspontja az, hogy az állami kezességvállaláshoz való hozzáférésnek a munkaviszony megszűnésének időpontja alapján történő korlátozása az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében tiltott, ún. „egyéb helyzet” szerinti különbségtételt valósít meg az önhibájukon kívül munkanélkülivé vált állampolgárok között. Mindezek miatt a Tv. 3. § (1) bekezdés *a*) pontjának a „2008. szeptember 30-át követően” szövegrésze megsemmisítését kéri.

##### II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

2. A Tv. érintett rendelkezéseinek az indítvány elbírálásakor hatályos szövege:

„3. § (1) A természetes személynek és a háztartásának a következő feltételeknek kell megfelelnie:

*a*) a természetes személynek 2008. szeptember 30-át követően szűnt meg a munkaviszonya vagy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonya,

(...)”

„3/A. § (1) Ha a természetes személy a 3. § (1) bekezdésének *a*)-*b*) pontjában foglalt feltételeknek nem felelt meg, de hitelt érdemlően igazolja, hogy a háztartás vagyoni, jövedelmi helyzete, illetőleg teherviselő képessége a megváltozott körülmények következtében nem teszi lehetővé a lakáscélú kölcsön szerződés szerinti törlesztését, és valószínűsíti, hogy ez az állapot átmenetileg áll fenn, akkor kezdeményezheti a hitelszerződés megkötését a pénzügyi intézménynél.”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványt a Tv. kihirdetése és hatálybalépése közötti időszakban nyújtották be. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a jogalkotó ebben az időszakban módosította a Tv.-t oly módon, hogy a módosító jogszabály [a nehéz helyzetbe került, lakáshitellel rendelkező polgárok védelme érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2009. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 4–15. §-ai] hatályba lépését a Tv. hatályba lépésének időpontjához kötötte. A Módtv. részben megváltoztatta, szigorította az állami kezességvállalás feltételeit, emellett azonban ki is egészítette a jogosultak körét többek között oly módon, hogy a Tv. új 3/A. §-a szerint munkaviszony, illetve munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony megszűnése *nélküli* esetekre is kiterjed az állami kezesség. Ebben az esetben azonban az érintettnek kell hitelt érdemlően igazolnia, hogy a háztartás vagyoni, jövedelmi helyzete, illetőleg teherviselő képessége a megváltozott körülmények következtében nem teszi lehetővé a lakáscélú kölcsön szerződés szerinti törlesztését, és valószínűsítenie kell hogy ez az állapot átmenetileg áll fenn, akkor kezdeményezheti a hitelszerződés megkötését a pénzügyi intézménynél.

A jogalkotó később – a 2009. évi CXIV. törvénnyel (a továbbiakban: Módtv.2.) ismét módosította a Tv.-t, a változások az Európai Bizottság jóváhagyó határozatának meghozatalát követő 15. napon, tehát 2009. december 9-én léptek hatályba. A Módtv.2. nyomán a Tv. 3. §-a (1) bekezdésében bővült a jogosultak köre azáltal, hogy törülésre került azon megkötés, hogy a foglalkoztató érdekkörében felmerült okból szűnt meg az illető munkaviszonya vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonya 2008. szeptember 30-át követően. A Módtv.2. érintette emellett a 3/A. §-t is oly módon, hogy e rendelkezés már minden személyre kiterjedhet, aki „a 3. § (1) bekezdésének a)–b) pontjában foglalt feltételeknek nem felelt meg”.

Mindez tehát azt jelenti, hogy áthidaló kölcsön igénylésére és az ehhez kapcsolódó állami kezesség igénybevitelére ezt követően jogosult lehet az is, aki 2008. szeptember 30-a *előtt* vált állástalanná. Ebben az esetben azonban a válsággal való összefüggést az érintettnek kell hitelt érdemlően igazolnia.

Mivel az említett a jogszabály-módosítások az indítványozó által támadott szövegrészt nem érintették, nem helyezték hatályon kívül, így az utólagos normakontroll eljárást nem befolyásolják.

2. A Tv.-t – preambuluma szerint – a gazdasági válság hatásainak tompítása és a rászorult, lakáscélú kölcsönrel rendelkező természetes személyek terheinek mérséklése érdekében alkotta meg az Országgyűlés. Lényege szerint kizárólag jogot megállapító jogszabály, ugyanis arról ren-

delkezik, hogy ha a megváltozott körülmények nem teszik lehetővé a lakáscélú kölcsön szerződés szerinti törlesztését, és áthidaló kölcsön (a Tv. 1. § 2. pontjában foglalt értelmező rendelkezés szerint: a lakáscélú kölcsönt folyósító pénzügyi intézmény által a lakáscélú kölcsön szerződésben meghatározott törlesztési kötelezettség teljesítéséhez a természetes személy részére folyósított kölcsön) folyósítására kerül sor, az állam bizonyos feltételek esetén ennek teljesítéséért készfizető kezesként felel. Az állam tehát arra vállalt kötelezettséget, hogy amennyiben a kötelezett (adós) nem teljesít, maga fog helyette fizetni a jogosultnak (hitelezőnek). A Tv. preambulumát, indokolását és módosításait is figyelembe véve a jogalkotó azoknak kíván segítséget adni, akik a 2008-ban kitört pénzügyi-gazdasági válság következtében megnövekedett terheik miatt nem képesek tartozásaikat törleszteni, s emiatt lakhatásuk is veszélybe kerülhet. A hitelek átütendezése, az állami kezességvállalás azon adósok helyzetének rendezésére alkalmas, akik még képesek – legalább csökkentett összegű – törlesztőrészt fizetni. Az első – preferált – csoportba (3. §) azok tartoznak, akik 2008. szeptember 30-a után veszítették el az állásukat, esetükben a jogalkotó vélelmezi a válsággal való összefüggést. A másik kör (3/A. §) esetében azonban az érintettnek kell igazolnia anyagi helyzetete elnehezülésének a válsággal való összefüggését, függetlenül attól, hogy elvesztette-e az állását, és ha igen, mikor.

A törvényben szabályozott eszközök célja a lakáshitellel rendelkezők fizetéseképtelenségének és ennek következtében esetleg kialakulható tömeges lakás-árverezéseknek és fedél nélkülivé válásnak a megakadályozása, amely a fennálló lakáshitel-állomány nagysága miatt súlyos társadalmi problémává válhat.

Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy a gazdasági válság nem teremtett a Tv.-ben szabályozott készfizető kezesség – mint szerződést biztosító járulékos mellékkötelezettség – vállalására vonatkozó állami kötelezettséget, ilyen kötelezettség az Alkotmány egyetlen rendelkezéséből sem következik. Az állam által vállalt készfizető kezesség méltányosságon és társadalmi szolidaritáson alapuló, ún. *ex gratia* juttatás [Vö. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000, 329.] a rászorultaknak abból a célból, hogy lakhatási feltételeik továbbra is biztosítva legyenek (erre utal az a feltétel, hogy a lakáscélú kölcsön biztosítékaul szolgáló lakóingatlan a háztartás tagjainak lakóhelye, tartózkodási helye legyen); és „nincs senkinek joga arra, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön” (16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 62.).

Az indítványozónak az Alkotmány 70/A. §-ára történő hivatkozásával kapcsolatban hangsúlyozni kell a következőket. Az Alkotmánybíróságnak már a kezdetekkor kialakított, s azóta töretlenül folytatott gyakorlata alapján, ha a jogalkotó nem jogi igényeket elégít ki, tehát nem eleve jogosultakat különböztet meg, hanem méltányosságból juttat javakat, széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb fel-



tételeinek a meghatározása tekintetében. A „megkülönböztetés korlátja a pozitív diszkrimináció elvi határa: az egyenlő méltóságú személyként való kezelés feltétlen betartása, illetve az Alkotmányban megfogalmazott alapjogok meg nem sértése. [...] Ezen belül csak az követelhető meg, hogy a nem egyenlő kezelésnek ésszerű oka legyen, azaz ne minősüljön önkényesnek.” [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 62.; 922/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1444, 1452.] Sem a jogegyenlőség alkotmányos követelményéből, sem a diszkrimináció tilalmából nem következik, hogy az állam célszerűségi, gazdaságossági, jogtechnikai, méltányossági, az eltérő társadalmi helyzetekre figyelemmel levő stb. szempontok szerint a jogok és kötelezettségek jogalkotási úton való megállapítása során a személyek között ne különböztethetne, ha ezzel egyébként az alkotmányos követelményeket nem sérti. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése tehát nem bármiféle különbségtételt tilt, mert az ellentétben állna a jog lényegével és rendeltetésével [521/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 556.]. A 778/B/1996. AB határozat azt is kifejtette, hogy az azonos személyi méltóság jogából esetenként következhet olyan jog is, hogy a javakat és esélyeket mindenki számára (mennyiségileg is) egyenlően osszák el, de ha valamely – az Alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél vagy valamely alkotmányos jog csak úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni. (ABH 1996, 781, 782.)

A jogalkotó hatáskörébe tartozó kérdés tehát dönteni arról, hogy támogatja-e a lakáscélú kölcsönt felvett, ám a válsággal összefüggő okok miatt, önhibájukon kívül nehéz helyzetbe került adósokat; amennyiben pedig a segítségnyújtás mellett dönt, a jogosulti kör megállapítását illetően széles körű mérlegelési jog illeti meg. E tekintetben nyilvánvalóan jelentős befolyásoló tényező a nemzetgazdaság teherbíró képessége is, a döntésért a törvényhozó viseli a politikai felelősséget.

Az Alkotmánybíróság osztja az indítványozó álláspontját abban a tekintetben, hogy a pénzügyi-gazdasági válság kezdő időpontja pontosan nem állapítható meg, így a válsággal összefüggésbe hozható állásvesztés akár 2008. szeptember 30. előtt is előfordulhatott. Ezt a tényt a jogalkotó is elismerte a Módtv.2. elfogadásával, hiszen e törvény nyomán azok is részesülhetnek a Tv. nyújtotta előnyökből, akik a megjelölt időpont előtt váltak állástalanná (sőt azok is, akik nem is veszítették el a munkahelyüket). Igaz, a 2008. szeptember 30-a után állásukat elvesztők (Tv. 3. §) kedvezőbb helyzetben vannak, mint más érintettek (Tv. 3/A. §). A második csoportba tartozóknak ugyanis igazolniuk kell, hogy a lakáshitellel összefüggő fizetési nehézség a válsággal összefüggő okokra vezethető vissza, míg az első csoportba tartozóknál maga a Tv. vélelmezi ezt.

Elvi és jogi lehetőség lett volna időkorlát nélkül mindenkit, aki a válság miatt veszítette el az állását, *azonos fel-*

*tételek mellett* támogatni. A jogalkotó azonban úgy döntött, hogy figyelembe veszi a konkrét esetek vizsgálatának a nehézségét: a válságnak közvetlen és közvetett hatásai is voltak/vannak, bizonyos esetekben tehát a munkahelyek megszűnése egyértelmű, bizonyítható kapcsolatban áll a válsággal, máskor azonban az összefüggés csak hosszadalmas vizsgálat eredményeképpen lenne (ha egyáltalán) bizonyítható. Ezért tehát azok esetében, akik 2008. szeptember 30-a után váltak állástalanná, a Tv. eltekint a válsággal való konkrét kapcsolat vizsgálatától, s vélelmezi azt. Egyéb esetekben azonban (elkerülendő, hogy – a törvény céljával ellentétesen – azokra is kiterjedjen a jogszabály hatálya, akiknek az anyagi nehézségei a válsággal összefüggésbe nem hozhatók) – továbbra is egyedi vizsgálat tárgya a válság hatásainak a megítélése.

E körben a 2008-as válság-időszak egy naptári napjának a kijelölése objektív mérce felállításának tekinthető. A semlegesség mellett jelentős körülmény az is, hogy az időpont nem vitatottan összefüggésbe hozható a válság hatásainak Magyarországra történő begyűrűzésével, illetve annak elmélyülésével. Így nem állítható, hogy az indítványozó által sérelmezett időpont indokolatlan, ésszerűtlen vagy célszerűtlen lenne. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint e feltétel önkényesnek sem tekinthető, így nem sérti az egyenlő méltóságú személyként való kezelés követelményét.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tv. nem valósít meg az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütköző hátrányos megkülönböztetést, ezért az indítványt elutasította.

Budapest, 2010. március 30.

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

*Dr. Paczolay Péter s. k.,* *Dr. Bragyova András s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke, alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott

*Dr. Balogh Elemér*  
alkotmánybíró helyett

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

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

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

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

**222/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 a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 49. § (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.) 49. § (1) bekezdése alkotmányossági vizsgálatára terjesztett elő utólagos normakontrollra irányuló kérelmet. Indokolását a következőkre alapítja. A hivatkozott jogszabály szerinte „az árvasági ellátásra jogosult gyermekek tartása címen megállapított özvegyi nyugdíjra jogosultság feltételei között szerepelteti, hogy az elvált, továbbá a házastársától egy évnél hosszabb ideje külön élő személynek ideiglenes özvegyi nyugdíj csak akkor jár, ha házastársától annak haláláig tartásdíjban részesül, vagy részére a bíróság tartásdíjat állapított meg”.

Úgy véli az árva jogán járó ellátás esetén nem lehet vizsgálni a szülők családi jogállását, mert az diszkriminációhoz vezet.

Indítványozó előadja személyes jogsérelmét is, amely abban áll, hogy elvált férje után nem részesül özvegyi nyugdíjban, mivel házastársi tartást nem kért, és így nem is állapíthatott meg részére a válással egyidejűleg a bíróság, hanem gyermektartási díj fizetésére kötelezte a volt férjet.

II.

1. Az indítványozó az Alkotmány alábbi rendelkezésére alapította érvelését:

„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 Tny. felhívott rendelkezése:

„49. § (1) Az elvált, továbbá házastársától egy évnél hosszabb ideje külön élő személynek ideiglenes özvegyi

nyugdíj csak akkor jár, ha házastársától annak haláláig tartásdíjban részesült, vagy részére a bíróság tartásdíjat állapított meg.”

III.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként abban a kérdésben foglalt állást, hogy az indítvány tárgya az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat [ABK 2009, január 3.; (a továbbiakban: Ügyrend)] 31. § c) pontja értelmében „ítélt dolog”-nak tekinthető-e, és ezen a címen az eljárás megszüntetésének van-e helye, mivel korábban a 716/D/2000. AB határozatában [ABH 2003, 1248, 1253.; (a továbbiakban: Abh.)] az Alkotmánybíróság már vizsgálta a Tny. 49. § (1) bekezdését.

Az Ügyrend 31. § c) pontja szerint „ítélt dolog” címén az eljárás megszüntetésének van helye, „ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a szakaszára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani”. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor minősül ítélt dolognak, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezés vonatkozásában, azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő (1620/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.). Ha az új indítványt más okra, más alkotmányossági összefüggésre alapítják, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.; 37/2004. (X. 15.) AB határozat, ABH 2002, 908, 911.]. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság a Tny. 49. § (1) bekezdésének többek között – csak a jelen ügy elbírálása szempontjából fontos kérdéseket említve – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott diszkrimináció tilalma alkotmányos elvével való összeegyeztethetőségét vizsgálta, azon indítványozói állítás alapján, miszerint „a jogalkotó hátrányos megkülönböztetést alkalmaz azokkal szemben, akik előbb házasságban éltek, majd annak felbontását követően folytatták az együttélést, hiszen esetükben nem ismeri el az együttélési idő összeszámíthatóságát, szemben azokkal, akik előbb élettársi viszonyban éltek, majd utóbb összeházasodtak”.

Megállapítható, hogy az indítványozó a Tny. 49. § (1) bekezdését az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésére hivatkozással, de más alkotmányos összefüggés alapján támadja, mint ami az Abh.-ban elbírálásra került. Mivel az indítvány a fent megjelölt alkotmányi rendelkezések tekintetében nem minősül „ítélt dolognak”, az Alkotmánybíróság tartalmi vizsgálatot folytatott le.



2. Ezután az Alkotmánybíróság áttekintette az özvegyi nyugdíj jogintézményét és az Alkotmánybíróság eddigi özvegyi nyugdíjjal kapcsolatos döntéseit.

2.1. Az özvegyi nyugdíj a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben a társadalombiztosításból folyósított hozzátartozói nyugellátások közé tartozik. A hozzátartozói nyugellátást a Tny. 4. § a) pontja definiálja. E szerint e fogalom alatt olyan keresettől, jövedelemtől függő rendszeres pénzellátást kell érteni, amely meghatározott szolgálati idő megszerzése esetén a biztosított hozzátartozójának vagy hozzátartozóinak jár. A hozzátartozói nyugellátásokon belül az özvegyi nyugdíj biztosítási elven járó ellátás, amelynek folyósítása jól körülhatárolt biztosítási feltételekhez kötött mind az elhunyt, mind a túlélő oldaláról.

Az özvegyi nyugdíj célja, hogy rövidebb-hosszabb ideig, vagy akár élethosszig, a túlélő hozzátartozó számára segítséget nyújtson a megélhetéshez. A közös háztartásban korábban közösen viselt terhek egyedüli finanszírozásához először átmeneti segítséget nyújt az egy évig – az özvegy életkorától, egyéb helyzetétől függetlenül – folyósított ideiglenes özvegyi nyugdíj, segítve az özvegyet a megváltozott anyagi körülményekhez való alkalmazkodásban. Az állandó özvegyi nyugdíj, amelynek célja a korábban közösen viselt kiadásokhoz való tartós hozzájárulás, csak azok számára biztosítható, akik a jogszabályban meghatározott feltételeknek megfelelnek.

A Tny. az özvegyi nyugdíj két formáját különbözteti meg: az ideiglenes és az állandó özvegyi nyugdíjat. Az ideiglenes özvegyi nyugdíj – a Tny. 47. § (1) bekezdése szerint – a házastárs halálától legalább egy évig, továbbá az elhunyt jogán árvaellátásra jogosult, másfél évesnél fiatalabb gyermeket eltartó özvegynek az árva 18 hónapos életkorának betöltéséig jár. Fogyatékos vagy tartósan beteg gyermek esetén az ideiglenes özvegyi nyugdíj azonos feltétellel a gyermek harmadik születésnapjáig folyósítható. Ezt egészíti ki az elvált, illetve házastársuktól egy évnél hosszabb ideje különélőkre vonatkozó szabály megalkotásával a Tny. 49. § (1) bekezdése, amikor arról rendelkezik, hogy ezen személyi kör csak akkor részesülhet ideiglenes özvegyi nyugdíjban, ha házastársuktól annak haláláig tartásdíjban részesültek, vagy a válással egyidejűleg a bíróság számukra tartásdíjat állapított meg.

Az ideiglenes özvegyi nyugdíj folyósíthatósága időtartamának leteltét követően a Tny. 49. § (2) bekezdése határozza meg *diszjunktíve* az állandó özvegyi nyugdíjra való jogosultság feltételeit. Eszerint állandó özvegyi nyugdíjra jogosult, (1) aki a jogszerző halálakor a rá irányadó öregességi nyugdíjra jogosító korhatárt betöltötte, (2) aki rokkant vagy házastársa jogán árvaellátásra jogosult, fogyatékkal élő, illetve tartósan beteg gyermeket nevel, vagy (3) legalább két árvaellátásra jogosult gyermek eltartásáról gondoskodik.

2.2. Az Alkotmánybíróság több ízben foglalkozott az özvegyi nyugdíjra való jogosultság alkotmányossági kérdéseivel. Megállapította, hogy „[a]z Alkotmány rendelkezéseiből nem következik az, hogy az özvegyiség tényénél

fogva minden magyar állampolgárnak alanyi joga lenne özvegyi nyugdíjra. Az özvegyi nyugdíj ugyanis a társadalombiztosítás keretében biztosított hozzátartozói nyugellátás, amely nem azonosítható az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében szereplő özvegyiség esetére szóló, megélhetéshez szükséges ellátáshoz való joggal, hanem annak csupán egyik lehetséges – a társadalombiztosítás rendszerében megvalósuló – formája. Ezen túlmenően a szociális biztonsághoz való jog más – a szociális intézmények keretébe tartozó – jogintézmény útján is megvalósulhat. Az adott rendszeren belül a különböző ellátási formák kialakításakor azonban elengedhetetlen követelmény a jogalkotóval szemben, hogy a feltételrendszer az azonos jogállásúak között egységes legyen és – kellő súlyú alkotmányos indok nélkül – ne adjon lehetőséget hátrányos megkülönböztetésre” (966/B/1997. AB határozat, ABH 2001, 959, 961.).

2.3. Az Alkotmánybíróság ezután a hátrányos megkülönböztetés kérdését vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott az Alkotmány 70/A. §-ában rögzített diszkrimináció tilalmának kérdésével. Állandó gyakorlata szerint a diszkrimináció alkotmányi tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem emberi jog, vagy alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége csak akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során ez utóbbi esetben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között [pl.: 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46–48.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.; 776/B/1998. AB határozat, ABH 2001, 1007, 1008.; 682/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1044, 1048.].

A Tny. három személyi kört, illetve csoportot különít el az özvegyi nyugdíjra való jogosultság szempontjából: a házastársat, az élettársat és az elvált házastársat. [Abh., (ABH 2003, 1248, 1251.)] Mindegyik eset-csoport sajátos feltételeket tartalmaz, melyek az adott eset-típus – az özvegyi nyugdíjra való jogosultság szempontjából meghatározó – sajátosságaihoz igazodnak. A jogalkotó e feltételeket szabadon alakíthatja mindaddig, amíg azok az Alkotmány valamely rendelkezésébe nem ütköznek. [457/D/2001. AB határozat, (ABH 2005, 1003, 1005.)] Jelen esetben a vizsgált „sajátos” jogszabályi feltétel a házastársi tartásdíjban részesülés, vagy annak bíróság általi megállapíthatósága. Az Alkotmánybíróság az indítványban foglaltakkal kapcsolatban hangsúlyozza, hogy az özvegyi nyugdíj – az indítványozói állítással ellentétben – nem az árva, hanem a házastárs jogán járó, az özvegygé vált házastársat megillető kiegészítő nyugellátás, így a jogosultság házastársi tartásdíjban részesüléshez, vagy annak bíróság általi megállapíthatóságához kötése az özvegyi

nyugdíj – jelen határozat 2.1. pontjában kifejtett – célja ismeretében, nem tekinthető ésszerűtlennek.

A házastársi tartás ugyanis a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény 21. § (1) bekezdése szerint annak állapítható meg, „aki arra hibáján kívül rászorul, kivéve, ha arra a házasság fennállása alatt tanúsított magatartása miatt érdemtelenné vált”. A házastársi tartás jogintézménye tehát a megszűnt házastársi viszony egy elemét továbbra is fenntartja – ha erre egyéb feltételek mellett, az elvált házastárs rászorul. A házastársi tartásra jogosult esetében az ideiglenes nyugdíjjogosultságot éppen a rászorultság indokolja. Mindez összhangban áll az özvegyi nyugdíj céljával is: a megváltozott életkörülményekre tekintettel a volt házastárs, illetve özvegy támogatása, e személyek új életkörülményekhez való alkalmazkodásának elősegítése.

A fent kifejtettek szerint a Tny. 49. § (1) bekezdésében az indítványozó által állított diszkrimináció az árvák között szüleik családi jogállása alapján nem állapítható meg, mert az ellátás nem az árvának, hanem az özvegynek járó juttatás. Az elhalt szülő után az árvát szülei családi státuszától függetlenül a Tny. 54. § (1) bekezdése szerint árvaellátás illeti meg.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványban foglaltak szerint a Tny. 49. § (1) bekezdésének alkotmányellenességét nem állapította meg, ezért az indítványt elutasította.

Budapest, 2010. március 30.

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

*Dr. Paczoly Péter s. k.,*      *Dr. Bragyova András s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,      előadó alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott

*Dr. Balogh Elemér*  
alkotmánybíró helyett

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

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

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

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

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

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

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK HATÁROZATAI

### 855/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 :

Az Alkotmánybíróság a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 140/1996. (VIII. 31.) Korm. rendelet 38. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz a fegyveres erők hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 140/1996. (VIII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 38. §-a alkotmányellenességének

megállapítása, és visszamenőleges hatályú megsemmisítése tárgyában.

Az indítványozó álláspontja szerint a Kr. 38. §-a, amely kizárja az igazgatásrendészeti szolgálati ágban rendszerezett beosztású személyeket a közterületi pótlékre jogosultak köréből az Alkotmány 70/A § (1) bekezdésében rögzített diszkrimináció tilalmának elvébe ütközik, továbbá a szabályozás nem megfelelő volta az Alkotmány 2. § (1) bekezdését is sérti. Az indítványozó azért tartja diszkriminatívnak a közterületi pótlék szabályozását, mert úgy véli, hogy az igazgatásrendészeti szolgálati ág beosztottjai is végeznek végrehajtási feladatokat a közbiztonság és a belső rend védelme körében, ami azt jelenti, hogy munkájuk egy részét szükségképpen közterületen ők is végzik.

II.

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

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



születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

2. A Kr. hivatkozott rendelkezései:

„Közterületi pótlék

38. § (1) Közterületi pótléokra jogosult a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja – kivéve, ha nyomozói, illetve határrendészeti pótlékban részesül vagy folyamatos ügyeleti és igazgatásrendészeti szolgálat ellátására szervezett beosztást tölt be -, ha az alapfeladatok ellátására szervezett szolgálati beosztásokban kinevezéssel, megbízással vagy vezénlyéssel végrehajtói feladatokat lát el.

(2) A közterületi pótléokra jogosultak körét az illetékes miniszter rendeletben határozza meg, a pótléokra jogosító szolgálati beosztásokat, az adott szerv szervezési állománytáblázatában kell megjelölni.”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Elsőként az Alkotmánybíróság a közterületi pótlék bevezetésének körülményeit tekintette át.

A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 104. § (2) bekezdése és 254. § (2) bekezdése határozzák meg azon pótlékok illetményalaphoz viszonyított százalékos mértékét, amelyek a hivatásos állomány tagját megilletik.

Ezen pótlékok között szerepel a közterületi pótlék, melyet a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi LXIII. törvény módosításáról szóló 2005. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Hsztmód.) 15. § (3) bekezdése iktatott be a Hszt.-be. A Hszt. 254. § (3) bekezdése úgy szól, hogy valamennyi a 254. § (2) bekezdésében meghatározott pótlék, így a közterületi pótlék is, a hivatásos állomány tagja részére a pótlékkal elismert tevékenység tényleges kifejtésének, illetve a beosztás betöltésének idejére jár. A közterületi pótlék bevezetésére a Hsztmód. indokolása értelmében a rendőrség és a határőrség állományának átlagot meghaladó mértékű illetményemelésben történő részesítése érdekében került sor a nyomozói pótlék mértékének egyidejű emelésével. A közterületi pótléokra vonatkozó részletszabályokat – mértékét leszámítva – a Kr. állapítja meg, amelynek megalkotására a Hszt. 342. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt felhatalmazásnak eleget teendő került sor.

2. Az indítvány kapcsán az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Kr. 38. §-ában rögzített, a közterületi pótlékra vonatkozó részletszabályok diszkriminációt valósítanak-e meg azzal, hogy a közterületi pótlékra jogosultak köréből az igazgatásrendészeti szolgálati ágban rendszerezett beosztásokat betöltőket eleve kizárják.

2.1. Az Alkotmánybíróság már több határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalmát. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány e rendelkezését a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte, és megállapította, hogy a diszkrimináció Alkotmányban meghatározott tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki. Ha a megkülönböztetés nem emberi jog vagy alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy alkotmányellenes megkülönböztetésről csak akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget alkotmányos indok nélkül. Ezért nem minősül megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket [ld.: 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138.].

Összegezve az Alkotmánybíróság gyakorlatát: egy jogszabály akkor diszkriminatív, ha önkényesen, kellő indok nélkül szabályozza eltérően az azonos helyzetben lévőket megillető jogokat, illetőleg az őket terhelő kötelezettségeket. Következésképpen ahhoz, hogy a jogszabály hátrányosan megkülönböztető jellegét állító indítvány tárgyában állást lehessen foglalni, vizsgálni kell egyrészt, hogy az érintetteket egy közös csoportba tartozóként kell-e kezelni, másrészt ismerni és elemezni kell azokat az érveket, melyekre támaszkodva az indítványozó alkotmányosan indokolatlannak tekinti a szabályozást.

2.2. A rendőrségi szolgálati szabályzatról szóló 62/2007. (XII. 23. IRM) rendelet (a továbbiakban: IRMr.) 2. § (2) bekezdése értelmében a rendőrség feladatainak ellátását szolgálati ágakra, szolgálatokra és szakszolgálatokra lebontva kell megszervezni. Az IRMr. 2. § (3) bekezdése a következő szolgálati ágakat különbözteti meg: bünyügyi, közrendvédelmi, közlekedésrendészeti, igazgatásrendészeti, személy- és objektumvédelmi, határrendészeti szolgálati ág. Ezen szolgálati ágaknál beosztást betöltők közül azok jogosultak közterületi pótlékra, akik nyomozói, illetve határrendészeti pótlékban nem részesülnek, továbbá akik nem folyamatos ügyeleti szolgálatot teljesítenek, illetve nem igazgatásrendészeti szolgálatot látnak el.

A közterületi pótlék bevezetésének a célja – amint a jogszabályi környezetből kiderül, illetve ahogyan a miniszternek az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válasza is megerősíti – a közterületi szolgálat megerősítése volt („látható rendőrség”), amelynek egyik eszközét a közterületi szolgálatot teljesítő hivatásos állomány fokozott anyagi elismerésében látták.

Az igazgatásrendészeti szolgálati ág beosztottjai – a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 1. §-a alap-

ján – a közbiztonság és a belső rend védelme körében végrehajtóként látják el a közterület rendjének védelmével kapcsolatos rendészeti feladatokat; szabálysértési hatósági jogkört gyakorolnak; ellátják a közbiztonságra veszélyes egyes eszközök és anyagok előállításával, forgalmazásával és felhasználásával kapcsolatos hatósági feladatokat; lefolytatják a lőterekkel, lőfegyverekkel, pirotechnikai eszközökkel kapcsolatos hatósági eljárásokat; engedélyezik és felügyelik a személy-, és vagyónvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységet. Vagyis az igazgatásrendészeti szolgálati ág beosztottjai túlnyomórészt hatósági tevékenységet végeznek. Szolgálati feladataik döntő részének ellátása a feladatok jellegéből következően nem közterületen történik. Így az igazgatásrendészeti állományt nem terheli a közterületi szolgálat folyamatos végrehajtásából adódó fokozott igénybevétel. Ezzel szemben a más szolgálati ágakhoz tartozó állomány folyamatosan végez munkát közterületen.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138.] a diszkrimináció csak az azonos helyzetben lévők által alkotott csoport tagjai egymáshoz viszonyított helyzetére vonatkozó jogi szabályozás tekintetében vizsgálható. A kifogásolt törvényi rendelkezés nem sérti az Alkotmány diszkriminációt tiltó 70/A. §-át mivel a közterületen folyamatosan szolgálatot teljesítők, s így feladataik túlnyomó részét közterületen ellátók, illetőleg az alkalmanként, feladatuk töredékét közterületen végzők helyzete nem tekinthető azonosnak. Az eltérő javadalmazás indoka ebben az esetben a munkavégzés feltételei, jellege közötti különbség, ami nem vezet alkotmányellenes megkülönböztetéshez. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

3. Hivatkozik még az indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmére is. Indokolásként előadja, hogy úgy véli: a „közterületi pótléokra jogosító szolgálati beosztások jelen állapot szerinti szabályozása nem tükrözi az eredeti jogalkotói szándékot, mivel az 1994. évi XXXIV. törvény 1. §-ában meghatározott alapfeladatok ellátása közötti – kormányrendeleti szintű, önkényes – diszkrimináció nem eredményezheti a fokozott igénybevétellel járó beosztásokban szolgálatot ellátók külön díjazásának szándékát”.

Ahogy azt az Alkotmánybíróság jelen határozata 1. pontjában is rögzítette, a Hszt. 254. §-a felsorolja a hivatásos állomány tagjának részére folyósítható pótlékokat. A Hszt. csak a pótlékok elnevezését, és mértékét határozza meg, a részletszabályok kidolgozását a Kormány hatáskörébe utalja [Hszt. 342. § (1) bekezdés c) pontja]. A pótlék jogintézményének célja a magasan kvalifikált munka és az átlagon felüli kötelezettségek teljesítésének elismerése. A Hszt. 254. § (2) bekezdése a pótlék mértékének megállapítását az általános munkakörülményektől való eltérő munkavégzéshez köti. A jelen esetben – az indítványozó érvelésével ellentétben – nem az alapfeladatokat rangsorolja a jogalkotó, hanem a ténylegesen közterületen kifejtett tevékenységet részesíti pótlékban. Aligha vitatható, hogy e munkavégzés az átlagos munkakörülményektől eltér, és a közterületen szolgálatot teljesítő(k) folyamatos fokozott igénybevételével jár. A rendeletalkotói mérlegelés ésszerűsége – a folyamatosan az átlagos munkakörülményektől eltérő környezetben szolgálatot teljesítő(k) pótlékban részesítése, és ezzel a „látható rendőrség” erősítése – ebben az esetben nem kifogásolható.

Az Alkotmánybíróság fentebb már megállapította, hogy a Kr. a Hszt. felhatalmazása alapján került megalkotásra. Az Alkotmánybíróság a fent kifejtettek szerint úgy ítéli meg, hogy a felhatalmazás kereteit a Kr. 38. §-a megalkotásával a rendeletalkotó nem lépte túl. Az indítvánnyal érintett jogszabályi rendelkezés tehát ezen az alapon nem sérti a jogállamiság alkotmányos elvét.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

Budapest, 2010. március 2.

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

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

## 1235/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 Balmazújváros Város Önkormányzata Képviselő-testületének az üzletek éjszakai nyitvatartási rendjéről szóló 13/2008. (IV. 24.) B.útv. Ör. számú rendelete 2. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Balmazújváros Város Polgármesteri Hivatal Jegyzője által az indítványozó kapcsán lefolytatott szabálysértési eljárás, és ennek keretében hozott határozat alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.



## I n d o k o l á s

## I.

1. Az indítványozó álláspontja szerint a Balmazújváros Város Önkormányzata Képviselő-testületének az üzletek éjszakai nyitvatartási rendjéről szóló 13/2008. (IV. 24.) B.útv. Ör. számú rendelete (továbbiakban: Ör.) az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdésébe ütközik. Az Ör. hatálya annak 1. §-a értelmében a Balmazújváros Város Önkormányzat közigazgatási területén a lakó-pihenő övezetben vendéglátó tevékenységet folytató üzletekre terjed ki. Az Ör. 2. § (1) bekezdése általános szabályként rögzíti, hogy a hatálya alá tartozó vendéglátó üzletek a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 125. § (3) bekezdése értelmében vett munkaszüneti napok, valamint az azokat közvetlenül megelőző munkanap(ok) kivételével 22 óra és 05 óra között nem tarthatnak nyitva. Az Ör. 2. § (2) bekezdése az (1) bekezdésben megfogalmazott főszabály alóli kivételeket tartalmazza.

Az indítványozó szerint Balmazújváros Város Önkormányzata Képviselő-testülete az Ör. 2. § (2) bekezdésében foglalt szabályozással alkotmányos indok nélkül tett különbséget az „objektív ismérvek szerint azonos körbe tartozó” vendéglátó üzletek között, hátrányos helyzetbe hozva a 2. § (2) bekezdés kivételei alá nem tartozó egységeket. Az indítványozó alkotmányellenes megkülönböztetést lát abban is, hogy a támadott szakasz egyes kivételeket városi, illetve családi események tartásához köt, ezzel diszkriminálva az egyéb, az Ör.-ben nem nevesített eseményeket.

Az indítványozó előadta, hogy az Ör. meghozatalakor Balmazújváros Város Önkormányzata Képviselő-testületének elsődleges szempontja a lakók pihenéshez való jogának és nyugalmanak biztosítása volt. Az indítványozó rögzíti, hogy az érintett területen mindössze egyetlen vendéglátó egység van, amely az indítvány benyújtásakor már 6 éve működik non-stop üzemmódban. Az indítványozó állítása szerint az adott üzlettel kapcsolatban egyetlen „hatóság sem talált hibát”, az üzlet jogerős működési engedéllyel bír, és maradéktalanul biztosítja a lakók pihenéshez való jogát, nyugalmaát. Az indítvány hivatkozik arra, hogy az „érintett útszakaszon a vendéglátó üzlettől teljesen független az átmenő forgalom milyensége, egyeseknek a helytelen viselkedése, rendbontása.” Jelzi az indítványozó, hogy az Ör. figyelmen kívül hagyja azt, hogy az ilyen cselekmények ellen a hatályos jogszabályok alapján fel lehet lépni, és megfelelő szankciókkal orvosolni lehet a kellemetlenségeket. Kiemeli az indítványozó, hogy az érintett útszakaszon a „nappali zajokat” az ott található iskolából „kiszűrődő hangos zenélés is okozza.” Nehezményezi, hogy az Ör. korlátozza az érintett vendéglátó üzlet működését, azonban az iskolával szemben semmiféle megszorító intézkedést nem tartalmaz.

Az indítványozó a fentiek alapján kérte az Ör. egészének megsemmisítését. Az indítványt tartalma szerint értékelve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kére-

lem valójában az Ör. 2. § (2) bekezdésének utólagos normakontrolljára és megsemmisítésére irányul.

2. Újabb beadványában ugyanazon indítványozó az Ör.-t módosító 28/2008. (XI. 27.) B.útv. Ör. rendelet (továbbiakban: Örm.) alkotmányellenességét is állítja, mivel álláspontja szerinte ez a norma is sérti az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdéseit. Az Örm. módosította az Ör. 2. §-át az alábbiak szerint. Módosult az Ör. 2. § (1) bekezdésében található főszabály, és az Örm. hatálybalépésétől kezdve pénteki napokon is engedélyezett a 22 és 05 óra közötti időszakon belüli nyitvatartás. Ennek megfelelően az Ör. 2. § (2) bekezdés c) pontjából kikerült a pénteki rendezvényekre való utalás (mivel általában a péntek éjszakai nyitvatartás nem korlátozott). Ezenfelül az Ör. 2. § (2) bekezdés c) pontjából kikerült a „zártkörű” rendezvényekre történő utalás is, ily módon az Ör. 2. § (2) bekezdés c) pontjában nevesített rendezvények, zárt-vagy nyíltkörűsége tekintet nélkül mentesülnek az Ör. 2. § (1) bekezdésében foglalt szabály alól. Az indítvány szerint az Örm. módosítása előnyösebb helyzetbe hozza az Ör. által érintett területen üzemelő egyik vendéglátó egységet, mint egy másik, szintén azon a területen található üzletet, azonban azt nem fejtette ki, hogy mennyiben és milyen okból jobb a jelenlegi szabályozás az egyik üzletnek, mint a másiknak. Álláspontja szerint ez a megkülönböztetés önkényes és ésszerű indok nélküli. Kitér arra is, hogy az Örm. előterjesztésében nem található olyan indok, amely alátámasztaná az egyik üzlet előnyösebb helyzetbe juttatását.

3. Kiegészítő indítványában az indítványozó előadta, hogy az Ör. alapján öt hatósági eljárásban kötelezték az Ör. által érintett területen elhelyezkedő vendéglátó üzlete vonatkozásában az éjszakai nyitvatartás Ör.-beli szabályainak betartására, kötelezettségei teljesítésére. Az indítványozó jelezte, hogy álláspontja szerint az Ör. általános jellegű, jogszabályi rendelkezéseiből „közvetlenül konkrétan nem következik” üzletének nyitvatartásával kapcsolatos kötelezettsége. Előadta, hogy a fenti hatósági kötelezésen túl szabálysértési eljárás is indult ellene, mivel megsértette az üzletek éjszakai nyitvatartásával kapcsolatos jogszabályi kötelezettségeket. Álláspontja szerint a szabálysértési eljárás során a jegyző figyelmen kívül hagyta a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény rendelkezéseit, valamint nem volt tekintettel arra, hogy a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (továbbiakban: Szabs. tv.) 84. § (1) bekezdés f) pontja értelmében a szabálysértési hatóság az eljárást meg kell szüntesse abban az esetben, ha a cselekmény olyan köteletség megszegésében áll, amelyet jogerős, egyedi államigazgatási határozat állapított meg. Jelzi továbbá az indítványozó, hogy álláspontja szerint az ellene folyó közigazgatási és szabálysértési eljárásokat az Alkotmánybíróság jelen ügyben való döntésének meghozataláig – annak előzetes kérdés volta miatt – fel kellett volna függeszteni. Mindezek miatt az indítványozó kérte az Alkotmánybíróságot, állapítsa meg, hogy Balmazújvá-

ros Város Polgármesteri Hivatal jegyzője a szabálysértési eljárás megindításával és ezen eljárásban a határozat meghozatalával alkotmányvétsést és „ezen belül súlyos jogszabálysértést követett el”, mert nem vette figyelembe az Alkotmánybíróság határozatait, és a Szabs. tv. 84. § (1) bekezdés *f*) pontját. Az indítványozó ezen indítványi elemnél konkrét alkotmányos szakasz sérelmét nem jelezte meg.

4. Az indítványozó beadványában az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (továbbiakban: Abtv.) 21. § (4) bekezdésére hivatkozott és indítványát „panasznak” nevezte, azonban konkrét bírósági ügyére nem hivatkozott, és az Abtv. 48. §-ában rögzített feltételek az indítvánnyal kapcsolatban egyebekben sem teljesülnek. A beadvány a hivatkozáson kívül teljes mértékben megfelel egy utólagos normakontroll iránti kérelemnek. Az Alkotmánybíróság a beadványt tartalma szerint értelmezte, és azt absztrakt utólagos normakontroll iránti indítványként bírálta el.

Az Alkotmánybíróság beszerezte Balmazújváros város polgármesterének véleményét.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

(...)

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

2. Az Ör.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos, figyelembe vett rendelkezései:

„2. § (1) A vendéglátó üzletek munkaszüneti napok (MT. 125. §. (3) bek.) valamint az azt közvetlenül megelőző munkanap, továbbá pénteki napok kivételével 22 óra és 05 óra között nem tarthatnak nyitva.

(2) Az (1) bek.-ben meghatározott korlátozás nem vonatkozik

a) a városi rendezvények (pl. Kastélykerti Napok, gyermeknap, stb.) időpontjára;

b) a szálláshely szolgáltatást is nyújtó vendéglátó egységekre;

c) lakodalom, névadó, ballagás, eljegyzés megünnepléséhez kapcsolódó rendezvények tartására melegkonyhás vendéglátó egységekben szombati napokon;

d) azon zenés szórakozóhelyekre (mulató, variété, borzó, disco), melyek épülethomlokzatának és a környezeté-

ben lévő lakáscélú épületek homlokzatának távolsága az 50 métert meghaladja.”

## III.

Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az indítvány tartalmi vizsgálata előtt utal arra, hogy a 8/2003. (III. 14.) AB határozatában (ABH 2003, 74.) már rámutatott arra, hogy „ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg.” (ABH 2003, 74, 81.) Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlatának megfelelően a jelen ügyben a második indítvány alapján nem az Ör., hanem az Ör. által módosított, az indítvány elbírálásakor hatályos Ör. szakaszra nézve folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot. Mindennek megfelelően az Alkotmánybíróság a két indítvány alapján az Ör. 2. §-ának alkotmányosságát tekintette át.

2. Az Alkotmánybíróság az indítványok alapján elsőként azt vizsgálta meg, hogy az Ör. 2. §-a, [beleértve a 2. § (2) bekezdés *c*) pontját is] sérti-e az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint alkotmányellenes megkülönböztetés csak akkor állapítható meg, ha összehasonlítható helyzetben lévő, azaz homogén csoportot alkotó személyek között tesz a jogalkotó olyan különbséget, amely alapjogsérelmet okoz, illetőleg azzal az egyenlő méltóság alkotmányos követelményét sérti. [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 283.; 50/1996. (X. 30.) AB határozat, ABH 1996, 156, 157.]

Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével való állítólagos ütközés elemzésekor azt kellett megvizsgálnia, hogy az Ör. által érintett üzletek szabályozási szempontból homogén csoportot alkotnak-e, és amennyiben igen, úgy sérül-e valamilyen alapjog vagy az emberi méltósághoz fűződő jog az Ör. 2. § (2) bekezdésében foglalt kivételek miatt, illetve van-e a kivételek okozta megkülönböztetésnek ésszerű indoka.

Az Ör. 1. §-a értelmében valamennyi, a Balmazújváros város lakó-pihenő övezetében tevékenykedő vendéglátó tevékenységet folytató üzlet az Ör. hatálya alá tartozik. Az érintett üzletek azonos csoportba sorolása az ugyanazon a területen való elhelyezkedés és a hasonló tevékenység folytatása alapján történik. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az ezen két ismervnek való megfelelés miatt az érintett üzletek a szabályozási koncepció vonatkozásában homogén csoportot alkotnak.

Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy az Ör. 2. § (2) bekezdésében foglalt kivételekkel történő, homogén csoporton belüli megkülönböztetésnek van-e



ésszerű indoka, ennek hiányában ugyanis önkényes, az emberi méltósághoz való jogot sértő és ily módon alkotmányellenesnek minősül a rendelkezés. [v.ö. 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.]

Az Ör. preambuluma hivatkozik a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (továbbiakban: Ker.tv.) 6. § (4) bekezdésére, amely így szól: „[a] települési (Budapesten a kerületi) önkormányzat képviselő-testülete a helyi sajátosságok figyelembevételével az üzletek éjszakai (22 óra és 6 óra közötti) nyitvatartási rendjét rendeletben szabályozhatja.” Az Alkotmánybíróság 282/B/2007. AB határozatában vizsgálta a Ker.tv. 6. § (4) bekezdésének alkotmányosságát. Ezen döntésében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a Ker.tv. 6. § (4) bekezdése a helyi sajátosságok figyelembevételével történő és hangsúlyozottan általános tartalmú önkormányzati jogalkotásra ad felhatalmazást. Az önkormányzat rendelete – amelyet az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárás keretében vizsgálhat – tehát az éjszakai nyitva tartást általános jelleggel szabályozhatja.” [282/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2163, 2168.]

A Ker.tv. 6. § (4) bekezdése értelmében tehát a települési (Budapesten a kerületi) önkormányzat képviselő-testülete a helyi sajátosságok figyelembevételével az üzletek éjszakai (22 óra és 6 óra közötti) nyitvatartási rendjét rendeletben szabályozhatja. Amennyiben egy települési önkormányzat a megfelelően felmért helyi sajátosságok figyelembevételével hozza meg a közigazgatási területén lévő üzletek éjszakai nyitvatartási rendjére vonatkozó, általánosan kötelező rendeletét, úgy az elfogadott szabályok által esetlegesen megvalósított, a címzettek közötti hátrányos megkülönböztetés nem minősül önkényesnek, mivel annak ésszerű, a helyi sajátosságokra alapított oka van.

Balmazújváros város polgármestere az Alkotmánybíróság felhívására írott levelében részletesen kifejtette, hogy a Ker.tv. 6. § (4) bekezdését figyelembe tartva, helyi sajátosságokra tekintettel alkották meg az Ör. vitatott szabályát. A polgármester utalt az Ör. meghozatalakor figyelembe vett előterjesztésében foglaltakra. Ezek alapján az Ör. megalkotásánál „elsődleges szempont volt a lakók pihenéshez való jogának és nyugalmanak biztosítása. Emellett figyelembe kellett venni, hogy vannak olyan események, rendezvények, melyek megünnepléséhez nélkülözhetetlen az, hogy a korlátozásoknál kivételeket tegy[enek].” Ilyen, a helyi sajátosságok mérlegelése alapján kiemeltnek minősülő események az Ör. 2. § (2) bekezdés a) pontjában nevesített városi, valamint az Ör. 2. § (2) bekezdés c) pontjában említett családi rendezvények, valamint az Ör. 2. § (1) bekezdésében, a főszabályban rögzített munkaszüneti és azokat megelőző napok. Az előterjesztés, és az ennek alapján elfogadott Ör. rögzíti, hogy a korlátozás alól az ilyen rendezvények megtartására alkalmas, melegkonyhás vendéglátó üzemek élveznek a családi események vonatkozásában kivételt. A hivatkozott dokumentum az Ör. 2. § (2) bekezdésének többi alpontjában nevesített kivételeket is megindokolja. A fiatalok hétvégi szórakozásának sürgőszerű biztosítása érdekében azon

vendéglátó egységek, melyek legalább 50 méterre vannak a lakáscélú épületek homlokzatától (és így nem okoznak elviselhetetlen zajszennyezést), a korlátozás alól kivételt élveznek. A szálláshely-szolgáltatást nyújtó vendéglátó egységek esetén ezen szolgáltatás jellege biztosítja azt, hogy maga a tulajdonos fog gondoskodni a lakók nyugalma zavaró hatásokról, emiatt ésszerű a nyitva tartás korlátozását reájuk nem kiterjeszteni.

„Az Alkotmánybíróság az önkormányzatok rendeleteit törvényességi szempontból vizsgálja [a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 99. § (1) bekezdés], hatáskörébe nem tartozik bele annak vizsgálata, hogy az Ör.-t megalkotó képviselő-testület helyesen mérte-e fel és megfelelően mérlegelte-e a helyi sajátosságokat. Amennyiben a helyi sajátosságokat a képviselő-testület figyelembe vette a rendelet megalkotásakor, úgy a Ker.tv. 6. § (4) bekezdésének megfelelően került sor az Ör. megalkotására. Mélyebb, a helyi sajátosságok vizsgálatára is kiterjedő tartalmi elemzésre az Alkotmánybíróságnak, mivel nem közigazgatási bíróság, nincsen hatásköre.” [1448/B/2007. AB határozat, ABH 2008, 3327, 3332.] Az, hogy az indítványozó személyes véleménye szerint a kérdéses helységben a lakó-pihenő övezet nyugalma az Ör.-ben foglalt korlátozások nélkül is biztosított, nem képezheti az Alkotmánybíróság vizsgálatának tárgyát, a döntésre befolyással nem lehet.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt az Ör. 2. §-ának [beleértve a 2. § (2) bekezdés c) pontját is] az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközését állító részében elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése az állam számára konkrét kötelezettségeket nem határoz meg. Az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölésének törvényi eszközrendszere széles skálán mozoghat, s ezek közül a jogalkotó feladata a legcélszerűbb szabályozási mód megválasztása, az intézkedések rendszerének átfogó kidolgozása (összefoglalóan pl.: 652/G/1994. AB határozat, ABH 1998, 574, 580–581.; 552/B/2000. AB határozat, ABH 2002, 1508, 1514–1515.). Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében rögzített esélyegyenlőség elvének értelmezésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy „a különböző társadalmi csoportok esélyeinek egyenlőségét nem egy-egy jogszabály, vagy állami intézkedés, hanem jogszabályok és állami intézkedések rendszere révén lehet biztosítani, illetve az állam ilyen módon járulhat hozzá az esélyegyenlőség megteremtéséhez, vagy legalábbis az egyenlőtlenségek csökkentéséhez” (725/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 663, 664.).

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Ör. támadott 2. § (2) bekezdése és az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése között nincsen érdemi alkotmányos összefüggés. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányos összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 67.; 2043/B/1991. AB határo-

zat, ABH 1992, 543, 544.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 546.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523, 524.; 141/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 584, 586.; 36/2007. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2007, 432, 452.], ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

4. Az Abtv. 1. § b) pontja alapján az Alkotmánybíróság hatásköre jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára terjed ki. Az indítványozó által támadott jegyzői eljárás és határozat felülvizsgálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a Balmazújváros Város Polgármesteri Hivatal jegyzője által az indítványozó kapcsán lefolytatott szabálysértési eljárás, és ennek keretében hozott határozat elleni indítványt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § b) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2010. március 2.

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

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

## 861/B/2009. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés valamint jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság Galambok Község Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 10/1995. (XII. 18.) sz. rendelete 10. §-ának alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság Galambok Község Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 10/1995. (XII. 18.) sz. rendelete 10. §-ának a Zala Megyei Bíróság előtt 8.K.21.009/2009/4. szám alatt folyamatban lévő ügyben történő alkalmazhatósága kizárására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

## I n d o k o l á s

### I.

Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett Galambok Község Önkormányzatának Képviselő-testülete által a helyi adókról alkotott 10/1995. (XII. 18.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.) kommunális adó mértékét meghatározó 10. §-ának alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére. Az egyik indítványozó a Zala megyei bíróság egyik bírója, aki az előtte 8.K.21.009/2009/4. szám alatt folyamatban lévő ügyet felfüggesztette és bírói kezdeményezést terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál; a másik egy magánszemély, aki utólagos normakontroll keretében kérte az Ör. hivatkozott rendelkezése alkotmányellenességének vizsgálatát. Az indítványokat az Alkotmánybíróság tartalmi egyezőségükre tekintettel egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

Galambok község képviselő-testülete 15/2008. (XII. 17.) önkormányzati rendeletével módosította az Ör.-t, és a korábban kivetett építményadó megszüntetésével egyidejűleg 2009. január 1. napjától bevezette a településen a kommunális adót. A kommunális adó mértékére vonatkozóan az Ör. 10. §-a tartalmaz rendelkezéseket a következők szerint: „10. § (1) Az adó évi mértéke: (1) állandó bejelentett lakos esetén adótárgyakat illetőleg lakásbérleti jogonként: 2.500 Ft/év (2) nem állandó bejelentett lakos esetén adótárgyakat illetőleg lakásbérleti jogonként 12.000 Ft/év.”

Indítványozók egybehangzó álláspontja szerint az Ör.-nek ez a rendelkezése, amely az adófizetési kötelezettség szempontjából ugyanazon adó mértéke tekintetében különbséget tesz a helyi lakosok között aszerint, hogy rendelkeznek-e a településen állandó lakóhellyel vagy sem, alkotmányellenes, sérti az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség követelményét.

Ezen túlmenően a bírói kezdeményezés hivatkozik még az Ör. 10. §-ának az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésére is. Úgy véli ugyanis, hogy a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 6. § c) pontja nem ad lehetőséget az önkormányzatnak arra, hogy az adó mértéke tekintetében különbséget tegyen az önkormányzat területén állandó lakással rendelkezők és nem állandó lakosok között.

### 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. A Hatv. vizsgálatba bevont rendelkezése:

„6. § Az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy:

a) az 5. §-ban meghatározott adókat vagy ezek valamelyikét bevezesse, a már bevezetett adót hatályon kívül helyezze, illetőleg módosítsa, azonban az évközi módosítás naptári éven belül nem súlyosbíthatja az adóalanyok adóterheit,

b) az adó bevezetésének időpontját és időtartamát (határozott vagy határozatlan időre) meghatározza,

c) az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan – az e törvényben meghatározott felső határookra, illetőleg a 16. § a) pontjában, a 22. § a) pontjában, a 26. §-ában, a 29. §-ának (1) bekezdésében, a 33. §-ának a) pontjában meghatározott felső határoknak 2005. évre a KSH által 2003. évre vonatkozóan közzétett fogyasztói árszínvonalváltozással, 2006. évtől pedig a 2003. évre és az adóévet megelőző második évig eltelt évek fogyasztói árszínvonalváltozásai szorzatával növelt összegére (a felső határ és a felső határ növelt összege együtt: adómaximum) figyelemmel – megállapítsa,

d) az e törvény második részében meghatározott mentességeket, kedvezményeket további mentességekkel, kedvezményekkel, így különösen a lakások esetében a lakásban lakóhellyel rendelkező eltartottak számától, a lakáson fennálló, hitelintézet által lakásvásárlásra, lakásépítésre nyújtott hitel biztosítékaul szolgáló jelzálogjog fennállásától, a lakásban lakóhellyel rendelkezők jövedelmétől függő mentességekkel, kedvezményekkel kibővítsé,

e) e törvény és az adózás rendjéről szóló törvény keretei között a helyi adózás részletes szabályait meghatározza.”

3. Az Ör. hivatkozott rendelkezése:

„10. § (1) Az adó évi mértéke:

(1) állandó bejelentett lakos esetén adótárgyakat illetőleg lakásbérleti jogonként: 2.500 Ft/év

(2) nem állandó bejelentett lakos esetén adótárgyakat illetőleg lakásbérleti jogonként: 12.000 Ft/év.”

### III.

Az indítványozók alapvetően az Ör. 10. §-ának alkotmányosságát vitatják, amely a település állandó lakosait terhelő kommunális adó mértékét évi 2500 forintban, míg a nem állandó lakosokét évi 12000 forintban állapítja meg. Az Ör. 20. §-a értelmében, amely az Ör.-ben nem szabályozott kérdések tekintetében utaló szabályt tartalmaz a Hatv. és az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény rendelkezéseire, állandó lakosnak az tekintendő, aki a lakcímbjelentés szabályai szerint nyilvántartásba vett lakó-

hellyel, illetve tartózkodási hellyel rendelkezik az önkormányzat illetékességi területén (Hatv. 52. § 21. pont).

Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontja szerint a helyi képviselőtestület a „törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét”. A Hatv. 5. § b) pontja pedig arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat rendeleti szabályozás útján, saját illetékességi területén jogosult többek között kommunális jellegű adók kivetésére. A Hatv. 6. §-a szerint az önkormányzat adó-megállapítási joga arra terjed ki, hogy a Hatv.-ben meghatározott adók mindegyikét, vagy az önkormányzat döntése alapján azok egyikét saját illetékességi területén bevezesse, a már bevezetett adófajtára vonatkozó szabályozást módosítsa, vagy hatályon kívül helyezze, illetve meghatározza a bevezetés időpontját és időtartamát, továbbá mértékét és a mentességek körét, valamint a helyi adózás részletes szabályait – a Hatv. és az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) keretei között. E jogával élve alkotta meg Galambok Község Önkormányzatának Képviselő-testülete az Ör.-t.

A helyi önkormányzat tehát – a törvény keretei között – széleskörű döntési szabadsággal rendelkezik a helyi adópolitika kialakítását illetően. A helyi adók körében az adómentességek és adókedvezmények megállapításának joga a helyi önkormányzat adó-megállapítási jogának egyik részjogosítványa. Az adómentességek, kedvezmények meghatározása során az önkormányzat a helyi sajátosságokat, gazdaságpolitikai, adópolitikai szempontokat, a lakosság szociális körülményeit mérlegelve dönt arról, hogy az adóalanyok mely csoportja számára nyújt adómentességet, vagy adókedvezményt. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe e rendelkezésekkel kapcsolatosan csak annak ellenőrzése tartozik, hogy a helyi jogalkotó mérlegelése során nem került-e ellentétbe az Alkotmány és a vonatkozó törvények rendelkezéseivel.

Az Alkotmánybíróságnak így azt kellett vizsgálnia, hogy ez a szabályozás összeegyeztethető-e az Alkotmánynak, az indítványozók által hivatkozott, a diszkrimináció tilalma alkotmányos elvét megfogalmazó 70/A. § (1) bekezdésével.

Az indítványozók szerint a vitatott rendelkezés az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütköző, alkotmányellenes megkülönböztetést idéz elő azáltal, hogy a kommunális adó mértékében az állandó lakosok és a Galambokon állandó lakóhellyel nem rendelkező ingatlantulajdonosok között differenciál. Vagyis indítványozók a galamboki állandó lakosoknak nyújtott adókedvezményt tartják alkotmányellenesnek, ezért az alkotmánybírósági vizsgálat az Ör. 10. §-a által biztosított adókedvezmény alkotmányosságára irányult.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése – amint azt az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette – nem mindenfajta különbségtételt tilt. Az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre vonatkozik, abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem alapvető jog tekintetében történt, a megkülönböztetés alkotmányellenessége akkor állapítha-

tó meg, ha az önkényes és az emberi méltósághoz való jogot sérti. [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–282.; 963/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 437–445.] Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése végén a felsorolást lezáró „vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel” szövegrész olyan gyűjtőfogalom, amelybe adott esetben az állandó és nem állandó lakosok szerinti különbségtétel is beletartozhat. Ennek a megkülönböztetésnek az Alkotmánnyal való összeegyeztethetőségét az Alkotmánybíróságnak az adott helyi szabályozás tükrében, esetenként kell megvizsgálnia. [2002/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 703–704.]

Ezért az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy a vitatott szabály által tett megkülönböztetés nem önkényes-e, vagyis van-e a tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka. A szabályozás indokainak megismerése érdekében az Alkotmánybíróság megkereste a település polgármesterét. A polgármester válaszában kifejtette, hogy az állandó lakosok számára nyújtott adókedvezmény indoka, hogy az önkormányzat „egyre nehezebb gazdasági helyzetben van, ezért számára az állandó lakóhely létesítésének ösztönzése – az állandó lakosokra nyújtott normatív állami támogatás miatt – alapvető fontosságú.” A differenciált adóval az önkormányzat – a polgármester válasza szerint – az ingatlan-tulajdonosokat ösztönözni kívánja „galamboki lakcím” létesítésére. A kommunális adó differenciált mértékű meghatározásának indoka, hogy az állandó lakóhellyel nem rendelkező ingatlantulajdonosok után a helyi önkormányzat nem részesül normatív támogatásban a központi költségvetésből annak ellenére, hogy ők ugyanúgy használói a település infrastruktúrájának, mint az állandó lakosok. Ugyanakkor az állandó lakosok a helyi adó megfizetésén túl más módon is részt vesznek a települési feladatok megoldásában, pl.: szerepet vállalnak a település fejlődését szolgáló infrastrukturális beruházások – utépítések, gázberuházás, közvilágítás – megvalósításában.

Az Alkotmánybíróság 278/B/2001. AB határozatában már rögzítette, hogy alkotmányosan elfogadható indoka lehet a kommunális adó megállapítása során a településen életvitelszerűen élő állandó lakosok és az ideiglenes lakosok közötti megkülönböztetésnek, ha a települési önkor-

mányzat egy kifejezetten kommunális feladatok megoldását célzó helyi adó megállapítása során elismeri azt, hogy a településen élő állandó lakosok a helyi adó megfizetésén túl más módon is részt vesznek a települési feladatok megoldásában. Ugyanebben a határozatában kifejti továbbá az Alkotmánybíróság azt is, hogy alkotmányosan nem kifogásolható, ha a kommunális adó megállapítása során az önkormányzat figyelembe veszi azt is, hogy az állandó lakosok száma, az általuk fizetett személyi jövedelemadó településen maradó része, továbbá az állandó lakosok számától függő normatív támogatás jelentősen befolyásolja az önkormányzat költségvetési bevételeit.

A települési önkormányzatok bevételei ugyanis nagymértékben függenek az állandó lakosok után a központi költségvetésből juttatott támogatásoktól, legalább annyira, mint a helyi adókból származó bevételektől.

Összegezve a fent kifejtetteket, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. vitatott rendelkezése az önkormányzat gazdálkodási követelményein és a helyi sajátosságokon alapuló helyi adópolitikai döntést tartalmaz. Az alkalmazott megkülönböztetésnek ésszerű, belátható indoka van, így nem tekinthető önkényes, a diszkrimináció tilalmába ütköző megkülönböztetésnek [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés], sem magasabb szintű jogszabályi előírással ellentétesnek, és így az Alkotmány 44. § (2) bekezdésébe ütköznek.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság az Ör. 10. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

Mivel az Alkotmánybíróság az Ör. 10. §-a alkotmányellenességét nem állapította meg, az eljárást kezdeményező bíró előtt folyamatban lévő ügyben az alkalmazás kizárására irányuló indítványt is el kellett utasítania.

Budapest, 2010. március 2.

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

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



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK VÉGZÉSEI

### 1165/E/2001. AB végzés

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

v é g z é s t :

1. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 149. § (2) bekezdésével összefüggésben előterjesztett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Pest Megyei Bíróság mint másodfokú bíróság Kf.25.010/2001/1. számú végzése, valamint a Ráckevei Városi Bíróság 3.Pk.51.508/2000/6. számú végzése hatályon kívül helyezésére, továbbá a 3000 Ft eljárási illeték megtérítésére irányuló kérelmet visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság azt a kérelmet, amely az Alkotmánybíróságtól azt kérte, hogy kezdeményezze a Legfelsőbb Bíróságnál jogegységi határozat meghozatalát, visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

1. Az indítvány alapjául a kérelmező letéti ügye szolgált, melyet beadványában részletesen ismertetett. Eszerint ő egy ráckevei közös tulajdonban álló ingatlan egyik társtulajdonosa, mely ingatlan Ráckeve Város Polgármesteri Hivatalának kérelmére a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal 31-336/2000. (VII. 10.) számú határozatával kártalanítási összeg megjelölése mellett kisajátításra került. A kártalanítási összegnek a kérelmező tulajdoni hányadára eső részét a kérelmező folyószámlájára átutalták, azonban az indítványozó az átutalt összeget nem fogadta el, hanem a Pest Megyei Bíróság előtt több tulajdonostársával együtt keresetet terjesztett elő a kisajátítási határozat ellen. 8.K.26.600/2000. ügyszámon. A polgármesteri hivatal jegyzője mint letevő a beadványozóra eső kártalanítási összeget bírósági letétbe helyezte, melyről a Ráckevei Városi Bíróság az indítványozót 3.Pk.51.508/2000/3. számú végzésében értesítette és egyben a letét kiutalását rendelte el. A letéteményesek letéti elfogadó és kiutaló végzések – eredetileg fellebbezési – megváltoztatása iránti kérelme folytán a Ráckevei Városi Bíróság a 3.Pk. 51.508/2000/6. számú végzésével egyesítette az előtte folyó letéti ügyeket, egyúttal a letéti elfogadó és kiutaló végzéseket akként módosította, hogy a kiutalásról való rendelkezést mellőzte

azzal, hogy arra csak a Pest Megyei Bíróság előtt folyamatban volt 8.K.26.600/2000. számú ügy jogerős befejezését követően kerül sor. Ez ellen a végzés ellen – többek között az indítványozó – a kiutalás mellőzésével kapcsolatos érdemi rendelkezést támadva fellebbezéssel élt, melyben előadta, hogy a 8.K.26.600/2000. számú ügyben félként nem szerepel. A fellebbezést követően a Pest Megyei Bíróság az indítványozó vonatkozásában is elrendelte az indítványozó által indított eljárásnak a 8.K.26.600/2000. számú ügyhöz való egyesítését. A Pest Megyei Bíróság – az indítványozónak a kiutalás mellőzésére vonatkozó fellebbezését elbírálva – a fellebbezést nem találta alaposnak, ezért helybenhagyta az elsőfokú bíróság végzését. Indokolásában kifejtette, hogy a fellebbezések előterjesztését követően a fellebbezők közigazgatási peres ügyeinek a 8.K.26.600/2000. számú ügyhöz történő egyesítése folytán az elsőfokú bíróság végzése helytállónak vált.

2. Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz benyújtott, a 3. pontban kifejtettek szerint az indítvány tartalmi feltételeinek meg nem felelő beadványában a Pest Megyei Bíróság mint másodfokú bíróság Kf.25.010/2001/2. számú végzése, valamint a Ráckevei Városi Bíróság 3.Pk.51.508/2000/6. számú végzése hatályon kívül helyezését, valamint 3000 Ft fellebbezési illeték visszatérítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Álláspontja szerint ugyanis az említett végzések a bíróságon kezelt letétekről szóló 11/1974. (XII. 17.) IM rendelet 13. § (2) bekezdésébe ütköznek, továbbá sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, 57. § (1) bekezdését, valamint 70/A. § (1) bekezdését. Kérelmében konkrét jogszabályi rendelkezés, valamint indokolás nélkül indítványozta továbbá mulasztásos alkotmányvétség megállapítását. Egyben kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy kezdeményezze a Legfelsőbb Bíróságnál olyan tartalmú jogegységi határozat „kimunkálását”, melynek eredményeként „a jövőben osztatlan közös tulajdon kisajátítási peres eljárásában az alkotmányos jogokban a tulajdonosi jogsérelmek kockázata mérséklődhessen”. Álláspontja szerint ezzel a Legfelsőbb Bíróság az Alkotmány 47. § (2) bekezdésében, valamint az 50. § (1) bekezdésében rögzített feladatának tenne eleget és így hozzájárulna a jogállamiság erősödéséhez.

Az indítványozó – az Alkotmánybíróság hiánypótlási felhívását követően – benyújtott kérelmében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, 8. § (1) bekezdésére, 13. § (1) bekezdésére, 57. § (1) bekezdésére, valamint a 70/A. § (1) bekezdésére alapítva – a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 149. § (2) bekezdése tekintetében. Az alkotmányjogi érvelést nélkülöző kérelem a mulasztás fennállását valójában saját – fentiekben ismertetett – kisajátítási, illetve letéti ügyekben az eljáró bíróság által meghozott,

véleménye szerint „hibás”, „téves” döntésekre, továbbá arra alapozza, hogy a jogséreleme miatti fellebbezése folytán általa lerótt 3000 Ft fellebbezési illeték visszatérítésére nincs lehetőség. Ez utóbbi álláspontja szerint az Alkotmány 70/K. § sérelmével bíróság előtt nem érvényesíthető, azonban erre nézve sem a kifogásolt alkotmányellenes jogszabályt, sem alkotmányos érveket nem terjesztett elő.

## II.

Az indítvány érdemi elbírálásra alkalmatlan.

1. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az indítványnak meg kell felelnie az Alkotmánybírósról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdésében meghatározott általános követelményeknek. Az indítványozónak meg kell jelölnie a támadott rendelkezést, az Alkotmány megfelelő rendelkezését, érdemben ki kell fejtenie az indítvány alapjául szolgáló, az alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó okot, továbbá határozott kérelmet kell tartalmaznia a vitatott rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére [összefoglalóan: pl. 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 381–382.].

Az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlata szerint – érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja azokat az indítványokat, amelyek nem felelnek meg az Abtv. által támasztott követelményeknek (pl. 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 630/B/2003. AB végzés, ABH 2004, 2113, 2114.). Az Alkotmánybíróság azt is kifejtette, hogy nem elegendő továbbá az Alkotmány, illetve a támadott jogszabály egyes rendelkezéseire hivatkozni, meg kell indokolni, hogy a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti az alaptörvény felhívott rendelkezését [pl. 654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.].

Jelen beadvány e feltételeket nem elégíti ki: ugyanis az indítvány az alkotmányi rendelkezések számszerű megjelenésén túl az alkotmányellenes mulasztásra nézve egyáltalán nem tartalmaz alkotmányjogi érveket, azt csupán saját bírósági ügyeiben hozott döntések – állítása szerint – téves voltával kívánja igazolni. A fenti tartalmi hiányosságok miatt, a hiánypótlásra való felszólítást követően sem bírálható el érdemben az indítvány, ezért azt 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 visszautasította.

2. A beadványozó kérelmében a Pest Megyei Bíróság mint másodfokú bíróság Kf.25.010/2001/1. számú végzése, valamint a Ráckevei Városi Bíróság 3.Pk.51.508/2000/6. számú végzése hatályon kívül helyezését, továbbá az általa

lerótt 3000 Ft eljárási illeték megtérítését is kérte az Alkotmánybíróstól. A beadvány kérelmet tartalmazott továbbá arra nézve is, hogy az Alkotmánybíróság utasítsa a Legfelsőbb Bíróságot meghatározott témakörben jogegységi döntés meghozatalára.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése és Abtv. 1. §-a határozza meg, azok azonban a fenti kérelmekben foglaltak egyikét (bírószági határozatok felülvizsgálatát, illeték visszatérítését, továbbá a Legfelsőbb Bíróságot jogegységi döntés meghozatalára való utasítását) sem tartalmazza. Ezért az Alkotmánybíróság ezen kérelmeket hatáskör hiányában az Ügyrend 29. § b) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2010. március 23.

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

<i>Dr. Balogh Elemér s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Bragyova András s. k.,</i> előadó alkotmánybíró
<i>Dr. Holló András s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Kiss László s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Kovács Péter s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Lévay Miklós s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Trócsányi László s. k.,</i> alkotmánybíró

## 748/D/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszok tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

1. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 224. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 2002. január 1-jétől 2005. december 31-ig hatályban volt 270. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.



## I n d o k o l á s

## I.

1. Egy indítványozó az ugyanabban az ügyben bíróságok által hozott nem jogerős és jogerős végzéssel, illetve felülvizsgálati bíróságként eljáró Legfelsőbb Bíróság által hozott végzésével szemben két alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.

Az indítványozó kérelmére fizetési meghagyás került kibocsátásra, mely ellentmondás hiányában jogerőre emelkedett. A határozat végrehajtása során derült ki, hogy a kötelezett jogképességgel nem rendelkezik, a jogosult (indítványozó) által megadott adatokkal társadalmi szervezetet soha nem tartottak nyilván. Az indítványozó azt kérte a bíróságtól, hogy a jogerős fizetési meghagyásban javítsa ki a kötelezett nevét és címét, kérelme azonban elutasításra került (Fehérgyarmati Városi Bíróság Pk. 50.051/1999/4. sz. végzés). A másodfokú bíróság a végzést helyben hagyta (Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 1.Gpkf.15-04-050.004/5. sz. végzés), rámutatva, hogy a fizetési meghagyás kibocsátása iránti kérelemen a kötelezett megjelölése a jogosult olyan nyilatkozata, amelyhez a bíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 3. § (2) bekezdése szerint kötve van, vagyis amennyiben a jogosult a fizetési meghagyás kibocsátásáig ezt a nyilatkozatát nem változtatja meg – melyre eljárásjogi lehetősége van – a fizetési meghagyást azzal szemben kell kibocsátania, akit a jogosult kötelezettként megjelölt. Ez egyben azt is jelenti, hogy a határozat indítványozó kérelmére történő kijavítása a fizetési meghagyás érdemi részét változtatná meg, amire pedig kijavító végzéssel nincs jogszabályi lehetőség.

Az első alkotmányjogi panaszát az indítványozó e két bírósági végzés ellen nyújtotta be. A panaszában kifejti, hogy a Pp. 224. §-át azért tartja alkotmányellenesnek, mert az annak alapján hozott bírósági határozatok megsértették az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, 13. § (1) bekezdését, 50. §-át, 57. § (5) bekezdését. Minthogy – érvelése szerint – a Pp. határozatok kijavítására vonatkozó 224. §-a és a Pp. 3. § (2) bekezdése nincs egymással összhangban, a támadott jogszabály „hatályban maradása sérti a demokratikus jogállamiság követelményét”, továbbá ellentétes az esélyegyenlőségről szóló törvénnyel is, mivel a határozat kijavításához való jogot a bíróság számára bármikor lehetővé teszi, míg erre a felek számára nem biztosít alanyi jogot. Az indítvány szerint további garanciális elemet sért a támadott jogszabály, amikor a kijavítással kapcsolatban tárgyalás tartásának a lehetőségét a fél kérelmére nem teszi kötelezővé.

Indítványozó „másodlagosan hivatkozott” mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre is, mivel a Pp. kifogásolt előírása nem határoz meg a kijavítás kapcsán több kérdést (pl. „a fél által a beadványában tett névre vonatkozó elírás kijavítással orvosolható-e”) ami sérti a bíróságok működésének törvényességét, hiszen eltérő jogértelmezést jelent.

A második alkotmányjogi panaszát az indítványozó a Legfelsőbb Bíróságnak az ugyanebben az ügyben hozott – végrehajtást kérő felülvizsgálati kérelmet hivatalból elutasító – Gfv.E.30.248/2004/2. sz. jogerős végzése ellen nyújtotta be. A panaszában felsorolta az első panaszában már ismertetett érveit, azzal a kiegészítéssel, hogy a Pp. 224. §-a mellett a Pp. 270. § (1) bekezdését is alkotmányellenesnek tartja, és kéri annak a megsemmisítését, mert nem határozza meg „az ügy érdemében hozott jogerős végzés” fogalmát, az alkalmazhatóságának körét, a szabályozás hiánya pedig jogbizonytalanságot eredményez, ami „a demokratikus jogállamiság követelményét sérti”. Ebben az indítványában is „másodlagosan hivatkozott” az indítványozó mulasztásos alkotmányellenességre.

2. 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.

## II.

Az alkotmányjogi panaszok érdemi elbírálásra alkalmatlanok.

1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panasz előterjesztésének alapvető feltétele, hogy a kérdéses jogszabályt a panasz alapjául szolgáló döntés meghozatala során alkalmazták. A (2) bekezdés szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet az Alkotmánybírósághoz benyújtani.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt törvényi rendelkezéseket (feltételeket) az alkotmányjogi panasz elbírálása során együttesen kell értelmezni és figyelembe venni. [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 311.; 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306.; 663/D/2000., ABH 2003, 1223.]

2.1. Fentiek értelmében, mivel a Fehérgyarmati Városi Bíróság Pk. 50.051/1999/4. sz. végzés – minthogy ezt elsőfokon hozták meg – nem felel meg az Abtv. 48. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, az Alkotmánybíróság az elsőként ismertetett alkotmányjogi panaszt ebben a vonat-

kozásában az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

2.2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kijavítási kérelem elbírálására vonatkozó jogerős bírósági végzéssel szembeni alkotmányjogi panasz – tartalmát tekintve – a Pp. 224. §-ával kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányul. Erre egyébként maga az indítványozó is utal, amikor „másodlagosan” kéri ennek megállapítását.

Az Alkotmánybíróság számos esetben kimondta, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele, hogy az indítványozóval szemben alkalmazzák az alkotmányellenes jogszabályt, ezért alkotmányellenes mulasztásra nem lehet sikerrel panaszt alapozni [többek között: 1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160.; 54/2008. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2008, 514.]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az elsőként ismertetett alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 29. § e) pontja alapján ebben a vonatkozásban is visszautasította.

2.3. Az indítványozó azzal az indokkal is kérte a Pp. 224. §-ának a megsemmisítését, hogy az nincs összhangban a Pp. 3. § (2) bekezdésével, mivel nem biztosítja a felek számára alanyi jogon a kijavítás lehetőségét. Állítása szerint ez sérti a jogállamiságot. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az „alkotmányjogi panasz – mint azt az Alkotmánybíróság 57/1991. (XI. 8.) AB határozatában kifejtette – egyedi, jogalkalmazói aktus ellen irányuló jogorvoslat, amely alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe (...)” [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alkotmányjogi panasz visszautasításának van helye, ha az indítványozó nem jelöl meg alapvető jogot panasza indokolásában (676/D/2004. AB határozat, ABH 2007, 1652, 1655-1656.). Mivel az indítványozó nem alapvető jogot, hanem a jogállamiság sérelmét jelölte meg alkotmányos sérelme indokaként, az Alkotmánybíróság a Pp. 224. §-ának megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt a jogállamiság tekintetében az Ügyrend 29. § e) pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

3. A második alkotmányjogi panaszában az indítványozó a Pp. 224. §-ának és 270. § (1) bekezdésének az alkotmányellenességét állította.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában hangsúlyozta, hogy a Legfelsőbb Bíróság, mint felülvizsgálati bíróság felülvizsgálati kérelmet (indítványt, kifogást) hivatalból elutasító jogerős döntése nem minősül érdemi, ügydöntő határozatnak, ezért ellene nincs helye alkotmányjogi panasznak. Az ügy szempontjából érdemi döntésnek – éppen a felülvizsgálat kizártsága folytán – a másodfokon eljáró bíróságok jogerős határozata tekinthető. (663/D/2000. AB határozat, ABH 2003, 1223, 1229.; 967/D/2000. AB végzés, ABH 2004, 2070, 2072.; 870/D/2002. AB végzés, ABH 2005, 1634, 1637.; 189/D/2002. AB határozat, ABH 2005, 1070, 1073.;

448/D/2002. AB végzés ABH 2006, 2258, 2260.; 81/D/2005 AB végzés, ABH 2007, 2719, 2721.)

A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a beadvány nem felel meg az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott követelményeknek, mert a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati kérelmet elutasító végzése nem tekinthető az indítványozó jogvitás ügyében meghozott érdemi döntésnek. Az ügy szempontjából jogerős határozatot a másodfokú bíróság hozta, amely ellen az indítványozó külön alkotmányjogi panasszal élt, amelyet az Alkotmánybíróság az Indokolás II/2. pontjában már elbírált.

Ezért az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróságnak a felülvizsgálati kérelmet elutasító végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2010. március 23.

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

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

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

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

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

## 869/D/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

1. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 253. § (3) bekezdése „e korlátok között azonban a perben érvényesített jog, illetőleg az azal szemben felhozott védekezés alapjául szolgáló olyan kérdésekben is határozhat, amelyekben az elsőfokú bíróság nem tárgyalta, illetőleg nem határozott” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 217. §-ával összefüggő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.



## I n d o k o l á s

## I.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be az ugyanabban az ügyben első fokon meghozott Karcagi Városi Bíróság 1103-5Vh-347/2000/37. számú végzése és fellebbezés alapján meghozott Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 1.Gpkf.15-04-050.004/5. számú jogerős végzése ellen.

Az indítványozó (végrehajtást kérő) végrehajtási kifogást terjesztett elő, melyben kérte megállapítani az ügyben eljáró önálló bírósági végrehajtók mulasztását és kérte kötelezni őket a végrehajtási eljárás folytatására. Az elsőfokú bíróság az ügyben eljáró egyik bírósági végrehajtó mulasztását megállapította, de azért nem rendelte el a végrehajtás haladéktalan folytatását, mert a mulasztó bírósági végrehajtó helyettesítésében eljáró bírósági végrehajtó pótolta a mulasztást. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság végzését helyben hagyta.

Az indítványozó azt sérelmezte, hogy az elsőfokú bíróság nem az ügyben érintett valamennyi bírósági végrehajtó tekintetében bírálta el végrehajtási kifogását, a másodfokú bíróság pedig – szerinte – olyan kérdésben is állást foglalt, amelyre a fellebbezés nem terjedt ki.

Az első sérelem kapcsán mulasztás megállapítását kéri a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) végrehajtási kifogásról rendelkező 217. §-a tekintetében, mivel, ha a végrehajtási kifogásban több végrehajtó egymás utáni eljárása vizsgálendő, csak az eljáró bíróság illetékességi területén működő végrehajtó tevékenységét lehet elbírálni, mint ez az ő ügyében is történt. „Nincs alkotmányos indoka, hogy a [végrehajtási] eljárás szétszabdalása a végrehajtó illetékességi területéhez igazodjék (...)”, indítványozó szerint ez sérti a demokratikus jogállamiság és a tisztességes bírósági eljárás követelményét [Alkotmány 2. (1) bekezdése és 57. (1) bekezdése].

Az indítványozó szerint a másodfokú bíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 253. § (3) bekezdésében foglalt jogkörénél fogva a jogerős végzésben olyan kérdésben is állást foglalt, amelyre a fellebbezés nem terjed ki. Állítása szerint ez ütközik az Alkotmány 45. § (1) bekezdésében és 57. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésbe, ezért kérte a Pp. 253. § (3) bekezdése „e korlátok között azonban a perben érvényesített jog, illetőleg az azzal szemben felhozott védekezés alapjául szolgáló olyan kérdésekben is határozhat, amelyekben az elsőfokú bíróság nem tárgyalt, illetőleg nem határozott” szövegrésze megsemmisítését.

Minderre tekintettel az indítványozó kérte annak kimondását is, hogy a támadott rendelkezések ügyében ne legyenek alkalmazhatóak.

## II.

Az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásra alkalmatlan.

1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panasz előterjesztésének alapvető feltétele, hogy a kérdéses jogszabályt a panasz alapjául szolgáló döntés meghozatala során alkalmazták. A (2) bekezdés szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet az Alkotmánybírósághoz benyújtani.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt törvényi rendelkezéseket (feltételeket) az alkotmányjogi panasz elbírálása során, együttesen kell értelmezni és figyelembe venni. [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 311.; 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306.; 663/D/2000., ABH 2003, 1223.]

2.1. Fentiek értelmében, mivel a Karcagi Városi Bíróság 1103-5Vh-347/2000/37. számú végzés – minthogy ezt elsőfokon hozták meg – nem felel meg az Abtv. 48. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, az Alkotmánybíróság az elsőként ismertetett alkotmányjogi panaszt ebben a 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., a továbbiakban: Ügyrend) 29. § e) pontja alapján visszautasította.

2.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság vizsgálta az alkotmányjogi panasznak a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 1.Gpkf.15-04-050.004/5. számú jogerős végzése elleni részét. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Pp. támadott 253. § (3) bekezdését a jogerős végzés nem is tartalmazza, így ennek alkalmazása hiánya miatt az alkotmányjogi panaszt ebben a vonatkozásában is az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a Pp. 253. § (3) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát a 970/D/2006. AB határozatban (ABH 2008, 2510.) már elvégezte.

3. Az alkotmányjogi panaszában az indítványozó a Vht. 217. §-ával összefüggő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kérte. Az Alkotmánybíróság számos esetben kimondta, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele, hogy az indítványozóval szemben alkalmazzák az alkotmányellenes jog-

szabályt, ezért alkotmányellenes mulasztásra nem lehet sikerrel panaszt alapozni [többek között: 1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160.; 54/2008. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2008, 514.]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 29. § e) pontja alapján ebben a vonatkozásban is visszautasította.

Budapest, 2010. március 30.

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

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

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

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

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

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

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

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

### 192/B/2005. AB végzés

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

v é g z é s t :

1. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény 122. § (23) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

2. Az Alkotmánybíróság a környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó szervek feladat- és hatáskörének felülvizsgálatáról szóló 340/2004. (XII. 22.) Korm. rendelet 1–2. §-a, 4. § (1)–(2) és (4)–(6) bekezdései, 6. § (1)–(4) bekezdései, 7–10. §-ai, 11. § (1) és (4) bekezdése, 12–17. §-ai, 19. §-a, 20. § (1) és (3) bekezdései, 21. §-a, 22. § (3)–(4) bekezdései, 26–29. §-ai, 30. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

3. Az Alkotmánybíróság az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság és a környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó területi szervek feladat- és hatásköréről

szóló 341/2004. (XII. 22.) Korm. rendelet 11–14. §-ai, 17. § (1) bekezdése, 19–21. §-ai, 23. § (2)–(3) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

4. Az Alkotmánybíróság a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek illetékességi, valamint a nemzeti park igazgatóságok és a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok működési területéről szóló 29/2004. (XII. 25.) KvVM rendelet 1–2. §-ai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

### I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz három, tartalmában szinte teljesen azonos indítvány érkezett, melyekben az indítványozók a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatósági feladatok ellátásával kapcsolatos törvényi és rendeleti szabályozást támadták. Az Alkotmánybíróság az indítványokat szoros tárgyi összefüggésükre tekintettel az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzetételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3., a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

2. Az indítványozók elsődlegesen a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 122. § (23) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték. Ez a bekezdés úgy rendelkezett, hogy ahol törvény természetvédelmi és vízügyi hatósági feladat ellátásáról rendelkezik, a feladatot ellátó szerv a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőséget kell érteni. E törvényi előírás a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatósági feladatokat ellátó rendszer átszervezésének alapjait teremtette meg. A szervezeti és hatásköri szabályok részleteit az indítványozók által szintén támadott, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság és a környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó területi szervek feladat- és hatásköréről szóló 341/2004. (XII. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) tartalmazta. A Kvtv. által végrehajtott átszervezéssel összefüggően az egyéb rendeletek módosításáról a környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó szervek feladat- és hatáskörének felülvizsgálatáról szóló 340/2004. (XII. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Mód.kr.) gondoskodott. A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek illetékességi, valamint a nemzeti park igazgatóságok és a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok működési területéről szóló 29/2004. (XII. 25.) KvVM ren-



delet (a továbbiakban: R.) pedig a Kr. mellékletében felsorolt szervek illetékességi, illetőleg működési területét határozta meg.

Kérelmük alátámasztásaként az indítványozók az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 7. § (1) bekezdésének, 18. §-ának, 35. § (1) bekezdés *b*) pontjának, 70/D. §-ának, valamint 61. § (1) bekezdésének sérelmére hivatkoztak. Álláspontjuk szerint a természetvédelmi államigazgatás működését a Kvtv. támadott szabálya alapjaiban, és a jogbiztonságot sértő módon változtatta meg. Utaltak egyrészt a jogszabályszerkesztésről szóló 12/1987. (XII. 29.) IM rendelet, illetve a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény rendelkezéseinek sérelmére. Előadták, másrészt, hogy a törvény kihirdetése és hatályba lépése között eltelt idő nem volt elegendő arra, hogy az új államigazgatási szervek feladataik ellátására felkészülhessenek. Végül, súlyos jogalkalmazási hiányosságokra hivatkoztak (egyes példák megjelölésével), melyek a kellően át nem gondolt jogalkotásból fakadtak. Előadták, hogy bizonytalanná vált, milyen feladatkörrel és ki működeti tovább a Természetvédelmi Őrszolgálatot; hatósági jogkör hiányában az őrszolgálat milyen feladatokat tud ellátni; mely szerv jogosult szabálysértési eljárást lefolytatni, stb. Amiatt, hogy a szervezeti és hatásköri átszervezés gyakorlati megvalósítására nem állt rendelkezésre megfelelő idő, valamint a jogszabályi ellentmondásokból eredő jogbizonytalanság miatt a természetvédelmi igazgatás hatékonysága csökkent, ez pedig ellentétes az Alkotmány 18. §-ával, illetve annak alkotmánybírói értelmezésével.

3. Az Alkotmánybírók eljárása során megállapította, hogy a Kvtv. 122. § (23) bekezdését az egyes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi feladat- és hatásköröket megállapító törvények szervezetzavarral összefüggő módosításáról 2005. évi CXXXI. törvény 87. § (4) bekezdése 2005. december 30. napjával hatályon kívül helyezte. Úgyszintén hatályát veszítette a Kr., melyet a környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó központi és területi államigazgatási szervek feladat- és hatásköréről szóló 276/2005. (XII. 20.) Korm. rendelet 18. § (2) bekezdése helyezett hatályon kívül 2006. január 1-jével. Míg az R.-t az egyes védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szervekről 11/2008. (IV. 30.) KvVM rendelet 14. § (2) bekezdése 2008. május 1. napjával helyezte hatályon kívül.

A Mód.kr.-t a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével, valamint a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról és hatályon kívül helyezéséről szóló 182/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet 679. § (1) bekezdés 26. pontja 2009. október 1-jével hatályon kívül helyezte. A Mód.kr. támadott rendelkezései ugyanakkor olyan szabályokat tartalmaztak, melyek számos más

rendeletet módosítottak. Ez utóbbiak közül egyébként több már szintén nincs hatályban. Az Alkotmánybírók állandó gyakorlata az, hogy nem a módosító rendelkezéseket hatályba léptető, hanem a módosított rendelkezéseket magába foglaló (inkorporáló) jogszabály rendelkezéseit vizsgálja [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.]. E gyakorlat alapján ezen, a Mód.kr. támadott rendelkezései által módosított rendeleti szabályok vonatkozásában kellett volna lefolytatni az alkotmányossági vizsgálatot. Az indítványozók alkotmányossági kifogásaikat ugyanakkor alapvetően arra alapították, hogy az átszervezés gyakorlati megvalósítására, az új előírások alkalmazására való felkészülésre nem állt rendelkezésre megfelelő határidő. A Mód.kr. által bevezetett konkrét új rendelkezésekkel szemben tartalmi alkotmányellenességet nem fogalmaztak meg, e szabályokat csupán a Kvtv.-ben végrehajtott átszervezéssel összefüggésben kifogásolták. Erre figyelemmel az Alkotmánybírók a módosított rendeleteket nem vizsgálta.

Az Alkotmánybírók hatáskörébe csak hatályos jogszabályok vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányosságát az Alkotmánybírók csak az Alkotmánybírókról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés, valamint 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja, amikor a jogszabály alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990/13. AB végzés, ABH 1990, 261, 262.). Jelen esetben az indítvány utólagos normakontrollra irányul, nem bírói kezdeményezés és nem tekinthető alkotmányjogi panasznak sem. Ezért az Alkotmánybírók az Ügyrend 31. §-ának *a*) pontja alapján az eljárást megszüntette.

Budapest, 2010. március 9.

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

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

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

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

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

## 952/D/2005. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján meghozta az alábbi

### v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

### I n d o k o l á s

1. Az indítványozó a a Fejér Megyei Bíróság Kp. 20.888/2003/11. számú végzése, a Fővárosi Ítéltábla 3. Kf. 28.640/2004/3. számú és 3. Kf. 28.640/2004/5. számú végzései, valamint a Legfelsőbb Bíróság Kpkf. IV. 37. 230/2005/2. számú végzése ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt. E bírósági végzések az alábbi eljárás során születtek:

Az indítványozó felperes közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti pert indított a Fogyasztóvédelmi Felügyelőség ellen, mert a Felügyelőség fogyasztóvédelmi panaszát nem találta megalapozottnak. Az ügyben eljáró Fejér Megyei Bíróság a Kp. 20.888/2003/7. számú végzésében a felperes keresetét elutasította, és 15.000. Ft. illeték megfizetésére kötelezte. Egyben megállapította, hogy az ítélet ellen fellebbezésnek helye nincs. A felperes az ítéletnek az illeték megfizetésére vonatkozó része ellen fellebbezést terjesztett elő, amelyet a Fejér Megyei Bíróság Kp. 20.888/2003/11. számú 2004. június 1-én kelt végzésével elutasított. Ezt a döntést az indítványozó a Fővárosi Ítéltáblánál megfellebbezte, amelynek folytán a Fővárosi Ítéltábla 2005. január 13-án hozta meg 3. Kf. 28.640/2004/3. számú végzését. A Fővárosi Ítéltábla helyben hagyta a Fejér Megyei Bíróság fellebbezéssel megtámadott végzését. Az indítványozó felperes a Fővárosi Ítéltábla ezen végzése ellen kijavítási kérelmet nyújtott be, amelyet a Fővárosi Ítéltábla 3. Kf. 28.640/2004/5. végzésével 2005. április 13-án kelttel bírált el, a kijavítás iránti kérelmet elutasította. A kijavítás iránti kérelmet elutasító végzés elleni fellebbezés folytán született a Legfelsőbb Bíróság Kpkf. IV. 37. 230/2005/2. számú, 2005. július 6-án kelt végzése, amely a Fővárosi Ítéltábla 3. Kf. 28.640/2004/5. számú végzését helyben hagyta.

Az indítványozó az alkotmányjogi panaszát 2005. október 21-ei érkezéssel nyújtotta be, amelynek indokolását 2005. december 1-én csatolta. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (2) bekezdése szerint „Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.” A beszerzett iratok tanúsága szerint ennek a követelménynek az indítványozó által az alkotmányjogi panaszban megjelölt döntések közül egyedül a Legfelsőbb Bíróság Kpkf. IV. 37. 230/2005/2. 2005. július 6-án kelt végzése felel meg, amelyet az indítványozó 2005. szeptember 12-én vett kézhez. Ezért az

Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásánál csak e végzést vette alapul.

2. Az indítványozó kérelmében a perköltség viselése és az illetékfizetésre kötelezése kapcsán felmerült ügyében a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 212. (1)–(2) bekezdésének, a 233. § (1) bekezdésének, a 233. § (3) bekezdés *b)* pontjának 233/A. §-ának, 340. § (1) bekezdésnek, és 257. § (1) bekezdésének, 270. § (3) bekezdés *a)* pontjának kérte a megsemmisítését az Alkotmány 57. § (1) bekezdése szerinti bírósághoz fordulás joga, az ebből is eredő tisztességes eljáráshoz való jog, az 57. § (5) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog és az Alkotmány 70/K. §-a alapján. Kéri továbbá a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is a tekintetben, hogy „az alkotmányos kötelezettség tárgyában hozott állami döntések elleni kifogás érvényesítésével kapcsolatos – a bírósági eljárási szabályokat a jogalkotó nem határozta meg”, s véleménye szerint e szabályozásbeli hiányosság az Alkotmány 2. § (1) bekezdést és a 70/K. §-át sérti.

2.1. Az ügy irataiból megállapítható, hogy a Legfelsőbb Bíróság Kpkf. IV. 37. 230/2005/2. számú végzésének érdemi indokolása csak a Pp. 253. § (2) bekezdését, 259. §-át és 233/A. §-át érinti. Ezek közül az indítványozó csak a Pp. 233/A. §-át jelölte meg, mint vizsgálni kért jogszabályi rendelkezést. A Pp. 233/A. §-a értelmében: „Fellebbezéssel megtámadható a másodfokú eljárásban hozott olyan végzés, amellyel szemben az első fokú eljárás szabályai szerint fellebbezésnek lenne helye, továbbá a másodfokú eljárásban hozott, a fellebbezést hivatalból elutasító végzés.” E szabályt illetően a Fővárosi Ítéltábla 3. Kf. 28.640/2004/5. számú végzése megállapította, hogy a Pp. 233/A. § rendelkezései az adott ügyben nem alkalmazhatóak, az alkotmányjogi panasz szempontjából releváns Legfelsőbb Bíróság Kpkf. IV. 37. 230/2005/2. számú végzése a Pp. 233/A. §-át illetően a Fővárosi Ítéltábla ezen álláspontját (azaz a nem alkalmazhatóságot) helyben hagyta. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint alkotmányjogi panasz esetén az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatát lehet kérni. Mivel jelen ügyben megállapítható, hogy a Legfelsőbb Bíróság Kpkf. IV. 37. 230/2005/2. számú végzése érdemben nem alkalmazott olyan jogszabályi rendelkezéseket, amelyet az indítványozó támadott, az indítvány az alkotmányjogi panasz feltételeinek nem felel meg. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü határozat (a továbbiakban: Ügyrend; ABK 2009. január, 3.) 29. § *e)* pontja értelmében az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt visszautasítja, ha az nem felel meg az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt feltételeknek.

2.2. Az indítványozó alkotmányjogi panasz keretében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatát is kezdeményezte. Az Alkotmánybíróság több ha-



tározatában vizsgálta az alkotmányjogi panasz elbírálására és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló hatásköreinek összefüggéseit. Az Abtv. 48. §-a szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételei közé tartozik, hogy az Alkotmányban biztosított jog sérelme alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következzen be, így mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megállapítására irányuló indítvány alkotmányjogi panaszként való előterjesztése az Abtv.-ből nem vezethető le. Az Alkotmánybíróság általános gyakorlata szerint kizárja, hogy alkotmányjogi panasz alapján eljárva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet vizsgáljon [27/2001. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 252, 257.; 1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1176.; 986/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 889, 900.; 1105/D/2004. AB határozat, ABH 2005, 1316, 1326.]. Tekintettel arra, hogy az indítvány nem felel meg az Abtv. 48. § (1) bekezdésében meghatározott, a fentiekben ismertetett feltételeknek, ezért az Alkotmánybíróság azt is – az Ügyrend 29. § e) pontja alapján – visszautasította.

Budapest, 2010. március 9.

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

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

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

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

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

## 1016/E/2007. AB végzés

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálata tárgyában meghozta az alábbi

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a magyar zsidóságot ért üldözés megbélyegzéséről és következményeinek enyhítéséről szóló 1946. évi XXV. törvény 1–2. §-aival, a Párizsi Békeszerződésről szóló 1947. évi XVIII. törvény 27. cikk 1. pontjával, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 602. § (1) bekezdésével összefüggésben előterjesztett indítványt visszautasítja.

## I n d o k o l á s

### I.

1. Az indítványozó az ún. svájci alvószámlák ügyével kapcsolatosan fordult az Alkotmánybírósághoz. Ezen számlákra 1945 előtt zsidó származású személyek menekítették vagyonukat, többségük azonban a második világháború során eltűnt, meghalt. Az indítványozó örökösként próbálta számlával kapcsolatos igényét érvényesíteni. Az indítványozó 2005-ben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyetteséhez fordult, aki OBH 3129/2005. számú jelentésben megállapította, hogy „a svájci alvószámlák ügyének rendezése, e körben különösen a tulajdoni igények elbírálási feltételei – jogszabályi vagy bármely formában történő – meghatározásának, illetve a tulajdoni igények elbírálására vonatkozó érdemi döntések elmaradása” az Alkotmány 13. §-át és 2. § (1) bekezdését sértik. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának egy másik, az OBH 2975/2007. számú jelentése a követelés jogalapja tekintetében a korábbi OBH álláspontot megerősítette.

Az indítványozó igényének érvényesítésére – az OBH jelentések tartalmát is figyelembe véve – bírósághoz fordult. A bíróság az indítványozó keresetét jogerősen elutasította, álláspontja szerint államközi szerződés – jelen ügyben a Svájci Államszövetség és a Magyar Népköztársaság között 1973. március 26-án kelt Megállapodás – magánfelek számára jogalapot nem képez.

A fenti tényállást is figyelembe véve az indítványozó az Alkotmánybírósághoz benyújtott beadványaiban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az „OBH 3129/2005. ügyben”. Véleménye szerint az OBH jelentés alapján vizsgálendő az „1949. évi XX. tv. 13. § (1) jogalkotói mulasztás”. Az indítványozó kifejtette, hogy a magyar zsidóságot ért üldözés megbélyegzéséről és következményeinek enyhítéséről szóló 1946. évi XXV. törvény 1–2. §-ai, a Párizsi Békeszerződésről szóló 1947. évi XVIII. törvény 27. cikk 1. pontja, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 602. § (1) bekezdései alapján „1973–1997. között az állam hallgatásával megakadályozta az öröklés rendjét”. Az indítványozó kérelmeihez több – az ügyével kapcsolatos – dokumentumot is mellékelte.

2. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Jelen ügyben az indítványozó által benyújtott határozott kérelem annak vizsgálatára irányul, hogy az OBH jelentések alapján fennáll-e mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés. Az Alkotmánybíróságnak azonban sem az Alkotmány, sem pedig az Abtv. alapján nincs hatásköre OBH jelentés alapján történő vizsgálatra. Az Abtv. jelölt 22. § (2) bekezdése, valamint az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és

egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 21. § (2) bekezdése alapján kialakult gyakorlat szerint nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni: az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezései miért és mennyiben sérülnek (pl.: 440/1993. AB végzés, ABH 1993, 910–911.; 472/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1655.; 574/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1658.). Az indítvány e feltételeknek sem felel meg.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság részben hatáskör hiánya [Ügyrend 29. § b) pontja], részben az indítvány hiányos volta [Ügyrend 29. § d) pontja] alapján az indítványt érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Budapest, 2010. március 30.

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

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

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

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

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

## 254/D/2009. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz és jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránt benyújtott indítvány alapján meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Bíróság, mint másodfokú bíróság 44.Pf.6332/2008/3. számú ítélete ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt, és az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 34. § (1) bekezdése, 36. §-a, 38. § (1) bekezdése, az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet 9. § (1) bekezdés *b)* pontja, 5. § (1) bekezdése, valamint a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény 21. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

## I n d o k o l á s

1. Az indítványozó a Fővárosi Bíróság, mint másodfokú bíróság 44.Pf.6332/2008/3. számú birtokháborítás megszüntetésére irányuló ügyben hozott ítélete ellen fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz.

Az eljárás tárgyát képező ügyben a panasz benyújtója birtokháborítási eljárást kezdeményezett a kerületi önkormányzat jegyzőjénél, mert társasházukban egy, az önkormányzat tulajdonában álló pincerész bérlője építési engedély és a tulajdonostársak hozzájárulása nélkül – állítása szerint a társasházi közös tulajdont érintő, és az épület állékonyságát veszélyeztető – átalakítási munkálatokat végzett a bérleményben. A kérelmét a jegyző elutasította. Ezt követően bírósághoz fordult. Keresetét a Pesti Központi Kerületi Bíróság 14.P.53.244/2006/16. számú ítéletében szintén elutasította. A bíróság ítéletében megállapította, hogy a felperes nem bizonyított olyan jogi érdeket, amely birtokvédelemben részesíthető. Az ítélet indokolása rámutatott arra is, hogy „[a] per eldöntése szempontjából közzömbös, hogy az I. r. alperes társasház közösség által adott hozzájárulás, illetve építési engedély nélkül végezte a pincei válaszfalak elbontását, és az esetleges alapító okirat módosítása a tulajdonostársak költségviselését mennyiben érinti.”

Az ítélet ellen a panaszos fellebbezett. A Fővárosi Bíróság az alkotmányjogi panasszal támadott ítéletében a fellebbezést elutasította és az I. fokú ítéletet helyben hagyta. A másodfokú bíróság ítéletének indokolásában a fellebbezéssel kapcsolatosan kifejtette, hogy a keresetet a birtokháborítás szabályai szerint kellett elbírálni (Ptk. 188–189. §-ok), a felperesnek kellett igazolnia, hogy birtokban volt, attól megfosztották, illetve birtoklásában zavarták [Pp. 164. § (2) bekezdés], a felperes mindezt nem igazolta.

Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz benyújtott alkotmányjogi panaszában azt kifogásolja, hogy a bíróság figyelmen kívül hagyta az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 34. § (1) bekezdésének, 36. §-ának, 38. § (1) bekezdésének, az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet (a továbbiakban: KTMr.) 9. § (1) bekezdés *b)* pontjának, 5. § (1) bekezdésének, valamint a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ttv.) 21. § (1) bekezdésének azon rendelkezéseit, mely szerint építményrész átalakításához, rendeltetésének megváltoztatásához építési engedély és a tulajdonostársak 4/5-ének írásbeli hozzájárulása szükséges.

A panaszos, amennyiben az Alkotmánybíróság a panaszt, mint alaptalant elutasítaná másodlagosan kérte az általa hivatkozott jogszabályok jogbizonytalanságot okozó alkotmányellenes rendelkezéseinek megsemmisítését.

Az Alkotmánybíróság főtítkára tájékoztatta az indítványozót arról, hogy indítványa nem felel meg az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 10. § (1) bekezdésének.



biakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdésében az alkotmányjogi panasszal és a 22. § (2) bekezdésében az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványokkal szemben támasztott követelményeknek és felhívta indítványa kiegészítésre.

Az indítványozó indítványát változatlan tartalommal fentartotta.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány érdemi elbírálásra alkalmatlan.

2.1. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételeit az Abtv. 48. § (1) bekezdése a következőképpen szabályozza:

„Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlé az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

Az eljárás tárgyát képező alkotmányjogi panaszban az indítványozó a bírói ítéletek törvényességét és nem a bíróság által alkalmazott jogszabály alkotmányosságát vitatja, s nem hivatkozik Alkotmányban biztosított jogainak sérelmére sem. Ezért az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 48. § (1) bekezdésében szabályozott feltételeknek.

Az Alkotmánybíróságnak a bírói ítélet törvényességének vizsgálatára nincs hatásköre.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban Ügyrend) 29. § e) pontja alapján az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja az indítványt, ha a benyújtott alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 48. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt e részében visszautasította.

2.2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Étv. a KTMr. és a Ttv. vitatott rendelkezései alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányuló indítvány sem felel meg az Abtv. előírásainak.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése kimondja, hogy az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítvány tartalmi eleme eszerint a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése, azaz az indítványnak tartalmaznia kell azt, hogy az indítványozó álláspontja szerint a vitatott szabály az Alkotmány mely rendelkezésébe ütközik és azt is, hogy milyen okból tartja alkotmányosértőnek a támadott jogszabályi rendelkezéseket. Az indítvány utólagos normakontrollra irányuló része a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölését nem tartalmazza, és azt az indítványozó az Alkotmánybíróság főtárgyának tájékoztatása ellenére sem egészítette ki, így az indítvány érdemi elbírálásra nem alkalmas.

Az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § d) pontja alapján az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja az indítványt, ha az indítványozó a hiánypótlás vé-

gett neki visszaadott indítványt a kitűzött határidőn belül nem adta be, vagy újból hiányosan adta be és emiatt, vagy egyébként az nem bírálható el. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt e részében is visszautasította.

Budapest, 2010. március 9.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 1143/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 helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 11. §–16. §-ai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Indítványozó a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) építményadót szabályozó rendelkezései alkotmányellenességét állítja. Érvelése szerint a jogalkotó azzal, hogy a településekre bízta az építményadó kivetését alkotmányellenes helyzetet teremtett, mivel a helyi önkormányzatok egy része ezen joggal visszaél, illetve diszkriminációt valósít meg a szabályozás az ország különböző területein élők között. Mindez sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglaltakat.

Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy indítványozó beadványában ugyan a Hatv. 11. §–22. §-ait jelöli meg, de tartalmilag csak az építményadóra vonatkozó (11. §–16. §) rendelkezéseket tartja alkotmányellenesnek, így az Alkotmánybíróság vizsgálatát ezen rendelkezések tekintetében folytatta le.

2. Az Alkotmánybíróságnak elsőként abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az indítvány tárgya az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat [ABK 2009, január 3.; (a továbbiakban: Ügyrend)] 31. § c) pontja értelmében „ítélt dolog”-nak tekinthető-e, és ezen a címen az eljárás megszüntetésének van-e helye, mivel korábban a 67/1991. AB határozatában [ABH 1991, 352, 357.; (a továbbiakban: Abh.)] az Alkotmánybíróság már vizsgálta a Hatv. egészét.

Az Ügyrend 31. § c) pontja szerint „ítélt dolog” címén az eljárás megszüntetésének van helye, „ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a szakaszára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani”. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor minősül ítélt dolognak, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezés vonatkozásában, azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő (1620/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.). Ha az új indítványt más okra, más alkotmányossági összefüggésre alapítják, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.; 37/2004. (X. 15.) AB határozat, ABH 2002, 908, 911.]. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság többek között a Hatv. egészének – csak a jelen ügy elbírálása szempontjából fontos kérdést említve – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott diszkrimináció tilalma alkotmányos elvével való összeegyeztethetőségét vizsgálta, azon indítványozói állítás alapján, miszerint a Hatv., amely a helyi adókra vonatkozó lényeges szabályok megállapítását a helyi önkormányzatokra bízta, lehetőséget teremt arra, hogy „a teljesen azonos feltételekkel rendelkező állampolgárok területenként különböző adókat viseljenek”.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban többek között megállapította, hogy a helyi adók lényege – így a jelen esetben az építményadóé is – a helyi közszolgáltatások szervezése során felmerülő kiadásokhoz, valamint a helyi közterhekhez való hozzájárulás. A település fejlettségéhez, a lakosság igényeihez és teherviselő képességéhez, a közszolgáltatások színvonalához igazítottan a Hatv. keretein belül maradvá bevezetett helyi adók típusa, mértéke önkormányzatonként eltérő lehet, mivel a különböző feladatok ellátása eltérő gazdasági feltételek meglétét teszi szükségessé. Ezzel az adóalanyok között területi alapon valóban különbségek alakulnak ki, amelyek azonban sem az építményadó, sem más, a Hatv. által szabályozott helyi adó esetén nem tekinthetők az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütköző megkülönböztetésnek. Ebben az esetben nem személyek közötti hátrányos megkülönböztetésről van szó, hanem az ország egyes települései közötti különbségeket tükröző, alkotmányi felhatalmazáson alapuló, helyi szintű jogi szabályozásból eredő területi különbözőségről.

Az Alkotmánybíróság e határozatában hangsúlyozta továbbá, hogy „a hazai megoldás (...) megfelel annak az európai standardnak, amelyet a Helyi Önkormányzatok Európai Kartája 9. cikkelyének 3. §-ában úgy rögzít, hogy „a helyi hatóságok pénzügyi forrásainak egy részét az olyan helyi adók és díjak tegyék ki, amelyek mértékének meghatározására – törvényadta keretek között – ezen hatóságoknak lehetőségük van” (ABH 1991, 352, 355.). Időközben ugyan a Hatv. egyes részletszabályait többször módosították, az indítvány azonban nem a Hatv. valamely részletszabályát, hanem a szabályozási koncepció lényegét: a helyi önkormányzatok építményadó-kivetési jogát tartja alkotmányellenesnek. Hangsúlyozandónak tartja az Alkotmánybíróság e helyütt is, hogy a helyi adók – köztük az építményadó – tekintetében a jogalkotási hatáskör nem a Hatv. indítványozó által hivatkozott rendelkezéseiből (11. §–16. §), hanem az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontjából vezethető le.

Az indítvány tehát a fent kifejtettek szerint már érdemben elbírált alkotmányossági problémát vet fel, így az indítvány ítélt dolognak minősül. Ezért az Alkotmánybíróság az eljárást az Ügyrend 31. § c) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2010. március 2.

*Dr. Holló András s. k.,*  
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*      *Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró                      előadó 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. Trócsányi László s. k.,*  
alkotmánybíró

## 1198/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 társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény 42. § (1) bekezdése és a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény módosításáról szóló 2009. évi LXXXIX. törvény 14. §-a alkotmányellenesség-



gének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

### I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvénnyel (a továbbiakban: Thtv.) kapcsolatban. Az indítványozók értelmezése szerint a Thtv. 42. § (1) bekezdése alapján a társasházi közgyűlés határozatlan időre felülírhat bármilyen jogszabályt, ugyanis a közgyűlés határozatai mindaddig érvényesek, amíg azokat valamely tulajdonostárs meg nem támadja. Úgy vélik, ez sérti a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvénynek (a továbbiakban: Jat.) a jogszabályi hierarchiára vonatkozó 1. § (2) bekezdését és a diszkrimináció tilalmát is. Sérülnek továbbá – érvelnek – a bíróságok és az ügyészségek működésére vonatkozó alkotmányi rendelkezések [50. § (1) bekezdés, 51. § (3) bekezdése] is azáltal, hogy a közgyűlési határozatot csak a tulajdonosok támadhatják meg, de erre sem a bíróságoknak, sem az ügyészségnek, sem az érdekképviselői társadalmi szervezeteknek nincs lehetőségük. Az a tény pedig, hogy a határozat érvénytelenségének a megállapítását legkésőbb a határozat meghozatalától számított hatvan napon belül lehet kérni a bíróságtól, sérti a diszkrimináció tilalmát, mert nem biztosítja a jogorvoslathoz való jogot azon tulajdonosoknak, akik később szereznek tudomást a határozatról.

Az indítványozók szerint a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény módosításáról szóló 2009. évi LXXXIX. törvénynek a Thtv. 37. § (2) bekezdését módosító 14. §-a szintén alkotmányellenes. Úgy vélik, hogy mivel a jogalkotó nem vizsgálta meg a szabályozás várható hatásait, valamint a támadott rendelkezés önmagában is ellentmondásos (nem világos, tilos-e a határozatképtelen

közgyűlés azonnali megismétlése), ezért a módosítás sérti a Jat. 1. § (2) bekezdését, valamint a 18. § (1)–(2) bekezdéseit is. Kifejtik továbbá, hogy a rendelkezés diszkriminatív azokkal a tulajdonosokkal szemben, akik nem tudnak megjelenni a közgyűlés eredetileg kitűzött időpontjában.

2. Az alkotmánybírósági eljárás alatt az indítványozók indítványukat visszavonták.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. E rendelkezésre, valamint az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.). 31. § d) pontjára tekintettel, mely szerint az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítványozó az indítványát visszavonta, az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.

Budapest, 2010. március 23.

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

<i>Dr. Balogh Elemér s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Bragyova András s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Holló András s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Kiss László s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Kovács Péter s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,</i> előadó alkotmánybíró
<i>Dr. Lévy Miklós s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Trócsányi László s. k.,</i> alkotmánybíró

# KÖZLÖNY

## §

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSÁNAK VÉGZÉSE

### 1374/H/2007. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testületének a Budapest, IV. Kerület Újpest-Káposztásmegyer BKV végállomás és környezete (Óceánárok út–kerülethatár–Szilas-patak–Sporttelep utca által határolt terület) kerületi szabályozási terve jóváhagyásáról szóló 14/2007. (V. 30.) rendelete 6. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

A Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője (a továbbiakban: hivatalvezető), – mivel a törvényességi ellenőrzés keretében kiadott felhívásával Budapest Főváros IV. Kerület Újpest Önkormányzatának Képviselő-testülete (a továbbiakban: helyi képviselő-testület) nem értett egyet –, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés *a*) pontjában foglalt felhatalmazás alapján az Alkotmánybírósághoz fordult. Indítványában kizárólag Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testületének a Budapest, IV. ker. Újpest – Káposztásmegyer BKV végállomás és környezete (Óceánárok út – kerülethatár – Szilas-patak – Sporttelep utca által határolt terület) kerületi szabályozási terve jóváhagyásáról szóló 14/2007. (V. 30.) rendelet (a továbbiakban: Ör.) 6. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

A hivatalvezető az alkotmánybírói eljárás kezdeményezését megelőző törvényességi ellenőrzés során azt állapította meg, hogy az Ör. megalkotásakor nem tartották be az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 9. § (6) bekezdésében foglaltakat, mivel az Ör. elfogadása előtt nem küldték meg az állami főépítész számára a szakmai vélemény elkészítéséhez szükséges dokumentációt. A hivatalvezető szerint az állami főépítész 2007. május 14-én kelt levelében jelezte a dokumentáció hiányát a helyi önkormányzat főépítésének, vagyis azt, hogy nem érkezett meg „az államigazgatási szervek véleményeinek a másolata, a jóváhagyásra kerülő dokumentáció, valamint az alátámasztó munkarész”. Az állami főépítész állítása szerint

enélkül az Étv. 9. § (6) bekezdése szerinti szakmai véleményét nem állt módjában kialakítani.

A helyi képviselő-testület figyelmen kívül hagyva az állami főépítész jelzését, 2007. május 24-én elfogadta az Ör.-t. Ezért a hivatalvezető a helyi önkormányzathoz 2007. július 13-i keltezéssel eljuttatott törvényességi észrevételében azt kifogásolta, hogy a helyi képviselő-testület „megszegte az Étv. 9. § (7) bekezdésében foglaltakat és a szabályozási tervet az Állami Főépítész véleménye nélkül fogadta el”. Emellett a hivatalvezető a törvényességi észrevételében utalt arra is, hogy az állami főépítész a „közhasználatra átadott területekkel kapcsolatban érdemi észrevételt is tett, amit a testület nem vett figyelembe”. A törvényességi észrevétel szerint ugyanakkor ez az „anyagi jogi hiba (...) másodlagos” a rendeletalkotás eljárási szabályainak megsértéséhez képest, így a hivatalvezető az ún. „anyagi jogi hibával” kapcsolatban törvényességi észrevételt nem fogalmazott meg.

A képviselő-testület 2007. szeptember 20-án tartott ülésén a hivatalvezető törvényességi észrevételét megtárgyalta, de azzal nem értett egyet. A képviselő-testület megállapította, hogy „a hiányolt vélemény utóbb megérkezett, így érdemi intézkedést nem tart szükségesnek”.

Ezt követően a hivatalvezető az Alkotmánybírósághoz fordult. A hivatalvezető az Alkotmánybíróság előtt kizárólag az Ör. 6. §-ának megsemmisítését indítványozta. Az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványában hivatkozott ugyan a törvényességi észrevételében foglaltakra, vagyis az Étv. 9. § (6) bekezdése szerinti rendeletalkotási eljárási szabályok megsértésére, de nem emiatt kezdeményezte az Ör. 6. §-a alkotmányellenességének megállapítását.

A hivatalvezető az Alkotmánybíróság elé terjesztett indítványában azt állította, hogy a kerületi önkormányzatnak nem volt hatásköre az Ör. 6. § (2) bekezdésének megalkotására, mivel a P+R parkolók használatának szabályozása a Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 19/2005. (IV. 22.) Főv. Kgy. rendelet 51. §-ának részét alkotja. A parkolás szabályozását az Ötv. 63/A. § *h*) pontja Budapesten a fővárosi önkormányzat hatáskörébe utalja, így a kerületi önkormányzat parkolási kérdésekről kizárólag a fővárosi rendelet keretei között alkothat szabályokat. Az Ör. a P+R parkolókról felhatalmazás nélkül rendelkezik, ezért az Ör. érintett rendelkezése sérti az Ötv. 65/A. § (2) bekezdését, amely szerint a kerületi önkormányzat rendelete nem terjeszkedhet túl a fővárosi rendeletében foglalt felhatalmazáson. A hivatalvezető kifogásolta továbbá az Ör. 6. §-ával kapcsolatban azt is, hogy a helyi képviselő-testület közhasználatra való területátadást írt elő. A hivatalvezető szerint ez csak polgári jogi szerződéssel lenne lehetséges, a tulajdonost erre jogsza-



bályban, vagyis helyi önkormányzati rendeletben kötelezni nem lehet. Mindezek alapján a hivatalvezető az Alkotmány 13. §-ának, valamint az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelmét kérte megállapítani.

## II.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a hivatalvezető az Ör.-t érintően kizárólag a rendeletalkotás Étv. szerinti eljárási szabályainak megsértéséből adódó törvénysértés miatt tett a helyi önkormányzatnál törvényességi észrevételt. Ezt az észrevételt tárgyalta meg a helyi képviselő-testület, s hozott azzal egyet nem értő döntést.

Ehhez képest a hivatalvezető az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványában nem a rendeletalkotás eljárási szabályainak megsértéséből eredő törvényellenesség megállapítása miatt kezdeményezte az alkotmányossági felülvizsgálatot. Indítványában a hivatalvezető kifejezetten csak az Ör. 6. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. Álláspontja szerint ugyanis a kerületi önkormányzatnak nem volt felhatalmazása arra, hogy a fővárosi rendeleti szabályoktól az Ör. 6. §-ával eltérjen, ezért az Ör. e rendelkezése sérti az Ötv. 65/A. § (2) bekezdését, valamint az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését. A hivatalvezető kifogásolta továbbá az Ör. 6. §-ával kapcsolatban, hogy a helyi képviselő-testület közhasználatra való területátadást írt elő, mely szerinte elentétes az Alkotmány 13. §-ával.

A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróságnak állást kellett foglalnia abban a kérdésben, hogy a hivatalvezető indítványában támadott, de a törvényességi észrevétellel kifejezetten nem érintett kérdésben lefolytatható-e az alkotmánybírói eljárás. Ennek eldöntésekor az Alkotmánybíróság a következőkből indult ki. Az Alkotmánybírósról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 21. § (2) bekezdése értelmében jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárást bárki indítványozhat. A 30/1999. (X. 13.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megkülönböztette egymástól az Abtv. 1. § b) pontja szerinti jogszabály, valamint állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenes-

ségének vizsgálatára irányuló, illetve az Abtv. 1. §-ának h) pontja szerinti, külön törvény által megállapított egyéb hatáskörben kezdeményezett eljárást, illetve az ezekhez kapcsolódó indítványozási jogosultságot. Az Abtv. és az Ötv. vonatkozó rendelkezéseinek összevetése alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvényi szabályozás külön kezeli az alkotmányellenesség [Abtv. 1. § b) pont] és az önkormányzati rendelet törvényellenességének [Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja] vizsgálatát. (ABH 1999, 411, 414.)

Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben az Abtv. 1. § h) pontja szerinti eljárásban kell döntenie. „Ez az eljárás az Ötv.-ben szabályozott törvényességi ellenőrzési tevékenység része, az eljárás tárgya az az önkormányzati rendelet, amelyre a közigazgatási hivatal törvényességi észrevételt tett, de azzal a képviselő-testület nem értett egyet, vagy intézkedett nem tett. A közigazgatási hivatal vezetőjének az Abtv. 1. § h) pontja és az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja szerinti eljárásban az indítványozási joga csak azután nyílik meg, ha az önkormányzat a törvényességi észrevételt nem fogadta el.” [120/2008. (X. 3.) AB határozat, ABH 2008, 1468, 1472.] Olyan törvénysértéssel összefüggésben, amelyre a hivatalvezető nem tett törvényességi észrevételt és amelyre a helyi önkormányzat így nem is reagálhatott, az indítványozási jogosultsága nem nyílik meg.

A hivatalvezető indítványát kifejezetten az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja szerinti jogkörében terjesztette elő, nem hivatkozott sem az Abtv. 1. § b) pontjára, sem 21. § (2) bekezdésére. Mindennek következtében az Alkotmánybíróság az Ör. 6. §-ával kapcsolatban benyújtott indítványt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § c) pontja alapján (az eljárás indítványozására az indítványozónak nincs jogosultsága) visszautasította.

Budapest, 2010. március 2.

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

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

## KÖNYVISMERTETŐ

Dr. Holló András és dr. Balogh Zsolt 1994-ben határozták el először, hogy az Alkotmány tételeihez rendelten közreadják az alkotmánybíróági gyakorlat – főként elvi tételeket tartalmazó – vázlatát:

### Az értelmezett Alkotmány

című könyvet. Az öt éves ítélkezési gyakorlat összefoglalásáról megjelent kötet pozitív szakmai visszhangja bátorította a szerkesztőket, hogy újabb öt év elteltével megjelentették a második kötetet. Ezt a munkát sokan forgatták mindazok, akiknek az alkotmányjogi ismeretek folyamatos frissítése megkerülhetetlen, de azok is, akik csupán érdeklődtek az Alkotmánybíróóság tevékenységéről, jogfejlesztő ítélkezéséről.

Ismét eltelt öt év. A szerkesztők úgy döntöttek, hogy – immár hagyományként – elkészítik a tizenöt éves gyakorlat összefoglalását. E harmadik kötet megfelelő kiindulópontot jelent annak megismerésében, hogy az Alkotmány egyes rendelkezései miként hatályosultak a gyakorlatban, az Alkotmány szabályaiból milyen elvi következtetések adódnak az államszervezet, a jogrendszer működését illetően. A tizenöt éves gyakorlat összefoglalása pedig ebben szilárd háttérrel jelent.

Ajánljuk e könyvet a jogalkotás szakembereinek, a jogalkalmazóknak, elsősorban a bírácoknak, ügyészeknek, az önkormányzatoknál dolgozó jogászoknak, ügyvédeknek, valamint az egyetemi oktatóknak és hallgatóknak egyaránt. A jelölt szakmai kör mindennapi munkáját elősegítő könyv olyan „kivonat”, amely az alkotmánybíróági gyakorlat ismertetésén keresztül – a szerkesztők reményei szerint – az alkotmányos jogállam működéséhez elengedhetetlen értékrenddel is megismertet.

Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Könyvesházban (tel.: 321-2136, fax: 321-5275), valamint a Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6. szám alatti Közlönyboltban (tel.: 318-8411), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: megrendeles@mhk.hu).

---

## MEGRENDELŐLAP

Megrendeljük **Az értelmezett Alkotmány** című kiadványt (ára: **8832 Ft** áfával) ..... példányban, és kérjük juttassák el az alábbi címre:

A megrendelő (cég) neve: .....

Címe (város, irányítószám): .....

Utca, házszám: .....

Ügyintéző neve, telefonszáma: .....

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma: .....

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára átutaljuk.

Keltezés: .....

.....  
cégszerű aláírás



## A MAGYAR KÖZLÖNY LAP- ÉS KÖNYVKIADÓ

megjelentette

Hargitai József

### Jogi fogalomtár

című kiadványát

A jogi fogalomtár a magyar jog szakmai fogalmainak gyűjteménye és részben magyarázata. Közel 15 000 szócikkben, a jogforrásra hivatkozva, tartalmazza a magyar jogban használt fogalmakat, és ahol indokolt, magyarázza a fogalom jelentésének tartalmát. Átfogja valamennyi jogág, az európai jog, valamint a nemzetközi jog által használt fogalmakat is. Elemzi azokat a fogalmakat, amelyeket a jogágak, valamint az egyes jogágakon belül is, egymástól eltérő tartalommal használnak (pl. alkalmatlan, elévülés, arányosság, elismerés), vagy azokat a fogalmakat, amelyekre nézve több eltérő tartalmú legáldefiníció is létezik (pl. közeli hozzátartozó, engedélyes, lakóhely). Megmagyarázza azokat a mozaikszavakat, amelyek EU-csatlakozásunkkal kerültek a jogrendszerbe. („DNS-profil”, „EMOGA”, „EUROPOL”, „FIFO-módszer”, „EINECS” stb.)

A könyv nemcsak a jogalkotóknak és jogalkalmazóknak, valamint a jogi pályára készülőknek hasznos kézikönyv, hanem azoknak is, akik a mindennapi életben szeretnének eligazodni egy szakmai nyelv dzsungelében.

A kiadvány 1712 oldal terjedelmű.

Ára: **8399 Ft** áfával.

Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Könyvesházban (tel.: 321-2136, fax: 321-5275), valamint a Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6. szám alatti Közlönyboltban (tel.: 318-8411), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: megrendeles@mhk.hu).

### MEGRENDELÉS

Megrendeljük a **Jogi fogalomtár** című kiadványt (ára: **8399 Ft** áfával) ..... példányban, és kérjük juttassák el az alábbi címre:

A megrendelő (cég) neve: .....

Címe (város, irányítószám): .....

Utca, házsám: .....

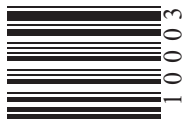
Ügyintéző neve, telefonszáma: .....

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma: .....

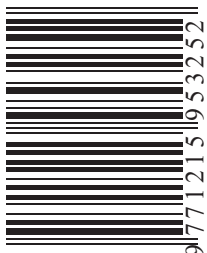
A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára átutaljuk.

Keltezés: .....

.....  
cégszerű aláírás



1 0 0 0 3



9 771215 953252

Szerkesztésért felel: dr. Pálffy Ilona főtűtő

Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., www.mhk.hu.

Felelős kiadó: dr. Kodala László elnök-vezérigazgató.

Előfizetésben terjeszti a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó a Magyar Posta Zrt. közreműködésével.

Telefon: 235-4554, 266-9290/240, 241 mellék.

Előfizetésben megrendelhető a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó ügyfélszolgálatán (1085 Budapest, Somogyi Béla 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), valamint a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és a Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Könyvesházban (tel.: 321-2136, fax: 321-5275).

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**

10.1298 – Nyomta a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Lajosmizsei Nyomdája.

Felelős vezető: Burján Norbert igazgató.