



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

Szám	Tárgy	Oldal
150/2011. (XII. 9.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 130/2011. (VII. 26.) OVB határozatának helybenhagyásáról	1243
151/2011. (XII. 9.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 129/2011. (VII. 26.) OVB határozatának helybenhagyásáról	1244
152/2011. (XII. 9.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 128/2011. (VII. 26.) OVB határozatának helybenhagyásáról	1245
153/2011. (XII. 9.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 119/2011. (VII. 26.) OVB határozatának helybenhagyásáról	1246
154/2011. (XII. 9.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 120/2011. (VII. 26.) OVB határozatának helybenhagyásáról	1247
155/2011. (XII. 9.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 118/2011. (VII. 26.) OVB határozatának helybenhagyásáról	1249
156/2011. (XII. 9.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 137/2011. (VIII. 9.) OVB határozatának helybenhagyásáról	1250
157/2011. (XII. 9.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 147/2011. (IX. 9.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról.....	1253
158/2011. (XII. 9.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 152/2011. (IX. 9.) OVB határozatának helybenhagyásáról	1254
159/2011. (XII. 9.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 153/2011. (IX. 9.) OVB határozatának helybenhagyásáról	1256
160/2011. (XII. 9.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 155/2011. (IX. 9.) OVB határozatának helybenhagyásáról	1257
161/2011. (XII. 15.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 458/2009. (XI. 30.) OVB határozatának helybenhagyásáról	1258
162/2011. (XII. 15.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 482/2009. (XII. 11.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról	1259
163/2011. (XII. 15.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 171/2011. (IX. 26.) OVB határozatának helybenhagyásáról	1262

164/2011. (XII. 20.) AB határozat	A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény közjogi érvénytelenség miatti alkotmányellenességéről.....	1263
165/2011. (XII. 20.) AB határozat	A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény, valamint a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességéről, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról, mert az Országgyűlés nem teremtette meg azokat az eljárási garanciákat a jogrendben, amelyek a hatósági eljárásokban lehetővé teszik az információforrások védelméhez való jog gyakorlását, illetve mert az Országgyűlés a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 155. §-ában nem szabályozta kielégítően a médiatartalom-szolgáltatók adatszolgáltatási kötelezettségét az információforrások és az ügyvédi titok védelmével kapcsolatosan.....	1281
166/2011. (XII. 20.) AB határozat	Az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi LXXXIX. törvénnyel módosított, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességéről	1314
167/2011. (XII. 21.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 72/2011. (VI. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról	1342
168/2011. (XII. 21.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 113/2011. (VII. 26.) OVB határozatának helybenhagyásáról	1344
169/2011. (XII. 21.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 115/2011. (VII. 26.) OVB határozatának helybenhagyásáról	1347
170/2011. (XII. 21.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 117/2011. (VII. 26.) OVB határozatának helybenhagyásáról	1349
171/2011. (XII. 21.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 139/2011. (VIII. 9.) OVB határozatának helybenhagyásáról	1350
172/2011. (XII. 21.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 140/2011. (VIII. 9.) OVB határozatának helybenhagyásáról	1351
174/2011. (XII. 29.) AB határozat	Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény 22. § (4) bekezdése alkotmányellenességéről.....	1353
175/2011. (XII. 29.) AB határozat	A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 45. §-a alkotmányellenességéről	1359
176/2011. (XII. 29.) AB határozat	Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzat szabálysértésekről szóló 33/2005. (VI. 27.) számú önkormányzati rendeletének 14. § (2) bekezdése alkotmányellenességéről.....	1362
177/2011. (XII. 29.) AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról, mert a hallgatói hitelrendszerről és a Diákhitel Központról szóló 86/2006. (IV. 12.) Korm. rendelet 16. § (2) bekezdés b) pontjában nem szabályozta azonos feltételek szerint a rokkantnak a törlesztési kötelezettség szüneteltetésére való jogosultságát.....	1372
178/2011. (XII. 29.) AB határozat	Jászsalsószentgyörgy Község Önkormányzat Képviselő-testületének az önkormányzati közüzemi vízműből szolgáltatott ivóvíz díjának, valamint a szennyvízgyűjtés, elvezetés és tisztítás szolgáltatási díjának megállapításáról szóló 3/2007. (II. 15.) rendelete 3. § (3) és (4) bekezdése alkotmányellenességéről.....	1374

179/2011. (XII. 29.) AB határozat	Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a bizottsági alap felhasználásáról szóló 16/2007. (03. 05.) Kgy. rendelete 12. § (1) bekezdésének „valamint az alpolgármestereket”, illetve „alpolgármesteri”, továbbá (3) bekezdésének „az alpolgármester az alpolgármesteri alapot” szövegrésze, valamint (4) bekezdése alkotmányellenességéről.....	1378
180/2011. (XII. 29.) AB határozat	Ajka Város Önkormányzat Képviselő-testületének a temetőkről és a temetkezésről szóló 49/2005. (XII. 15.) rendelet 11. § (2) bekezdés első mondatának „ , és rendelkezik a köztemető területére történő belépéshez Ajka Város Önkormányzata polgármesterétől írásos engedéllyel” szövegrésze, továbbá második mondata; a 11. § (3) bekezdés „ , és 3000 E Ft óvadék” szövegrésze, valamint 11/A. §-a alkotmányellenességéről.....	1380
181/2011. (XII. 29.) AB határozat	Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlésének az egyes pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátásokról szóló 15/2003. (04. 14.) Kgy. sz. rendelet 33. § (6), (7) és (8) bekezdései alkotmányellenességéről..	1383
173/2011. (XII. 21.) AB végzés	Az Országos Választási Bizottság 58/2011. (VI. 7.) OVB határozata ellen benyújtott kifogás érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról.....	1387
140/B/2005. AB határozat	Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 172. § (12) bekezdése, valamint 2. számú melléklete II./Általános rendelkezések/A/2. pontjának c) alpontja alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1388
318/B/2006. AB határozat	A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 32. § (1) bekezdése, illetve az (1) bekezdés d)–e) pontjai, valamint a 32. § (4) és (5) bekezdések alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1391
932/B/2006. AB határozat	A Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény 117. § (1) bekezdés második mondata, továbbá a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. XLIII. törvény 107. § (1) bekezdése „[...] amelyet a munkáltatói jogkört gyakorló előljáró legfeljebb 50%-kal csökkentés vagy lefokozás fegyelmi fenytés kiszabásáról szóló munkáltatói intézkedés jogerőre emelkedéséig.” szövegrésze alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1397
129/B/2008. AB határozat	Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 164/A. § (1) bekezdése, valamint az emberen végzett orvostudományi kutatásokról szóló 23/2002. (V. 9.) EüM rendelet 20/Q. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról....	1404
874/F/2008. AB határozat	Hatásköri összeütközés megszüntetéséről.....	1407
1193/B/2008. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvénnyel összefüggésben.....	1410
249/D/2009. AB határozat	A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 15. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1412
419/B/2010. AB határozat	A biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény 35. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1415
1008/B/2010. AB határozat	A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 38. § (3) bekezdése, 67. § (4) bekezdése, 71. § (8) bekezdése, és 73. § (5) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1419

1162/D/2010. AB határozat	A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 20/E. § (5)–(6) bekezdése, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 1. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1427
1179/B/2010. AB határozat	Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 6. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1431
1697/B/2010. AB határozat	A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 27/A. § (1)–(2) bekezdése, a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet 63/B. § (2) bekezdése, továbbá a felszámolók, a vagyonfelügyelők és az ideiglenes vagyonfelügyelők elektronikus kijelölésének szabályairól szóló 36/2010. (V. 13.) IRM rendelet egésze alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1432
395/B/2011. AB határozat	A társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény 17. § (3) bekezdése, 18. §-a és 67. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1436
653/B/2011. AB határozat	A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény 46. § (3) bekezdése, valamint a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2007. évi CXXXV. törvény 36. §-a „és a bekövetkezett kárt közvetlenül ez idézte elő” szövegrésze alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1441
1152/B/2011. AB határozat	A szabálysértésekről szóló, 1999. évi LXIX. törvény 111. § (9) bekezdés első mondata, valamint a 111. § (10) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1445
1267/B/2009. AB határozat	A vízi közlekedés rendjéről szóló 39/2003. (VI. 13.) GKM rendelet Melléklete (Hajózási szabályzat) II. rész 4.13 cikk 1. pont <i>e)</i> és <i>f)</i> alpontja, valamint a 9.12 cikk 1. 2. 3. pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról.	1449
841/B/2011. AB határozat	A munkahelyek munkavédelmi követelményeinek minimális szintjéről szóló 3/2002. (II. 8.) SzCsM–EüM együttes rendelet 8. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1451
1543/B/2011. AB határozat	Csopak Község Önkormányzata Képviselő-testületének a csopaki szőlőterületek helyi védelem alá helyezéséről szóló 10/2008. (IV. 30.) számú rendelete 2. számú melléklete 12. pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1455
1589/B/2011. AB határozat	Balatonederics Község Önkormányzata Képviselő-testületének a Balatonederics község helyi építési szabályzatáról szóló 1/2004. (II. 23.) rendelete 14. § (1) bekezdése <i>i)</i> pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról.	1458
86/B/2009. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	1460
467/B/2010. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	1461
1408/D/2010. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról.....	1462
749/D/2011. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról.....	1464
743/B/2004. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	1467
397/B/2007. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	1468
1000/B/2008. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	1469
836/B/2009. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról.....	1470

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

150/2011. (XII. 9.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság országos népszavazás kitézésére 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 130/2011. (VII. 26.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

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) 130/2011. (VII. 26.) 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: „Egyet ért e ön azzal, hogy a jövőben hazánkban a munkáltatók a túlórákat szabadnapban adhatja ki bárkinek, és ne pénzben mutakozzon fizetésekor?”

Az OVBh. indokolása megállapította, hogy a kezdeményezésben foglalt kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében meghatározott egyértelműségi követelménynek. Megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés egyfajta közvélemény-kutatásra irányul, arra, hogy a beadványozó véleményével egyetértene-e a választópolgárok, azonban nem állapítható meg belőle, hogy egy esetleges eredményes népszavazást követően a jogalkotó milyen tartalmú jogszabály megalkotására lenne köteles.

Megállapította továbbá, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés megfogalmazása nem egyértelmű a választópolgárok számára sem, mivel a mondat egyes részei, kifejezései egymással nyelvtani és logikai összefüggésben nincsenek, ezáltal annak pontos tartalma sem állapítható meg.

Mindezek alapján az OVB megállapította, hogy a népszavazásra szánt kérdés nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek, így az Nsztv. 10. § c) pontja értelmében az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadta.

2. Az OVBh. a Magyar Közlöny 2011. évi 88. számában 2011. július 26-án jelent meg, a kifogást 2011. július 28-án – határidőben – terjesztették elő.

A kifogástevő – aki azonos a népszavazás kezdeményezőjével – álláspontja szerint a kérdés megfelel a népszavazási kezdeményezés követelményeinek, az mind a választópolgárok, mindpedig a jogalkotó számára egyértelmű, ezért az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra kötelezését kérte az Alkotmánybíróságtól.

3. 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.]

4. Az Alkotmánybíróság a határozattal szemben benyújtott kifogás érveit nem találta megalapozottnak. Az OVB a kifogásolt határozatban az aláírásgyűjtő ív hitelesítését az Nsztv. 10. § c) pontjában foglaltak alapján jogszerűen tagadta meg, ezért az Alkotmánybíróság az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve, az indokok helyességére tekintettel a 130/2011. (VII. 26.) OVB határozatot helybenhagyta.

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

Budapest, 2011. december 6.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró helyett

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1172/H/2011.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 148. számában.

151/2011. (XII. 9.) 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 meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 129/2011. (VII. 26.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

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) 129/2011. (VII. 26.) 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: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a diplomások, középfokú végzettségűek, szakmunkások közmunkán belül akár sepregetnek ma munkahelyek híján a hátrányos térségekben élve?”

Az OVBh. indokolásában megállapította, hogy az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése szerint országos népszavazás tárgya csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet, e feltételnek pedig a népszavazási kezdeményezés nem tesz eleget.

Megállapította továbbá, hogy a kezdeményezésben foglalt kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében meghatározott egyértelműségi követelménynek sem. A népszavazásra feltenni kívánt kérdés sem a választópolgár, sem pedig a jogalkotó számára nem egyértelmű, nem állapítható meg belőle, hogy egy esetleges eredményes népszavazást követően a jogalkotó milyen tartalmú jogszabály megalkotására lenne köteles. Az OVB álláspontja szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés megfogalmazása nem egyértelmű a választópolgár számára sem, mivel a mondat egyes részei kifejezései egymással nyelvtani és logikai összefüggésben nincsenek, ezáltal annak pontos tartalma nem állapítható meg.

Mindezek alapján az OVB megállapította, hogy a népszavazásra szánt kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, és nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek, így az Nsztv. 10. § a) és c) pontja értelmében az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadta.

2. Az OVBh. a Magyar Közlöny 2011. évi 88. számában 2011. július 26-án jelent meg, a kifogást 2011. július 28-án – határidőben – terjesztették elő.

A kifogástevő – aki azonos a népszavazás kezdeményezőjével – álláspontja szerint a kérdés megfelel a népszavazási kezdeményezés követelményeinek, az mind a választópolgárok, mindpedig a jogalkotó számára egyértelmű, ezért az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárása kötelezését kérte az Alkotmánybíróságtól.

3. 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 el-

járásban 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.]

4. Az Alkotmánybíróság a határozattal szemben benyújtott kifogás érveit nem találta megalapozottnak. Az OVB a kifogásolt határozatban az aláírásgyűjtő ív hitelesítését az Nsztv. 10. § *c)* pontjában foglaltak alapján jogszerűen tagadta meg, ezért az Alkotmánybíróság az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve, az indokok helyességére tekintettel a 129/2011. (VII. 26.) OVB határozatot helybenhagyta.

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

Budapest, 2011. december 6.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró helyett

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1173/H/2011.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 148. számában.

152/2011. (XII. 9.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazás aláírásgyűjtő ív mintapéldányával, 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 128/2011. (VII. 26.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 128/2011. (VII. 26.) OVB határozatával megtagadta egy országos népszavazás aláírásgyűjtő ívének hitelesítését. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyet ért e ön azzal, hogy a gyilkosok, korrupciós ügyek stb. súlyos cselekménnyel vádolt polgárok 24 óráig nem kaphatnak ügyvédet, aki védje őket tárgyalásokon?”. Az OVB határozatának indokolásában megállapította, hogy a kezdeményezésben foglalt kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének, mivel „a kérdés megfogalmazása a magyar nyelvtan szabályainak nem felel meg, a mondat egyes részei, kifejezései egymással nyelvtani és logikai összefüggésben nincsenek, ezáltal annak pontos tartalma nem állapítható meg”.

A 128/2011. (VII. 26.) OVB határozat a Magyar Közlöny 2011. évi 88. számában, 2011. július 26-án jelent meg. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése szerint az OVB-nek az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet benyújtani. A határozat ellen 2011. július 29-én érkezett a népszavazás kezdeményezőjétől kifogás, melyben az OVB határozatának hatályon kívül helyezését és új eljárás lefolytatását kérte.

A kifogást tevő – több OVB határozat ellen egy beadványban – kifejtett álláspontja szerint az általa benyújtott kérdések világosak, egyértelműek és értelmezhetőek. A 128/2011. (VII. 26.) OVB határozattal összefüggésben további indokolást nem fogalmazott meg.

2. 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 a kifogás

alján lefolytatott jogorvoslati eljárásában – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben a kifogást nem találta megalapozottnak, ezért a 128/2011. (VII. 26.) OVB határozatot az abban foglalt indok helyességére tekintettel, azonos indok alapján helybenhagyta.

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

Budapest, 2011. december 6.

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

Dr. Balogh Elemér s.k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s.k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró helyett

Dr. Bragyo András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s.k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1175/H/2011.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 148. számában.

153/2011. (XII. 9.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűj-

tó ív mintapéldánya 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 119/2011. (VII. 26.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

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) 119/2011. (VII. 26.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

Az OVB vitatott határozatában az országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepel: „Egyet ért e ön azzal, hogy a hazai templomainkat településeken nem illik berácsoltatni, mert elveszíti templomi mivoltát, és más ország sem teszi ezt?”

Az OVBh. indokolásában megállapította, hogy az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése szerint országos népi kezdeményezés tárgya csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet, a feltételnek pedig a kezdeményezés tárgya nem tesz eleget. Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés nem az Országgyűlés általi napirendre tűzésre irányul, hanem egyfajta közvéleménykutatásra, azaz arra, hogy a kezdeményező véleményével egyetértenek-e a választópolgárok.

Az OVB megállapította továbbá, hogy a kezdeményezés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 17. §-ában foglaltaknak, amely szerint a népi kezdeményezésnek pontosan és egyértelműen kell tartalmaznia a megtárgyalásra javasolt kérdést. A kezdeményezésben megfogalmazott kérdés nem egyértelmű, mivel a kérdés megfogalmazása a magyar nyelvtan szabályainak nem felel meg, a mondat egyes részei, kifejezései egymással nyelvtani és logikai összefüggésben nincsenek, ezáltal annak pontos tartalma nem állapítható meg.

Mivel a kezdeményezés nem felel meg az Nsztv. 17. §-ában foglalt követelményeknek, az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését az Nsztv. 18. § b) pontja értelmében megtagadta.

2. Az OVBh. a Magyar Közlöny 2011. évi 88. számában 2011. július 26-án jelent meg, a kifogást 2011. július 28-án – határidőben – terjesztették elő.

A kifogástevő – aki azonos a népi kezdeményezés indítványozójával – álláspontja szerint a kérdés megfelel a népi kezdeményezéssel szembeni követelményeknek, ezért az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra kötelezését kérte az Alkotmánybíróságtól.

3. 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.]

4. Az Alkotmánybíróság a határozattal szemben benyújtott kifogás érveit nem találta megalapozottnak. Az OVB a kifogásolt határozatban az aláírásgyűjtő ív hitelesítését az Nsztv. 18. § *b*) pontjában foglaltak alapján jogszerűen tagadta meg, ezért az Alkotmánybíróság az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve, az indokok helyességére tekintettel a 119/2011. (VII. 26.) OVB határozatot helybenhagyta.

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

Budapest, 2011. december 6.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró helyett

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1182/H/2011.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 148. számában.

154/2011. (XII. 9.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 120/2011. (VII. 26.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

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) 120/2011. (VII. 26.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

Az OVB vitatott határozatában az országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepel: „Egyet ért e ön azzal, hogy a hamburgeradó és egyéb egészséget veszélyeztető élelmiszerre plusz adót rónak, hiszen Európában az egyik legmagasabb a hazai élelmiszerek áfája?”

Az OVBh. indoklásában megállapította, hogy az Alkotmány 28/D. § szerint az országos népi kezdeményezés arra irányulhat, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést az Országgyűlés tűzze napirendjére. Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés azonban nem a kezdeményezés napirendre tűzésére irányul, hanem egyfajta közvélemény-kutatásra, azaz arra, hogy a beadványozó véleményével egyetértenek-e a választópolgárok.

Az indoklás szerint a kezdeményezés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 17. §-ában foglaltaknak, amely szerint a népi kezdeményezésnek pontosan és egyértelműen kell tartalmaznia a megtárgyalásra javasolt kérdést. A kezdeményezésben megfogalmazott kérdés nem egyértelmű, mivel a kérdés megfogalmazása a magyar nyelvtan szabályainak nem felel meg, a mondat egyes részei, kifejezései egymással nyelvtani és logikai összefüggésben nincsenek, ezáltal annak pontos tartalma nem állapítható meg.

Az OVBh. megállapította továbbá, hogy a feltenni kívánt kérdés valójában több kérdést von egységbe, amelyek külön-külön is megválaszolhatók, így a választópolgárnak nincs lehetősége megkülönböztetést tenni, és részkérdés-

senként véleményt nyilvánítani a kezdeményezésről, így a feltenni kívánt kérdésre nem lehet egyértelműen válaszolni.

Mivel a kezdeményezés nem felel meg az Nsztv. 17. §-ában foglalt követelményeknek, az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését az Nsztv. 18. § b) pontja értelmében megtagadta.

2. Az OVBh. a Magyar Közlöny 2011. évi 88. számában 2011. július 26-án jelent meg, a kifogást 2011. július 28-án – határidőben – terjesztették elő.

A kifogástevő – aki azonos a népi kezdeményezés indítványozójával – álláspontja szerint a kérdés megfelel a népi kezdeményezés követelményeinek, ezért az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra kötelezését kérte az Alkotmánybíróságtól.

3. 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.]

4. Az Alkotmánybíróság a határozattal szemben benyújtott kifogás érveit nem találta megalapozottnak. Az OVB a kifogásolt határozatban az aláírásgyűjtő ív hitelesítését az Nsztv. 18. § b) pontjában foglaltak alapján jogszerűen tagadta meg, ezért az Alkotmánybíróság az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve, az indokok helyességére tekintettel a 120/2011. (VII. 26.) OVB határozatot helybenhagyta.

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

Budapest, 2011. december 6.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró helyett

Dr. Dienes-Oehm Egon 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. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1183/H/2011.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 148. számában.

155/2011. (XII. 9.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 118/2011. (VII. 26.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

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) 118/2011. (VII. 26.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

Az OVB vitatott határozatában az országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepel: „Egyet ért e ön azzal, hogy több hazai képzést kellene támogatni felnőttképzésen belül a magyar Kormánynak a munkáltatói igényeknek és az elhelyezkedési reményben?”

Az OVBh. indokolásában megállapította, hogy a népi kezdeményezésben az Országgyűléstől eltérő szerv, a Kormány van címzettként megjelölve, és a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe. Az OVB álláspontja szerint a kezdeményezés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 17. §-ában foglaltaknak, amely szerint a népi kezdeményezésnek pontosan és egyértelműen kell tartalmaznia a megtárgyalásra javasolt kérdést. A kezdeményezésben megfogalmazott kérdés nem egyértelmű, mivel a kérdés megfogalmazása a magyar nyelvtan szabályainak nem felel meg, a mondat egyes részei, kifejezései egymással nyelvtani és logikai összefüggésben nincsenek, ezáltal annak pontos tartalma nem állapítható meg.

Mivel a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, és a kezdeményezés nem felel meg az Nsztv. 17. §-ában foglalt követelményeknek, az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését az Nsztv. 18. § a) és b) pontja értelmében megtagadta.

2. Az OVBh. a Magyar Közlöny 2011. évi 88. számában 2011. július 26-án jelent meg, a kifogást 2011. július 28-án – határidőben – terjesztették elő.

A kifogástevő – aki azonos a népi kezdeményezés indítványozójával – álláspontja szerint a kérdés megfelel a népi kezdeményezés törvényi követelményeinek, ezért az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra kötelezését kérte az Alkotmánybíróságtól.

3. 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.]

4. Az Alkotmánybíróság a határozattal szemben benyújtott kifogás érveit nem találta megalapozottnak. Az OVB a kifogásolt határozatban az aláírásgyűjtő ív hitelesítését az Nsztv. 18. § a) és b) pontjában foglaltak alapján jogszerűen tagadta meg, ezért az Alkotmánybíróság az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve, az indokok helyességére tekintettel a 118/2011. (VII. 26.) OVB határozatot helybenhagyta.

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

Budapest, 2011. december 6.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró helyett

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1184/H/2011.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 148. számában.

156/2011. (XII. 9.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazás kitűzésére irányuló 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 137/2011. (VIII. 9.) OVB határozatát helyben hagyja.

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) 137/2011. (VIII. 9.) OVB határozatában (a továbbiakban: OVBh.) hitelesítette annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívnek a mintapéldányát, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 23. §-a, miszerint „Nem büntethető, aki a cselekmény elkövetésekor tizennegyedik életévét nem töltötte be.” módosuljon úgy, hogy „Nem büntethető, aki a cselekmény elkövetésekor tizenkettedik életévét nem töltötte be.”?”

Az OVBh. indokolásában megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben megfogalmazott formai, valamint a kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért hitelesítésének akadályja nincs.

2. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az OVBh. ellen. A kifogás szerint a kérdés hitelesítését az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § c) pontja értelmében meg kellett volna tagadni. A kifogást tevők úgy vélik: „a büntethetőségi korhatár leszállítása sérti az emberi méltóságot azáltal, hogy a kérdés nem határozza meg az ezzel kapcsolatos további elemeket (a 12-14 éves korú büntetése stb.) A Btk. jelenlegi szabályrendszerében a fiatalok elkövetők (14–18) külön szabályrendszer alá tartoznak (büntetési nemek, büntetés mértéke stb.), így az állam büntetőjogi felelősségének érvényesítése velük szemben eltérő eljárási szabályok szerint történik.” A kérdést tehát az indítványozók szerint nem lehet megítélni ezen szabályok megalkotása, illetve a kérdésbe a 12–14 évesekre vonatkozó szabályok belefoglalása nélkül. Az aláírásgyűjtő ív hitelesítését

ezért a kifogás szerint az OVB-nek az Nsztv. 10. § c) pontja alapján meg kellett volna tagadnia.

A kifogás rögzítette, hogy a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének a) pontja alapján a népszavazás tiltott tárgyának minősül, mivel „a 12–14 éves gyermekkorú elkövetők pönalizálása a központi költségvetés, illetve végrehajtás területén (a nyomozási cselekmények lefolytatása, a bírósági eljárások számának növekedése, a büntetés végrehajtásával kapcsolatos apparátus költségei stb.) az állami költségvetésben meghatározott előirányzat biztosítását kívánná.” A kifogás szerint még emellett a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének b) pontja alapján is a népszavazás tiltott tárgyának minősül, ennek indokára azonban a kifogás nem tért ki.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

(...)”

2. Az Nsztv. vonatkozó rendelkezései:

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

(...)

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

(...)”

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 Bizott-

ság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § *h)* pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB határozata ellen beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdése *a)–c)* pontjaiban, illetve a Ve. 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, valamint, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 44.] Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendelkezésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

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

2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés megfelel-e az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében szabályozott egyértelműség kritériumának, mivel a kifogás benyújtói szerint az aláírásgyűjtő ív hitelesítését az OVB-nek az Nsztv. 10. § *c)* pontja alapján meg kellett volna tagadnia, mivel a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek.

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 megál-

lapításakor 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.].

A jelen ügyben benyújtott kifogással és a népszavazásra feltenni kívánt kérdés egyértelműségével összefüggésben az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 22. § *a)* pontja szerint büntetethetőséget kizáró ok a gyermekkor. Ennek megfelelően nem büntethető, aki a cselekmény elkövetésekor tizenegyedik életévét nem töltötte be (Btk. 23. §).

A népszavazásra feltenni kívánt kérdésből egyértelműen megállapítható, hogy a kezdeményező azt szeretné elérni, hogy a Btk. módosításával a büntetethetőséget kizáró gyermekkor felső határát szállítsa le a törvényalkotó 12 évre. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság jelen ügy kapcsán azt állapította meg, hogy a kérdés megfelel az egyértelműség követelményének.

3. Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *a)* pontja alapján a népszavazás tiltott tárgyának minősül-e.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában vizsgálta az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában meghatározott tiltott tárgykör jelentéstartalmát. Az 51/2001. (XI. 29.) AB határozat megállapította, hogy „az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő rendelkezés konkrét törvények, többek között a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvény tartalmát vonja ki a népszavazás jogintézménye alól. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvény az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megjelenő törvényhozási tárgykört jelenti. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *d)* pontjában, valamint a 32/C. § (1) bekezdésében szereplő költségvetés és annak végrehajtása (zárszámadás) fordulat teljes egészében megegyezik az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő kifejezésekkel. A költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van. A költségvetés végrehajtásáról fordulat pedig semmiképpen nem jelenti valamennyi, a költségvetés érvényesítését szolgáló törvény tartalmát, hanem kifejezetten a zárszámadási törvényre utal” (ABH 2001, 392, 394–395.). A határozat értelmében az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő, a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy a kérdésből okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása, illetve ha a kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben sze-

replő egyes kiadásokat. Ugyanitt az Alkotmánybíróság megállapította: „az, hogy a népszavazásra szánt kérdés távoli, közvetett összefüggésben áll valamely tiltott népszavazási tárgykörrel, nem eredményezi a kérdés tiltott tárgykörűvé válását” (ABH 2001, 392, 395.).

Mivel a jelen népszavazási kérdés nem a költségvetési törvény, hanem a Btk. módosítására irányul, a népszavazásra szánt kérdés csak távoli és közvetett összefüggésben áll az Alkotmány 28/C. § (5) a) pontjában meghatározott tiltott népszavazási tárgykörrel, ezért a kifogást az Alkotmánybíróság e vonatkozásban nem találta megalapozottnak.

4. Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének b) pontja alapján a népszavazás tiltott tárgyának minősül-e.

A Gyermekek jogairól szóló 1989. november 20-án elfogadott New York-i egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) – mely hazánkban az 1991. évi LXIV. törvénnyel került kihirdetésre – 1. cikke értelmében gyermek alatt a 18. életévét be nem töltött, illetve más jogszabály folytán nagykorúságot korábban el nem ért személy értendő. Az Egyezmény a részes államok kötelezettségévé teszi olyan legalacsonyabb életkor megállapítását, amelyen alul a gyermekkel szemben bűncselekmény elkövetésének vélelme kizárt [40. cikk 3. a) pont]. Az Egyezmény tehát nem határozza meg konkrétan a büntethetőség alsó korhatárát, csupán azt a kötelezettséget rója a részes államokra, hogy ilyen „legalacsonyabb életkort” meg kell állapítani.

A fiatalkorúság alsó korhatára az európai büntetőjogi rendszerekben is változó képet mutat, a legtöbb európai országban a 14. illetve 15. életév betöltésétől kezdődik a büntetőjogi felelősségre vonhatóság, de előfordul az ettől a korhatártól – lefelé – eltérő szabályozás is.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt a következtetést vont le, hogy a népszavazásra szánt kérdés nem érint hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget, illetve ilyen kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmát, ezért a kifogást e vonatkozásában is elutasította.

5. A kifogás hivatkozik az Alkotmány 8. § (1)–(2), az 54. § (1)–(2), az 55. § (1) bekezdéseinek sérelmére, hogy ti. „az ún. büntethetőségi korhatár leszállítása (...) kifogást tevők álláspontja szerint sérti az emberi méltóságot, azáltal, hogy a kérdés nem határozza meg az ezzel kapcsolatos további elemeket.” Mivel álláspontjuk szerint a kérdést nem lehet megítélni ezen szabályok megalkotása, illetve a kérdésbe a 12–14 évesekre vonatkozó szabályok belefoglalása nélkül, az aláírásgyűjtő ív hitelesítését az Nsztv. 10. § c) pontja alapján az OVB-nek meg kellett volna tagadnia. A kifogást tevők a gyermekkorú elkövetők kriminalizálását „egyébként is elhibázottnak tartják.”

A kifogás alkotmányjogilag értékelhető indokolást nem tartalmaz. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vizsgált kérdés és az Alkotmány hivatkozott rendelkezései között nem állapítható meg értékelhető alkotmányjogi összefüggés. Az érdemi alkotmányjogi összefüggés hiá-

nya pedig az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az indítvány elutasításához vezet. [985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 19/2004. AB határozat, ABH 2004, 312, 343.; 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 843.].

A kifogást tevők azon érve, miszerint „a gyermekkorú elkövetők kriminalizálását elhibázottnak tartják”, alkotmányjogilag ugyancsak nem értékelhető.

6. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kezdeményezésből meghatározható, hogy a kezdeményező a kérdésben tartott eredményes népszavazás eredményeképp milyen joghatás kiváltását kívánja elérni, továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés egyértelműen el tudja dönteni, hogy milyen jogalkotási kötelezettség terheli, és a kérdés nem érint tiltott tárgykört (költségvetést illetve nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget). Eredményes népszavazás esetén a jogalkotóra háruló kötelezettség annak kimunkálása, hogy milyen további módosításokkal együtt illeszti a fenti követelményt a hatályos büntetőjog rendszerébe.

Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a jelen ügyben a kifogást nem találta megalapozottnak, ezért a 137/2011. (VIII. 9.) OVB határozatot helybenhagyta.

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

Budapest, 2011. december 6.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró helyett

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1255/H/2011.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 148. számában.

157/2011. (XII. 9.) 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 147/2011. (IX. 9.) 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.

Magánszemély 2011. augusztus 2-án aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-a szerinti hitelesítés céljából.

Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a munkaidő-beosztás szerinti pihenőnapon végzett munkáért járó bérpótlék mértéke, abban az esetben, ha a munkavállaló nem kap másik pihenőnapot, továbbra se lehessen alacsonyabb a személyi alapbér száz százalékánál?”

Az OVB 2011. szeptember 1-jén megtartott ülésén meghozott 147/2011. (IX. 9.) határozatában (a továbbiakban: OVBh.) megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya a törvényben foglalt formai, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért azt hitelesítette.

Az OVB. a 147/2011. (IX. 9.) határozatát a Magyar Közlöny 2011. évi 104. számában, 2011. szeptember 9-én tette közzé, mely ellen magánszemélyek 2011. szeptember 16-án – a törvényes határidőn belül – kifogást terjesztettek elő. A kifogást tevők álláspontja szerint az OVBh. jogszabálysértő. Az OVB nem hitelesíthette volna az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát, mivel az egyrészt „több kérdést tartalmaz, ezért nem érthetőek, rájuk egyértelmű válasz nem adható”. Másrészt a megjelölt kérdéseket jelenleg hatályos jogszabályok rendezik, és ez a tény a kérdésekből nem derül ki, ezért a kérdések megtévesztik a választópolgárokat. Harmadrészt a kérdésben megjelölt fogalmak a választópolgárok számára nem egyértelműek, többek között „a pi-

henőnap” és a „bérpótlék” csak az egész törvény ismeretében válaszolható meg egyértelműen. A kifogást tevők utaltak az OVB által korábban alkalmazott ún. „egyértelműségi tesztre”, melynek értelmében 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. A kifogást tevők szerint az OVB-nek az Nsztv. 10. § c) pontja és 13. § (1) bekezdése alapján a kérdések hitelesítését meg kellett volna tagadnia. Ezen túlmenően kifogásolták, hogy az OVB határozatképessége jegyzőkönyv hiányában aggálymentesen nem állapítható meg, az egyes kérdéseknél nem ugyanazok a személyek voltak jelen az ülésen, illetve „a határozatok meghozatalánál, azok szövegéből kitűnik, hogy az OVB egyes tagjainál a szükséges és kellő körültekintés, illetve figyelem – az idő múlására tekintettel – már lankadt vagy hiányzott, amelynek elmulasztása – jegyzőkönyv hiányában – nem cáfolható”.

Erre tekintettel a kifogást tevők a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (3) bekezdése alapján kérték az Alkotmánybíróságot, hogy az OVBh-t semmisítse meg, és az OVB-t utasítsa új eljárásra.

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogás vizsgálatát az alábbi jogszabályi rendelkezésekre tekintettel folytatta le:

Az Nsztv. vonatkozó 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 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 az alábbiak szerint megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság – jelen ügyben irányadó – hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjára tekintettel a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás, melynek keretében annak vizsgálatára kerül sor, hogy a kifogás megfelel-e Ve. rendelkezéseinek, és 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.] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogás megfelel a törvényben foglalt előírásoknak, és lefolytatta az érdemi vizsgálatot.

2. Az Alkotmánybíróság a kifogásban foglaltak szerint azt vizsgálta, hogy a kérdés megfogalmazása eleget tesz-e az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében rögzített egyértelműség követelményének.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott a népszavazásra felteni kívánt kérdéssel szemben támasztott egyértelműségi követelménnyel. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az egyértelműség követelményét a népszavazáshoz való jog érvényesülésének alkotmányos garanciájaként értékeli, annak mind a választópolgár, mind pedig a jogalkotó felé meg kell valósulnia. A választópolgárok esetében az egyértelműség követelménye azt jelenti, hogy a feltett kérdés egyértelműen eldönthető legyen, arra „igen”-nel, vagy „nem”-mel lehessen válaszolni. [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 362.; 26/2007. (IV. 25.) AB határozat, ABH 2007, 332, 324.]

Jelen ügyben a kérdés összetett, bonyolultsága révén a választópolgárok számára nehezen értelmezhető. Az alapkérdésen túl abban további feltételtől függő kitétel is szerepel („abban az esetben, ha a munkavállaló nem kap másik pihenőnapot”), mely megnehezíti a kérdés értelmezését. A népszavazásra feltett kérdés tehát nem elégíti ki az Nsztv. 13. §-ában rögzített egyértelműség követelményét.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében rögzített egyértelműség követelményének, ezért az OVB 147/2011. (IX. 9.) határozatát – A Ve. 130. § (3) bekezdés alapján – megsemmisítette, és az OVB-t új eljárásra utasította.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az egyértelműségi követelményre vonatkozóan a kifogást megalapozottnak találta, az abban szereplő további érveket nem vizsgálta.

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

Budapest, 2011. december 6.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró helyett

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1364/H/2011.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 148. számában.

158/2011. (XII. 9.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 152/2011. (IX. 9.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Magánszemély 2011. augusztus 2-án országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-a szerinti hitelesítés céljából. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a munkáltató rendes felmondásának indoka továbbra is csak a munkavállaló képességeivel, a munkaviszonnyal kapcsolatos magatartásával, illetve a munkáltató működésével összefüggő ok lehessen?”

Az OVB megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért a 153/2011. (IX. 9.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) annak mintapéldányát hitelesítette.

2. A kifogást tevők a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-a alapján kifogást nyújtottak be, melyben kérték, hogy az Alkotmánybíróság az OVBh.-t semmisítse meg, és az OVB-t utasítsa új eljárásra.

Az OVBh. a Magyar Közlöny 104. számában, 2011. szeptember 9-én jelent meg. A kifogás 2011. szeptember 16-án, vagyis a törvényes határidőn belül érkezett az OVB-hez.

A kifogást tevők véleménye szerint az OVBh. jogszabálysértő. Az OVB-nek meg kellett volna tagadnia a hitelesítést, mert a népszavazásra feltenni kívánt kérdésben foglaltakat jelenleg hatályos jogszabályok rendezik, és ez a tény a kérdésből nem derül ki, ezért a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműség követelményének, megteveszti a választópolgárokat.

A kifogást tevők szerint továbbá nem egyértelmű a kérdésben szereplő fogalmak jelentése és a felsorolás nem teljes. A kifogást tevők utaltak az OVB által korábban alkalmazott ún. „egyértelműségi tesztre”, melynek értelmében 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. A kifogást tevők szerint az OVB-nek az Nsztv. 10. § c) pontja és 13. § (1) bekezdése alapján a kérdés hitelesítését meg kellett volna tagadnia. Ezen túlmenően kifogásolták, hogy az OVB határozatképessége jegyzőkönyv hiánya miatt aggálymentesen nem állapítható meg, az egyes kérdéseknél nem ugyanazok a személyek voltak jelen az ülésen, illetve „a határozatok meghozatalánál, azok szövegezéséből kitűnik, hogy az OVB egyes tagjainál a szükséges és kellő körültekintés, illetve figyelem – az idő múlására tekintettel – már lankadt vagy hiányzott, amelynek ellenkezője – jegyzőkönyv hiányában – nem cáfolható”.

II.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVBh.-ban, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB határozata ellen beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdése a)–c) pontjaiban, illetve a Ve. 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, valamint, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 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 a kifogást megvizsgálva, azt az OVBh.-val, valamint az OVB ülésén készült jegyzőkönyvvel összevetve, arra a megállapításra jutott, hogy annak érvei nem megalapozottak. Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát jogszerűen hitelesítette, ezért az Alkotmánybíróság az OVBh.-t az abban foglalt indok helyessége tekintettel, azonos indok alapján helybenhagyta.

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

Budapest, 2011. december 6.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró helyett

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1368/H/2011.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 148. számában.

159/2011. (XII. 9.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 153/2011. (IX. 9.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Magánszemély 2011. augusztus 2-án országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-a szerinti hitelesítés céljából. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a munkáltató rendes felmondása esetén a felmondási idő továbbra is legalább 30 nap legyen?”

Az OVB megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért a 153/2011. (IX. 9.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) annak mintapéldányát hitelesítette.

2. A kifogást tevők a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-a alapján kifogást nyújtottak be, melyben kérték, hogy az Alkotmánybíróság az OVBh.-t semmisítse meg, és az OVB-t utasítsa új eljárásra.

Az OVBh. a Magyar Közlöny 104. számában, 2011. szeptember 9-én jelent meg. A kifogás 2011. szeptember 16-án, vagyis a törvényes határidőn belül érkezett az OVB-hez.

A kifogást tevők véleménye szerint az OVBh. jogszabálysértő. Az OVB-nek meg kellett volna tagadnia a hitelesítést, mert a népszavazásra feltenni kívánt kérdésben foglaltakat jelenleg hatályos jogszabályok rendezik, és ez a tény a kérdésből nem derül ki, ezért a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott

egyértelműség követelményének, megteveszti a választópolgárokat.

A kifogást tevők szerint továbbá nem egyértelmű, hogy a kérdésben megjelölt „30 nap” szövegrészen munkanapot vagy naptári napot kell-e érteni, mivel a naptári napok egy részében nincs munkavégzési kötelezettség, illetve nem tudni, a „rendes felmondás” tartalma mit jelent, és hogyan kell értelmezni a „továbbra is” szövegrészt. A kifogást tevők utaltak az OVB által korábban alkalmazott ún. „egyértelműségi tesztre”, melynek értelmében 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. A kifogást tevők szerint az OVB-nek az Nsztv. 10. § c) pontja és 13. § (1) bekezdése alapján a kérdés hitelesítését meg kellett volna tagadnia. Ezen túlmenően kifogásolták, hogy az OVB határozatképessége jegyzőkönyv hiánya miatt aggálymentesen nem állapítható meg, az egyes kérdéseknél nem ugyanazok a személyek voltak jelen az ülésen, illetve „a határozatok meghozatalánál, azok szövegezéséből kitűnik, hogy az OVB egyes tagjainál a szükséges és kellő körültekintés, illetve figyelem – az idő múlására tekintettel – már lankadt vagy hiányzott, amelynek ellenkezője – jegyzőkönyv hiányában – nem cáfolható”.

II.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVBh.-ban, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB határozata ellen beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdése a)–c) pontjaiban, illetve a Ve. 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, valamint, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 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 a kifogást megvizsgálva, azt az OVBh.-val, valamint az OVB ülésén készült jegyzőkönyvvel összevetve, arra a megállapításra jutott, hogy annak érvei nem megalapozottak. Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát jogszerűen hitelesítette, ezért az Alkotmánybíróság az OVBh.-t az abban foglalt indok helyességére tekintettel, azonos indok alapján helybenhagyta.

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

Budapest, 2011. december 6.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró helyett

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1369/H/2011.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 148. számában.

160/2011. (XII. 9.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 155/2011. (IX. 9.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Magánszemély 2011. augusztus 2-án országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-a szerinti hitelesítés céljából. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a munkáltató rendes felmondása esetén a felmondási idő alatt munkavégzés alól felmentett munkavállalót továbbra is átlagkeresete illesse meg?”

Az OVB megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért a 155/2011. (IX. 9.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) annak mintapéldányát hitelesítette.

2. A kifogást tevők a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-a alapján kifogást nyújtottak be, melyben kérték, hogy az Alkotmánybíróság az OVBh.-t semmisítse meg, és az OVB-t utasítsa új eljárásra.

Az OVBh. a Magyar Közlöny 104. számában, 2011. szeptember 9-én jelent meg. A kifogás 2011. szeptember 16-án, vagyis a törvényes határidőn belül érkezett az OVB-hez.

A kifogást tevők véleménye szerint az OVBh. jogszabály-sértő. Az OVB-nek meg kellett volna tagadnia a hitelesítést, mert a népszavazásra feltenni kívánt kérdésben foglaltakat jelenleg hatályos jogszabályok rendezik, és ez a tény a kérdésből nem derül ki, ezért a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműség követelményének, megteveszti a választópolgárokat.

A kifogást tevők szerint hiányzik továbbá a kérdésben szereplő „rendes felmondás” és „átlagkereset” fogalmak egyértelműsége. A kifogást tevők utaltak az OVB által korábban alkalmazott ún. „egyértelműségi tesztre”, melynek értelmében 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. A kifogást tevők szerint az OVB-nek az Nsztv. 10. § c) pontja és 13. § (1) bekezdése alapján a kérdés hitelesítését meg kellett volna tagadnia. Ezen túlmenően kifogásolták, hogy az OVB határozatképessége jegyzőkönyv hiánya miatt agálymentesen nem állapítható meg, az egyes kérdéseknél nem ugyanazok a személyek voltak jelen az ülésen, illetve „a határozatok meghozatalánál, azok szövegezéséből kitűnik, hogy az OVB egyes tagjainál a szükséges és kellő körültekintés, illetve figyelem – az idő múlására tekintettel – már lankadt vagy hiányzott, amelynek ellenkezője – jegyzőkönyv hiányában – nem cáfolható”.

II.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVBh.-ban, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB határozata ellen beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdése a)–c) pontjaiban, illetve a Ve. 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, valamint, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 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 a kifogást megvizsgálva, azt az OVBh.-val, valamint az OVB ülésén készült jegyzőkönyvvel összevetve, arra a megállapításra jutott, hogy annak érvei nem megalapozottak. Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát jogszerűen hitelesítette, ezért az Alkotmánybíróság az OVBh.-t az abban foglalt indok helyességére tekintettel, azonos indok alapján helybenhagyta.

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

Budapest, 2011. december 6.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró helyett

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1370/H/2011.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 148. számában.

161/2011. (XII. 15.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kitzúzésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban 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 458/2009. (XI. 30.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 458/2009. (XI. 30.) OVB határozatában (a továbbiakban: OVBh.) megtagadta a hitelesítését annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának, amelyen a következő kérdés szerepelt: „[e]gyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) 4. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezést – az Országos Választási Bizottság eljárásában, munkaterhére tekintettel – akként módosítsa, hogy a napokban megállapított határidőket munkanapok szerint kell számítani?”.

Az OVB a határozat indokolásában megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai követelményeknek megfelel ugyan, de az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv) 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelményt sérti. Álláspontja szerint nem értelmezhető a kezdeményezésben megfogalmazott az „Országos Választási Bizottság eljárásában” kitétel, mivel nem egyértelmű, hogy az az OVB konkrét aktusára vagy bármely olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely módon a testület érintett. Mindezek alapján pedig az érintett kérdés nem felel meg sem a választópolgári, sem a jogalkotói egyértelműség követelményének.

Az OVBh. a Magyar Közlöny 2009. évi 172. számában, 2009. november 30-án jelent meg. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése szerint az OVB-nek az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet benyújtani. A határozat ellen 2009. december 15-én 0 óra 59 perckor – határidőben – érkezett a népszavazás kezdeményezőitől kifogás. A kifogást tevők az OVBh. megsemmisítését, továbbá az OVB új eljárásra való utasítását kérik. Véleményük szerint az általuk feltett kérdésre egyértelműen, igen-nel vagy nem-mel lehet válaszolni, így az megfelel az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott követelménynek. Emellett arra is hivatkoztak, hogy sem az Nsztv., sem a Ve. nem rendelkezik a

választópolgári, illetve a jogalkotói egyértelműség követelményéről, és ezen egyértelműségi kategóriák jelentését az OVB sem fejtette ki határozatában. Kifogásukban kifejtették továbbá, hogy az Nsztv. 13. § (1) bekezdése kizárólag a nyelvi egyértelműség követelményét fogalmazza meg, „nincs tehát olyan jogi kritérium, amely követelményként határozná meg, hogy a kérdésre csak egyetlen törvényi szabályozást kellene alkotni, illetve, hogy a kérdéssel kapcsolatos határrendelkezéseket is csatolni kellene népszavazási kérdéshez”.

2. 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 hitelesítési 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.].

Az Alkotmánybíróság – az OVB határozatával egyetértve – a kifogást nem találta megalapozottnak, és az OVBh.-t – indokai alapján – helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzétételét az OVBh.-nak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. december 13.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1395/H/2009.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 152. számában.

162/2011. (XII. 15.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kitűzésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban 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 482/2009. (XII. 11.) 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) 482/2009. (XII. 11.) OVB határozatában (a továbbiakban: OVBh.; kihirdetve: 2009. december 11-én a Magyar Közlöny 2009. évi 180. számában) megtagadta a hitelesítését annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának, amelyen a következő kérdés szerepelt: „[e]gyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés alkosson törvényt arról, hogy a polgármester nem lehet országgyűlési képviselő?”.

2. Az OVBh. indokolásában megállapította, hogy a hitelesítésre benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldánya nem felel meg az országos népszavazás, illetve népi kezdeményezés során alkalmazandó aláírásgyűjtő ív tartalmát a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 118. § (3)–(5) bekezdései alapján meghatározó, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek az országos népszavazási kezdeményezésen és az országos népi kezdeményezésen történő végrehajtásáról szóló 11/2008. (III. 1.) ÖTM rendelet (a továbbiakban: R.) mellékletének, mivel a mellékletben található mintától eltérően a táblázat első, sorszámot tartalmazó rovata nem folyamatos számozást tartalmaz.

A kifogást tevők az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérik, mivel – álláspontjuk szerint – az OVBh. több szempontból is jogsértő. Indokolásukban kifejtették, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítését anélkül nem tagadhatta volna meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi. III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § e) pontjára hivatkozással, hogy előzetesen ne jelezte volna az OVB vagy az Országos Választási Iroda a kezdeményezőknek az aláírásgyűjtő ív hibáját, hiánypótlási felhívással egybekötve. Az OVB véleményük szerint a Ve 3. § d) pontjának megsértésével járt el, amikor nem tájékoztatta a kezdeményezőket – még a kérdés hitelesítéséről szóló döntés előtt – az

aláírásgyűjtő ív szerkesztési rendellenességéről, és nem adott lehetőséget a beadvány kicserélésére. Ezen túl arra is hivatkoztak a kifogást tevők, hogy nem szolgálhat a hitelesítés megtagadásának indokául a számítógépes szerkesztés következtében előálló, az ügy érdemét nem érintő formai hiba. Kifogásolták továbbá azt is, hogy az Nsztv. 10. § e) pontja arról rendelkezik, hogy az aláírásgyűjtő ív hitelesítését az OVB akkor tagadja meg, ha az nem felel meg a Ve.-ben foglalt rendelkezéseknek, és a Ve. 118. § (3)–(5) bekezdése nem tartalmazza a „sorszámozást”, tehát ezen sorszámozás hiányában vagy téves sorszámozás esetén is hitelesítenie kell az OVB-nek az aláírásgyűjtő ívet. Véleményük szerint az R. rendelkezéseinek e tekintetben nincs jogi relevanciájuk, de az R. egyébként sem tartalmaz arra vonatkozó utalást, hogy a mellékletben szereplő mintától eltérő sorszámozás kizárja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését.

II.

1. Az Nsztv. vonatkozó rendelkezése:

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

(...)

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

2. A Ve. alkalmazott szabályai:

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

d) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás”

(...)

3. Az R. érintett rendelkezése:

„Melléklet a 11/2008. (III. 1.) ÖTM rendelethez

ALÁÍRÁSGYŰJTŐ ÍV

(...)

	Olvasható családi és utónév	Személyi azonosító	Lakcím	Saját kezű aláírás
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				
6.				
7.				
8.				
9.				
10.				
11.				
12.				
13.				
14.				
15.				

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

(...)

(5) Ha a kifogás elkészített, 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 vizsgálatkor azt az időpontot kell figyelembe venni, amikor az első választási bizottsághoz beérkezett.”

(...)

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

(4) Az aláírásgyűjtő íveken a saját kezű aláírás mellett – az aláírás hitelességének ellenőrzése céljából – fel kell tüntetni a kezdeményező olvasható családi és utónevét, lakcímét, valamint személyi azonosítóját.

(5) Az aláírásgyűjtő ívet az aláírást gyűjtő polgár az aláírásával látja el.”

(...)

„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 helyben hagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

III.

A kifogás az alábbiak szerint megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési 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 kifogás megfelel-e a törvényi feltételeknek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogást a törvényes határidőn belül [Ve. 130. § (1) bekezdés], és a kifogásra előírt tartalmi követelményeknek [Ve. 77. § (2) bekezdés] megfelelően, 2009. december 21-én nyújtották be. Ebből következően a kifogás érdemi elbírálásra alkalmas.

3. Az Alkotmánybíróság a 49/2008. (IV. 22.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a népszavazási kezdeményezésben való részvétel jogának érvényesülését a törvény többek között olyan, az aláírásgyűjtő ívvel szemben támasztott formai előírásokkal biztosítja, amelyek garanciát nyújtanak arra, hogy az aláírásgyűjtő ívet aláíró választópolgár eredményesen támogassa a kérdés országos népszavazásra bocsátását. Ezért különös jelentősége van annak, hogy az aláírásgyűjtő ív a legapróbb részletekig megfelelően a törvény formai előírásainak (ABH 2008, 488, 492.).

A Ve. részletesen meghatározza, hogy mit kell tartalmaznia az országos népszavazás kezdeményezésére szolgáló aláírásgyűjtő ívnek. Az aláírásoknak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük. Az aláírásgyűjtő íveken szerepelnie kell a kezdeményezést támogató választópolgár saját kezű aláírásának és – az aláírás hitelességének ellenőrzése céljából – fel kell tüntetni a kezdeményező olvasható családi és utónevét, lakcímét, valamint személyi azonosítóját. E szabályok meghatározzák azt is, hogy minden egyes aláírásgyűjtő íven szerepelnie kell az aláírásokat gyűjtő személy aláírásának is. Az R. melléklete az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtés során használható aláírásgyűjtő ív mintáját tartalmazza. Az Nsztv. 3. § (1) bekezdése szerint a népszavazás kitűzésére irányuló állampolgári kezdeményezés támogatására a hitelesített mintapéldánnyal megegyező aláírásgyűjtő íveken lehet aláírást gyűjteni. Hasonló rendelkezést tartalmaz a Ve. 118. § (1) bekezdése, amely alapján az aláírásgyűjtést csak a hitelesítési záradékkal ellátott aláírásgyűjtő ív másolatával lehet megkezdeni. E rendelkezésekből következően az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát olyan formában kell benyújtani hitelesítésre, hogy az alkalmas legyen az aláírásgyűjtésre.

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven szerepel az országos népszavazásra feltenni kívánt kérdés, a kezdeményezést támogató választópolgár saját kezű aláírásának, családi és utónevének, lakcímének, valamint személyi azonosítójának sora, illetve fel van tüntetve az aláírást gyűjtő személy aláírásának helye is. Az Alkotmánybíróság az 58/2011. (VI. 30.) AB határozatában – amelyben arról foglalt állást, hogy a népszavazási kezdeményezés törvényességét érinti-e az a tény, hogy a hitelesítést kérő táblázata az R. szerinti mintában szereplő 15+1 sor helyett 20+1 soros – kifejtette, hogy „az OVB-hez hitelesítés céljából benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldányának az R. mellékletében közzétett mintától való formai eltérése érdemben nem befolyásolta az ív hitelesíthetőségét” (ABK 2011. június, 569, 572.). Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának vizsgálata kapcsán megállapítható, hogy az mindössze annyiban tér el az R. mellékletében meghatározott mintától, hogy a táblázat első, sorszámot tartalmazó rovata nem folyamatos számozást tartalmaz, ami kizárólag formai, a konkrét ügyben a kezdeményezés törvényességét nem érintő eltérés.

Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel megállapította, hogy az OVBh.-ban kifejtett indokok alapján nincs helye az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítése megtagadásának.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megsemmisítette a 482/2009. (XII. 11.) OVB határozatot, és új eljárás lefolytatására utasította az Országos Választási Bizottságot.

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

Budapest, 2011. december 13.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1425/H/2009.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi . számában.

163/2011. (XII. 15.) 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 171/2011. (IX. 26.) OVB határozatát helybenhagyja.

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

I n d o k o l á s

1. Magánszemély 2011. szeptember 12-én országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-a szerinti hitelesítés érdekében.

Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a bírók teljes körű, az ítéletek tartalmára is kiterjedő ítélkezési tevékenységével összefüggő személyes felelősségét visszaállítsák, és azt a bírói szervezettől független eljárási és szervezeti keretek között bírálják el?”

Az OVB a 171/2011. (IX. 26.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését megtagadta.

Az OVB a határozat indokolásában kifejtette, hogy a kezdeményezés a bíró feladatának ellátásával kapcsolatban olyan súlyos szankciót helyez kilátásba, amely a bírói függetlenség Alkotmány 50. § (3) bekezdésében rögzített elvével összeegyeztethetetlen. Az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben választópolgár által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye.

Az OVB e mellett megállapította azt is, hogy a kezdeményezésben foglalt kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének. Az egyértelműség követelménye azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megvála-

szolhatónak 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. Az OVB álláspontja szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés alapján nem derül ki, hogy a „személyes felelősség” megállapításának milyen elvek mentén, milyen szabályok és feltételek szerint lehetne helye, nem világos továbbá az „ítéletek tartalmára kiterjedő” kifejezés tartalma sem.

Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését ezért az OVB – az Nsztv. 10. § b) és c) pontjaira figyelemmel – megtagadta.

A 171/2011. (IX. 26.) OVB határozat a Magyar Köz-
löny 2011. évi 110. számában, 2011. szeptember 26-án jelent meg. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése szerint az OVB-nek az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet benyújtani. A határozat ellen 2011. október 11-én – határidőben – érkezett a népszavazás kezdeményezőjétől kifogás.

A kifogást tevő szerint az OVBh. jogszabálysértő, hiszen a népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdés a bírói függetlenséget – „az alkotmányos egyenlőség alapelvé”, az egyenlő felelősségi szabályok miatt – nem sérti. A kifogást tevő rögzíti továbbá, hogy a feltenni kívánt kérdés egyértelmű és közérthető. Mindezek alapján kéri, hogy az Alkotmánybíróság az aláírásgyűjtő ív hitelesítésére kötelezze az OVB-t.

2. 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. 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. Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

Az OVB határozatával egyetértve az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, és az OVBh.-t helyes indokai alapján helybenhagyta.

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

Budapest, 2011. december 13.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon 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.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1515/H/2011.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 152. számában.

164/2011. (XII. 20.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában – *dr. Bragyova András*, *dr. Holló András* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Dienes-Oehm Egon*, *dr. Paczolay Péter*, *dr. Pokol Béla*, *dr. Szalay Péter* és *dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény közjogi érvénytelenség miatt alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett – magánszemélyektől, jogi személyektől, köztük egyházaktól – a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény (a továbbiakban: Ehtv.) egésze, illetve egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Az Alkotmánybíróság a tárgyi azonosságra 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 az indítványokat egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

2. A törvény egészének alkotmányellenességét állító és megsemmisítését kérő indítványok elsősorban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 7. §-ának, 19. § (3) bekezdés *b)* pontjának, 20. § (2) bekezdésének és 36. §-ának sérelmére hivatkoztak; a törvény egyes rendelkezéseivel összefüggésben szintén az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, valamint 57. § (1) és (5) bekezdésének, 60. §-ának, illetve 70/A. §-ának sérelmét állították.

2.1.1. Több indítvány azt állította, hogy az Ehtv. megalkotására az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, 19. § (3) bekezdésének *b)* pontjával és 20. § (2) bekezdésével ellentétesen került sor, azáltal, hogy a törvényhozási eljárás során garanciális házsabályi rendelkezést sértettek. Az indítványok szerint a T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtása ellentétes volt a Magyar Köztársaság Országgyűlésének házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY. határozat (a továbbiakban: Házsabály) 107. §-ának (1) bekezdésével.

A 2011. július 8-án T/3507/90. számon benyújtott egységes javaslat ugyanis még azt tartalmazta, hogy az egyházak nyilvántartásba vételével kapcsolatos kérelemről a bíróság dönt; az átmeneti rendelkezések pedig akként szóltak, hogy a törvény hatályba lépését követő harminc napon belül valamennyi, korábban egyházként nyilvántartásba vett szervezet, amennyiben a törvényi feltételeknek megfelelő, kezdeményezheti a bíróságnál egyházként történő bejegyzését, vagy alanyi jogon bejelentheti az egyesületre vonatkozó törvény szerinti nyilvántartásba vételhez szükséges adatokat. A zárószavazás előtti módosító javaslat – állításuk szerint – a gyakorlatban átírta a törvényszöveget, miközben a zárószavazás előtti módosítás lényege a „koherenciazavar” elhárítása, nem pedig az általános vitában, részletes vitában, bizottsági vitákban megvitatott és megszavazott törvényjavaslat gyökeres átalakítása. Az in-

dítványok úgy érvelnek, hogy ezzel a megoldással lényegében az országgyűlési képviselők nem teljesítették az Alkotmányban előírt feladatukat, hiszen olyan törvényt fogadtak el, amelynek tartalmát nem is ismerhették, azt meg sem vitathatták, ezzel az eljárással pedig sérült alkotmányos rendünk alapja, a demokratikus jogállamiság is, aminek alapvető eleme, hogy a demokratikusan választott legfelsőbb népképviselői szerv alkotja meg a törvényeket. Kiemelték: a törvényalkotásra vonatkozó szigorú eljárási szabályok (a Házsabály is) azért vannak, hogy valamennyi képviselőnek legyen lehetősége érdemben részt venni a törvényhozásban, ami nem csak a szavazást jelenti, hanem az előterjesztett javaslat érdemi megvitatásának lehetőségét, a javaslattal kapcsolatos érvek és ellenérvek kifejtését, megismertetését a döntést hozó testület többi tagjával. Mindezekből az indítványozók azt a következtetést vonják le, hogy ha a törvényjavaslat érdemi megvitatásának lehetősége az eljárási szabályok megsértése miatt elmarad, akkor ez valójában a törvényhozói hatáskör kiüresedését jelenti, így pedig a döntés közjogilag érvénytelen még akkor is, ha a javaslatot megszavazták.

2.1.2. Több indítványozó szintén az Ehtv. közjogi érvénytelenségének megállapítását kérte azon az alapon, hogy az Alkotmány 36. § szerint a Kormány kötelessége, hogy feladatának ellátása során együttműködjön az érdekelt társadalmi szervezetekkel, azonban az Ehtv.-vel kapcsolatban egyeztetésre nem kerülhetett sor, mivel a törvényjavaslatot nem a Kormány nyújtotta be, hanem országgyűlési képviselők; ezért a kérdésben az érdemi vita elmaradt, az egyházakat mellőzték a törvény előkészítéskor.

2.1.3. A kellő felkészülési idő hiányát jelenti és ezáltal az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti több indítvány szerint az, hogy az egyház nyilvántartásba vételére irányuló eljárás alapjaiban tér el a korábbi eljárási rendtől, radikális változást jelent, és az új követelmények teljesítése hátrányosan érinti a hatályba lépésekor működő egyházakat, azokat ugyanis nemcsak a jövőben, a törvény hatályba lépése után megalapított egyházakat érintik, hanem megköveteli a bejegyzett egyházak újraalapítását is [vö. 28/2005. (VII. 14.) AB határozat, 51/2010. (IV. 28.) AB határozat]. Ezzel kapcsolatban külön is kifogásolják, hogy az Ehtv. 34. §-a alapján a miniszternek kell kiadni az egyházak nyilvántartásának ügyviteli szabályait, a nyilvántartásba vétel iránti kérelem részét képező formanyomtatványok tartalmi kellékeit, valamint a nyilvántartással kapcsolatos eljárásban szakértőként való közreműködés szabályait; ezért az érintetteknek lehetőségük sincs arra, hogy kellő időben megismerjék ezeket a rendeleteket, és ennek figyelembevételével hozzák meg döntésüket.

2.1.4. Az indítványozók a törvény megsemmisítését arra hivatkozással is kérik, hogy a törvény szabályozási rendszere az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) a következő megállapításai fényében egészében ellentétes az Emberi Jogok Európai Egyezményével (a továbbiakban: Egyezmény), és ezen keresztül az Alkotmánynak – a nemzetközi jog és a belső jog összhang-

ja biztosításának kötelezettségét előíró – 7. § (1) bekezdésével:

Az Egyezményben foglalt jogok korlátozását megvalósító jogszabálynak megfelelő módon hozzáférhetőnek és előreláthatónak kell lennie a hatásait tekintve, ami azt jelenti, hogy megfelelő pontossággal kell megfogalmaznia az alkalmazandó szabályokat, annak érdekében, hogy az érintettek igazodni tudjanak a jogszabály előírásaihoz, annak megfelelően alakíthassák lépéseiket [The Sunday Times v. the United Kingdom (no. 1), 1979. április 26., Series A no. 30, p. 31, 49 §.]

Az Egyezmény 9. cikkében foglalt vallásszabadsághoz való jog súlyos és aránytalan korlátozását valósítja meg az Ehtv. az indítványozó szerint azáltal, hogy egyrészt intézményesíti a vallási tanítások, hitelvek állami, hatósági mérlegelését; másrészt – például a 20 éves egyesületi formában történő működés megkövetelésével – lényegesen megnehezíti azt, hogy az egy vallási közösség egyházi jogi személlyé válhasson; harmadrészt – az Egyezmény 14. cikkét is sértően – diszkriminatív, hogy a törvényalkotó objektív és átlátható szempontrendszer alapulvétele nélkül az egyházak egy részét a törvény erejénél fogva elismeri, míg más részüknél megköveteli az „újraalapítást”. Ezekhez képest a Bíróság szerint az állam semlegességre és pártatlanságra irányuló kötelezettsége összeegyeztethetetlen bármely olyan hatáskörrel, amely alapján az állam vallási hittételek legitimitását (megengedhetőségét, jogosságát) mérlegeli, továbbá a vallásszabadsággal ellentétes, ha az állam az egyházak újraregisztrációja során olyan közösségektől vonja meg az egyházi jogállást, melyek korábban nem kerültek összeütközésbe a törvénnyel [The Moscow Branch of the Salvation Army kontra Oroszország ügy, no. 72881/01 (Sect. 1), ítélet, 2006. október 5., ECHR 2006-XI., 58. §., 76–98. §.]; a jogilag elismert vallási közösségek létrehozatalának korlátozása beavatkozás az érintettek vallásszabadsághoz való jogába [Metropolitan Church of Bessarabia és mások kontra Moldávia ügy, no. 45701/99, ECHR 2001-XII), 105. §.]; az még elfogadható, hogy egy vallásos közösség az állami elismerésre kivételes körülmények között 10 évet várjon, ha újonnan alapított és ismeretlen vallási közösségről van szó, a 20 éves várakozási idő azonban túlzó, továbbá, ha az állam olyan keret szabályozást valósít meg a vallásos csoportok állami elismerését tekintve, amelyhez egy speciális státusz kapcsolódik, akkor minden vallási csoportnak tisztességes esélyt kell biztosítania, hogy ezt a státuszt megszerezze, és a kritériumrendszer nem alkalmazható diszkriminatív módon [Religionsgemeinschaft Der Zeugen Jehovas és mások kontra Ausztria ügy, no. 40825/98, ítélet, 2008. július 30., 92. §.]

Az indítványozók szerint sérti az Egyezmény 6. cikkének (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás követelményét és 13. cikkét, hogy az Ehtv. által intézményesített nyilvántartásba vételi eljárás folyamán az érintetteknek nincs lehetőségük arra, hogy ügyükben független és pártatlan bíróság hozzon határozatot, az Ehtv. semmiféle jogorvoslati lehetőséget nem biztosít. A Bíróság joggyakorla-

ta szerint a vallási közösségek egyházi jogi státuszának elismerésére irányuló nyilvántartásba vételi eljárás tárgya az Egyezmény értelmében „polgári jogi igénynek” számít (mivel az érintett vallási közösség a nyilvántartásba vételi eljárás következtében válik az állam által elismert egyházi jogi személlyé), és ezáltal az Egyezmény 6. cikkének (1) bekezdése védelme alá esik; így minden vallási közösség jogosult az állam által létrehozott nyilvántartásba vételi eljárás kezdeményezésére, és hasonlóképpen joga van arra, hogy jogi személyisége kérdésében döntsnek [Religionsgemeinschaft Der Zeugen Jehovas és mások kontra Ausztria ügy, no. 40825/98, ítélet, 2008. július 30., 107–108. §.]

2.1.5. Az egyik indítványozó szerint az Ehtv. az ún. „biznisz egyházak” kiszűrése érdekében a kollektív bünyesség elvét alkalmazza, ami sérti az ártatlanság vélelmét, mivel törvényes eljárás nélkül fosztja meg azokat szerzett jogaitól (ez ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésével), miközben a vádlónak kellene bizonyítania az állítás megalapozottságát, nem pedig a vádlottnak.

2.2. Az Ehtv. egyes rendelkezéseit az indítványok a következő összefüggésekben támadták:

2.2.1. Az Ehtv. 7. § (1)–(2) bekezdése nincs összhangban az Ehtv. 14. § (3) bekezdésével, keverednek az egyház létesítésének szabályai az egyesület alapításával, ami az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő normavilágosság sérelmét eredményezi.

2.2.2. Az Ehtv. 11. § (1) bekezdés második mondata, amely szerint az egyesület egyházként történő elismeréséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, az indítványozók szerint sérti az Alkotmány 60. §-át, 57. § (1) és (5) bekezdését. Az Alkotmánynak ugyanezekkel a rendelkezéseivel ellentétes az Ehtv. 33. §-a és melléklete.

Az indítványozók előadják, hogy sérti az állam és egyház elválasztásának követelményét [Alkotmány 60. §], hogy az Országgyűlés mérlegelheti az egyházkénti nyilvántartásba vétel feltételeinek meglétét, így a benyújtott hitelveket, ráadásul – adott esetben, szükség szerint – politikai konszenzusra kell jutni a minősített többség megszerzéséhez.

Ez a megoldás az egyházak státuszának elismerését közvetlenül rendeli alá pártpolitikai szempontoknak, politikai játszmáknak és mindenekelőtt a kormánypártok érdekeinek. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével ellentétes, hogy nincs szabályozva, hogy az Országgyűlés a beterveztést követően milyen formában és milyen határidővel köteles a vallási közösség nyilvántartásba vételéről határozni, az egyházkénti nyilvántartásba vételnek az Országgyűlés döntési jogkörébe utalása pedig megfosztja a jogorvoslat lehetőségétől [Alkotmány 57. § (5) bekezdés] a kérelmezőt. Az indítványozók hozzátézik: sérti a jogbiztonság, a törvény előtti egyenlőség és a hatalmi ágak elválasztásának elvét, hogy az Országgyűlés nem csak szabályokat és feltételeket foglal törvénybe, hanem egyes egyházakat törvényben nevesít, miközben másokat megfoszt a jogállá-

suktól és kétharmaddal tesz visszaminősíthetővé: a törvényhozó ugyanis egyedi ügyekben nem dönthet az általa alkotott törvény alkalmazásáról, ráadásul az egyházkénti elismerés a törvényi feltételeknek való megfelelés esetén is ki van szolgáltatva az Országgyűlés pillanatnyi létszámarányának és szubjektív döntésének.

2.2.3. Több indítvány szerint az Ehtv. 14. §-a, 15. § (1) bekezdésének *a)* és *c)* pontja, 16. § (1) és (4) bekezdése, valamint 17. §-a sértik az Alkotmány 60. §-át, 2. § (1) bekezdését, továbbá 57. § (1) és (5) bekezdését. Az indítványok az alkotmányellenességet az alábbi érvekkel indokolják:

A szabályozás ellentétes az Alkotmány 60. §-ával, mivel nem egyenlők az egyházalapítás feltételei, és nem független az eljáró fórum (politikai döntéshozók), a nyilvántartásba vételkor pedig tartalmi szempontokat is vizsgálni kell (hitvallás, rítus stb.), amelyekben mind a döntés objektív megalapozása, mind az esetleges elutasítás cáfolata lehetetlen – az Ehtv. intézményesíti a vallási tanítások, hitelvek elfogadhatatlan állami, hatósági cenzúráját, felülvizsgálatát, ami sérti a vallási ügyekben eljáró állam semlegességének követelményét. Az indítványok idézik a 4/1993. (II. 12.) AB határozatot, többek között, hogy „az államnak vallási és a lelkiismereti meggyőződésre tartozó más kérdésekben semlegesnek kell lennie” (...) „az államnak az egyházakat egyenlőként kell kezelnie. Mivel az állam éppen azokban a tartalmi kérdésekben nem foglalhat állást, amelyek a vallást vallássá teszik, a vallásról és egyházzal csak elvont, minden vallásra vagy egyházra egyaránt alkalmazható keretszabályokat alkothat, amelyek révén ezek a semleges jogrendbe illeszkednek, s tartalmi kérdésekben a vallások és egyházak önértelmezésére kell hagyatkoznia. Ezért a vallásszabadságnak csakis nem-vallási, s így nem specifikus, hanem mindenkire, illetve bármely más készletéből fakadó, de hasonló cselekvésre is érvényes korlátjai lehetnek.” Ehhez képest az Ehtv. ugyan meghatározza, mi tekinthető vallási tevékenységnek, azonban igencsak önkényesen, elnagyoltan, jogilag objektíven nehezen megfogható és értelmezhető konjunktív feltételek alkalmazásával írja körül a vallási tevékenység fogalmát (6. §), ami csak fokozza a visszaélés lehetőségét és az önkényes jogalkalmazás komoly veszélyével jár. Az Ehtv. jelen formájában nemcsak a nyilvánvalóan visszaélésszerű egyházalapítás kiszűrését, hanem koherens, szilárd vallási eszmerendszerrel rendelkező egyházak kirotálását is lehetővé teszi homályos szempontok alapján.

Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő normavilágosság követelményének sérelmét jelenti, hogy az Ehtv. 14. § (3) bekezdésének *f)* pontja, illetve 15. § (1) bekezdésének *c)* pontja alapján nem lehet megállapítani, hogy hány tag nyilatkozatára van szükség a kérelem benyújtásához: elégséges-e az említett ezer tagé, vagy valamennyi, adott esetben több (minden) tag nyilatkozatára szükség van. Nem lehet továbbá értelmezni, hogy miután a kérelmet az egyesület (mint jogi személy) nyújthatja be, miért kell a tagoknak nyilatkoznuk; illetve, hogyan lehet akár csak ezer, adott esetben több tízezer tagnak az egyesület működésének az

Alaptörvénnyel és a jogszabályokkal való összhangról felősségteljesen nyilatkoznia.

Az egyházi jogállás megszerzésével kapcsolatos önkényességet növeli, hogy a miniszter a benyújtó egyház kérelmének Országgyűlés elé terjesztését megelőzően szakértőt rendelhet ki a törvényben foglalt vallási tevékenységgel kapcsolatos feltételek fennállása megállapításának (hitvallás megfelelésének) tisztázására – amire nem is lehet szakértő alkalmas –, ráadásul a kérelmezőnek nincs ilyen joga; továbbá a miniszter megteheti, hogy – bár a vallási közösség megfelel a törvény által szabott feltételeknek – akár jelentős, az érintettek számára súlyos joghátrányt okozó késéssel terjeszti, vagy sosem terjeszti a kérelmet az Országgyűlés elé, ha pedig úgy ítéli meg, hogy a kérdéses vallási közösség nem felel meg a törvényben foglalt kritériumoknak, döntése ellen nincs helye jogorvoslatnak, illetve a szakértői vélemény megtámadására sincsen lehetőség. Ugyanígy nincs jogorvoslat az egyházkénti elismerést tiltó körülményként nevesített, gyakorlatilag mérlegelési körbe tartozó döntésként működő „nemzetbiztonsági kockázat” megállapítása ellen. Mindez az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdésének sérelméhez vezet.

2.2.4. Az indítványok támadták az Ehtv. 31. §-át is, a normavilágosság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] sérelme alapján, különösen azért, mivel a nyilvántartásba vétel iránti kérelmeket 2012. január 1-je után lehet benyújtani, így nem világos, hogy a Kormány kivel, illetve hogyan köthet „az e törvény alapján egyháznak nem minősülő, közfeladatot ellátó szervezetekkel” megállapodást „legkésőbb 2011. december 31-éig”, nem ad választ tehát a rendelkezés arra a kérdésre, mi lesz a meglévő érvényes megállapodásokkal.

2.2.5. Az indítványok szerint az Ehtv. 36. §-a sérti Alkotmány 2. § (1) bekezdését és 60. §-át:

A normavilágosság és jogbiztonság sérelmét eredményezi, hogy az Ehtv. átmeneti rendelkezésekből nem állapítható meg, hogy a ma működő egyházi jogi személyeknek mit kell teljesíteniük ahhoz, hogy tovább folytathassák hitéleti tevékenységüket: milyen tartalmú nyilatkozatot, illetve bejelentést hová kell küldeni, mikor (2011. december 31-ig vagy kifejezetten ez után), ugyanakkor mindezek elmulasztása esetén az egyház a törvény alapján – meghatározatlan időpontban – jogutód nélkül megszüntetésre kerül, a szervezet vagyona pedig a Magyar Állam tulajdonába kerül. A törvény hatálybalépésétől kezdődően általános jogutódlásról nem lehet beszélni, mivel csak ezt követően kerülhet sor az Országgyűlés döntésére. Különösen is bizonytalan, hogy az egyházi jogi személyek által ellátott közfeladatokhoz hozzárendelt intézményeknek mi lesz a sorsa, és milyen módon és feltételekkel működhetnek tovább, miközben ez a kérdés minden egyes feladatnál eltérő megoldásokat igényelne, mert például közoktatási intézmény fenntartói jogát tanítási év közben nem lehet átadni, míg egyházi felsőoktatási intézmény fenntartói jogát csak és kizárólagosan egyházi jogi személy láthatja el.

A lelkiismereti és vallásszabadságot sérti, hogy az Ehtv. egyesületté történő visszaminősülésre kényszerít több

száz – 1991. előtt bejegyzett, de 1000 fő tagsággal nem rendelkező, vagy 1991. után bejegyzett olyan – egyházat, amelyek éppen az új törvény elvárásainak megfelelően eddig elsődlegesen hitéleti, vallási tevékenységet folytattak, és másodlagosan jelentős részük még közfeladatokat (oktatás, szociális, prevenciós, kulturális stb. feladatot) is ellátott. Az egyesületekre vonatkozó jogszabályok nem tartalmaznak olyan szabályokat, amelyek egyházi tevékenységre vonatkoznának (istentiszteletek tartásának, adományok gyűjtésének, az evangélium nyilvános – közterületen, oktatási intézményben, börtönben, kórházban, fogyatékosokat ellátó intézményben – hirdetésének joga; a lelkészek jogai, az egyházi személy munkajogi státusza, a lelkész-képzés lehetőségei, közintézmények működtetésének lehetősége, adózási feltételek és jogok), ezért az egyesületté átminősülő egyházak diszkriminálódnak, ellehetetlenülnek. A törvény a jogállásukat féltő egyházakat – ha azt meg akarják tartani – beolvadásra kényszeríti más egyház keretébe, ami a szabad vallásgyakorlás sérelméhez vezet. A „külön törvény szerinti nyilvántartásba vétel”, mint az egyesületté válás feltétele bizonytalan hivatkozás, ugyanakkor annak elmulasztása jogutód nélküli megszűnéssel és vagyonszereléssel (elkobzással) jár.

A jogbiztonság sérelmét eredményezi az indítványozók szerint az is, hogy az Ehtv. nem rendelkezik a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény „sorsáról”, hatályon kívül helyezéssel.

2.2.6. Az indítványok továbbá az Ehtv. 11. § (4)–(5) bekezdésének alkotmányellenességét állították és megsemmisítését kérték az Alkotmány 60. § sérelmére hivatkozással, de az alkotmányellenesség okát részletesen nem fejtették ki.

3. Az Alkotmánybíróság az Ehtv. elfogadását kifogásoló indítványokkal kapcsolatban kikérte az Országgyűlés elnökének véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

„19. § (1) A Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve az Országgyűlés.

(3) E jogkörében az Országgyűlés

(...)

b) törvényeket alkot;

(...)”

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

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

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

(...)

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

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

(2) Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más lelkiismereti meggyőződés szabad megválasztását vagy elfogadását, és azt a szabadságot, hogy vallását és meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon akár egyénileg, akár másokkal együttesen nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthassa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolhassa vagy taníthassa.

(3) A Magyar Köztársaságban az egyház az államtól elválasztva működik.”

„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.”

2. Az Ehtv. érintett rendelkezései:

„6. § (1) E törvény alkalmazásában vallási tevékenység olyan világnézethez kapcsolódó tevékenység, mely természetfelettire irányul, rendszerbe foglalt hitelvekkel rendelkezik, tanai a valóság egészére irányulnak, valamint az erkölcsöt és az emberi méltóságot nem sértő sajátos magatartás követelményekkel az emberi személyiség egészét átfogja.

(2) Önmagában nem tekinthető vallási tevékenységnek a

- a) politikai és érdekérvényesítő;
- b) pszichikai vagy parapszichikai;
- c) gyógyászati;
- d) gazdasági-vállalkozási;
- e) nevelési;
- f) oktatási;
- g) felsőoktatási;
- h) egészségügyi;

i) karitatív;

j) család-, gyermek- és ifjúságvédelmi;

k) kulturális;

l) sport;

m) állat-, környezet- és természetvédelmi;

n) hitéleti tevékenységhez szükségesen túlmenő adatkezelési;

o) szociális

tevékenység.”

„7. § (1) Az egyház, vallásfelekezet, vallási közösség (a továbbiakban: egyház) azonos hitelveket valló, természetes személyekből álló, önkormányzattal rendelkező, autonóm szervezet, mely elsődlegesen vallási tevékenység gyakorlása céljából működik. E törvény alkalmazása során egyháznak minősülnek a vallásfelekezetek és vallási közösségek is.

(2) Az azonos hitelveket valló, Magyarországon lakóhellyel rendelkező cselekvőképes természetes személyek vallásuk gyakorlása céljából egyházat hozhatnak létre.”

„11. § (1) Az egyház jogi személy, amely jogalanyiságát nyilvántartásba vétellel nyeri el. Az egyesület egyházként történő elismeréséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(...)

(4) Az egyes belső egyházi jogi személyeket az egyházzal való kapcsolattartásért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) az egyház egészének vagy legfőbb szervének képviselője kérelmére külön nyilvántartásba veszi. A nyilvántartás a belső egyházi jogi személyeket az adott egyház szerveiként tünteti fel.

(5) A (4) bekezdésben nem említett, más belső egyházi jogi személyek jogi személyiségét az egyház egészének, illetve legfőbb szervének, vagy az adott jogi személy közvetlen felettes egyházi szervének a miniszternél bejelentett képviselője, belső rendje szerint erre feljogosított tisztségviselője igazolja.”

„14. § (1) Az egyház nyilvántartásba vételére irányuló kérelmet (a továbbiakban: kérelem) a vallási tevékenységet is végző egyesület képviselője a miniszterhez nyújtja be.

(2) A törvény mellékletében szereplő egyházakat a miniszter e törvény 33. § (1) bekezdésében meghatározott módon veszi nyilvántartásba. Az e törvény melléklete tartalmazza az Országgyűlés által elismert egyházakat.

(3) Az egyház nyilvántartásba vételére irányuló kérelem akkor nyújtható be, ha

a) az egyesület elsődlegesen vallási tevékenységet végez;

b) tanításának lényegét tartalmazó hitvallással és rítussal rendelkezik;

c) legalább húsz éve, szervezett formában, egyesületként működik Magyarországon. Az időtartamba beszámít az e törvény hatálybalépése előtt egyházként történő működés is;

d) az alapszabályát, létesítő okiratát, belső törvényét, szervezeti és működési szabályzatát vagy azoknak megfelelő más szabályzatot elfogadta;

e) a szervezet az ügyintéző és képviseleti szerveit megválasztotta, vagy kijelölte;

f) tagjai nyilatkoznak arról, hogy az általuk létrehozott szervezet tevékenysége nem ellentétes az Alaptörvénnyel, jogszabályba nem ütközik, valamint nem sérti más jogait és szabadságát.

15. § (1) Az egyházi nyilvántartásba vételre irányuló kérelemhez csatolni kell

a) tanításának lényegét tartalmazó hitvallását vagy legfőbb vallási tanainak összefoglalását;

b) annak igazolását, hogy a szervezet 14. § (3) bekezdésének c) pontjában meghatározott idő óta működik;

c) a legalább ezer természetes személy tag nevét, magyarországi lakóhelyét, aláírását tartalmazó aláírási ívet;

d) az alapszabályát, létesítő okiratát, belső törvényét, szervezeti és működési szabályzatát vagy azoknak megfelelő más szabályzatot, legfőbb szervének alakuló üléséről felvett jegyzőkönyvet és az erről készült jelenléti ívet, valamint a székhely használat jogcímét igazoló okirat másolatát;

e) a szervezet ügyintéző és képviseleti szervei tagjai személyazonosításra alkalmas adatait;

f) tagjai nyilatkozatát arról, hogy az általuk létrehozott szervezet tevékenysége nem ellentétes az Alaptörvénnyel, jogszabályba nem ütközik, valamint nem sérti más jogait és szabadságát;

g) képviseleti szerve nyilatkozatát arról, hogy elnevezése, jelképrendszere, szertartásrendje a már nyilvántartásba vett egyház nevével, jelképrendszerével, szertartásrendjével nem azonos vagy összetéveszthető;

h) legalább 5 éves egyszerűsített beszámolót vagy egyszerűsített éves beszámolót, vagy azzal egyenértékű beszámolót;

i) a személyi adat- és lakcímnnyilvántartó hatóság által kiadott, a benyújtott adatok valóságáról szóló igazolást.

(2) Az egyház nyilvántartásba vételére irányuló kérelmet benyújtó személynek saját személyazonosító adatait is meg kell adnia a kérelemben.

(3) A benyújtott kérelemben feltüntetett adatok valóságáért a kérelmező büntetőjogi felelősséggel tartozik.

(4) A nyilvántartás az alábbi adatokat tartalmazza:

a) nyilvántartási szám;

b) az egyház neve, esetleg rövidített neve, illetve a köznyelvben meghonosodott elnevezése;

c) az egyház székhelye;

d) az egyház képviselőjének neve, lakóhelye és a képviselet módja;

e) az egyház, címerének és lógójának tartalmi leírása.

(5) A nyilvántartásba szükség szerint bejegyzendő adatok:

a) létesítő okirat módosítása esetén

a) a létesítő okirat módosításának időpontja,

b) a módosítás nyilvántartásba vételéről szóló határozat száma, jogerőre emelkedésének napja.

16. § (1) Amennyiben az egyesület a 14. §-ban foglalt feltételeknek megfelel, a miniszter az egyház nyilvántar-

tásba vételére irányuló kérelmet az Országgyűlés elé terjeszti.

(2) A nyilvántartásba bejegyzett adatok változását – a változástól számított tizenöt napon belül – a miniszternek kell bejelenteni.

(3) A miniszter a nyilvántartásba vételi kérelmet elutasítja, ha a 14. §-ban foglalt feltételek nem állnak fenn. A feltételek hiánya esetén a nyilvántartásba vételi kérelemlről az Országgyűlés nem dönt.

(4) A 14. §-ban foglalt feltételek teljesítése mellett sem jegyezhető be egyházként olyan közösség, amellyel szemben működése során az illetékes állami szerv nemzetbiztonsági kockázatot állapított meg.

(5) Ha a nyilvántartásba vételi kérelmet elutasító döntés közlését követően nyolc napon belül ismételten kéri az egyház nyilvántartásba vételét, az elutasításhoz fűződő jogkövetkezmények nem alkalmazhatóak, és a korábbi eljárás során benyújtott okiratok egy alkalommal ismételten felhasználhatók. A határidő elmulasztása miatt igazolásnak nincs helye.

(6) Az egyház nyilvántartásba vételének elutasítása esetén, a bejegyzési kérelem egy éven belül ismételten nem terjeszthető elő.

(7) Belső egyházi jogi személy nyilvántartásba vételére, valamint a nyilvántartásba bejegyzett adatok változására az egyház nyilvántartásba vételére vonatkozó szabályokat az alábbi eltérésekkel kell alkalmazni:

a) a nyilvántartásba vétel az egyház egészének, illetve legfőbb szervének vagy az adott jogi személy közvetlen felettes egyházi szervének képviselője kérelmére történik;

b) a nyilvántartás az egyház nyilvántartási száma alatt történik;

c) a miniszter a nyilvántartásba vétel iránti kérelmet kizárólag formai szempontból vizsgálja.

17. § A miniszter a benyújtó egyház kérelmének Országgyűlés elé terjesztését megelőzően, külön jogszabályban meghatározott feltételek alapján szakértőt rendelhet ki a törvényben foglalt vallási tevékenységgel kapcsolatos feltételek fennállása megállapításának tisztázására. Nem kérhető fel szakértőként egyház vagy egyházi jogi személy ügyintéző és képviseleti szervének tagja.

18. § Az egyház e törvényben meghatározott nyilvántartásba bejegyzett adatai nyilvánosak.”

„28. § A miniszter az Országgyűlés elé terjeszti az egyház megszüntetésére és törlésére vonatkozó javaslatot, ha tevékenységével felhagy és vagyonáról nem rendelkezik.”

„31. § (1) A Kormány a jelen törvény hatályba lépéséig a közcélú tevékenységet végző egyházakkal megkötött megállapodások tiszteletben tartása mellett azokat áttekintheti és szükség szerint új megállapodásokat kezdeményez.

(2) A Kormány az e törvény alapján egyháznak nem minősülő – közfeladatot ellátó – szervezetekkel a megállapodásokat legkésőbb 2011. december 31-ig megkötheti.”

„33. § (1) A miniszter a jelen törvény mellékletében szereplő egyházak és az általuk meghatározott önálló, illetve az e törvény 11. § (2) bekezdésében megjelölt belső egyházi jogi személyeket 30 napon belül nyilvántartásba veszi.

(2) A mellékletben szereplő egyház és az (1) bekezdésben meghatározott belső egyházi jogi személy a bejegyzés időpontjától függetlenül jogfolytonosan működik.

(3) A miniszter az (1) bekezdés szerinti bejelentésre a nyilvántartásba vétel során új, a szervezet országosan egyedi azonosítására alkalmas nyilvántartási számot állapít meg és ad ki az egyház részére, továbbá erről értesíti.”

„34. § Felhatalmazást kap a miniszter, hogy

a) az egyházak nyilvántartásának ügyviteli szabályait, a nyilvántartásba vétel iránti kérelem részét képező formanyomtatványok tartalmi kellékeit, a nyilvántartásba bejegyzendő technikai és egyéb adatokat, valamint az egyház adatairól kért elektronikus kivonat tartalmára vonatkozó szabályokat;

b) az egyházak nyilvántartásával kapcsolatos eljárásban a szakértőkre, valamint – az államháztartásért felelős miniszterrel egyetértésben – a szakértői díjra vonatkozó szabályokat rendeletben megállapítsa.”

„36. § (1) A törvény hatálybalépését követően – a jelen törvény mellékletében foglalt egyházak kivételével – valamennyi korábban egyházként nyilvántartásba vett szervezet – amennyiben a törvényi feltételeknek megfelel – kezdeményezheti a miniszternél, hogy az egyházi nyilvántartásba vétel iránti kérelmet terjessze az Országgyűlés elé, vagy bejelentheti a külön törvény szerinti nyilvántartásba vételhez szükséges adatokat, különös tekintettel a névre, székhelyre, képviselőre és az alapító tagokra.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak elmulasztása esetén, továbbá amennyiben a továbbműködésről nemleges nyilatkozik, a szervezet jelen törvény rendelkezései alapján jogutód nélkül megszüntetésre kerül.

(3) Amennyiben a szervezet 2011. december 31-én jogosult képviselője a továbbműködésről nyilatkozik, úgy az (1) bekezdésben foglaltakat kell az eljárás során irányadónak tekinteni.

(4) Az (1) bekezdés szerint nyilvántartásba vett szervezet az e törvény hatályba lépésétől kezdődően a korábban nyilvántartásba vett szervezet általános jogutódja.

(5) Az e törvény alapján egyesületté váló közösségek a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló törvény értelmében civil szervezeteknek tekintendők, és a civil szervezetek részére felajánlható egy százalékra lesznek jogosultak, feltéve, hogy az egyesületekre vonatkozó jogszabályok által támasztott feltételeket 2012. június 30-ig teljesítik.

(6) E törvény hatályba lépését követően csak az e törvényben foglalt szabályoknak megfelelő egyháznak nyújtható egyházi célú költségvetési támogatás. A 2011. december 31-én nyilvántartásban szereplő, az (1) bekezdés szerint átalakuló egyházak által e törvény kihirdetésekor fenntartott közoktatási intézmények működését 2012. augusztus 31-ig a központi költségvetés biztosítja.”

„Melléklet a 2011. évi C. törvényhez

Az Országgyűlés által elismert magyarországi egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek

1 Magyar Katolikus Egyház

2 Magyarországi Református Egyház

3 Magyarországi Evangélikus Egyház

4-6 Zsidó vallásfelekezetek:

Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége

Egységes Magyarországi Izraelita Hitközség (Status-quo Ante)

Magyarországi Autonóm Orthodox Izraelita Hitközség

7-11 Ortodox Egyház:

Budai Szerb Ortodox Egyházmegye

Konstantinápolyi Egyetemes Patriarchátus – Magyarországi Ortodox Exarchátus Magyarországi

Bolgár Ortodox Egyház

Magyarországi Román Ortodox Egyházmegye

Orosz Ortodox Egyház Magyar Egyházmegyéje (Moszkvai Patriarchátus)

12 Magyar Unitárius Egyház Magyarországi Egyházke-rülete

13 Magyarországi Baptista Egyház

14 HIT Gyülekezete”

III.

Több indítványozó az Ehtv. közjogi érvénytelenségét is állította a törvény megalkotásának módja és elfogadásának menete miatt. Ezért az Alkotmánybíróság először áttekintette közjogi érvénytelenséggel kapcsolatban kialakult gyakorlatát, illetve az Ehtv. elfogadásának folyamatát.

1. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata, hogy magának a jogalkotási eljárásnak az alkotmányosságát is vizsgálja és dönt a „formai hibás törvényhozási eljárás” alkotmányosságáról. Az Alkotmánybíróság már a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kifejtette: „A jogállamiság és a jobbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. (...) Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály (...)” (ABH 1992, 77, 85.) Az Alkotmánybíróság több határozatában részletesen foglalkozott a közjogi érvényesség eseteivel. A 29/1997. (IV. 29.) AB határozatában kifejtette, hogy a „formai hibás törvényhozási eljárás – megfelelő indítvány alapján – a jövőben alapot ad a törvény kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére.” (ABH 1997, 122.) A határozat indokolása szerint „[a] megsemmisítés alapja a közjogi érvénytelenség, amely a norma formai alkotmányellenességének egyik változata.” (ABH 1997, 122, 128.) Az 52/1997. (X. 14.) AB határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság megismételte azt a korábbi határozatában foglalt tételt, melynek megfelelően a jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmány sértés önmagában megalapozza a törvény megsemmisíthetőségét. (ABH 1997, 331, 332.)

Az indokolás pedig újfent megállapította, hogy a súlyos eljárási szabálytalanság közjogi érvénytelenséget idéz elő. Az Alkotmánybíróság a 39/1999. (XII. 21.) AB határozatában – a hivatkozott határozatokra utalva – leszögezte, hogy „a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályai-

nak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye.” (ABH 1999, 325, 349.) Az Alkotmánybíróság 8/2003. (III. 14.) AB határozatában alkotmányos követelményként azt is meghatározta, hogy „jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor. A jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalkotás (...) ésszerű rendben történjék (...)”. (ABK 2003. március, 90.) A 63/2003. (XII. 15.) AB határozatával pedig azért semmisítette meg az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tett törvényt, mert az Országgyűlés ülésének összehívására az irányadó eljárási szabályokkal ellentétesen került sor (az ülés összehívásáról és az ülés javasolt napirendjéről nem értesítették valamennyi országgyűlési képviselőt, illetve a képviselőknek a napirendi javaslatot nem megfelelő időben küldték meg), melynek következtében a köztársasági elnök által megfontolás végett az Országgyűlésnek visszaküldött törvényt a képviselők érdemben nem tárgyalhatták újra. (ABH 2003, 676, 685–689.)

A 109/2008. (IX. 26.) AB határozatban ugyanakkor az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a Házsabály bármely rendelkezésének megsértése nem eredményezi automatikusan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét, s ezáltal a hibásan megalkotott törvény alkotmányellenességét.

Az Alkotmánybíróságnak a fent idézett joggyakorlatára figyelemmel a jelen ügyben egyrészt azt kellett vizsgálnia, hogy a törvényhozási eljárás Házsabályban foglalt hivatkozott szabályának megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekinthető-e, amely a törvény közjogi érvényességét is érinti; másrészt azt, hogy – az indítvány állításának megfelelően – az Ehtv. megalkotására ténylegesen az adott szabály megsértésével került-e sor.

2. Az indítványozó a törvényalkotási eljárás szabályainak súlyos sérelmét arra alapozva állította, hogy a T/3507/98. számon zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására a Házsabály 107. § (1) bekezdésével ellentétesen került sor.

A Házsabály 107. § (1) bekezdése szerint a zárószavazás megkezdése előtt módosító javaslatot lehet benyújtani bármely – korábban megszavazott – rendelkezéshez kapcsolódóan, ha a megszavazott rendelkezés nincs összhangban [A]) az Alkotmánnyal vagy [B]) más törvénnyel, [C]) a törvényjavaslat már megszavazott rendelkezésével, vagy [D]) a törvényjavaslat módosítással nem érintett valamely rendelkezésével. A zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására vonatkozó feltételeknek a törvényalkotási eljárásban betöltött szerepének megítélése érdekében az Alkotmánybíróság áttekintette a törvényjavaslat záró vitájának az általános és a részletes vitához való viszonyát, valamint a módosító javaslat és a kapcsolódó módosító javaslat ezekkel összefüggő rendeltetését.

A Házsabály szerint a törvényjavaslatához a kijelölt bizottság ajánlást nyújt be az Országgyűlésnek [Házsabály 95. §]. A törvényjavaslat tárgyalása általános vitával nyílik

meg. Az általános vita a törvényjavaslat egésze vagy egyes részei szükségességének és szabályozási elveinek, továbbá részletes vitára bocsáthatóságának megvitatásából áll; illetve kiterjedhet arra is, hogy a törvényjavaslat összhangban áll-e az Alkotmánnyal, továbbá más törvénnyel, illetve beilleszthető-e a hatályos magyar jogrendszerbe [Házsabály 101. § (1) bekezdés]. A törvényjavaslatához módosító javaslatot az általános vita lezárásáig lehet benyújtani [Házsabály 102. § (1) bekezdés]. A kijelölt bizottság a módosító javaslatokat értékeli, azokról állást foglal, és a részletes vitát előkészítő ajánlásában terjeszti azokat az Országgyűlés elé [102. § (2)–(3) bekezdés]. A részletes vita a törvényjavaslat módosításokkal érintett rendelkezéseinek és a bizottság ajánlásának megvitatásából áll; ennek során kizárólag a módosító javaslatához vagy a módosító javaslattal érintett részhez lehet hozzászólni [105. § (1) és (3) bekezdés].

A módosító javaslatához kapcsolódó további módosító javaslatot a részletes vita lezárásáig lehet benyújtani [102. § (1) bekezdés]. A kijelölt bizottság a kapcsolódó módosító javaslatokat értékeli, azokról állást foglal, erről kiegészítő ajánlásban tájékoztatja az Országgyűlést [102. § (3)–(4) bekezdés]. Az első helyen kijelölt bizottság valamennyi módosító (kapcsolódó módosító) javaslatról állást foglal [102. § (5) bekezdés]. Elfogadott módosító (kapcsolódó módosító) javaslat hiányában a zárószavazást a módosító javaslatokról történő szavazást követően meg lehet tartani. Ha van módosító (kapcsolódó módosító) javaslat, akkor módosítással érintett rendelkezések feletti szavazás után – legkorábban e szavazást követő öt nap elteltével – lehet zárószavazást tartani a törvényjavaslat egészéről; ilyen esetben – legkésőbb a zárószavazást megelőző második munkanapon – a zárószavazásra bocsátandó egységes javaslatot a képviselőcsoport-vezetőknek, az Alkotmányügyi bizottságnak és a kijelölt bizottságnak meg kell küldeni, a képviselők számára hozzáférhetővé kell tenni [105. § (8)–(9) bekezdés].

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a törvényhozási eljárás ésszerű rendjét biztosítja a törvényjavaslat vitájának általános, részletes és záró vitára tagolása, amelyek során először a törvényjavaslat szükségessége, szabályozási elvei, jogrendszerbe illeszthetősége és egésze, másodsor a módosító javaslatokkal érintett részek és a bizottsági ajánlások, végül az – a módosításokról történő szavazás alapján előkészített – egységes javaslattal kapcsolatban előállt koherenzia zavar feloldása és a törvényjavaslat végleges szövegének elfogadhatósága kerül megvitatásra; továbbá, hogy a Házsabály mindegyik vitaszakasz esetén sajátos – az adott vitaszakasz rendeltetésének megfelelően egyre szigorúbb – feltételeket ír elő a módosító javaslat benyújtására; figyelembe véve különösen azt a körülményt is, hogy az eljárás mindegyik szakasza előtt a megfelelő bizottságok állást foglalnak a törvényjavaslatról, illetve a módosítókról. Ezek a rendelkezések lehetővé teszik az országgyűlési képviselőknek az országgyűlési döntéshozatali eljárásban történő megfontolt és szakmailag megalapozott részvételét, így a köz érdekében

végzendő képviselői tevékenység olyan garanciái, amelyek az Alkotmánybíróság gyakorlatára tekintettel, mint a demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányi követelményei, szoros kapcsolatban állnak az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésével, valamint 20. § (2) bekezdésével is:

„Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, a 2. § (2) bekezdése a népszuverenitás elvét rögzíti: a nép a hatalmat választott képviselők útján, valamint közvetlenül gyakorolja. Az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének egymásra vonatkoztatott alkotmánybíróági értelmezése a jogállamisághoz tartozó demokratikus jelzőt töltötte meg tartalommal. Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében deklarált hatalomgyakorlás tekinthető csak a közhatalom demokratikus forrásának, illetve megnyilvánulásának [16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 146.]. Az Alkotmánybíróság kifejtette: a demokratikus jogállam alkotmányi követelményei meghatározzák az Országgyűlés és a Kormány tevékenységének, általában véve a közhatalom gyakorlásának kereteit és korlátait [30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 233.]. A demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányi követelményeinek egyik összetevőjét határozza meg az Alkotmány 20. § (2) bekezdése is, amely kimondja, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik. A demokratikus jogállam követelményei között az országgyűlési képviselők feladata többek között a közügyek megvitatása [50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 576.]. Ez a feladat számos alapjog érvényesülésének is előfeltétele. [...] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az országgyűlési képviselőknek a köz érdekében végzett tevékenysége egyrészt a közügyek szabad parlamenti megvitatásában – mint a demokratikus törvényalkotás egyik nélkülözhetetlen előfeltételében –, másrészt a választópolgárok megfelelő tájékoztatásában nyilvánul meg, abban, hogy kellő információ birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban [lásd 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 576.].

Legfontosabb intézményi kerete ennek az Országgyűlés, amelynek hatékony működése éppúgy a demokratikus jogállam követelményei szerint kell, hogy alakuljon, mint az országgyűlési képviselők parlamenti szólásszabadsága a közügyek megvitatásának terén. Az Alkotmánybíróság a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatában a demokratikus jogállamból következő, a törvényhozással szembeni követelményrendszert állított fel. Leszögezte: a demokratikus jogállam feltételezi továbbá a demokratikusan elfogadott eljárási szabályokat, illetve az azoknak megfelelő döntéshozatalt. (ABH 2003, 637, 647.) E határozat a demokratikus jogállam megvalósulásának feltételeként említi az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok létét és betartását (ABH 2003, 637.). [...] Mint a fentiekből látható, a demokratikus jogállamiságból fakadó követelmények összetett szempontrendszert közvetítenek a hatékony parlamenti működés védelmében. A demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányos követelményei magukba foglalják a jogállami intézményrendszer (így az Országgyűlés) haté-

kony működését, és egyben a népszuverenitáson alapuló, a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység alkotmányi védelmét is. A parlamenti munka lényegéhez tartozik a tárgyalásra kerülő ügyek minden oldalú beható megvizsgálása, a legkülönbözőbb vélemények meghallgatása. Következésképpen az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében deklarált, a képviselet útján való hatalomgyakorlás központi (országos) szinten az Országgyűlés működése által a döntéshozatal – jellemzően a törvényalkotás – folyamatában érvényesül. Ebben a folyamatban a döntés-előkészítés, a törvényjavaslatok megvitatása (a képviselői beszédjog) meghatározó jelentőséggel bír.” [12/2006. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2006, 234, 246.]

A fentiekre tekintettel a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtási lehetőségének a koherenciazavarra korlátozása a törvényhozási eljárás ésszerűsége szempontjából azért is jelentős szabály, mert enélkül – illetve figyelmen kívül hagyása esetén – a törvényhozási eljárás legvégző szakaszában is sor kerülhet a törvényjavaslat koncepcionális, átfogó módosítására, amely gyakorlat a törvényhozási eljárás ezt megelőző szakaszainak részét képező, a megfontolt és minőségi törvényalkotást szolgáló biztosítékok kiüresedését eredményezheti.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Hárszabálynak a zárószavazás előtti módosító javaslatok benyújtására vonatkozó rendelkezése a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciájának minősül, ezért megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a törvény részének vagy egészének közjogi érvénytelenségét idézi elő.

3. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy az Ehtv. megalkotása során a T/3507/98. számon zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására a Hárszabály 107. § (1) bekezdésének megfelelően került-e sor.

3.1. A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló T/3507. számú törvényjavaslat zárószavazásához 2011. július 6-án T/3507/90. számon benyújtott egységes javaslat az egyházak állami elismerésével és nyilvántartásba vételével kapcsolatban többek között az – a T/3507/98. számon zárószavazás előtti módosító javaslat által később érintett – alábbi lényeges szabályokat tartalmazta:

Az egységes javaslat „Magyarországi egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek” című, 1. számú melléklete három szerkezeti egységben felsorolva (1/A. számú melléklet: A vallás szabad gyakorlásáról szóló 1895. évi XLIII. törvénycikk alapján bevett és elismert egyházak; 1/B. számú melléklet: Jelentős közcélú tevékenységet ellátó egyházak, amelyekkel a Kormány megállapodást köt; 1/C. számú melléklet: Országos lefedettségű, illetve világvallásokhoz kötődő, jelentős nemzetközi kapcsolatokkal rendelkező további, az Országgyűlés által elismert vallási közösségek) összesen 45 olyan egyházat ismer el, amelye-

ket – belső egyházi jogi személyekkel együtt – az egyházzal való kapcsolattartásért felelős miniszter kezdeményezésére a Fővárosi Bíróság a megkereséstől számított 30 napon belül a törvény alapján nyilvántartásba vesz [14. § (2) bekezdés, 36. § (1) bekezdés].

A korábban egyházként nyilvántartásba vett, de a mellékletben nem szereplő szervezet, – amennyiben a törvényi feltételeknek megfelel – a törvény hatálybalépését követő harminc napon belül kezdeményezheti a bíróságnál egyházként történő bejegyeztetését, vagy alanyi jogon bejelentheti az egyesületre vonatkozó törvény szerinti nyilvántartásba vételhez szükséges adatokat [39. §]. Ehhez hasonlóan – amennyiben a törvényi feltételeknek megfelel – később a vallási tevékenységet is végző egyesület is kérelmezheti a Fővárosi Bíróságnál a nyilvántartásba vételt, amelyről a bíróság a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényben meghatározott határidőn belül köteles dönteni [14. § (1) bekezdés, 16. § (1) bekezdés]. Az egyháznak a nyilvántartásba vételét elrendelő, az azt elutasító, valamint a nyilvántartásból való törlésről rendelkező határozat ellen a kérelmező egyház képviselője és az ügyész fellebbezéssel élhet [18. §].

3.2. A T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat előkészítéséről az Alkotmányügyi bizottság 2011. július 11-én 18 óra 49 perctől 20 óra 44 percig tárgyalt, a javaslatot a bizottság ezt követően nyújtotta be. A plenáris ülést levezető elnök az Alkotmányügyi bizottság elnökének indítványára – amelyben további koherenzavart kiküszöbölő módosító javaslat elbírálása érdekében a Házzsabály 107. § (3) bekezdése alapján azt kezdeményezte, hogy a záróvitára és a zárószavazásra csak az Alkotmányügyi bizottság ülését követően kerüljön sor – szavazást rendelt el.

Az Országgyűlés a záróvita és a zárószavazás elhalasztásához 244 igen szavazattal, 55 nem ellenében, 1 tartózkodás mellett hozzájárult, a levezető elnök pedig bizottsági ülés idejére szünetet rendelt el, amely 22 óra 28 perctől 22 óra 59 percig tartott. Az Alkotmányügyi bizottság 22 óra 30 perctől 22 óra 44 percig tartó ülésén készítette elő az ezt követően T/3507/100. számon benyújtott zárószavazás előtti módosító javaslatot. A törvényjavaslat záróvitájára, ennek keretében T/3507/98. és T/3507/100. számú zárószavazás előtti módosító javaslatok, illetve az ezekre vonatkozó, T/3507/99. és T/3507/101. számú bizottsági ajánlások megvitatására 23 órától került sor, majd végül – a zárószavazás előtti módosító javaslatok elfogadását követően – 2011. július 12-én 0 óra 40 perckor a törvényjavaslat elfogadására.

3.3. A T/3507/90. számú egységes javaslatához képest a T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat elfogadása – az indítványban is kifogásolt – következő lényeges változásokat eredményezte:

A törvényjavaslat mellékletében szereplő, a törvény által elismert egyházak száma 45-ről 14-re csökken, ezeket – belső egyházi jogi személyekkel együtt – [a bíróság helyett] az egyházakkal való kapcsolattartásért felelős mi-

niszter 30 napon belül a törvény alapján nyilvántartásba veszi [14. § (2) bekezdés, 33. § (1) bekezdés].

A korábban egyházként nyilvántartásba vett, de a mellékletben nem szereplő szervezet, – amennyiben a törvényi feltételeknek megfelel – a törvény hatálybalépését követően [meghatározatlan időtartamon belül] kezdeményezheti [a bíróság helyett] a miniszternél, hogy [az egyházként történő bejegyeztetés helyett] az egyházi nyilvántartásba vétel iránti kérelmet terjessze az Országgyűlés elé, vagy [nem alanyi jogon] bejelentheti [az egyesületre vonatkozó törvény helyett] a külön törvény szerinti nyilvántartásba vételhez szükséges adatokat [38. §]. Ehhez hasonlóan – amennyiben a törvényi feltételeknek megfelel – később a vallási tevékenységet is végző egyesület is kérelmezheti a [Fővárosi bíróság helyett] miniszternél a nyilvántartásba vételt, aki a kérelmet [a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényben meghatározott határidőn belüli döntés helyett meghatározatlan időtartamon belül] az Országgyűlés elé terjeszti [14. § (1) bekezdés, 16. § (1) bekezdés]. Az egyesület egyházként történő elismeréséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges [11. §]. A döntéssel szemben nincs lehetőség fellebbezésre [az egységes javaslat erről szóló 18. §-a elhagyásra kerül].

3.4. Az Alkotmánybíróság a jelen eljárás során felkérte az Országgyűlés elnökét, hogy nyilatkozzon arról, hogy az egységes javaslatához T/3507/98. és T/3507/100. számon benyújtott zárószavazás előtti módosító javaslatok egyes pontjai mennyiben feleltek meg a Házzsabály 107. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek.

Az Országgyűlés elnöke válaszelevelében arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy a Házzsabály értelmében az Országgyűlés elnökének nincs jogosultsága arra, hogy törvény elfogadását és kihirdetését követően nyilatkozzon a törvényjavaslatához benyújtott zárószavazás előtti módosító javaslatok házzsabályszerűségéről; továbbá, hogy azokról előzetesen az Alkotmányügyi bizottság foglal állást, de utólagosan már a bizottságnak sincs erre lehetősége. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság elsőként az Alkotmányügyi bizottságnak a T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat előkészítését elvégző ülésén felmerült szempontokat tekintette át.

A bizottsági vitában felszólaló képviselők közül azok, akik az egységes javaslaton belüli koherenzavar fennállását állították, a következő főbb érveket hozták fel. Egyrészt, ellentmondás van aközött, hogy az egyházakat azonos kötelezettségek terhelik és azonos jogok illetik [az egységes javaslat 9. §-a] de vannak egyes egyházak, amelyeket – nem nevesített szempontok szerint – a törvény alapján jegyeznek be, míg másokat a bíróság jegyez be; ezért a zárószavazás előtti módosító javaslat alapján minden egyházat az Országgyűlés ismerne el. Másrészt, ellentmondás van az egyházak egyenlősége és a melléklet szerinti háromféle osztályba sorolásuk között; ehhez ké-

pest a zárószavazás előtti módosító javaslat egyenlővé teszi az egyházakat minden fenntartás nélkül.

Harmadrészt, az egységes javaslatnak a zárószavazás előtti módosító javaslat nélküli elfogadása lezárná az egyházak listáját, az kétharmad nélkül nem lenne megváltoztatható, és nem lenne transzparens, hogy a listába hogyan lehetne később bekerülni.

A normavilágosság követelményét sértő koherenciazavar az Alkotmánybíróság álláspontja szerint akkor jön létre, ha az egyes, egymással összefüggő jogszabályi rendelkezések normatartalmának megállapítása több szempontú jogértelmező tevékenység segítségével is súlyos bizonytalanságba ütközik. Ilyen esetben a koherenciazavart a zárószavazást megelőzően kiküszöbölő módosító javaslat benyújtása nem csak lehetőség, hanem – a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményének védelmében – a képviselők, és különösen az Alkotmányügyi bizottság kifejezett felelőssége is. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította, hogy az Alkotmányügyi bizottsági vitában felmerült koherenciazavar csak látszólagos. Egyrészt, az egységes javaslat szerint nem befolyásolta az egyházak egyenlőségét, jogait és kötelezettségeit, hogy a bíróság melyik egyházat jegyzi be a törvény mellékletén alapuló miniszteri kezdeményezés, és melyiket az adott egyház közvetlen kérelme alapján (a nyilvántartásba vételről egyébként mindkét esetben a bíróság dönt). Másrészt, a melléklet szerinti egyházak háromféle kategóriába sorolása szintén nem érintette azok törvényi jogállását. Harmadrészt pedig, téves jogszabály-értelmezésen alapult az a feltételezés, miszerint az egységes javaslatnak a zárószavazás előtti módosító javaslat nélküli elfogadását követően nem lenne átlátható, hogy a listába hogyan lehetne később bekerülni, mivel a törvény rendelkezéseiből világosan következett, hogy az egyházkénti elismeréshez nincs szükség a törvény mellékletének módosítására, elegendő a bíróság általi nyilvántartásba vétel (ahogy a mellékletben szereplő egyházak esetén is a bíróság végezte el a nyilvántartásba vételt, csak a törvényi feltételek vizsgálata és az érintett kérelme nélkül).

Az Alkotmánybíróság az egységes javaslat szabályaira tekintettel megállapította, hogy bár a közösségi vallásgyakorlás joga önmagában nem függ az egyházi jogállástól, ahhoz mégis olyan jogosultságok kapcsolódnak – többek között nagyobb szervezeti és működési autonómia, állami támogatási lehetőségek, adókedvezmények, a személyi jövedelemadó meghatározott részének egyház számára történő felajánlása, továbbá állami és önkormányzati fenntartású intézményekben támogatott hitoktatási lehetőség [7. §, 10. §, 12. §, 20–22. § és 25. §] – amelyek lényegesek a vallási közösség élete szempontjából, ezért az egyházi jogállás megszerzésének szabályozása a törvényjavaslat keretében alapvető jelentőségű, elvi szabályozási kérdésnek minősül. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság szerint a törvényjavaslat által közvetlenül elismert egyházak körének nagyságrendjét érintő változás, továbbá különö-

sen a bírósági nyilvántartásba vételi eljárás helyett az eljárási határidőket és kifejezett döntéshozatali kötelezettséget nélkülöző, a döntéssel szembeni fellebbezést kizáró és az országgyűlési mérlegelést is magában foglaló elismerési, illetve nyilvántartásba vételi eljárás az egyházi jogállás megszerzésének szabályozásában koncepcionális változást eredményezett. (Az Alkotmányügyi bizottsági vitában a törvényjavaslat előterjesztője is kétségtelen tényként ismerte el, hogy a T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat alapvető koncepcióváltást jelent a törvény kapcsán.)

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényjavaslat részletes vitájának lezárását követően a törvényjavaslat alapvető jelentőségű szabályozási kérdését érintő koncepcionális változást eredményező módosító javaslat benyújtása és elfogadása túllép a Házsabály 107. §-ának a koherenciazavar esetén zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtását lehetővé tevő szabályának keretein, amely az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésére, valamint 20. § (2) bekezdésére visszavezethető, a demokratikus hatalomgyakorlás és köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciáját képező eljárási szabály.

3.5. Bár az Alkotmányügyi bizottságnak a T/3507. számú törvényjavaslat zárószavazásának előkészítésével kapcsolatos ülésén érdemben nem merült fel, hogy a T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat az egységes javaslatnak valamely rendelkezése ne lenne összhangban az Alkotmánnyal, mindazonáltal az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – fontosnak tartotta azt is megvizsgálni, hogy a zárószavazás előtti módosító javaslat elfogadását nem indokolta-e éppen az Alkotmánnyal fennálló ellentét feloldása.

Ahogy azt az Alkotmánybíróság a jelen ügybeli vizsgálat során már megállapította, a T/3507/90. számú egységes javaslatához képest a T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat elfogadása az Ehtv. végleges szövegében a következő lényeges változásokat is eredményezte:

A korábban egyházként nyilvántartásba vett, de a mellékletben nem szereplő szervezet, – amennyiben a törvényi feltételeknek megfelel – a törvény hatálybalépését követően meghatározatlan időtartamon belül kezdeményezheti a miniszternél, hogy az egyházi nyilvántartásba vétel iránti kérelmet terjessze az Országgyűlés elé, vagy bejelentheti a külön törvény szerinti nyilvántartásba vételhez szükséges adatokat [Ehtv. 36. § (1) bekezdés]. Az egyesület egyházként történő elismeréséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges [Ehtv. 11. §]. Az elismeréssel, illetve nyilvántartásba vétellel kapcsolatos döntéssel szemben nincs lehetőség fellebbezésre [az egységes javaslat erről szóló 18. §-a elhagyásra került].

Az Alkotmánybíróság figyelembe vette továbbá az Ehtv. az előbbiekkal összefüggő egyéb szabályait is: az egyházkénti nyilvántartásba vételi kérelem, illetve a külön

törvény szerinti nyilvántartásba vételhez szükséges adatok bejelentésének – amennyiben a szervezet 2011. december 31-én jogosult képviselője a továbbműködésről nyilatkozik, azt ilyennek kell tekinteni – elmulasztása esetén a szervezet az Ehtv. rendelkezései szerint jogutód nélkül megszüntetésre kerül, a vagyona pedig a Magyar Állam tulajdonába [Ehtv. 36. § (2) és (3) bekezdés, 29. §].

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megítélése szerint az a szabályozási helyzet, hogy az Ehtv. rendelkezéseiből nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy a 2012. január 1-je előtt egyházként nyilvántartásba vett szervezetek mely időponttól kezdődően milyen végső határidővel kötelesek, illetve jogosultak az egyházkénti nyilvántartásba vételt, illetve a – vélhetően az egyesületekről szóló – külön törvény szerinti bejegyzést kérelmezni, amelynek elmulasztása az egyház jogutód nélkül megszüntetésével jár, továbbá, hogy az egyházkénti elismerés országgyűlési megtagadása esetén mi lesz a szervezet jogi sorsa – figyelembe véve azt a körülményt is, hogy a vallási tevékenység meghatározása [Ehtv. 6. §], valamint az eljárási határidőket és kifejezett döntéshozatali kötelezettséget nélkülöző, a döntéssel szembeni fellebbezést kizáró és az Országgyűlés általi mérlegelést is magában foglaló elismerési, illetve nyilvántartásba vételi eljárás egyébként is bizonytalanságot hordoz, továbbá, hogy jogállás, illetve megszűnés kérdése az egyházi fenntartású közcélú intézmények működésére is kihatással lehet –, a normavilágosság hiánya miatt a lelkiismereti és vallásszabadság jogának sérelmét eredményezi.

A T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat elfogadása tehát nem járult hozzá a T/3507/90. számú egységes javaslatnak az Alkotmánnyal való összhangjához, hanem kifejezetten a jogbiztonságot sértő szabályozási helyzethez vezetett.

4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította: az Ehtv. megalkotása során a T/3507/90. számú egységes javaslatához képest koncepcionális változást tartalmazó T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására és elfogadására a Házzsabálynak – a közügyek érdemi megvitatásának, a köz érdekében végzendő képviselői tevékenységnek, ezáltal a demokratikus hatalomgyakorlásnak garanciáját képező, a jogalkotás ésszerű rendjének biztosítékául szolgáló – a 107. §-ával ellentétesen került sor, ami egyben az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének, valamint 20. § (2) bekezdésének sérelmét eredményezte.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Alkotmány szerint az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik. A képviselői tevékenység közérdekű irányultsága, azaz, hogy a közjó érdekében járnak el, vagyis, hogy működésük során, az egész nép, nemzet érdekét tartják szem előtt, képviselik, alapvető fontosságú a demokratikus hatalomgyakorlás legitimitása szempontjából. Az országgyűlési képviselők köz érdekében végzett tevé-

kenységének és ennek keretében a döntésekkel kapcsolatos politikai és erkölcsi felelősségvállalásnak – a jogi értelemben vett függetlenségük mellett – az is feltétele, hogy megbízatásuk gyakorlása során az Országgyűlésben és a közvélemény részéről felmerült véleményekre és érvekre tekintettel, saját mérlegelésük és szabad belátásuk szerint tudjanak dönteni. Ezzel összefüggésben – a demokratikus hatalomgyakorlás legitimitása védelmében – végső soron az Alkotmánybíróságnak a feladata, hogy – az egyes törvények megalkotásával kapcsolatos vita konkrét tartalmának és a képviselői megfontolások vizsgálata nélkül – a közügyek érdemi megvitatásának és a megfontolt képviselői mérlegelésnek keretet adó, a jogalkotás ésszerű rendjét biztosító alapvető szabályok betartását kikényszerítse.

Arra tekintettel, hogy a T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat a törvényjavaslat számos rendelkezését és azon belül alapvető jelentőségű, elvi szabályozási részét is érintette, nem állapítható meg, hogy a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtása nélkül – a törvényjavaslat újratárgyalásával vagy záró módosítás nélkül – milyen tartalommal került volna elfogadásra, továbbá arra tekintettel, hogy az Ehtv. – T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslattal érintett rendelkezéseinek – részleges megsemmisítése a jogbiztonság súlyos sérelméhez vezetne, az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint az Ehtv. egésze közjogi érvénytelenségének megállapításáról és megsemmisítéséről döntött.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 42. §-ának megfelelően az Ehtv. a határozat közzétételét követő napon veszti hatályát (ezzel összefüggésben pedig a már kihirdetett, de még hatályba nem lépett rendelkezései nem lépnek hatályba).

5. Mivel az Alkotmánybíróság az Ehtv. egészének alkotmányellenességét megállapította az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének, valamint 20. § (2) bekezdésének sérelme alapján, az indítványokban felvetett egyéb kifogásokat érdemben nem bírálta el. [44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 205.; 4/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 37, 44.; 61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 15/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 420, 423.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193, 200.]

6. Az Alkotmánybíróság végül felhívja a figyelmet arra, hogy mivel nem az Ehtv. rendelkezett volna a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (a továbbiakban: Lvt.) hatályon kívül helyezéséről, így az Ehtv. megsemmisítése önmagában nem érinti az Lvt. hatályban maradását. Ezért az Országgyűlés felelőssége, hogy – az Alaptörvény VII. cikkének megfelelő – új törvény elfogadásáig az Lvt. hatályon kívül helyezésének kiküszöbölésével a lelkiismereti és vallásszabadsággal, valamint az egyházakkal kapcsolatos életvi-

szonyok megfelelő szabályozottságának fenntartásáról gondoskodjon.

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

Budapest, 2011. december 19.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a határozattal és az indoklásával is; párhuzamos véleményemben szeretném röviden bemutatni, mit tartok a határozatban alapvető alkotmányjogi kérdésnek.

A törvény fogalmának az európai alkotmányos hagyományban hosszú ideje szükségszerű része a törvényhozás eljárása, közelebről a törvényalkotási eljárás bizonyos tulajdonságai, amelyek a törvényt törvényre teszik. Ennek lényege a kötelezőként és érvényesként elfogadandó norma előzetes érvelő és nyilvános megvitatása. A törvény tehát nem akármilyen jogszabály, hanem a politikai képviseletben és így a közvélemény nyilvánossága előtt előzetesen igazolt norma. A törvényhozás eljárása hivatott biztosítani a törvény tartalmának – az általánosan kötelező normának – általános igazolhatóságát és elfogadhatóságát. Ezt a politikai képviselet és törvény megvitatása egyaránt szolgálja. Az egyik biztosíték a képviselet általánossága: a parlament mindenkit képvisel, az Alkotmány 20. § (2) bekezdése szerint pedig a képviselők a „köz (tehát mindenki) érdekében” tevékenykednek; a másik pedig a javasolt normák, szabályok helyessége mellett és ellen szóló érvek nyilvános megvitatása. Ez egyebek mellett lehetővé teszi az érintettek – a törvény leendő kötelezettjei – számára,

hogy idejében megismerjék és a tágabb nyilvánosság előtt is vitassák a törvényt, sőt arra is, hogy alkotmányos demokráciában megengedett és bevett eszközökkel, mint véleményük közlésével a sajtóban, figyelemfelhívással gyűléseken, petíciókkal (Alkotmány 61., 62 és 64 §) stb. a törvényhozás meggyőzésével az elfogadandó norma megváltoztatását (vagy el nem fogadását) is elérhessék.

„A törvényhozás joga az Országgyűlést illeti meg” alkotmányos szabálya [Alkotmány 25. § (2) bekezdés] az Országgyűlés *egészének* biztosítja a törvényhozás jogát. Ez azt jelenti, hogy a törvényhozásban – a parlamentáris hagyomány szerint is – a kisebbségnek *érvelésben és vitában* éppen annyi joga van részt venni, mint a többségnek. Erre annál is inkább szükség van, mert a parlamentáris demokráciában a többség és a kisebbség minden választás után, sőt akár nélküle is, felcserélődhet. A döntéshozatalban, ugyancsak a parlamentáris hagyomány szerint, természetesen a többségi elv érvényesül, de a többségi elv érvényesülésének *feltétele* a kisebbségi jogok tiszteletben tartása.

Évekkel ezelőtt hasonló gondolatot fejtett ki az Alkotmánybíróság a képviselők beszédidejének korlátozásáról szóló határozatában. Egyebek között ezt: „Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az országgyűlési képviselőknek a köz érdekében végzett tevékenysége egyrészt a közügyek szabad parlamenti megvitatásában – mint a demokratikus törvényalkotás egyik nélkülözhetetlen előfeltételében –, másrészt a választópolgárok megfelelő tájékoztatásában nyilvánul meg, abban, hogy kellő információ birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban [lásd: 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 576.]. Legfontosabb intézményi kerete ennek az Országgyűlés, amelynek hatékony működése éppúgy a demokratikus jogállam követelményei szerint kell, hogy alakuljon, mint az országgyűlési képviselők parlamenti szólásszabadsága a közügyek megvitatásának terén. [...] A parlamenti munka lényegéhez tartozik a tárgyalásra kerülő ügyek minden oldalú beható megvizsgálása, a legkülönbözőbb vélemények meghallgatása. Következésképpen az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében deklarált, a képviselet útján való hatalomgyakorlás központi (országos) szinten az Országgyűlés működése által a döntéshozatal – jellemzően a törvényalkotás – folyamatában érvényesül. Ebben a folyamatban a döntés-előkészítés, a törvényjavaslatok megvitatása (a képviselői beszédjog) meghatározó jelentőséggel bír.” [12/2006. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2006, 234, 246–247.]

Az érvénytelenségre vezető alkotmánysértés a határozatban vizsgált esetben ezért abban áll, hogy a *törvényalkotmányjogi fogalmának szükségszerű* elemét alkotó eljárási szabályokat (melyek a történetesen a Házsabályban található) sértett meg az Országgyűlés. Ezzel a törvény megszűnt az alkotmányos fogalom szerinti törvényként elfogadott jogszabály lenni. A törvényhozás fogalmi kelléke, hogy a törvényt az Országgyűlés vitával – érvek és ellenérvek megtárgyalása – fogadja el. Ha a vita minimális lehetősége is hiányzik, mint az itt vizsgált esetben, törvény

érvényesen nem jöhet létre. Nem tekinthető alkotmányosan létrejött törvénynek olyan jogszabály, amelynek elfogadását *nem is előzheti meg* vita, amelynek helyessége, elfogadhatósága mellett és ellen egyáltalán nem is hangozhattak el a törvényhozó szerv nyilvánossága előtt érvek. Ami így létrejön nem törvény, mert nem felel meg a törvény alkotmányjogi fogalmának. A törvény és a rendelet közötti alapvető alkotmányjogi különbség is ezen alapszik: a rendelet és társai, a dekrétum, a pátens, a törvényerejű rendelet, mind előzetes nyilvános-érvelő megvitatás nélkül lépnek érvénybe.

Természetesen a törvényhozási eljárás szabályai kötött számos van, amelynek megsértése – ebben az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát fenntartandónak tartom, és e határozatot nem tartom ezzel ellentétesnek – nem vezet alkotmányellenességre. Ilyen lehet az Országgyűlés belső autonómiájába tartozó szabályok – vagy pl. az ügyrendi bizottság állásfoglalásának megsértése, egyes határidők be nem tartása és hasonlók – megsértése. Ezzel szemben a vita teljes kizárása fontos kérdésekben a törvény alapvető alkotmányos funkciójával ellentétes. A Házsabály-ellenesség, továbbra is azt gondolom, önmagában nem vezet alkotmányellenességre. Ehhez továbbra is egyenes alkotmányértés szükséges, mint ebben az esetben is.

Igaz az is, hogy a törvényhozási eljárás fent röviden vázolt képe idealizált. Az alkotmányjog feladata, hogy a törvényhozás gyakorlatát a lehetőségig közelítse ehhez az ideális, s mint ilyen, soha el nem érhető, eszményhez. Az empirikus törvényhozás eme eszménytől való szükségszerű elmaradása melleleg az alkotmánybírósági normakontroll egyik (de nem egyetlen) igazolása. Ehhez képes másodlagos kérdés, hogy a tökéletes törvényhozási eljárás szükségtelenné tenné-e, mint egyesek gondolják, eredményének (alkotmány)bírói kontrollját.

Budapest, 2011. december 19.

Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a határozat rendelkező részével, nem vitatom a határozat indokolását. Ugyanakkor a rendelkező rész, az Ehtv. megsemmisítésének indokait az alábbiakkal kívánom kiegészíteni:

1. Az Alkotmánybíróság a törvényhozási eljárás garanciális kérdéseivel több határozatában foglalkozott. [Lásd 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122.; 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 332.; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 401. stb.] Az Alkotmánybíróság e határozataiban kifejtette, hogy a formalizált eljárás garanciális szabályainak figyelmen kívül ha-

gyása az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmén keresztül közjogi érvénytelenséghez, s ezáltal a norma megsemmisítéséhez vezet.

2. A törvényhozási eljárás menetének eljárási szabályait tartalmazó Házsabály különleges helyet foglal el a normák között. Az Alkotmány 24. § (4) bekezdés szerint „[a]z Országgyűlés a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házsabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét.” Tehát az Alkotmány külön nevesíti, és minősített többséghez köti a Házsabály elfogadását, módosítását. A külön nevesítés azt is kifejezi, hogy a Házsabály megalkotása – hasonlóan pl. a költségvetési törvényhez – az Országgyűlés speciális alkotmányos hatásköre.

A Házsabály – mint az alkotmányossági vizsgálat tárgya – az alkotmánybírósági eljárásban is kiemelt jelentőséggel bír: „Bár a Házsabály megalkotására az Alkotmányban adott felhatalmazás az Országgyűlés működése szabályának és tárgyalási rendjének megállapítására szól [24. § (4) bekezdés] a hatékony parlamenti működés messze e technikai értelemben vett működési renden túlmutató alkotmányos elv.” [27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 202.] Álláspontom szerint ugyanúgy alkotmányos elv, a hatékony működésen belül, a törvényalkotás demokratikus eljárási rendjének biztosítása is.

Az Abtv. a törvények és a nemzetközi szerződések előzetes vizsgálata mellett lehetővé teszi a Házsabály előzetes alkotmányossági vizsgálatát is. Az Abtv. 34. § (1) bekezdés értelmében „Az Országgyűlés az ügyrendjét – annak elfogadása előtt, az aggályosnak tartott rendelkezés megjelölésével – az Alkotmánnyal való összhangjának vizsgálata céljából megküldheti az Alkotmánybíróságnak.” A (2) bekezdés pedig kimondja, hogy „[h]a az Alkotmánybíróság az ügyrend aggályosnak tartott rendelkezésének alkotmányellenességét állapítja meg, az alkotmányellenességet az Országgyűlés megszünteti.”

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll hatáskörébe – korábban, mint az állami irányítás egyéb jogi eszköze, most, mint közjogi szervezetszabályozó eszköz – a Házsabály alkotmányossági vizsgálata is beletartozik.

A Házsabály e különleges státusát az adja, hogy több rendelkezése közvetlenül visszavezethető az Alkotmányra.

3. A jelen ügyben felmerült alkotmányossági kérdés, hogy a törvényhozási eljárás során a Házsabály rendelkezéseinek megsértése kihat-e az így meghozott norma közjogi érvényességére. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint – amelyet a 109/2008. (IX. 26.) AB határozat foglalt össze: „a Házsabály bármely rendelkezésének megsértése nem eredményezi automatikusan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét, s ezáltal a hibásan megalkotott törvény alkotmányellenességét. A Házsabály csupán azon előírásainak megsértése ellentétes a jogállamiság elvével, melyek közvetlenül az Alkotmány rendelkezéseiből fakadnak.” (ABH 2008, 903.) Ebben az ügyben az Al-

kotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a sürgősségi javaslat indokolására vonatkozó kötelezettség nem tekinthető ilyennek, különös figyelemmel arra, hogy a sürgősség kérdésében végeredményben az Országgyűlés határoz vita nélkül. Megállapította, hogy az indokolási kötelezettség elmulasztása ezért szabályellenességre vezet ugyan, de alkotmányellenességre nem.

Egy másik ügyben, a 65/B/2008. AB határozatban az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy „a Hárszabály 94. § (3) bekezdésében foglalt szabály, mely korlátozza a valamely törvényt módosító törvényjavaslatához benyújtható módosító javaslatok körét, nem tekinthető közvetlenül az Alkotmányból fakadó rendelkezésnek. Bár kétségtelenül a jogbiztonságot szolgáló korlátozásról van szó, megsértése csak kisebb súlyú eljárási hibának minősül. A módosító javaslat ugyanis a képviselők számára még a záróvita és a törvény elfogadása előtt ismertté vált, annak tárgyalására megfelelő idő állt rendelkezésre, a [t]örvényjavaslatról a kifogásolt rendelkezéssel együtt szavazhattak. Mindezekre tekintettel a ... közjogi érvénytelensége nem állapítható meg.” (ABH 2009, 2281.)

Álláspontom szerint a Hárszabálynak a törvényalkotás rendjére vonatkozó érdemi – a törvény lényeges, koncepcióját illető, végleges tartalmát kivitató – demokratikus eljárási szakasz és a törvény jogrendszerbe illesztését célzó – a törvény koncepciója, lényeges tartalmát nem érintő – koherencia zavarokat elhárító eljárásra vonatkozó hárszabályi rendelkezések közvetlenül kapcsolódnak az Országgyűlés törvényalkotó hatásköréhez. E hatáskörgyakorlásának eljárási szabályait – alkotmányos felhatalmazás alapján – a Hárszabály tartalmazza.

4. A köztársasági elnök által újratárgyalásra visszaküldött törvény Hárszabályban foglalt tárgyalási szabályainak a megsértése miatt az Alkotmánybíróság a 63/2003. (XII. 15.) AB határozatában az érintett törvény egészének közjogi érvénytelenségét állapította meg. E határozattal összefüggő másik döntés, a 62/2003. (XII. 15.) AB határozat rögzítette, hogy „az alkotmányos legalitás azt fejezi ki, hogy a törvényhozás folyamata feltétlenül és mindenben meg kell, hogy feleljen az Alkotmány valamennyi rendelkezésének (beleértve a köztársasági elnök és az Országgyűlés egymást korlátozó és ellensúlyozó jogait), valamint az alkotmányi rendelkezések végrehajtását célzó, Hárszabályba foglalt speciális eljárási szabályoknak is.” (ABH 2003, 656.)

A fenti ügyben a Hárszabály megsértésén keresztül a hatalmi ágak viszonyában bekövetkezett sérelem meghatározó módon közrejátszott a közjogi érvénytelenség megállapításában. [ABH 2003, 688.]

A Hárszabály különleges jogforrási minőségét is figyelembe véve valamely törvény Hárszabállyal ellentétes elfogadása esetén a közjogi érvénytelenség megállapításához tehát az szükséges, hogy a megsértett hárszabályi rendelkezés közvetlenül visszavezethető legyen az Alkotmányra, vagy a hárszabálysértés mellett egyben az Alkotmány más rendelkezése is sérüljön.

5. A jelen ügyben felmerült alkotmányossági probléma lényege, hogy a záróvita és a zárószavazása során benyújtott módosító indítványok nem a Hárszabály szerinti koherencia-zavar megszüntetése érdekében kerültek benyújtásra, hanem megváltoztatták az általános és részletes vitán túl lévő törvény koncepcionális lényegét. Álláspontom szerint a Hárszabály vonatkozó rendelkezéseinek – alkotmánysértést eredményező – megsértésén túl jelen esetben az ún. parlamenti beszédjog és ezáltal az Alkotmány 20. § (2) bekezdése is sérül. Az Alkotmánybíróság a 12/2006. (IV. 26.) AB határozatában megállapította, hogy az országgyűlési képviselőknek a köz érdekében végzett tevékenysége egyrészt a közügyek szabad parlamenti megvitatásában – mint a demokratikus törvényalkotás egyik nélkülözhetetlen előfeltételében –, másrészt a választópolgárok megfelelő tájékoztatásában nyilvánul meg, abban, hogy kellő információ birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban. (ABH 2006, 246.) E határozat történeti és nemzetközi összehasonlítás révén arra is rámutatott, hogy „a szabályozás által biztosítani kell, hogy a parlament be tudja tölteni funkcióját a közügyek megvitatásáról, azaz a képviselőknek kellő idő álljon rendelkezésre álláspontjuk kifejtésére, és mindez ne vezethessen obstrukcióhoz vagy a parlamenti munka más módon való ellehetetlenüléséhez.” (ABH 2006, 238.)

Az Alkotmánybíróság egy másik döntése pedig – az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján – azt húzta alá, hogy „A kiszámítható törvényhozási folyamathoz hozzátartozik az is, hogy a képviselők a vitára, majd szavazásra kerülő törvényjavaslatokról, az azokhoz készült módosító javaslatokról megfelelő időben értesüljenek, s ezáltal a parlamenti vita ésszerű rendben lefolytatható legyen.” (ABH 2009, 2281.)

A vizsgált ügyben a törvényjavaslat koncepcióját megváltoztató módosítás nyomán sérül a parlamenti képviselők Alkotmány 20. § (2) bekezdésére visszavezethető szólásszabadsága (mivel nincs lehetőségük az új koncepció megvitatására), és a Hárszabály megsértésével sérül az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő jogbiztonság is, amennyiben kiszámíthatatlan törvényhozási folyamatot eredményez.

Természetesen egy benyújtott törvényjavaslat a parlamenti vitában változhat, a benyújtott törvényjavaslathoz képest az elfogadott törvény képviselhet más koncepciót. Az Alkotmánybíróság a 10/2001. (IV. 12.) AB határozatban azt vizsgálta, hogy alkotmányos-e, ha az Országgyűlés kapcsolódó módosító javaslat benyújtása nyomán a Kormány által előterjesztett törvényjavaslatról minden pontjában eltérő törvényt fogad el. E döntésében megállapította, hogy a Hárszabály alapján lehetőség van arra, hogy a képviselők egy törvényjavaslatnak akár az összes rendelkezéséhez módosító, illetve kapcsolódó módosító javaslatot nyújtsanak be, amelynek elfogadásáról vagy elvetéséről végső soron az Országgyűlés dönt. Ezért ez alkotmányossági szempontból nem kifogásolható, következésképpen nem állapítható meg, hogy eljárása során az Országgyűlés közjogi érvénytelenségét eredményezően megsértette vol-

na a Hárszabály rendelkezéseit. (ABH 2001, 129–130.) A parlamenti vitában megváltozott törvényi koncepció önmagában nem vet fel semmilyen alkotmányossági aggályt. Alkotmányossági szempontból azonban vitatható, ha az országgyűlési képviselők – alkotmányból következő – felszólalási jogának korlátozásával kerül a megváltozott koncepciójú törvény elfogadásra. Márpedig a záróvitában előterjesztett és a zárószavazáson el is fogadott, a törvény lényegét megváltoztató módosító javaslat a koherencia zavart előkészítő eljárási szakaszban, mind a képviselői felszólalási jogot, mind pedig a parlamenti vitában megtestesülő demokratikus döntéshozatali akaratképzés lehetőségét kiüresíti.

Budapest, 2011. december 19.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

**Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró
különvéleménye**

Nem értek egyet a határozat rendelkező részével és annak indokolásával.

1. Határozatában az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény közjogi érvénytelenség miatt alkotmányellenes, ezért azt – a határozat közzétételét követő napi hatállyal, a már hatályba lépett rendelkezések tekintetében pedig visszamenőlegesen – megsemmisíti. A határozat indokolásának lényege szerint a T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására és elfogadására a Hárszabálynak a 107. §-ával ellentétesen került sor, ami egyben az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének, valamint a 20. § (2) bekezdésének sérelmét eredményezte. Ez utóbbiakat az indokolás tényszerűen lényegében kizárólag arra alapítja, hogy a T/3507/90. számú egységes javaslatot a módosító javaslat koherencia-zavar jogcímén koncepcionális változást eredményező módon változtatta meg és ezzel túllépett a Hárszabály 107. §-a által nyújtott kereteken.

Az itt hivatkozott megállapításokkal szemben – álláspontom szerint – az indítványok által legsérelmesebbnek talált jogi megoldás már az eredeti egységes javaslatban fennállt. Nevezetesen: az egységes javaslat is különbséget tett a magyarországi egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek között, amennyiben a mellékletben szereplő egyházaknak nem kellett nyilvántartásba vételért folyamodniuk, helyettük ezt – kizárólag regisztrációs céllal – a miniszter kezdeményezte a Fővárosi Bíróságnál. Az ebbe a körbe tartozó 45 egyházat tehát az Országgyűlés „ex lege” ismerte el. Ehhez képest a korábban egyházként nyilvántartásba vett, de a mellékletben nem szereplő szervezetek egy másik kategóriát képeztek. Nekik maguknak kellett kezdeményezniük az elismerést és a bejegyzést, az erre vonatkozó törvényi feltételek fennállását igazolniuk

kellett a bíróságnál. Az „ex lege” az Országgyűlés által elismert, automatikus, csak bejegyzést igénylő egyházakkal szemben a másik kategóriába tartozó egyházak egyedi elismeréséhez hiányzott a jogalkotói szándék és cselekedet, ezért az Országgyűlés ezeknek az egyházaknak a bejegyzéséhez előfeltételeket állapított meg.

Ezt az ellentmondást kívánták feloldani a bizottsági vitában felszólaló azok a képviselők, akik koherencia-zavar fennállását állították, és javaslataikkal valamennyi egyház tekintetében az Országgyűlés elismerését kívánták meg.

2. Nem vitatható, hogy az előző pontban hivatkozott, a koherencia-zavar kiküszöbölését célzó javaslatok – az Országgyűlés rendszerváltozás utáni működését tekintve egyáltalán nem rendhagyó módon – olyan változásokat is eredményeztek a végül is elfogadott törvényben, amelyet az egységes javaslathoz képest jelentősnek lehet minősíteni. (Semmiképpen nem lehet azonban az „ex lege” elismert egyházak számának csökkentését ilyen, koncepcionálisnak nevezett módosulásnak tekinteni, hiszen az – az említettek fényében – mennyiségi kérdés.)

Feltéve, de meg nem engedve, hogy a Hárszabály adta lehetőségek – az említett célok tükrében nem indokolatlan – túllépése fennállna, a következőkre szeretném felhívni a figyelmet.

Mindenekelőtt utalni kívánok az indokolás által is hivatkozott 109/2008. (IX. 26.) AB határozatnak arra a megállapítására, amely szerint a Hárszabály bármely rendelkezésének megsértése nem eredményezi automatikusan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét, s ezáltal az adott törvény alkotmányellenességét.

Az 1. pontból is kitűnően, a jelen esetben egyáltalán nem lehet szó olyan súlyos eljárási szabálytalanságról, amely a törvény közjogi érvénytelenségét is érinti. Ebből a szempontból említésre méltó, hogy a 2011. évi C. törvény alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára vonatkozóan benyújtott indítványok – egy kivétellel – kizárólag tartalmi kérdésekkel foglalkoznak, zömmel az egyházak egyenlő kezelését igénylik.

Következésképpen nem érthetők egyet a szóban forgó törvény kizárólag eljárási hibákra való hivatkozásokra alapított megsemmisítésével.

3. A teljesség kedvéért utalni kívánok azokra az elvi és gyakorlati fejtegetésekre, amelyek *Dr. Paczolay Péter* és *Dr. Pokol Béla* alkotmánybírók különvéleményében találhatóak. Ezek az Alkotmánybíróság korábbi hasonló ügyekben kifejtett gyakorlatával, illetőleg a törvényhozás belső mechanizmusához való viszonyulásával, valamint a Hárszabály alkotmányos rangra emelésével kapcsolatosak. E véleményekkel alapvetően egyetértek, különös tekintettel arra, hogy azok is a különvéleményemet támasztják alá, nevezetesen azt, hogy az indítványokat az Alkotmánybíróságnak tartalmilag kellett volna elbírálnia. Véleményemet erősítik továbbá azok a közismert nem jogi jellegű (költészetési, egyéb gazdasági) tények és körülmények, amelyeket a törvény azonnali, illetőleg részben visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítéséből eredő bizonyta-

lanságokkal, és más, nem kívánatos hatással járó következményekkel kapcsolatosak.

Budapest, 2011. december 19.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének első pontjában foglalt döntéssel és annak indokolásával.

A határozat közjogi érvénytelenségre hivatkozással semmisíti meg a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvényt (a továbbiakban: Ehtv.). Az indokolásban kifejtettek szerint azért áll fenn az érvénytelenség, mert a törvényalkotó eltért a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozatban (a továbbiakban: Hárszabály) foglaltaktól, azaz a maga számára megalkotott eljárási szabályoktól és a zárószavazás előtti koherencia-zavar feloldására szolgáló eljárási lehetőséget kihasználva, alapvetően módosította a törvényjavaslatot. A Hárszabály eljárási előírásainak megsértése – a többségi határozat értelmében – az Országgyűlés működését kiszámíthatatlanná teszi, megfosztja a képviselőket a törvényalkotásban kapott jogaik gyakorlásától, ami az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének, valamint a 20. § (2) bekezdésének sérelmére vezet.

Az Alkotmánybíróság több mint húsz éves gyakorlatában következetesen érvényesítette azt az álláspontot, hogy önmagában a törvényhozási eljárás szabályainak (Jat., Hárszabály) megsértése nem eredményezte a törvény alkotmányellenességét. Az alkotmányellenesség megállapításához szükség volt az Alkotmány valamely rendelkezésével fennálló ellentét megállapíthatóságára is. Ez a gyakorlat azon a megfontoláson alapult, hogy nem minden jogsértés, törvénysértés minősíthető egyúttal alkotmányvétsésként is. Az Alkotmány 32/A. §-a alapján az Alkotmánybíróság az Alkotmány rendelkezéseinek megtartása és érvényesítése felett őrökdi, és nem a jogsértések, törvénysértések következményeit hivatott orvosolni. Következésképpen, ha a vizsgált törvény megalkotását vagy érdemét tekintve nem ütközik az Alkotmány valamely tételes rendelkezésébe, az Alkotmánybíróság a törvénysértés vagy jogsértés jogkövetkezményeit nem tudja levonni. Előfordult olyan eset az elmúlt időszakban, amikor az Alkotmánybíróság egy-egy törvény bizonyos rendelkezését „alkotmányos rangra” emelte (lásd például a jogállamiság, jogbiztonság elvéből levezetett visszamenőleges hatály tilalmát, avagy az egész jogrendszert átható joggal való visszaélés Polgári Törvénykönyv 5. §-a szerinti elvét), de eddig nem került sor arra, hogy törvény alkotmányellenességének vizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság a Hárszabályt emelte volna az Alkotmány rangjára és önmagában annak megsértését alkotmányellenességnek, az így megalkotott törvényt pedig érvénytelennek tekintette volna.

Abban az esetben állapított meg alkotmányellenességet, amikor az egyébként kiszámítható törvényhozási eljárás az Alkotmány valamely rendelkezésébe ütközött. Ilyen döntés volt az Alkotmány értelmezése tárgyában hozott 62/2003. (XII. 15.) AB határozat (ABH 2003, 637.). Ebben az ügyben a törvényalkotási eljárás alkotmányellenességére – következőképpen a megalkotott törvény érvénytelenségére – valójában az vezetett, hogy az Országgyűlés eljárása kiüresítette a köztársasági elnök Alkotmányban garantált, törvényalkotással összefüggő jogköreit és az Országgyűlés Alkotmányból eredő, tételes kötelezettségét [26. § (3) bekezdés] a visszaküldött törvény újratárgyalására. A határozat az Alkotmány 26. §-át és 30/A. § (1) bekezdés e) pontját értelmezve megállapította, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdése a demokratikus jogállam követelményét tartalmazza, amely a hatalommegosztás tiszteltben tartását és az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok meglétét és feltétlen betartását jelenti.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta ugyanakkor azt is, hogy „[c]sak az eljárási szabályok maradéktalan és feltétlen betartása mellett érvényesül az alkotmányos legalitás és a demokratikus legitimitás követelménye. Az alkotmányos legalitás azt fejezi ki, hogy a törvényhozás folyamata feltétlenül és mindenben meg kell, hogy feleljen az Alkotmány valamennyi rendelkezésének (beleértve a köztársasági elnök és az Országgyűlés egymást korlátozó és ellensúlyozó jogait), valamint az alkotmányi rendelkezések végrehajtását célzó, Hárszabályba foglalt speciális eljárási szabályoknak is. *A demokratikus legitimitás elve/követelménye azt jelenti, hogy a demokratikus hatalomgyakorlásra (ez esetben a törvényalkotásra) előírt szabályok szigorú betartásával meghozott döntés – annak tartalmától, illetve a tartalommal való egyetértéstől vagy egyet nem értéstől függetlenül – mindenkire nézve kötelező és végrehajtandó.* A döntést vitatni vagy megváltoztatni csak újabb, a szabályoknak szigorúan megfelelő demokratikus eljárásban lehet” [ABH 2003, 637, 656].

Az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító döntését ebben az idézett esetben is az Alkotmány rendelkezéseinek, és nem önmagában a Hárszabálynak a megsértésére vezette vissza. Ugyanakkor álláspontom szerint az Ehtv. megalkotásakor alkotmányvétsésként nem áll fenn, ezért az Alkotmánybíróságnak a törvény alkotmányosságát érdemben kellett volna vizsgálnia.

Budapest, 2011. december 19.

Dr. Paczolay Péter s. k.
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a határozat rendelkező részével, mely az Országgyűlés belső akaratképzését szabályozó Házsabály egy rendelkezésének megsértése miatt a 2011. évi C. törvényt eljárási (közjogi) érvénytelenségére alapozva egészében megsemmisíti. Megítélésem szerint ez indokolatlan beavatkozást jelent a törvényhozás során keletkező különböző politikai és szakmai egyeztetések sorozatába, melyek mindig az egyes társadalmi csoportok érdeksérlemt és politikai küzdelmeit takarják. Az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell attól, hogy beleszóljon ebbe a folyamatba, és csak a legszűkebb keretek között, például abban az esetben indokolt beavatkozni a demokratikus jogállam védelme érdekében, amikor a demokratikus törvényhozási akaratképzés számszerű arányait rögzítő eljárási rendelkezések kerülnek megsértésre, vagy más pontosan megjelölt eljárási aktus kimarad. Mérlegelésre alapított eljárási kérdésekben, melyekben a fokozatok mindig vitásak, és a törvényhozási eljárás egyes szakaszaiban az idő szűkösségének nyomása, vagy más okok eltérő értelmezést hoznak létre az Országgyűlés egyes csoportjai között, az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell az állásfoglalástól, és a törvényhozás belső mechanizmusaira kell bíznia ennek eldöntését. Szem előtt kell tartani, hogy ezek a törvényhozási eljárási viták és az ebben tett eltérő értelmezések a sajtó és a média közvetítései és híradásai révén mindig a széles közvélemény előtt zajlanak, így a kormánytöbbség e téren tett – a közvélemény nagyobb csoportjai számára igazságtalan, vagy visszatetsző – lépései nagymértékben hozzájárulhatnak a szavazattömegek átrendezéséhez, és ezzel a demokrácia belső mechanizmusai – a politikai felelősség – rendezik ezt a problémát.

Az Alkotmánybíróság eddigi történetében mindig is tartózkodó volt az Országgyűlés belső döntési folyamait illetően, és csak egyetlen törvény esetében lépett fel az eljárási kérdések miatt megsemmisítéssel, 2003-ban, ám akkor nem csak képviselő csoportok belső politikai küzdelmei merültek fel, hanem a köztársasági elnök törvényhozásban játszott szerepe került a középpontba [lásd a 63/2003. (XII. 15.) AB határozatot, ABH 2003, 676.].

Ha végignézzük a törvényhozás eljárási kérdéseire és az ezt rendező Házsabály előírásaihoz, ezek megsértéséhez való viszonyt az Alkotmánybíróság eddigi történetében, akkor azt láthatjuk, hogy a 29/1997. (IV. 29.) AB határozat volt az első, amely felvetette az eljárási rendelkezések megsértése esetén a törvény megsemmisítésének lehetőségét. Ám ezt arra tekintettel tette, hogy abban az időben még a törvény kihirdetése előtt legkevesebb ötven országgyűlési képviselő alkotmányossági vizsgálatra az Alkotmánybírósághoz terjeszthette a törvényjavaslatot, és ennek megsértése adott alkalmat a testületnek akkor erre a beavatkozásra: „Az olyan törvényt, melyet az Országgyűlés úgy hozott meg, hogy nem tette lehetővé a törvényjavaslat előzetes alkotmányosság vizsgálatára irányuló indítvány alapján az előzetes alkotmányossági vizsgálatot, formai okokból alkotmányosértő (érvénytelen). Az ilyen

formai hibás törvényhozói eljárás – megfelelő indítvány alapján – a jövőben alapot ad a törvény kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére” (ABH, 1997, 122.) Ez a deklaráció láthatóan tehát nem általában mondta ki az Alkotmánybíróság kompetenciáját törvényhozási eljárás alkotmányossági vizsgálatára, hanem egy olyan rendelkezésre tekintettel, mely a középpontba helyezte az alkotmányvédő testületet a törvényhozás egy pontján. A későbbiekben inkább az volt az alkotmánybírák hozzáállása a törvényhozás belső csoportjainak vitáihoz, politikai küzdelmeihez és esetleges eljárási sértéseihez, hogy tartózkodott ilyen esetekben a megsemmisítéstől.

Ennek kitűnő példája a 10/2001. (IV. 12.) AB határozat (ABH 2001, 123.), mely a most vita alatt álló kérdéssel sok szempontból megegyező helyzetben – a zárószavazás előtt a kormánypártok négy képviselője által benyújtott módosító javaslat koncepcionálisan átírta az eredeti törvényjavaslatot – a következőképpen határozott az akkori alkotmánybírói többség: „A mezőgazdasági szövetkezeti üzlet-résről szóló T/3010. számú törvényjavaslatot a Kormány nyújtotta be az Országgyűléshez, a javaslat előadója a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter volt.

Közvetlenül a törvényjavaslat részletes vitájának lezárása előtt (2000. december 5-én) négy országgyűlési képviselő T/3010/31. számon kapcsolódó módosító javaslatot terjesztett elő, amely a törvényjavaslat valamennyi rendelkezésének megváltoztatását javasolta. Az Országgyűlés december 19-i ülésnapján az ebben a kapcsolódó módosító javaslatban szereplő tartalommal fogadta el az Mgüt.-t. Az indítványozó ezzel összefüggésben azt sérelmezte, hogy a kapcsolódó módosító javaslat valójában képviselők által előterjesztett önálló törvényjavaslat, amelynek megvitatására nem kerülhetett volna sor a Kormány által előterjesztett törvényjavaslat tárgyalásának keretei között.

A Házsabály 102. § (1) bekezdése alapján a törvényjavaslathoz módosító javaslatot az általános vita lezárásáig, a módosító javaslathoz kapcsolódó további módosító javaslatot a részletes vita lezárásáig lehet benyújtani. A T/3010/31. számú kapcsolódó módosító javaslat benyújtására a részletes vita lezárását megelőzően, tehát megfelelő időben került sor.

A Házsabály alapján lehetőség van arra, hogy a képviselők egy törvényjavaslatnak akár az összes rendelkezéséhez módosító, illetve kapcsolódó módosító javaslatot nyújtsanak be, amelynek elfogadásáról vagy elvetéséről végső soron az Országgyűlés dönt. Ezért alkotmányossági szempontból nem kifogásolható, hogy az Országgyűlés a T/3010/31. számú kapcsolódó módosító javaslatban foglaltakkal megegyező tartalommal fogadta el az Mgüt.-t.

Következésképpen – az indítványban felvetett kifogás alapján – nem állapítható meg, hogy eljárása során az Országgyűlés az Mgüt. közjogi érvénytelenségét eredményezően megsértette volna a Házsabály rendelkezéseit.” (ABH 200, 129-130.)

A most vita alatt álló szabálytalanság a Házsabály 107. § (1) bekezdésének megsértését jelenti, mely szerint

zárószavazás előtt módosító javaslatot benyújtani a törvényjavaslathoz már csak un. „koherenciazavar” feloldása miatt lehetséges. A többségi határozat e rendelkezés szó szerinti elemzésével arra a belátásra jutott, hogy a koncepcionális módosítást tartalmazó T/3507/98. számon benyújtott javaslat túlmént ezen, és így az egész törvény eljárási érvénytelenségét hozta létre. Ezzel szemben kell felhozni azt a realitásra figyelő érvet, hogy a koherenciazavar címén benyújtott módosító javaslatok a rendszerváltás óta eltelt eddigi húsz évben – kormánypartoktól függetlenül – mindig alaposan túlméntek az előírt szinten, és az eddigiekben az Alkotmánybíróság – a többségi határozat indoklásában felsorolt AB-határozatok fényében – soha nem nyilvánította alkotmányellenesnek az így létrehozott törvényeket. Így a többségi határozat egy radikális törést jelent ebben a tekintetben, és nem állja meg a helyét az indoklás felvezetőjének e részében az az állítás, mely „az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatként” mutatja be ezt a megsemmisítést. A zárószavazás előtti módosítók túllépése a ténylegesen csak koherenciazavarnak minősíthető szinten természetes eltérő lehetett az így létrehozott sok száz törvény, törvénymódosítás esetében, és a jelenleg vitatott törvénynél ez feltehetően kimagaslónak minősíthető, de az Alkotmánybíróságnak ezt a gyakorlatot toleráló eddigi álláspontja inkább megfelel a bevezetőben vázolt követelménynek, a törvényhozás belső ügyeibe beavatkozástól való messzemenő tartózkodásnak, mint amit a többségi határozat radikális változtatása mutat e téren. A magam részéről a több millió állampolgár által megválasztott törvényhozó ily mértékű ellenőrzésétől óvni, és csak amennyiben számszerűleg meghatározott szavazási arányok stb. megsértése merülne fel egy-egy törvény alkotása közben, látom indokoltnak az alkotmányvédő testület eljárásai érvénytelenség címén való fellépését.

Jelezni kívánom még, hogy az eljárási kérdések megsértése kapcsán az eddigiekben fokozatosan kialakított szóhasználatot az alkotmánybírósági döntésekben, mely ezt az eljárási érvénytelenséget „közjogi” érvénytelenségnek nevezi, félrevezetőnek és lényegét eltakarónak tartom. Ezzel a téves elnevezéssel – melynek csak a „magánjogi” érvénytelenségtől elhatárolás esetén lenne helye, és az itt fel sem merül – a közvélemény megtévesztése jöhet létre, melynek nem jogász tagjai számára ez valamilyen, számukra érthetetlen, magasabb érvénytelenségi ok sugalmazását jelentheti.

Itt egyszerűen eljárási érvénytelenségről van szó, és megítélésem szerint ezt a nevében is helyesen kell kifejezni, elvetve a ’közjogi’ érvénytelenség elnevezést.

Budapest, 2011. december 19.

Dr. Pokol Béla s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1279/B/2011.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 155. számában.

165/2011. (XII. 20.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány és alkotmányjogi panasz tárgyában – *Dr. Pokol Béla, Dr. Balsai István és Dr. Lenkovich Barnabás* alkotmánybírák különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény 2. § (1) bekezdésének „és kiadott sajtótermékre” fordulata – a 14. § (1) bekezdésére, a 15. §-ára, a 16. § második fordulatára, valamint a 18. §-ára tekintettel – az Alkotmány 61. § (2) bekezdése alapján alkotmányellenes, ezért azt 2012. május 31. napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény 6. § (2) bekezdésének utolsó fordulata az Alkotmány 61. § (2) bekezdése alapján alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

A megsemmisített rendelkezés e határozat közzétételét követő napon veszti hatályát.

A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény 6. § (2) bekezdése az alábbi szövegezéssel marad hatályban:

„6. § (2) A médiatartalom-szolgáltató, valamint a vele munkaviszonyban vagy más, munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy jogosult információforrásai titokban tartására a bírósági és hatósági eljárások során is.”

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet keletkezett azzal, hogy az Országgyűlés nem teremtette meg azokat az eljárási garanciákat a jogrendben, amelyek a hatósági eljárásokban lehetővé teszik az információforrások védelméhez való jog gyakorlását.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2012. május 31. napjáig tegyen eleget.

4. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet keletkezett azzal, hogy az Országgyűlés a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 155. §-ában nem szabályozta kielégítően a médiatartalom-szolgáltatók adatszolgáltatási kötelezettségét az információforrások és az ügyvédi titok védelmével kapcsolatosan.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2012. május 31. napjáig tegyen eleget.

5. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 175. §-a az Alkotmány 61. § (2) be-

kezdésére tekintettel alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

A megsemmisített rendelkezés e határozat közzétételét követő napon veszti hatályát.

6. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény Negyedik Rész III. Fejezetének 139–143. §-a az Alkotmány 61. § (2) bekezdése alapján alkotmányellenes, ezért azokat 2012. május 31. napjával megsemmisíti.

7. Az Alkotmánybíróság a mediaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 155. §-ának az Alkotmány 59. § (1) bekezdése szerinti alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

8. Az Alkotmánybíróság a mediaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény egészének, valamint a 204. § (1) bekezdésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat elutasítja.

9. Az Alkotmánybíróság a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény 5. § (1) bekezdésének, valamint a mediaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 41. § (4) bekezdésének és 46. §-ának az Alkotmány 61. § (2) bekezdése szerinti alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat elutasítja.

10. Az Alkotmánybíróság a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény 6. § (1) és (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat és alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országgyűlés 2010-ben három lépésben alkotta meg az új mediaszabályozást.

1.1. A médiát és a hírközlést szabályozó egyes törvények módosításáról szóló 2010. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) releváns rendelkezései az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvényt (a továbbiakban: Eht.), a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvényt (a továbbiakban: Rttv.), valamint a nemzeti hírügynökségről szóló 1996. évi CXXVII. törvényt (a továbbiakban: Nhtv.) módosították. A Módtv. a kormányhivatal jogállású Nemzeti Hírközlési Hatóság jogutódjaként autonóm államigazgatási szervként hozta létre a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot (a továbbiakban: NMHH), amely a frekvenciagazdálkodás és a hírközlés területén, az Eht.-ban szabályozott módon részt

vesz a Kormány politikájának végrehajtásában. A Módtv. rendelkezett az NMHH elnökének miniszterelnök általi ki nevezéséről és jogállásáról, az NMHH feladatköréről és szervezetének alapvető kérdéseiről. Az autonóm államigazgatási szervként működő Országos Rádió és Televízió Testület (a továbbiakban: ORTT) jogutódjaként létrejött az NMHH Médiatanácsa (a továbbiakban: Médiatanács), amely az NMHH önálló jogi személyiségű autonóm szerveként ellátja az Rttv.-ben előírt médiahatósági feladatokat. A Módtv. rendelkezett a Médiatanács elnökének és tagjainak Országgyűlés általi választásáról, a tagok jogállásáról, a határozathozatal szabályairól. Az NMHH és Médiatanácsának munkáját egységes hivatali szervezet segíti, amely törvény által meghatározott körben elsőfokú hatósági feladatokat is ellát. A Módtv. a közszolgálati műsor- és hírszolgáltatás biztosítására, függetlenségének védelmére átalakította a közszolgálati mediaszolgáltatók és a nemzeti hírügynökség intézményes háttérét, szabályozta a közszolgálati műsorszolgáltatók ügyvezetésével és működésük gazdasági hététerével kapcsolatos kérdéseket. A Módtv. ismertetett és az Alkotmánybírósághoz érkezett indítványokkal érintett rendelkezései változatlan formában kerültek be az Rttv.-t, illetve az Eht.-t azóta hatályon kívül helyező új szabályozásba.

1.2. A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Smtv.) jellegadó megoldása az, hogy meghatározott körben valamennyi médiatartalom vonatkozásában egységesen rögzíti a sajtószabadság korlátait, az egyes médiatartalmak specialitásához igazított speciális szabályok előírása mellett.

1.3. A mediaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) kivétel és lényegi változtatás nélkül vette át a Módtv.-vel az Rttv.-be iktatott szervezeti szabályokat, és teljes körűen újraszabályozta a médiajogot, egyidejűleg hatályon kívül helyezte az Rttv.-t, a sajtóról szóló 1986. évi II. törvényt (a továbbiakban: Stv.), valamint az Nhtv.-t. Az Mttv. – egyebek mellett – megalkotta a mediaszolgáltatásokra vonatkozó részletes szabályokat, és új kategóriaként létrehozta a jelentős befolyásoló erejű mediaszolgáltatók különös kötelezettségeit. Előzetes nyilvántartásba vételi szabályokat ír elő a mediaszolgáltatási tevékenység és a sajtótermékek kiadásának feltételeként, rendezi a lineáris analóg mediaszolgáltatások pályáztatásának rendjét és a piaci koncentráció megelőzését. Megalkotta a közszolgálati mediaszolgáltatókra (MTV, MR, MTI) vonatkozó szabályokat. Az intézményi változásokkal együtt újraszabályozta a mediaszolgáltatások felügyeletére és megalkotta a sajtótermékek felügyeletére vonatkozó rendelkezéseket (hatáskörök, eljárási rend, jogkövetkezmények). Létrehozta a Média- és Hírközlési Biztos intézményét hatásköri szabályaival és eljárási rendjével együtt, és megteremtette a társszabályozás lehetőségét a médiaigazgatásban.

Összefoglalva: az új mediaszabályozás az eddigi hárompilléres szabályozási rendet (írott sajtó – elektronikus

sajtó – telekommunikáció, hírközlés) átalakította, és egységes szabályozást alkotott. Az egységesen kezelt és szabályozott médiatartalom gyűjtőfogalmába immár beletartoznak a nyomtatott és az internetes sajtótermékek is, amelyeket egyéb médiaszolgáltatásoktól nem az előállítás technikája, hanem a tömegkommunikációban betöltött szerepük, befolyásoló képességük különböztet meg. Az Smtv. és az Mttv. együttesen és egymásra tekintettel vonatkozik valamennyi médiaszolgáltatásra (tartalmi szabályok) és szolgáltatóra (szervezeti szabályok), valamint e két törvény határozza meg a magatartási szabályok kikényszerítésére vonatkozó állami cselekvési lehetőség körét is.

2.1. Országgyűlési képviselők, társadalmi szervezetek és magánszemélyek részéről több indítvány érkezett az Alkotmánybíróságra, amelyek az új médiaszabályozás utólagos absztrakt normakontrollját kezdeményezték. Az indítványok rendkívül szerteágazó módon, lényegében minden releváns pontján támadják a Módtv.-t, az Smtv.-t és az Mttv.-t is. Ezért az áttekinthetőség érdekében – figyelemmel az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat közzétételéről szóló 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 28. §-ára is – az Alkotmánybíróság az indítványok tematikus rendben történő egyesítése, illetve elkülönítése mellett döntött. Tekintettel arra, hogy az indítványok egy jelentős része a nyomtatott és az internetes sajtótermékek, valamint egyéb médiaszolgáltatások egységes szabályozásával kapcsolatban fogalmaztak meg alkotmányos aggályokat, az Alkotmánybíróság jelen határozatát e tárgykör vizsgálatának szenteli. A továbbiakban az ebben a tárgykörben érkezett indítványi elemeket ismerteti és bírálja el.

2.2. Az indítványozók egyik csoportja közjogi érvénytelenségre hivatkozott az Mttv. hatálybalépésével kapcsolatban. Ebben a körben az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján aggályosnak ítélték a felkészülési idő hiányát, mivel az Mttv. elfogadása és hatálybalépése között nem volt számottevő időbeli különbség. Ugyancsak az egész Mttv. közjogi érvénytelenségét indítványozták megállapítani azok az indítványozók, akik a törvénytervezet benyújtását megelőző egyeztetések és társadalmi vita lebonyolításának hiányát kérték számon. Végül egyes indítványozók azt tekintették aggályosnak, hogy az Mttv. elfogadását közvetlenül megelőzően a törvényjavaslat szövegezése több lényeges ponton, a Hárszabály szerinti vitafolyamatot kiürítve került módosításra.

2.3. Az indítványok egy további csoportja sérelmezi az Smtv. azon rendelkezéseit, amelyek – függetlenül a tartalomszolgáltatás sajátosságaitól – az elektronikus médiával együtt hatósági felügyelet alá rendelik a nyomtatott és az internetes sajtótermékeket, valamint azok előállítóit is. A jogalkotó által választott megoldás ugyanis a korábbi egyedi büntető és polgári peres bírósági eljárások mellett hatósági felügyeletet érvényesít, amely – az indítványozók

álláspontja szerint – a sajtószabadságot szükségtelenül és aránytalanul korlátozza.

2.4. Az indítványozók egyik csoportja az Alkotmány 61. § (2) bekezdése szerinti sajtószabadsághoz való jog alapján támadja az Smtv. és az Mttv. sajtótermékek nyilvántartásba vételére vonatkozó szabályait. Álláspontjuk értelmében a sajtótermékek regisztrációja önmagában is, alkotmányos cél nélkül korlátozza a sajtószabadságot, más indítványozók pedig arra hivatkoznak, hogy a nyilvántartásba vételre vonatkozó Mttv.-beli szabályok lényegében a sajtótevékenységet engedélykötelessé teszik.

2.5. Több indítványozó sérelmezte az Smtv. újságírói források védelmére vonatkozó szabályozását önmagában, valamint az Mttv. adatszolgáltatási kötelezettségre vonatkozó előírásaival összefüggésben is a sajtószabadság sérelmét állították. Az alkotmányjogi panasz indítványban a panaszos az Smtv. 6. § (3) bekezdésének, különösen a „vagy nyomozó hatóság” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és arra alkalmazási tilalom kimondását indítványozta. Indokolása szerint az Smtv. 6. § (3) bekezdése alapján a nyomozó hatóság automatikusan, mérlegelési kötelezettség és bírói kontroll nélkül kötelezheti az információforrás felfedésére az újságírót. Ezért a szabályozás a sajtószabadság aránytalan korlátozására vezet.

2.6. Az indítványozók támadták az Mttv. 155. §-át, mivel az szélesre nyitja a Hatóság adatmegismerési és adatkezelési jogát, illetve az ügyfél adatszolgáltatási kötelezettségét, amely kiterjed a személyes adatokra és törvény által védett titkokra, védett adatokra is. Ugyanakkor az adatkezelés nem kötődik eljáráshoz, de időben sem korlátozott. A szabályozás ezen módja álláspontjuk szerint az Alkotmány 59. § (1) bekezdésébe ütközik. Az indítványozók emellett az Mttv. 175. §-ával összefüggésben sérelmezik a konkrét indok nélküli, készletre történő adatszolgáltatási kötelezettség előírását is, amely az Alkotmány 59. § (1) bekezdése mellett a 61. § (2) bekezdésében foglaltakkal ellentétes.

2.7. Végül indítványok érkeztek a Média- és Hírközlési Biztos Mttv.-beli jogintézményének létrehozása és eljárási lehetőségének meghatározása kapcsán. Az indítványozók a jogintézményre vonatkozó szabályozás megsemmisítését indítványozták, mivel az sérti a vélemény- és sajtószabadság korlátozására irányadó alkotmányos követelményeket.

II.

Az Alkotmány indítványokkal érintett rendelkezései:

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

„57. § (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jo-

gait 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 jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”

Az Alkotmány 61. §-ának a 2010. július 7-én hatályba lépett módosítását követő szövegezése:

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

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

(3) A demokratikus közvélemény kialakítása érdekében mindenkinek joga van a megfelelő tájékoztatáshoz a közügyek tekintetében.

(4) A Magyar Köztársaságban közszolgálati médiaszolgáltatás működik közre a nemzeti önazonosság és az európai identitás, a magyar, valamint a kisebbségi nyelvek és kultúra ápolásában, gazdagításában, a nemzeti összetartozás megerősítésében, illetőleg a nemzeti, etnikai, családi, vallási közösségek igényeinek kielégítésében. A közszolgálati médiaszolgáltatást az Országgyűlés által választott tagokkal működő autonóm közigazgatási hatóság és független tulajdonosi testület felügyeli, céljainak megvalósulása felett pedig az állampolgárok egyes, törvényben meghatározott közösségei öröködnék.

(5) A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, valamint a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól rendelkező törvény, továbbá a médiaszolgáltatások felügyeletéről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Az Smtv. 1. § 6. pontjának az elbírálás idején hatályos szövegezése:

„6. *Sajtótermék*: a napilap és más időszaki lap egyes számai, valamint az internetes újság vagy hírportál, amelyet gazdasági szolgáltatásként nyújtanak, amelynek tartalmáért valamely természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság szerkesztői felelősséget visel, és amelynek elsődleges célja szövegből, illetve képekből álló tartalmaknak a nyilvánossághoz való eljuttatása tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából, nyomtatott formátumban vagy valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül. A szerkesztői felelősség a médiatartalom kiválasztása és összeállításánál során megvalósuló tényleges ellenőrzésért való felelősséget jelenti, és nem eredményez szükségszerűen jogi felelősséget a sajtótermék tekintetében. Gazdasági szolgáltatás az önálló, üzletszerűen – rendszeresen, nyereség

elérése érdekében, gazdasági kockázatvállalás mellett – végzett szolgáltatás.”

Az Smtv. 2. § (1) bekezdésének elbíráláskor hatályos szövegezése:

„2. § (1) E törvény hatálya kiterjed a Magyar Köztársaságban letelepedett médiatartalom-szolgáltató által nyújtott médiaszolgáltatásra és kiadott sajtótermékre.”

Az Smtv. 5. § (1) bekezdésének az elbírálás idején hatályos szövegezése:

„5. § (1) Törvény a médiaszolgáltatások megkezdésének vagy végzésének, illetve a sajtótermékek közzétételének feltételül szabhatja a hatósági nyilvántartásba vételt. A nyilvántartásba vétel feltételei nem korlátozhatják a sajtó szabadságát.”

Az Smtv. 6. §-ának az elbírálás idején hatályos szövegezése:

„6. § (1) A médiatartalom-szolgáltató, valamint a vele munkaviszonyban vagy más, munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy jogosult a számára információt átadó személy (a továbbiakban: információforrás) kilétét titokban tartani. A titoktartás joga nem terjed ki a minősített adatot illetéktelenül átadó információforrás védelmére.

(2) A médiatartalom-szolgáltató, valamint a vele munkaviszonyban vagy más, munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy jogosult információforrásai titokban tartására a bírósági és hatósági eljárások során is, feltéve, hogy a számára átadott információ közzétételéhez közérdek fűződött.

(3) Bíróság vagy nyomozó hatóság – a nemzetbiztonság és a közrend védelme vagy bűncselekmények elkövetésének felderítése vagy megelőzése érdekében – kivételesen indokolt esetben az információforrás felfedésére kötelezheti a médiatartalom-szolgáltatót, valamint a vele munkaviszonyban vagy más, munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személyt.”

Az Smtv. 14–20. §-ainak az elbírálás idején hatályos szövegezése:

„14. § (1) A médiatartalom-szolgáltatónak az általa közzétett médiatartalmakban, illetve azok készítése során tiszteletben kell tartania az emberi méltóságot.

(2) Tilos a megalázó, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek médiatartalomban történő, öncélú és sérelmes bemutatása.

15. § (1) Tilos visszaélni a médiatartalom-szolgáltatónak adott, nyilvános közlésre szánt nyilatkozat közzétételébe történt beleegyezéssel.

(2) A médiatartalom-szolgáltató köteles a nyilvános közlés céljából készített nyilatkozatot a nyilatkozatot adó személynek – annak kérelmére – megmutatni; azt nem közzölheti, ha a közzétételhez a nyilatkozatot adó személy azért nem járul hozzá, mert azt a médiatartalom-szolgáltató érdemben megváltoztatta, és a változtatás a nyilatkozatot adó számára sérelmes.

(3) A nyilatkozat közzétételéhez történt hozzájárulás a médiatartalom-szolgáltató (1) bekezdésben szereplő

visszaélése esetén jogkövetkezmény nélkül visszavonható, amennyiben

a) azt a nyilatkozó nem a helyi, országos vagy európai közélet eseményével összefüggésben tette,

b) az nem a Magyar Köztársaság polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró valamely eseménnyel kapcsolatos, vagy

c) a visszavonásra irányuló nyilatkozatot nem hivatalos vagy közfeladatot ellátó személy, vagy politikai közszereplő közmegegyeztetésével ellátásával összefüggésben tette, feltéve, hogy a visszavonás a közzétételt megelőzően kellő időben történik, és így nem okoz a médiatartalom-szolgáltató számára aránytalan sérelmet. Az e jogot korlátozó szerződéses kikötés semmis.

16. § A médiatartalom-szolgáltató köteles tiszteletben tartani a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, tevékenysége során nem sértheti az emberi jogokat.

17. § (1) A médiatartalom nem lehet alkalmas valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség vagy bármely többség, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére.

(2) A médiatartalom nem lehet alkalmas valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség vagy bármely többség, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport kirekesztésére.

18. § A médiatartalom nem lehet alkalmas a magánélet megsértésére.

19. § (1) Lineáris médiaszolgáltatásban nem tehető közlé olyan médiatartalom, amely súlyosan károsíthatja a kiskorúak szellemi, lelki, erkölcsi vagy fizikai fejlődését, különösen azáltal, hogy pornográfiát vagy szélsőséges, illetve indokolatlan erőszakot tartalmaz.

(2) Lekérhető médiaszolgáltatásban megjelenő azon médiatartalom, amely súlyosan károsíthatja a kiskorúak szellemi, lelki, erkölcsi vagy fizikai fejlődését különösen azáltal, hogy pornográfiát vagy szélsőséges, illetve indokolatlan erőszakot tartalmaz, csak oly módon tehető a nyilvánosság tagjai számára elérhetővé, amely biztosítja, hogy kiskorúak rendes körülmények között nem férhetnek hozzá.

(3) Sajtótermékben megjelenő azon médiatartalom, amely súlyosan károsíthatja a kiskorúak szellemi, lelki, erkölcsi vagy fizikai fejlődését különösen azáltal, hogy pornográfiát vagy szélsőséges, illetve indokolatlan erőszakot tartalmaz, csak oly módon tehető a nyilvánosság tagjai számára elérhetővé, amely – valamely műszaki vagy egyéb megoldás alkalmazásával – biztosítja, hogy kiskorúak nem férhetnek hozzá. Ha ilyen megoldás alkalmazása nem lehetséges, akkor a médiatartalom csak a kiskorúak lehetséges veszélyeztetéséről szóló tájékoztatást tartalmazó figyelmeztető jelzéssel tehető közzé.

(4) Lineáris médiaszolgáltatásban megjelenő azon médiatartalom, amely veszélyeztetheti a kiskorúak szellemi, lelki, erkölcsi vagy fizikai fejlődését, csak oly módon tehető közzé, amely az adásidő megválasztásával, illetve más műszaki megoldás alkalmazásával biztosítja, hogy a kis-

korúak rendes körülmények között nem hallhatják vagy láthatják azt.

(5) A kiskorúak médiatartalmakkal szembeni védelmére szolgáló részletes szabályokat külön törvény határozza meg.

20. § (1) A médiatartalomban megjelenő kereskedelmi közleménynek könnyen felismerhetőnek kell lennie.

(2) A médiatartalomban megjelenő reklámnak más médiatartalmaktól megkülönböztethetőnek kell lennie.

(3) A burkolt kereskedelmi közlemény médiatartalomban történő közzététele tilos.

(4) Médiatartalomban közzétett kereskedelmi közlemény nem alkalmazhat tudatosan nem észlelhető technikákat.

(5) Médiatartalomban nem tehető közzé vallási vagy világnézeti meggyőződést sértő kereskedelmi közlemény.

(6) A médiatartalomban közzétett kereskedelmi közlemény nem ösztönözhet az egészségre, a biztonságra és a környezetre ártalmas magatartásra.

(7) Nem szabad médiatartalomban közzétenni dohányárt, fegyvert, lőszert, robbanóanyagot, kizárólag orvosi rendelvényre igénybe vehető gyógyszert, továbbá gyógyászati eljárást népszerűsítő, ismertető kereskedelmi közleményt. E korlátozás nem terjed ki a gazdasági reklámtevékenységről szóló törvényben, illetve más jogszabályban foglalt kivételekre.

(8) A médiatartalom támogatóját a közzététellel egyidejűleg, illetve azt közvetlenül megelőzően vagy azt követően meg kell nevezni. Audiovizuális médiaszolgáltatás vagy annak műsorszámra más audiovizuális médiaszolgáltatást végző, illetve audiovizuális műsorszámok vagy filmalkotások készítésével foglalkozó vállalkozás által nem támogatható.

(9) A médiaszolgáltatásban közzétett, támogatott médiatartalom nem ösztönözhet, és nem hívhat fel a támogató vagy az általa meghatározott harmadik személy termékének beszerzésére vagy szolgáltatásának igénybevételére, illetőleg az attól való tartózkodásra.

(10) A támogató a médiatartalom-szolgáltató felelősségét, illetve szerkesztői szabadságát érintő módon a médiatartalmat vagy annak közzétételét nem befolyásolhatja.”

Az Mttv. érintett rendelkezései:

„41. § (1) Az e törvény hatálya alá tartozó, a Magyar Köztársaságban letelepedett médiaszolgáltató által nyújtott lineáris médiaszolgáltatás bejelentés és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala (a továbbiakban: Hivatal) általi hatósági nyilvántartásba vétel után végezhető, kivéve azon állami tulajdonban lévő korlátos erőforrásokat igénybe vevő analóg lineáris médiaszolgáltatásokat, amelyek a Média Tanács által kiírt és lebonyolított pályázaton való nyertessé nyilvánítás és szerződéskötés alapján végezhetőek.

(2) Az e törvény hatálya alá tartozó, a Magyar Köztársaság területén letelepedett médiaszolgáltató által nyújtott lekérhető médiaszolgáltatást, kiegészítő médiaszolgáltatást és a Magyar Köztársaság területén letelepedett kiadó által kiadott sajtóterméket – a szolgáltatás, illetve a tevé-

kenység megkezdését követő hatvan napon belül – nyilvántartásba vétel céljából be kell jelenteni a Hivatalhoz. A nyilvántartásba vétel nem feltétele e szolgáltatás, illetve tevékenység megkezdésének.

(3) A nyilvántartásba vételt kezdeményező bejelentő – e törvény keretei között – bármely természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet lehet.

(4) A Hivatal nyilvántartást vezet

- a) a lineáris audiovizuális médiaszolgáltatásokról,
- b) a lineáris rádiós médiaszolgáltatásokról,
- c) a médiaszolgáltatási jogosultságot pályázat útján nyert audiovizuális médiaszolgáltatásokról,
- d) a médiaszolgáltatási jogosultságot pályázat útján nyert rádiós médiaszolgáltatásokról,
- e) a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásokról,
- f) a lekérhető rádiós médiaszolgáltatásokról,
- g) a kiegészítő médiaszolgáltatásokról,
- h) a nyomtatott sajtótermékekről,
- i) az internetes sajtótermékekről és hírportálokról.

(5) Ha a médiaszolgáltató lineáris és lekérhető szolgáltatást is nyújt, illetve ha a sajtóterméket kiadó nyomtatott és internetes sajtóterméket is megjelentet, köteles médiaszolgáltatásait, illetve sajtótermékeit külön-külön bejelenteni.

(6) A (4) bekezdés szerinti nyilvántartásoknak a médiaszolgáltatók, a sajtóterméket alapítók és kiadók nevére, elérhetőségére, valamint a médiaszolgáltatások és a sajtótermékek elnevezésére vonatkozó adatai nyilvánosak, és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) internetes honlapjáról elérhetők. A Hatóság a médiaszolgáltatási, sajtótermék-kiadási tevékenység ellenőrzése céljából a természetes személy médiaszolgáltató, sajtóterméket alapító és kiadó természetes személyazonosító adatait kezeli a nyilvántartásból való törlésig.

(7) A lineáris médiaszolgáltatási jogosultság nem ruházható át.”

Az Mttv. 46. §-ának az elbírálás idején hatályos szövegezése:

„46. § (1) A sajtótermék nyilvántartásba vételét annak kiadója kezdeményezheti. Ha a sajtótermék alapítója és kiadója eltérő személy vagy vállalkozás, viszonyukat, a sajtótermékkel kapcsolatos feladataikat és jogait megállapításban rendezik.

(2) A sajtótermék nyilvántartásba vételére irányuló bejelentésben meg kell jelölni:

- a) a bejelentő adatait:
 - aa) nevét,
 - ab) lakcímét (székhelyét vagy telephelyét),
 - ac) elérhetőségét (telefonszámát és elektronikus levelezési címét),
 - ad) képviselőjének, illetve a Hatósággal való kapcsolattartásra kijelölt személy nevét és elérhetőségét (telefonszámát, postai és elektronikus levelezési címét),
 - ae) cégjegyzékszámát, illetve nyilvántartási számát,
- b) a bejelentett sajtótermék címét,
- c) ha az alapító és a kiadó eltérő személy vagy vállalkozás, mindkettő a) pontban megjelölt adatait.

(3) A sajtótermék alapítója és kiadója nem lehet a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke, elnökhelyettese, főigazgatója, főigazgató-helyettese, a Közzolgálati Közalapítvány Kuratóriumának és a Közzolgálati Testületnek az elnöke, tagja, az Alap vezérigazgatója, a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács elnöke, alelnöke vagy tagja, a Médiatanács tagja, ide nem értve a tudományos eredmények, vagy tudományos ismeretterjesztés közzétételére irányuló sajtótermék alapítását vagy kiadását. A bejelentőnek nyilatkoznia kell, hogy vele kapcsolatban nem áll fenn a törvény szerinti összeférhetlenségi ok, illetve az nyilvántartásba vétele esetén sem keletkezne.

(4) A sajtóterméket a Hivatal tizenöt napon belül nyilvántartásba veszi.

(5) A nyilvántartásba vételt a Hivatal visszavonja, ha

- a) a bejelentővel szemben összeférhetlenségi ok áll fenn, vagy
- b) a bejelentett sajtótermék címe egy korábban nyilvántartásba vett, és a bejelentés időpontjában a nyilvántartásban szereplő sajtótermék címével azonos, illetve ahhoz az összetéveszthetőségig hasonlít.

(6) A sajtóterméket törölni kell a nyilvántartásból, ha

- a) az (5) bekezdés alapján a nyilvántartásba vétel visszavonásának lenne helye,
- b) az alapító vagy – amennyiben az alapító és a kiadó eltérő vállalkozás, úgy az alapító jóváhagyásával – a kiadó kérte a nyilvántartásból való törlését,
- c) a sajtótermék kiadásának megkezdését a nyilvántartásba vételtől számított két éven át elmulasztják, vagy a megkezdett kiadást öt évnél hosszabb időre megszakítják, vagy
- d) bíróság jogerős határozata elrendelte a sajtótermék címe által elkövetett védjegybitorlás abbahagyását és a bitorló eltiltását a további jogsértéstől.

(7) A sajtótermék kiadójának és alapítójának tizenöt napon belül be kell jelentenie a Hivatalhoz, ha a nyilvántartásban szereplő adataiban változás következett be.

(8) Amennyiben a kiadó személyében változás következik be, a nyilvántartásban szereplő kiadónak kezdeményeznie kell a nyilvántartásban szereplő adatok módosítását. Ennek elmaradása esetén az alapító is kezdeményezheti a módosítást. Az erre irányuló eljárásra az (1)–(5) bekezdést megfelelően alkalmazni kell.

(8a) Amennyiben a nyilvántartásba vételre vonatkozó szabályokat a kiadó vagy az alapító megsérti, a Hivatal – a 185. § (2) bekezdésben foglalt elvek figyelembevételével – egymillió forintig terjedő bírságot szabhat ki.

(9) A sajtóterméken és – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – az egyéb kiadványon fel kell tüntetni a szerkesztésre és a kiadásra vonatkozó legfontosabb adatokat (impresszum). Az impresszumban a következő adatokat kell feltüntetni:

- a) a kiadó nevét, székhelyét és a kiadásért felelős személy nevét,
- b)–c)
- d) a szerkesztésért felelős személy nevét.

(10) A nyomtatott sajtótermékek nemzetközi azonosítóját (ISSN), az egyéb nemzetközi jelzéseket és a kiadvány árát a külön jogszabályban foglaltak szerint kell megállapítani és feltüntetni.

(11) Jogszabály rövidített impresszum feltüntetését is előírhatja, kivételes adatok feltüntetésének kötelezettségét, vagy más különös szabályokat határozhat meg.

(12) A nyomtatott sajtótermékből és egyéb kiadványból tudományos és igazgatási célokra ingyenes kötelezpéldányt kell a külön jogszabályban megjelölt szervek rendelkezésére bocsátani. A kötelezpéldány az arra jogosult szerv tulajdonában marad. A kötelezpéldányok rendelkezésre bocsátásának részletes szabályait kormányrendelet határozza meg.

(13) A nyomtatott sajtótermékekből és a kiadványokból a kulturális javak megőrzése, a nemzeti bibliográfiai számbavétel és a nyilvános könyvtári ellátás céljára, ingyenes kötelezpéldányt kell a kormányrendeletben megjelölt szervek rendelkezésére bocsátani. A kötelezpéldány az arra jogosult szerv tulajdonában marad.

(14) A megőrzési célú kötelezpéldányt a közgyűjtemény nyilvántartásából csak akkor lehet törölni, ha megsemmisült vagy javíthatatlanul megrongálódott.”

„III. Fejezet

A MÉDIA- ÉS HÍRKÖZLÉSI BIZTOS

Általános szabályok

139. § (1) A Hatóság részeként Média- és Hírközlési Biztos (a továbbiakban: Biztos) működik. A Biztos az elektronikus hírközlési szolgáltatást, illetve médiaszolgáltatást igénybe vevő felhasználókat, előfizetőket, nézőket, hallgatókat, fogyasztókat, illetve sajtótermék olvasóit megillető, elektronikus hírközléssel és a médiaszolgáltatásokkal, sajtótermékekkel kapcsolatos jogok, valamint méltánylást érdemlő érdekek érvényesülésének elősegítésében működik közre. A Biztos eljár az e törvényben meghatározott ügyekben.

(2) A Biztost az Elnök nevezi ki és menti fel, valamint gyakorolja felette a munkáltatói jogokat. A Biztos főosztályvezetői besorolású köztisztviselő. A Biztos a jelen Fejezet szerinti feladatai ellátása körében nem utasítható, tevékenységéről az Elnöknek, illetve a Médiatanácsnak számol be a 143. §-ban meghatározott módon.

(3) A Biztosra megfelelően alkalmazni kell a 111. § (4) bekezdésben foglaltakat.

(4) A Biztost a feladatai ellátásában az általa vezetett Média- és Hírközlési Biztos Hivatala (a továbbiakban: Biztos hivatala) segíti, a Biztos hivatalának köztisztviselőit az Elnök nevezi ki, illetve menti fel, felettük a kinevezés és a felmentés kivételével a Biztos gyakorolja a munkáltatói jogokat.

(5) A Biztos hivatalának működését, szervezeti felépítését, belső és külső kapcsolatrendszerét a Hatóság Szervezeti és Működési Szabályzata és a Biztos hivatalának ügyrendje határozza meg. A Biztos hivatalának ügyrendjét a Biztos készíti elő és az Elnök hagyja jóvá.

(6) A Biztos hivatalának költségvetését a Hatóság költségvetésén belül, elkülönítetten kell megállapítani.

140. § (1) Valamely médiaszolgáltatás, sajtótermék, valamint elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos olyan magatartás észlelése esetén, amely a médiaszolgáltatásra vagy az elektronikus hírközlési szolgáltatásra vonatkozó szabály megsértésének nem minősül, illetve nem tartozik a Médiatanács, az Elnök és a Hivatal hatáskörébe, de a médiaszolgáltatást, a sajtóterméket, illetve az elektronikus hírközlési szolgáltatást igénybe vevő felhasználók, előfizetők, fogyasztók, valamint a nézők vagy hallgatók méltányolandó érdekének sérelmét okozza vagy okozhatja,

a) az, akit érdeksérelem ért, vagy akinél érdeksérelem bekövetkezésének közvetlen veszélye áll fenn, vagy

b) a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó társadalmi szervezet, ha az érdeksérelem a fogyasztók jelentős számát érinti, vagy érintheti,

a Biztos Hivatalánál panasszal élhet.

(2) Az Elnökhöz, a Hivatalhoz, illetve a Médiatanács-hoz érkezett olyan kérelmeket, illetve bejelentéseket, amelyek tartalmuk szerint megfelelnek az (1) bekezdésben foglaltaknak, és tartalmazzák a 141. § (5) bekezdés szerinti adatokat, az Elnök, a Hivatal, illetve a Médiatanács öt munkanapon belül átteszi a Biztoshoz, aki azt a továbbiakban hozzá érkezett panaszként bírálja el. Erről, a tényről, valamint az áttételről a kérelmezőt, illetve a bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell. A Biztos erre irányuló panasz hiányában hivatalból is jogosult intézkedni, amennyiben az (1) bekezdés b) pontban meghatározott érdeksérelemről egyéb úton tudomást szerez.

A Biztos eljárása

141. § (1) A Biztos eljárása nem hatósági eljárás, hatósági hatáskört nem gyakorolhat, hatósági ügy érdemében döntést nem hozhat. A 140. § (1) bekezdés szerinti panasz nem hatósági ügy. A Biztos a 140. § (1) bekezdés szerinti panaszokkal kapcsolatos eljárása során a 140-141. §-s szerint jár el. Eljárása során, a panasz kivizsgálása érdekében az e törvényben nem szabályozott kérdésekben megfelelően alkalmazza a Ket. hatósági ellenőrzésre vonatkozó rendelkezéseit, valamint eljárási alapelveit. A Biztos köteles az eljárását a 151. §-ban foglalt határidő szerint lefolytatni.

(2) Az (1) bekezdés szerinti határidőbe nem számít bele

a) az (5) bekezdés szerinti hiánypótlás ideje,

b) a 142. § (1) bekezdés szerinti adatszolgáltatás ideje,

c) a 142. § (2) bekezdés szerinti eljárás ideje,

d) a 142. § (4) bekezdés szerinti nyilatkozattétel ideje, valamint

e) a 142. § (8) bekezdés szerinti közléstől számított azon idő, amíg a szolgáltató vagy kiadó nyilatkozatot tesz, állást foglal, illetve értesíti a Biztost a megtett intézkedésről.

(3) A Biztos a panaszt megvizsgálja, és ha a panasz nyilvánvalóan alaptalan, vagy az abban szereplő érdeksérelem illetőleg annak közvetlen veszélye csekély jelentőségű, illetve a panaszban foglalt ügy nem tartozik a Biztos hatáskörébe, erről a panaszt tizenöt napon belül értesíti. A Biztos az értesítésben szükség szerint tájékoztatja a pana-

szost az elektronikus hírközlésre, illetve médiaszolgáltatásra vonatkozó szabályban, illetve előfizetői szerződésben meghatározott jogairól és kötelezettségeiről, valamint a számára nyitva álló eljárásokról és jogorvoslatokról. Amennyiben a panaszban foglaltak a Hivatal, az Elnök, a Médiatanács vagy más szerv hatósági hatáskörébe tartoznak, a Biztos tizenöt napon belül átteszi a hatósági hatáskörrel rendelkező szervnek, erről egyidejűleg értesíti a panaszost.

(4) A panaszos kérheti természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését. Az iratbetekintési jog biztosítása érdekében a Biztos kivonatot készít a panaszról akként, hogy abból a panaszos kilétére vonatkozóan következtetés ne legyen levonható. A Biztos a panasz kivizsgálása céljából, a kivizsgálásra irányuló eljárás befejezését követő egy évig kezeli a panaszosnak a panasszal közvetlenül összefüggő azon személyes adatait, amelyek az eljárás során a Biztos tudomására jutottak. Erre a tényre a panaszos figyelmét fel kell hívni.

(5) A panaszban meg kell jelölni a panaszos nevét és lakcímét vagy levelezési címét, a Biztos intézkedésére okot adó fennálló vagy fenyegető érdeksérelmet, illetőleg azt a tevékenységet vagy magatartást, amelynek alapján az érdeksérelem, illetve annak közvetlen veszélye valószínűsíthető, valamint a 140. § (1) bekezdésben foglalt egyéb feltételek fennállását valószínűsítő, illetve igazoló körülményeket. Hiányos panasz esetén – amennyiben a rendelkezésre álló adatok szerint a jelentős érdeksérelem valószínűsíthetően fennáll – a Biztos a panaszost határidő megjelölésével hiánypótlásra hívja fel. Egyebekben hiányos panasz esetén, vagy akkor, ha a panaszos a felhívás ellenére a hiánypótlást nem, vagy nem megfelelően teljesítette, a beadvány nem tekinthető panasznak, ezért a Biztos nem jár el.

142. § (1) A Biztos a panasz, illetve az egyéb úton tudomására jutott, a 140. § (1) bekezdés b) pontban meghatározott érdeksérelem kivizsgálása érdekében bármely média-, illetve hírközlési szolgáltatótól, vagy sajtótermék kiadójától az érdeksérelemmel összefüggő adatokat, felvilágosítást és nyilatkozatot kérhet, valamint megfelelően alkalmazhatja a Ket. hatósági ellenőrzésre, valamint e törvénynek a tényállás tisztázására vonatkozó rendelkezései szerinti egyéb eszközöket. Az érintett média-, illetve hírközlési szolgáltató tizenöt napon belül köteles a kért adatot, felvilágosítást, nyilatkozatot a Biztos számára szolgáltatni, abban az esetben is, ha az adat üzleti titoknak minősül. A Biztos köteles a tudomására jutott üzleti titkot megtartani, azt az adatközlő kérésére zárt iratként kezelni.

(2) Amennyiben az érintett média-, illetve hírközlési szolgáltató vagy sajtóterméket kiadó a kért adatot a Biztos számára határidőben nem szolgáltatja, a Biztos a Hivatalhoz fordul. A Hivatal a Biztos kezdeményezésére a Biztos által megjelölt, az érdeksérelemmel összefüggő adat szolgáltatására kötelezi az érintett média-, vagy hírközlési szolgáltatót, illetve kiadót az (1) bekezdésnek megfelelően. Az adatszolgáltatásra megfelelő határidőt kell előírni. A kötelezett szolgáltató vagy kiadó a közléstől számított

nyolc napon belül kérheti a döntés felülvizsgálatát a Fővárosi Bíróságtól. A Fővárosi Bíróság nemperes eljárásban nyolc napon belül dönt. Amennyiben a szolgáltató a kért adatokat az előírt határidőre nem, hiányosan vagy a valószínűsített nem megfelelően bocsátja a Hivatal rendelkezésére, a Hivatal a 175. § (8) bekezdésben meghatározott jogkövetkezményeket alkalmazhatja. A Hivatal a beérkezett adatokat átadja a Biztosnak.

(3) A Biztos eljárása során az érdeksérelemre vonatkozóan a hírközlési vagy médiaszolgáltatóval, vagy sajtótermék kiadójával szóban vagy írásban egyeztetést folytat (egyeztetési eljárás). Az egyeztetési eljárásba a Biztos – amennyiben ezt célravezetőnek ítéli, és a panaszos ezt kéri – bevonja a panaszost, valamint, ha az ügy a fogyasztók jelentős számát érinti, bevonhatja a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó társadalmi szervezet képviselőjét.

(4) Az egyeztetési eljárásban a Biztos az érdeksérelem leírását – határidő jelölésével – nyilatkozattételre megküldi a hírközlési vagy médiaszolgáltatónak, illetve sajtótermék kiadójának.

(5) A hírközlési vagy médiaszolgáltató, illetve a sajtóterméket kiadó írásban közölt nyilatkozata, illetve válasza alapján – indokolt esetben – a Biztos személyes egyeztetésre hívja az érintett szolgáltató képviselőjét, illetve szükséges esetben a panaszost, valamint képviselője útján a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó társadalmi szervezetet.

(6) Amennyiben a Biztos és a hírközlési vagy médiaszolgáltató, sajtóterméket kiadó, illetve műsorterjesztő között nem jön létre megegyezés az érdeksérelem, illetve annak közvetlen veszélye elhárítása érdekében, a Biztos az egyeztetési eljárás eredményét jelentésben rögzíti, és a (8)–(9) bekezdésben foglaltaknak megfelelően jár el. Amennyiben az egyeztetési eljárás eredményre vezet, a megegyezést a Biztos és az érintett szolgáltató megállapodásban rögzítik, melyet a Biztos a panaszosnak megküld, illetve ha az eljárás tárgya a fogyasztók jelentős számát érinti a megállapodást a Biztos a honlapján közzéteszi. A megállapodásban a felek rögzítik az érdeksérelem elhárításának módját.

(7) A megállapodás a felek olyan egybehangzó, önkéntes jognyilatkozata, amelyet a Biztos az érintett szolgáltatóval oly módon köt meg, hogy ezáltal az adott média-, illetve elektronikus hírközlési szolgáltatást, illetve sajtóterméket igénybe vevő felhasználók, előfizetők, fogyasztók, valamint a nézők, hallgatók, illetve olvasók válnak jogosulttá. A felhasználókra, előfizetőkre, fogyasztókra, valamint a nézőkre, hallgatókra és olvasókra a megállapodásból eredően kötelezettségek nem származhatnak. A megállapodásban foglaltak az érintett felhasználóknak, előfizetőknek, fogyasztóknak, valamint a nézőknek, hallgatóknak és olvasóknak az érintett szolgáltatóval fennálló jogviszonya részét képezi oly módon, hogy a megállapodásban foglaltak egyedi ügyben alkalmazhatóak, arra az érintett felhasználó, előfizető, fogyasztó, valamint a néző, hallgató és olvasó egyedi ügyben hivatkozhat, illetve a megállapodásban foglaltak megtartását a Hatóság hatósági felügyelet

keretében ellenőrizheti. A jelen bekezdés szerinti megállapodást kötő szolgáltatónak a fogyasztói érdekek hatékony érvényesítése körében mutatott együttműködését a Hatóság a szolgáltatót érintő egyéb hatósági ügyekben is figyelembe veszi.

(8) Amennyiben az egyeztetési eljárás nem vezet eredményre, a Biztos kezdeményezi (a továbbiakban: kezdeményezés) a hírközlési vagy médiaszolgáltató vagy sajtóterméket kiadó vezető tisztségviselőjénél az érdeksérelem, illetve az érdeksérelem közvetlen veszélyének megszüntetését vagy orvoslását. A szolgáltató nyilatkozatáról, továbbá a kezdeményezésre vonatkozó állásfoglalásáról és a megtett intézkedésről a kezdeményezés közzétételétől számított tizenöt napon belül értesíti a Biztost.

(9) A Biztos a kezdeményezés eredményéről jelentést készít, amelyről értesíti az Elnököt. A jelentésben a biztos az érdeksérelem körülményei mellett részletesen feltárja a szolgáltatónak a fennálló vagy fenyegető érdeksérelem kezelésével kapcsolatos magatartását, különösen az érdeksérelem kiküszöbölése és a fogyasztói jólét növelése érdekében tanúsított együttműködési készségét. A Biztos a jelentését nyilvánosságra hozza, amennyiben az a fogyasztók jelentős számát érinti, vagy érintheti, illetve a jelentés alapján ajánlást vagy tájékoztatást adhat ki a fogyasztók számára a további érdeksérelem elkerülése érdekében.

A Biztos beszámolója

143. § A Biztos a lefolytatott eljárások tapasztalatairól, a kezdeményezések és ajánlások eredményességéről, jelentéseiről, javaslatairól negyedévente beszámolót készít – a hírközlési szolgáltatókat és a műsorterjesztőket érintő ügyek tekintetében – az Elnöknek és – a médiaszolgáltatókat, valamint a sajtótermékek kiadóit érintő ügyek tekintetében – a Médiatanácsnak.”

„153. § (1) Az ügy elintézésében résztvevő, a Hatósággal közszolgálati jogviszonyban, illetve munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban állók korlátozás nélkül jogosultak a törvény által védett titok megismerésére.

(2) Az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevői megjelölhetik – a közérdekből nyilvános, illetve jogszabályban meghatározottak szerint egyébként törvény által védett titoknak nem minősíthető adatok kivételével – a törvény által védett titok, különösen az üzleti titok védelmére, egyéb méltányolható érdekre, továbbá jelentős médiapolitikai szempontra hivatkozással azokat az adatokat, amelyek zárt kezelését szükségesnek tartják. Ebben az esetben az ügyfél, illetve az eljárás egyéb résztvevője köteles olyan iratváltozatot is készíteni, amely az előbbieken meghatározott adatokat nem tartalmazza.

(3) A (2) bekezdés szerinti adatokat a Hatóság az ügy iratai között elkülönítve, zártan kezeli. A Hatóság biztosítja, hogy a zártan kezelt adatok az eljárási cselekmények során ne váljanak megismerhetővé.

(4) A zártan kezelt adatok megismerésére kizárólag az ügyintéző, a jegyzőkönyvvezető, a Hatóság vezetői, a Médiatanács tagja, az illetékes ügyész és a bírósági felülvizsgálat során eljáró bíró jogosult.

(5) A hatósági ügy tárgyával kapcsolatos tevékenységek ellátásához szükséges mértékben a zártan kezelt adatokat megismerheti továbbá – a Hatóság mérlegelése szerint – más közigazgatási hatóság vagy állami szerv is, amennyiben biztosítja, hogy az átadott adatok legalább olyan védelemben részesüljenek, mint az átadó hatóságnál.

(6) Az iratbetekintési jog biztosítása érdekében a Hatóság – a jogszabályban meghatározott tartalmi és formai követelményeknek egyebekben megfelelő – kivonatot készít az eljárás során keletkezett iratról akként, hogy abból az (2) bekezdésben meghatározott adatokra vonatkozóan következtetés ne legyen levonható.

(7) Amennyiben a jogalkalmazás megfelelő gyakorlása, illetve a jogérvényesítés, valamint az ügyfelek jogai gyakorlása érdekében indokolt, a Hatóság felhívhatja az ügyfelet és az eljárás egyéb résztvevőjét a (2) bekezdés szerinti zárt adatkezelés feloldására.

(8) Amennyiben az ügyfél, illetve az eljárás egyéb résztvevője a (2) bekezdés szerinti minősítést nem oldja fel, a Hatóság végzésében – amennyiben a jogalkalmazás gyakorlásához vagy az ügyfelek jogérvényesítéséhez elengedhetetlenül szükséges – elrendelheti a zárt adatkezelés feloldását. E végzés ellen az ügyfél, illetve az eljárás egyéb résztvevője a Fővárosi Bírósághoz halasztó hatályú jogorvoslattal fordulhat, a bíróság az ügyben nyolc napon belül nemperes eljárásban, soron kívül határoz. A Fővárosi Bíróság végzése ellen további jogorvoslatnak helye nincs.”

„155. § (1) A tényállás tisztázása során a Hatóság a (2)–(8) bekezdésben foglalt eltérésekkel a Ket. tényállás tisztázására és a hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályait alkalmazza.

(2) A Hatóság jogosult a médiaszolgáltatással, sajtótermék kiadásával, illetve műsorterjesztéssel kapcsolatos – akár törvény által védett titkot is magában foglaló – adatot tartalmazó valamennyi eszközt, iratot, dokumentumot megtekinteni, megvizsgálni, azokról másolatot, kivonatot készíteni.

(3) A Hatóság az ügyfelet, az eljárás egyéb résztvevőit, valamint azok megbízottait, alkalmazottait, illetve az ügyféllel és az eljárás egyéb résztvevőivel egyéb jogviszonyban állókat adatszolgáltatásra, illetve szóban vagy írásban adatoknak az általa meghatározott, összehasonlításra alkalmas formátumban való szolgáltatására, továbbá egyéb felvilágosítás adására kötelezheti.

(4) A Hatóság különösen indokolt esetben a tényállás tisztázása érdekében az ügyfelet és az eljárás egyéb résztvevőjén kívül más személyt vagy szervezetet is adatszolgáltatásra, bizonyítási eszközök átadására kötelezhet. E bekezdés szerinti végzés ellen az adatszolgáltatásra, bizonyítási eszközök átadására kötelezett a Fővárosi Bírósághoz halasztó hatályú jogorvoslattal fordulhat, a bíróság az ügyben nyolc napon belül nemperes eljárásban, soron kívül határoz. A Fővárosi Bíróság végzése ellen további jogorvoslatnak helye nincs.

(5) Amennyiben a tényállás tisztázása azt szükségessé teszi, a Hatóság az ügyfelet nyilatkozattételre, valamint

adatszolgáltatásra kötelezheti, e kötelezettség elmulasztása vagy nem megfelelő teljesítése esetében alkalmazható, 156. § szerinti jogkövetkezményekre történő figyelmeztetés mellett.

(6) A Hatóság a tényállás tisztázása érdekében – megfelelő határidő tűzése és a mulasztás jogkövetkezményeire történő figyelmeztetés mellett – hiánypótlásra kötelezheti az ügyfelet.

(7) A tanú meghallgatható az ügyfél üzleti titkáról akkor is, ha nem kapott felmentést az ügyféltől a titoktartás alól.

(8) A Hatóság egyedi hatósági eljárásainak iratait, adatait, dokumentumait, illetve egyéb bizonyítási eszközeit – kivételesen indokolt esetben – más eljárásaiban is felhasználhatja, amennyiben az ügyfelek eljárási terheinek csökkentése vagy a megfelelő, illetve hatékony jogérvényesítés ezt szükségessé teszi.”

175. § (1) A Hatóság felhívhatja az e törvény hatálya alá tartozó médiaszolgáltatókat, sajtótermékek kiadóit, kiegészítő médiaszolgáltatást nyújtókat és műsorterjesztőket minden olyan adat szolgáltatására, amely a Hatóság e törvényben meghatározott hatósági hatáskörébe utalt feladatok ellátásához elengedhetetlenül szükséges, kivételesen abban az esetben is, ha az törvény által védett titoknak minősül. E felhívás ellen jogorvoslatnak helye nincs, a felhívás a (2) bekezdésben foglalt esetben kibocsátott hatósági határozat elleni jogorvoslati kérelemben támadható.

(2) Amennyiben az (1) bekezdésben foglalt felhívást az adatszolgáltatásra felhívott nem vagy nem megfelelően teljesíti, úgy a Hatóság hatósági határozatában kötelezheti a felhívásban foglalt adatok szolgáltatására.

(3) A Hatóság az e törvény hatálya alá tartozó vállalkozásokat hatósági határozatában időszakos vagy folyamatos adatszolgáltatásra is kötelezheti.

(4) A Hatóság e törvény hatálya alá tartozó vállalkozásokat hatósági határozatában a helyszínrre vagy a hatósági nyilvántartáshoz telepített, illetve folyamatba épített ellenőrző rendszerből történő táv-adatszolgáltatásra kötelezheti.

(5) A Hivatal (2)–(4) bekezdés szerinti határozata ellen fellebbezésnek helye nincs. A határozat felülvizsgálatát az ügyfél kérheti – jogszabálysértésre hivatkozással – a hatósági határozat közzétételétől számított tizenöt napon belül a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól. A bíróság az ügyben, szükség esetén a felek meghallgatása alapján, tizenöt napon belül nemperes eljárásban határoz. A nemperes eljárás iránti kérelem benyújtásának a határozat végrehajtására halasztó hatálya van. A Fővárosi Bíróság végzése ellen fellebbezésnek nincs helye.

(6) A Médiatanács (2)–(4) bekezdés szerinti határozatának felülvizsgálatát az ügyfél kérheti – jogszabálysértésre hivatkozással – a hatósági határozat közzétételétől számított tizenöt napon belül a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól. A bíróság az ügyben, szükség esetén a felek meghallgatása alapján, tizenöt napon belül nemperes eljárásban határoz. A nemperes eljárás iránti kérelem benyújtásának a határozat végrehajtására halasztó hatálya van.

A Fővárosi Bíróság végzése ellen fellebbezésnek nincs helye.

(7) A (2)–(4) bekezdésben foglalt határozatok ellen kizárólag az az ügyfél élhet jogorvoslati kérelemmel, aki a hatósági eljárásban részt vett.

(8) Amennyiben az adatszolgáltatásra kötelezett a (2)–(4) bekezdésben foglalt adatszolgáltatási kötelezettséget nem vagy nem megfelelően teljesíti, a Hatóság – a jogsértő előző évben elért nettó árbevételét és a jogsértés ismételtetését figyelembe véve – bírságot szab ki, amelynek mértéke legfeljebb ötvenmillió forint. E határozat ellen a 163-165. §-ban meghatározott jogorvoslatnak van helye.

(9) A bírság összegének meghatározása során a Hatóság köteles mérlegelni és egymáshoz viszonyítani az ügy összes körülményeit, a jogsértő árbevételét, az adatszolgáltatás nem teljesítésével okozott hátrányok súlyát, illetve azzal okozott következményeket.

(10) Az adatszolgáltatásra – az (1) bekezdésben foglalt felhívás esetében is – megfelelő teljesítési határidőt kell meghatározni.

(11) Az (1)–(4) bekezdés szerinti adatszolgáltatás során az adatszolgáltató felelős az adat tartalmának megfelelőségéért, időszerűségéért, hitelességéért, pontosságáért, ellenőrizhetőségéért és helyességéért.

(12) A médiaszolgáltatónak a műsorára vonatkozó hiteles dokumentációt – ideértve a teljes médiaszolgáltatás kiemenőjelének teljes rögzítését – a közzétételt, lekérhető médiaszolgáltatás esetén az elérhetővé tétel utolsó napját követő hatvan napig meg kell őriznie, illetve felkérésre térítésmentesen haladéktalanul át kell adnia a Hivatalnak. A médiaszolgáltatással kapcsolatosan megindított eljárás, illetve jogvita esetén a dokumentációt az eljárás jogerős befejezését követő egy évig kell megőrizni.

„204. § (1) E törvény – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – 2011. január 1. napján lép hatályba.

(2) E törvény 222. §-a és 228. § (3) bekezdése 2011. január 2-án lép hatályba. A 229. § azon a napon lép hatályba, amikor az Alkotmánynak a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnökének rendeletalkotási jogot biztosító rendelkezése hatályba lép. E törvény 223. § (6)–(8) bekezdése, valamint e törvény 5. számú melléklete 2011. január 2-án lép hatályba.

(3) E törvény 220-228. §-ai 2011. január 3-án hatályukat veszítik.”

„216. § (4) Az Smtv. 14-20. § megsértése miatt lekérhető médiaszolgáltatás médiaszolgáltatójával vagy sajtótermék kiadójával szemben, valamint e törvény Második Részének I. Fejezetében foglalt előírások megsértése miatt a lekérhető médiaszolgáltatás médiaszolgáltatójával szemben az e törvény szerinti hatósági eljárás csak 2011. július 1. után, ezen időpontot követően elkövetett jogsértés miatt indítható. E törvény 9. § (3) bekezdésében, 10. § (1) bekezdés a) pontjában, 72. § (3) bekezdésében, valamint 74. § (3) bekezdésében foglalt kötelezettségeknek a médiaszolgáltatók, illetve műsorterjesztők 2011. április 1. után kötelesek eleget tenni. Velük szemben e kötelezettségek meg-

sértése miatt hatósági eljárás csak ezen időpont után elkövetett jogsértés miatt indítható.”

III.

Az indítványok részben megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Mttv. közjogi érvénytelenségére hivatkozó és ezen az alapon az egész törvényi szabályozás kihirdetésére visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését kérelmező indítványok megalapozottságát vizsgálta. Az indítványozók álláspontja szerint mivel az Mttv.-t az Országgyűlés 2010. december 31. napján 2011. január 1-jei hatálybalépéssel fogadta el, ezért a hatálya alá tartozó személyi körnek nem állt rendelkezésre megfelelő idő arra, hogy a megváltozott médiajogi környezethez igazodjon. Egyes indítványozók alkotmányértőnek ítélik azt is, hogy a Kormány nem gondoskodott arról, hogy az új mediaszabályozás előkészítése, egyeztetése, véleményeztetése megtörténjen. Emellett az Országgyűlés a törvényjavaslat zárószavazása előtt rövid idővel befogadott és döntött olyan nagylélegzetű, nem az összhang hiányát korrigáló, hanem teljesen új tartalommal bíró módosító javaslatok tárgyában, amelyek ezért nem jártak be a törvényalkotásra vonatkozó, Házsabályban előírt vitarendet.

1.1. Az Alkotmánybíróság felkészülési idővel összefüggésben kialakított gyakorlata számos döntésén keresztül alakult ki, amelynek összefoglaló jellegű hivatkozására legutóbb a 8/2011. (II. 18.) AB határozatban (ABH 2011. február, 68, 75–78.) és a 29/2011. (IV. 7.) AB határozatban (ABH 2011. április, 323, 326–327.) került sor. A felkészülési idő egy jogszabály megalkotása és kihirdetése, illetve hatálybalépése, azaz normatív hatásának kifejtése között eltelt idő. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti alkotmányos elv értelmében a jogállami jogalkotás a jogszabály megalkotása és a normatív hatás kifejtése közötti időtartamot úgy határozza meg, hogy a jogszabályban foglalt kötelezettségek és jogok által érintett személyi kör ténylegesen megismerhesse azt és az új feltételrendszerhez alkalmazkodni tudjon. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában az általános elvek fényében, de egyedi mérlegelés alapján döntött a jogalkotó által biztosított felkészülési idő alkotmányosságáról. Más megítélés alá helyezte ebből a szempontból a magánjogi viszonyokat koncepciónálisan is újra szabályozni kívánó új Polgári Törvénykönyv hatályba léptetésére vonatkozó rendelkezéseit [51/2010. (IV. 28.) AB határozat, ABK 2010, 328.], mint a már hivatkozott kormánytisztviselői, illetve köztisztviselői jogviszonyok felmentésre vonatkozó megváltozott szabályainak hatálybalépését. Összességében mégis megállapítható, hogy ha a hatályba lépő szabályozás új, illetve a korábbiakhoz képest többletkötelezettséget keletkeztet a hatálya alá tartozó jogalanyok számára, ugyanakkor ahhoz alkalmazkodni csak rendkívüli erőfeszítések árán, avagy

azzal együtt sem lehet, úgy az azonnali hatályba léptetés nem tekinthető jogállami jogalkotásnak. Különösen sérti a jogállamiság elvét az olyan jogalkotói megoldás, amely a megismerés és az alkalmazkodás, illetve a jogkövető magatartás tanúsításának lehetőségét rendkívüli módon megnehezíti, esetleg kizárja, ugyanakkor a jogszerűtlen magatartáshoz szankciót fűz.

Az Országgyűlés a T/1747. számú törvényjavaslatot 2010. december 21. napján fogadta el, egyben döntött a sürgősséggel történő kihirdetéséről is. Az Országgyűlés elnöke (2010. december 23.) és a Köztársasági Elnök (2010. december 25.) aláírását követően az Mttv. a Magyar Közlöny 2010/202. számában, 2010. december 31. napján jelent meg, és a 204. § (1) bekezdése értelmében – bizonyos rendelkezésektől eltekintve – 2011. január 1. napján lépett hatályba. Nem kétséges tehát, hogy a törvényalkotó formális megközelítésben nem biztosította annak lehetőségét, hogy az Mttv. hatálya alá tartozó személyi kör megismerje az új szabályozást, és az alkalmazkodáshoz szükséges intézkedéseket megtegye.

Az Mttv. a Hatodik Rész IV. Fejezetében ugyanakkor számos olyan kérdést szabályoz, amely az Mttv., illetve az Smtv. által létrehozott új konstrukcióban változást, adott esetben a korábbi kötelezettségekhez viszonyítottan kedvezőtlennek ítélt változást eredményez a médiaszolgáltatásra, a médiaszolgáltatókra, illetve médiatartalom-szolgáltatókra nézve. Ezekben az esetekben a törvényalkotó az Mttv. hatálybalépésétől eltérően és méltányosnak mondható időtartamban határozta meg az Mttv. egyes rendelkezéseinek alkalmazhatóságát. Ennek megfelelően az Mttv. ugyan elrendeli az Rttv. alapján analóg földfelszíni terjesztésű műsorszolgáltatási jogosultságra vonatkozó szerződés hatósági szerződéssé történő átalakítását, de erre – a 2011. január 1. és 2011. december 31. közötti – közel egyéves időtartam áll a műsorszolgáltatók és a hatóság rendelkezésére. Hasonlóan hosszú időtartamot rendel a törvényalkotó az Mttv. 208. §-ában az adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésére úgy a médiaszolgáltatások, mint a sajtótermékek esetében, a 209. §-ában pedig a közműsor-szolgáltatók vonatkozásában. Kifejezetten rendelkezik az Mttv. arról, hogy a folyamatban lévő hatósági eljárások tekintetében ugyan az új eljárási szabályok alkalmazandóak, ám a 216. § (3) bekezdése értelmében a jogsértések megítélésére az Rttv. egyébként már hatályon kívül helyezett rendelkezései az irányadók.

Az Smtv. és az Mttv. együttes szabályainak lényeges újítása – a sajtó és az elektronikus sajtó egységes szabályozása – miatt a nyomtatott és az internetes sajtóra is vonatkozó Smtv.-beli kötelezettségek bár hatályba léptek 2011. január 1. napján, ugyanakkor a 216. § (4) bekezdése értelmében esetükben csupán 2011. július 1. után váltak szankcionálhatóvá hatósági eljárás keretében a jogsértő magatartások. Megjegyzendő az is, hogy az Rttv. szerinti műsorszolgáltatók (Mttv. és Smtv. szerinti lineáris médiaszolgáltatók) helyzete, a műsorszolgáltatói tevékenység feltételei, hatósági megítélése sok szempontból változott, de ez a változás esetenként előnyös módosulásként érté-

kelhető. A médiaszolgáltatók számára például különösen fontos, a működésüket előnyösen érintő változás, hogy az Mttv. szabályai a piaci szereplők gazdasági-kereskedelmi mozgásterét több helyen is jelentősen bővítik (így például a reklámidő számításának alapja a bármiként számított egy óráról az egy órai időegységre változott, amely a reklámidő hatékonyabb kihasználását jelentheti a számukra, de kedvező változás lehet a reklámozás új kategóriáinak megjelenése, továbbá a piaci koncentrációra vonatkozó új szabályozás is).

Mérlegelve tehát a kihirdetés és a hatálybalépés időpontjának formális szempontját, valamint a többletkötelezettségek megismerésére, teljesítésére, illetve a szankcióval fenyegetett teljesítésre biztosított, alkalmanként méltányosan meghatározott időtartamot, az Alkotmánybíróság nem állapította meg az Mttv. hatálybalépésével összefüggésben a jogállamiság és ezzel az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét.

1.2. Az indítványozók egy része sérelmezte, hogy a médiaszabályozás új rendje képviselői önálló indítványként került benyújtásra az Országgyűlésbe, ezért annak elmaradt a megfelelő előkészítése, egyeztetése, véleményeztetése és társadalmi vitája.

Az Alkotmánybíróság immár kiforrott és következetes gyakorlatot folytat a jogalkotás folyamatával összefüggő formai kérdések alkotmányos megítélésével kapcsolatban. A gyakorlat összefoglalására a közelmúltban meghozott 8/2011. (II. 18.) AB határozatban kerített sort a testület, amelyet a jelen esetben is irányadónak tekintett. E szerint „[a]z Alkotmány 25. § (1) bekezdése alapján törvényt a köztársasági elnök, a Kormány, minden országgyűlési bizottság és bármely országgyűlési képviselő kezdeményezhet. A parlamentáris kormányzati rendszerekre jellemző hatalommegosztás rendjében a társadalmi viszonyokat átfogóan szabályozó törvényjavaslatokat jellemzően a Kormány terjeszti elő. Ha nem a Kormány a törvényjavaslat előterjesztője, az előkészítőt nem köti a Kormány számára külön törvényben előírt egyeztetési kötelezettség, azonban a törvényjavaslattal kapcsolatosan megfogalmazott kormányzati álláspont kialakítása során is indokolt a külön törvényben vélemény-nyilvánításra feljogosított szervek véleményének kikérése.” (ABH 2011. február, 68, 77.) E helyütt is célszerű utalni azonban arra a megállapításra, amely szerint a törvénytervezet előkészítése nem része a jogalkotási folyamatnak, ezért az egyeztetés törvényi kötelezettségének, avagy a társadalmi vita megszervezésének elmaradása politikai felelősséget keletkeztet a jogalkotó oldalán, de nem eredményezi a törvény közjogi érvénytelenségét. Mindamelllett az indítványelem elbírálásakor figyelemmel kellett lenni arra a tényre is, hogy a törvényalkotás Alkotmányban szabályozott alkotmányos útja a törvényjavaslat országgyűlési képviselő általi kezdeményezése, amely esetben a Kormányt nem terhelik előzetes előkészítő jellegű kötelezettségek, és a kodifikációs eljárásban is szükségképpen korlátozottak a lehetőségei.

Az Mttv. közjogi érvénytelenségére, alkotmányellenességére hivatkozó indítványok ezért megalapozatlanok voltak, és az Alkotmánybíróság elutasította azokat.

1.3. Az egyik indítványozó azzal indokolta az Mttv. formai alkotmányellenességét, hogy az „országgyűlési képviselők a zárószavazás során úgy döntöttek a törvény végső szövegéről, hogy a szavazás ülésnapján érkezett zárószavazás előtti módosító javaslatok több mint száz ponton javasolták megváltoztatni az egységes javaslat szövegét (...)”. Emellett a T/1747/232. számú zárószavazás előtti módosító javaslatban felsorolt új és nem a koherenciát szolgáló rendelkezések váltak az Mttv. részévé úgy, hogy „komolyabb megvitatásra” nem került sor.

Az indítványozó által megjelölt, fenti szám alatt benyújtott zárószavazás előtti módosító javaslat a műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Dtv.) egyes rendelkezéseit módosította. A módosító rendelkezések beépültek a Dtv.-be, ezért az Mttv. 204. § (3) bekezdése értelmében azok 2011. január 3-án hatályukat veszítették. Az Alkotmánybíróság pedig következetesen követett gyakorlata értelmében hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányosságát nem vizsgálja.

A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapított indítványokat elutasította.

IV.

1. Az indítványok egy része a sajtótermékek esetében a sajtószabadság szükségtelen és aránytalan korlátozásának ítéli a szabályozás több elemét. A szabályozásra önmagában mint a sajtószabadság korlátozására tekintenek, amelynek alkotmányosságát igazolhatósága adja. Álláspontjuk szerint a nyomtatott sajtó és a világhálón elérhető sajtótermékek esetében a kontrollt megfelelően biztosítja az egyéni jogséremlmekhez kötődő magánjogi és büntetőjogi védelem, nincs olyan ok, amely a hatósági tartalomkontrollt alkotmányosan alátámasztaná.

Az Smtv. értelmező rendelkezései szerint a tartalomkontroll érinti valamennyi médiumot, amely médiatartalom-szolgáltatást végez. Idetartoznak a médiaszolgáltatók (lineáris és lekérhető szolgáltatást nyújtó médiumok), valamint a sajtótermékek (nyomtatott és internetes sajtótermékek). A jogalkotó 2011. április 6-tól kezdődő hatállyal módosította az Smtv. 1. § 1. és 6. pontjában a médiaszolgáltatásra és a sajtótermékre adott fogalmakat. A módosítás egyértelművé tette, hogy a médiaszolgáltatás és a sajtótermék kiadása üzletszerű, illetve gazdasági szolgáltatásként végzett tevékenység esetén tartozik az Smtv. hatálya alá.

1.1. Az Alkotmánybíróság több határozatában is értelmezte az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében meghatározott véleménynyilvánítási szabadságot és a (2) bekezdésben megjelölt sajtószabadságot. A határozatok következetesen hangsúlyozzák, hogy e szabadságok a plurális, de-

mokratikus társadalom alapvető értékei. A véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjokok között, azoknak a kommunikációs alapjoknak az „anyajoga”, amelyek az egyén megalapozott részvételét biztosítják a társadalmi és politikai folyamatokban. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése a demokratikus társadalom létezésének alapfeltétele [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.; a továbbiakban: Abh.1.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata kezdettől fogva hangsúlyozza, hogy „[a]z egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív joga mellett az Alkotmány 61. §-ából következik a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nemcsak a sajtószabadságra, oktatási szabadságra stb. vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti. Ezért a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék.” (Abh.1. ABH 1992, 167, 172.)

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában tehát az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében megfogalmazott szabad véleménynyilvánítás joga kettős megalapozottsággal bír: a véleményszabadság egyszerre szolgálja az egyéni autonómia kiteljesedését és a közösség oldaláról a demokratikus közvélemény megteremtésének, fenntartásának a lehetőségét. A testület hangsúlyozta az állam intézményvédelmi kötelezettségét a demokratikus közvélemény fenntartásában (Abh.1. ABH 1992, 162, 172.) azzal, hogy az egyes alapjogokhoz tartozó értékeket a többi alapjoggal összefüggésben kell kezelni, és az alapjogok védelmét az egész alkotmányos rend védelmébe és fenntartásába kell ágyazni. [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 288, 302.] Az Abh.1. kommunikációs anyajognak minősítette a vélemény szabadságát, amely ezért determinálja az összes többi kommunikációs alapjog tartalmát, az alapjogokra visszavezethető szubjektív, alanyi jogokat, illetve az azokból származó kötelezettségeket.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában kommunikációs alapjogként tekintett többek között a sajtó szabadságára, amely felöleli valamennyi médium szabadságát. A sajtószabadságot értelmező első határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy „[a] véleménynyilvánítási szabadság a sajtószabadság vonatkozásában sajátosan érvényesül. A sajtó szabadságát arra figyelemmel kell garantálnia az államnak, hogy a »sajtó« a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze.” [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 229., a továbbiakban: Abh.2.] Az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódóan, a demokratikus közvélemény kialakítása és fenntartása szem-

pontjából tehát kezdettől fogva kitüntetett fontosságúnak tekintette a sajtó társadalmi jelentőségét. „A sajtó nemcsak a szabad véleménynyilvánítás eszköze, hanem a tájékoztatás is, azaz alapvető szerepe van a véleményalkotás feltételét képező tájékozódásban.” (Abh.2. ABH 1992, 227, 229.)

A sajtó a szólásszabadság intézménye. Így a sajtószabadság, amennyiben a szólás, a közlés, a vélemény szabad kinyilvánítását szolgálja, úgy védelme szintén kettős meghatározottságú: a szubjektív alanyi jogi jelleg mellett a közösség oldaláról a demokratikus közvélemény megteremtését és fenntartását szolgálja (Abh.2. ABH 1992, 227, 229.). A sajtószabadság értéket képvisel, amelynek védelme a többi alapjog értékeivel együtt, az egész alkotmányos rend védelmébe és fenntartásába ágyazva valósul meg. Az Alkotmánybíróság – a média strukturális elemeinek megkülönböztetése nélkül, árnyalva a sajtószabadság tartalmát – úgy foglalt állást, hogy az egyszerre eszköze a szabad véleménynyilvánításnak, a tájékoztatásnak, valamint a tájékozódásnak. A sajtószabadság egyéni alapjogként abban az értelemben eszköz, hogy felerősíti az egyéni véleménynyilvánítás hatását, és támogatja a demokratikus közvélemény közérdekű ügyekről való tájékoztatását, a közérdekű ügyekkel kapcsolatos véleményformálást. A sajtószabadság jogának gyakorlása révén az alapjog jogosultja aktív alakítója a demokratikus közvéleménynek. A sajtó ezen minőségében ellenőrzi a közélet szereplőinek, intézményeinek tevékenységét, a döntéshozatal folyamatát, tájékoztatja arról a politikai közösséget, a demokratikus nyilvánosságot (a „házőrző kutya” szerepe). A sajtószabadság, a szabad sajtó intézménye nemzetközi egyezményekben, dokumentumokban is rögzített védelmének – és felelősségének – alapvető indoka tehát az egyéni véleményalkotáshoz elengedhetetlen közlések, a közérdekű információk teljességének nyilvánosságra kerülése, a „hivatalos helyes állásponton” alapuló monopolisztikus „közvélekedés” kialakulásának elkerülése. Az államnak a sajtó mint intézmény tevékenységétől való távolságtartása – az Abh.2. szóhasználatával élve – *elvileg* garancia a sajtószabadság érvényesülésére. (Abh.2. ABH 1992, 227, 229.)

1.2. Az alkotmánymódosító hatalom 2010. július 7-i hatálybalépéssel módosította az Alkotmány véleménynyilvánítás és sajtószabadság jogát rögzítő 61. §-át. A módosítás eredményeként az Alkotmány hatályos rendelkezése elismeri és védi a sajtószabadságot, a sajtó sokszínűségét. Emellett – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában alkalmazott fordulattal – a demokratikus közvélemény kialakítása érdekében mindenki jogaként rögzíti a megfelelő tájékoztatáshoz való jogot. Az alkotmánymódosító hatalom tehát a sajtószabadság korábban értelmezett tartalmát nem érintette, sőt az Alkotmány szintjén is rögzítette a véleménynyilvánítás szabadságának kettős alkotmányos jelentését. A sajtó szabadságának joga – az Alkotmány módosítása után is – kettős megalapozottságú, így a politikai közösség oldaláról igényként jelenik meg a szabad sajtó működésén alapuló, a demokratikus közvélemény kialakí-

tásához nélkülözhetetlen közérdekű információk megszerzésének, a véleményformálás alapját képező tájékozódásnak a joga. A demokratikus közvélemény alakítása a sajtó mint intézmény jogaként, egyben felelősségként jelentkezik.

A 20. század végére a „sajtó” működési területét jelentő politikai nyilvánosság fogalma átalakult, – széles körben elfogadott nézetek szerint – megjelent a fogyasztói kultúra depolitizált nyilvánossága, amely elveszteni látszik élő kapcsolatát a közélettel, a politikával, a politikai hatalom gyakorlásával. Az elmúlt évtizedekben gyors és a jogalkotást folyamatosan utánkövetésre, „akadálymentesítésre” kényszerítő technológiai változások zajlottak le és zajlanak ma is az információ-továbbítás világában. Az e-technológia (digitalizáció), a különböző hálózati platformok szolgáltatási képességeinek fejlődése (média-konvergencia), a szöveg-kép-hang újszerű keveredése, és ezzel a multimédia tartalmak megjelenése, a különböző médiumok tevékenységének egymásra épülése, a médiaszolgáltatások és -szolgáltatók határokon átlépő koncentrációja állásfoglalásra kényszeríti a jogalkotót is. A technológiai fejlődés megváltoztatta a tömegkommunikáció szerkezetét, az egyén fogyasztóvá, szerencsés esetben interaktív fogyasztóvá vált. Ez a tény az állami beavatkozás lehetőségének terén – az információs csatornák és választás lehetőségének multiplifikálódása miatt – a liberalizáció irányába mutathat. Ugyanez a technológiai fejlődés azonban a politikai közösség azon részét, akik bizonytalanul mozognak az új lehetőségek között, kiszolgáltatottá teszi. A szabályozás oldaláról a helyzet a semleges állam számára a folyamatokat pusztán szemlélő szerep és bizonyos szintű, korrekciós beavatkozás közötti választás dilemmáját veti fel.

A sajtószabadság egyéni alapjogi megközelítés melletti, azt kiegészítő közösségi alapú értelmezése – élesen elhatárolva azt a különböző kollektivistá, véleménymonopóliumon alapuló megfontolásoktól – nem idegen a demokratikus gondolkodástól, sőt a demokratikus jogrendszerek alapját képezi. A szabad sajtó működése és a demokrácia egymást feltételező fogalmak: csak a döntési helyzetbe hozott egyén képes a közéleti kérdésekre adekvát választ adni, a döntési helyzet kialakításában pedig a szabad sajtó kulcsszerepet játszik. A demokratikusan dönteni képes közvélemény kialakítása és működése ezért indokolhat az állam részéről az intézményvédelmen, a keretek pusztá megteremtésén túli beavatkozásokat.

1.3. A véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság korlátozása különösen körültekintő és indokolt jogalkotást igényel. „A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog – az élethez vagy az emberi méltósághoz való joghoz hasonlóan – korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni.” (Abh.1. ABH 1992, 167, 178.)

A sajtószabadság esetében szintén irányadó az az értelmezés, hogy a demokratikus társadalomban betöltött szerepe ellenére nem korlátozhatatlan alapjog. A sajtószabadság az állammal szemben érvényesül, az államot kötelezi az alapjog gyakorlásával szembeni tartózkodásra, be nem avatkozásra, emellett azonban a korábban kifejtett intézményvédelmi kötelezettség, valamint az az állami felelősség, hogy az alapjogokat egymással összefüggésben kell kezelni és védeni, a szükségesség és arányosság követelményeinek a – szabad véleménynyilvánítás jelentősége melletti – megtartásával lehetőséget ad a szabályozásra.

A sajtószabadság jogának korlátozására kivételesen, csak szűk körben és arányos módon kerülhet sor akkor, ha azt más alapjog védelme, vagy „a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség teszi szükségessé”. (Abh.2. ABH 1992, 227, 229.) Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás szabadságához hasonlóan elsődlegesen a sajtószabadságnak is külső korlátai vannak, amelyek speciális intézményi formákat ölthetnek (pl. sajtó-helyreigazítás). Az internetes sajtótermékek és egyéb médiatartalom-szolgáltatás megkülönböztetése nélkül, a sajtó tekintetében a tartalmi be nem avatkozás a cenzúra tilalmát és a szabad lapalapítás lehetőségét, illetve a szerkesztői autonómiát jelenti (Abh.1. ABH 167.).

1.4. A sajtószabadság valamennyi médium szabadságát felöleli, ezért korlátozásának szempontjai is vonatkoznak valamennyi médium szabályozására. A médiára általánosan irányadó szempontokon túl azonban a sajtószabadság korlátozása szükségességének és arányosságának megítélésénél az Alkotmánybíróság kezdetől fogva eltérő mérceket alkalmazott a különböző tömegkommunikációs eszközök tekintetében. Már az Abh.2.-ben hangsúlyozta, hogy „[a] véleménynyilvánítási és tájékoztatói szabadság szolgálata a sajtószabadságra vonatkozó sajátosságokon túl további feltételeket követel meg a rádióval és televízióval kapcsolatban. Itt az alapjog gyakorlását összhangba kell hozni megvalósítása technikai feltételeinek »szükségével«, azaz a felhasználható frekvenciák (belátható időn belül) véges voltával. A nyomtatott sajtóval ellentétben ez nem teszi lehetővé a korlátlan alapítást.” (Abh.2. ABH 227, 230.)

Az Alkotmánybíróság a tömegkommunikációs technikák fejlődésével újrafogalmazta az elektronikus média korlátozásának indokoltságára vonatkozó álláspontját, figyelembe véve, hogy a digitális technológia adta új lehetőségekre, illetve a műholdas és kábeles műsorszolgáltatások széles körű elterjedtségére tekintettel a frekvenciaszűkösség érve – ha okafogyottá nem is válik, de – önmagában már nem alapozza meg a rádió és a televízió sajátos szabályozását. [1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABH 2007, 45, 51.] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor – éppen az elektronikus média fejlődésének kibontakozását értékelve – rámutatott arra: „[a]ltalánosan elfogadott, hogy a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás véleményformáló hatása és

a mozgóképek, hangok, élő tudósítások meggyőző ereje sokszorosa az egyéb információs társadalmi szolgáltatások gondolkodásra ható erejének.” [1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABH 2007, 45, 51.] Az Alkotmánybíróság később az elektronikus média tekintetében megerősítette ezt az álláspontját, és hozzátette: „[a]záltal, hogy a média a legszélesebb nyilvánosságot biztosítja a legkülönfélébb vélemények számára, és napjainkban ez képezi a legfontosabb információforrást, a szólásszabadság egyéb megnyilvánulási formáihoz képest a médiában megjelenő véleményeknek sokszoros a hatása, rendkívül nagy a befolyása az emberek gondolkodására, a közvélemény formálására.” (1006/B/2001. AB határozat, ABH 2007, 1366, 1374.) Következésképpen gyakorlata tehát az Alkotmánybíróságnak, hogy a sajtószabadság korlátozása alkotmányosságának vizsgálatakor figyelembe veszi a tömegkommunikációs szolgáltatásoknak az emberi gondolkodásra és a társadalomra gyakorolt hatásában meglévő különbségeket.

Az Alkotmánybíróságnak az új médiaszabályozás alkotmányosságának megítélésekor már arra is figyelemmel kell lennie, hogy a technológia további fejlődésével az egyes médiatípusok közötti határok átjárhatóvá váltak („konvergencia”), ezért a hatásmechanizmus érve nem szorítható a korábbi, azaz a médiatartalmakat pusztán az őket továbbító hírközlő hálózatok alapján megkülönböztető keretek közé. Egyfelől tehát indokoltak azok a jogalkotói törekvések, amelyek a hagyományos elektronikus műsorszolgáltatás fogalmán túl is tekintettel kívánnak lenni bizonyos médiatartalmak különleges hatására. Másfelől viszont a „mozgóképek, hangok, élő tudósítások”, az audiovizuális médiatartalmak kiemelt szerepét, azaz a hatásmechanizmus érvének lényegét továbbra is figyelembe kell venni. Valamennyi – lineáris vagy lekérhető – audiovizuális tartalom esetében fennáll, hogy a médiatechnika által kínált sokrétű hatáskeltést leginkább kihasználó mozgóképek különös erővel befolyásolják az emberi gondolkodást. A hagyományos (lineáris) elektronikus médiumokat, a televíziót és a rádiót továbbá az is megkülönbözteti a hatásmechanizmus szempontjából, hogy ezek a mediaszolgáltatók kész műsorfolyamot nyújtanak, amely változatlan formában, „lineárisan” jut el a közönséghez. Esetükben a közönség minden más tömegkommunikációs eszköznél passzívabb befogadója a sugárzott tartalomnak, így a műsor más médiumokhoz képest is „tolakodóbban”, általában a tudatosan választottnál is szélesebb körben gyakorol hatást a nézőre, hallgatóra. Mindezt tovább erősíti, hogy e mediaszolgáltatások egyidejűleg jutnak el a közönséghez, az adatokkal alátámasztott társadalmi szokások szerint jelenleg még a társadalom jelentős részéhez. A hatásmechanizmus érve tehát nemcsak azt értékeli, hogy a televízió és a rádió – egyéb médiumok, különösen az internet növekvő jelentősége mellett – továbbra is a legelterjedtebb, a társadalom legszélesebb köréhez eljutó tömegkommunikációs szolgáltatás, hanem azt is, hogy az audiovizuális médiatartalmak eleve másképp befolyásolják a közönséget.

Az Alkotmánybíróság figyelemmel van arra is, hogy a médiumok hatását értékelő gyakorlata összhangban áll az Európai Unió jogának előírásaival és azok indokaival. Az Európai Unió az audiovizuális média tekintetében a legfontosabbnak ítélt minimum-szabályok előírásával összhangban a tagállamok médiatartalmakra vonatkozó szabályait. Az Európai Parlament és a Tanács az audiovizuális mediaszolgáltatásokról szóló 2010/13/EU irányelve a hagyományos televíziós műsorszolgáltatások (lineáris audiovizuális mediaszolgáltatások), valamint a lekérhető (nem lineáris) audiovizuális mediaszolgáltatások tekintetében megfogalmazott kötelezettségek indokaként nem pusztán azok gazdasági jelentőségét jelöli meg, hanem a társadalomra gyakorolt különleges hatásukat is kiemeli. Az irányelv preambuluma szerint „e szolgáltatások külön szabályozását indokolja, hogy növekszik jelentőségük a társadalom és a demokrácia számára” [(5) preambulumbekzdés], továbbá e médiatartalmak szabályozása szükséges „az audiovizuális mediaszolgáltatások különleges jellege miatt, különösen mivel ezek a szolgáltatások befolyásolják a lakosság véleményalkotásának módját” [(45) preambulumbekzdés]. Az irányelv emellett az audiovizuális tartalmakon belül is, azok közzétételétől függően, különbséget tesz a társadalomra gyakorolt hatásukban, és noha a lekérhető szolgáltatásokat a televízió versenytársaként azonosítja, a szabályozás terjedelmét differenciáltan határozza meg: „A lekérhető audiovizuális mediaszolgáltatások egyrészt a felhasználó számára rendelkezésre álló választási és befolyásolási lehetőségekben, másrészt a társadalomra gyakorolt hatásban térnek el a televíziós műsorszolgáltatásoktól. Ez indokolja a lekérhető audiovizuális mediaszolgáltatásokra előírt kevésbé szigorú szabályokat (...)” [(58) preambulumbekzdés]

A tömegkommunikációs szolgáltatások hatásában meglévő különbségek elismerése mellett azonban a korábban kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság nem zárta ki kategorikusan a tartalomalapú és állami fellépést indukáló korlátozás lehetőségét a nyomtatott sajtótermékek esetében sem: a sajtóban elkövetett bűncselekmény vagy bűncselekményre való felhívás, a közérkölcse sérelme szankcionálható a kiadvány terjesztésének felfüggesztésével, adott esetben a nyilvántartásból való törléssel is [20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 82, 92.]. Alanyi jog megsértése esetén a sajtószabadság szükséges korlátozása lehet a válaszadás jogának biztosítása [57/2001. (XII. 6.) AB határozat; ABH 2001, 484, 498.]. Az Alkotmánybíróság alkotmányos lehetőséget látott az alapelveken alapuló törvényi rendelkezések megsértése esetén – „a sajtószabadság kiemelt alkotmányos jelentőségének szem előtt tartásával”, a döntéshozó fórum, az eljárási rend és a jogsértés meghatározásának gondos mérlegelése mellett – a nyilvántartásból való törlésre, azaz a kiadvány betiltására is [34/2009. (III. 27.) AB határozat, ABH 2009, 282, 291.].

Az audiovizuális médiumok, valamint a velük együtt szabályozott rádiós műsorszolgáltatások esetében a hatásmechanizmus elméletére alapozva a testület a tartalomkorlátozás egyéb törvényi megnyilvánulásait is (gyűlöletkel-

tés, kirekesztés, faji alapú megkülönböztetés, kiskorúak védelme, gazdasági reklámok közzététele) alkotmányosnak ítélte (1006/B/2008. AB határozat, ABH 2007, 1366, 1376.). Az új médiaszabályozás – az Európai Unió irányelvét is követve – az audiovizuális tartalmak szabályozását is megújította, és a médiaszolgáltatások fogalmát a médiatartalmat a közönséghez eljuttató hírközlési technológiától függetlenül határozta meg. Ennek értelmében az audiovizuális média hatásával rendelkező tartalmakra, valamint az ezekkel az Alkotmánybíróság gyakorlatában is együtt kezelt rádiós műsorokra – akár hagyományosan, akár valamely újabb hálózaton keresztül, például az interneten jutnak el a nézőkhöz – a lineáris, illetve a lekérhető médiaszolgáltatásokra irányadó szabályok vonatkoznak. A törvényhozó tehát figyelemmel volt a médiatartalmak konvergenciájára, és az audiovizuális tartalmakat ennek megfelelően szabályozta.

A jogalkotó ugyanakkor az új médiaszabályozást – a nyomtatott sajtóval megegyező körben – az interneten elérhető azokra a médiatartalmakra is kiterjesztette, amelyek nem sorolhatók az audiovizuális média körébe. Az internetes sajtótermék az Smtv. fogalom-meghatározása alapján olyan internetes újságokat, hírportálokat jelent, amelyek szöveggel és képpel kommunikálnak. Az indítványok alapján a jelen határozatban az Alkotmánybíróság az internetes médiára vonatkozó szabályozást a sajtótermék fogalmának megfelelő körben vizsgálja. A sajtószabadság kiterjed az internetes sajtó tevékenységére is, azzal, hogy az egyéb tömegkommunikációs formákhoz hasonlóan alkotmányossági értelemben az internetes sajtó is szabályozás alá vonható. E szabályozás differenciált megközelítést igényel. Egyrészt az internet mint kommunikációs csatorna az emberi kommunikáció egyre változatosabb formáinak lehetőségét teremti meg, amely formák közül egyre több nyilvánvalóan nem sorolható be a tömegkommunikáció fogalmi körébe, így ezekre nem irányadók a sajtó szabályozásánál meghatározó szempontok. A magáncélú közlések, honlapok, blogok, közösségi portálok stb. nem kezelhetők együtt a tömegek tájékoztatását vagy szórakoztatását célzó internetes újságokkal, hírportálokkal. Másrészt a médiaszabályozás körébe vonható internetes újságok szabadságának korlátozása esetében – az elektronikus technológia használatának hasonlósága ellenére – nem lehetnek irányadók az audiovizuális média szabályozásának indokai. A médium alapítása, megindítása szempontjából az internet a nyomtatott sajtó lapalapítási szabadságánál is könnyebb feltételeket kínál, azaz nincs szó szűkös erőforrások használatáról. Az internetes újságok, hírportálok továbbá az emberi gondolkodásra gyakorolt hatás alapján is több szempontból különböznek az audiovizuális médiától. Alapvetően nem mozgóképeket használnak, és az általuk kínált tartalom a közönség lényegesen nagyobb aktivitásával válik hozzáférhetővé. A hagyományos elektronikus médiaszolgáltatók kész műsorfolyamot nyújtanak, amely változatlan formában, egyidejűleg jut el a közönséghez, adott esetben a társadalom jelentős részéhez. Az internetes sajtó használatánál a tartalom megválogatására, a nem ki-

vánt tartalom elkerülésére a közönségnek lényegesen nagyobb lehetősége van. Egy internetes hírportál továbbá a világháló kínálatát jellemző korlátlanág miatt is más-képp befolyásolja közönségét. A világhálónak mint kommunikációs csatornának a társadalmak működésében betöltött egyre növekvő szerepe e tekintetben nem keverendő össze annak a hatásmechanizmusnak az értékelésével, ahogy az egyes internetes újságok mint tömegkommunikációs eszközök hatnak az emberi gondolkodásra, a közvéleményre.

Az új médiaszabályozás megalkotásakor a törvényhozó az internetes sajtó szabályozásának koncepcióját a fenti szempontok figyelembevételével alakította ki. Egyrészt az Smtv. sajtótermék-fogalmának meghatározása, különösen annak módosított szövege alapján egyértelmű, hogy a törvényi szabályok és a hatósági felügyelet kizárólag a médiumként viselkedő, azaz tömegek tájékoztatását, szórakoztatását célzó, üzletszerű gazdasági tevékenységet folytató, szerkesztett portálokra terjednek ki. A törvény indokolása is kiemeli, hogy a magáncélú közlések nem tartoznak a sajtótermék fogalmi körébe. Másrészt a jogalkotó az internetes sajtót a nyomtatott sajtóval kezelte egy szabályozási csoportként, és rájuk nézve az audiovizuális médiától eltérő körben határozott meg kötelezettségeket.

Az Mttv. és az Smtv. rendelkezéseinek együtteséből formálódó rendszer a nyomtatott és az internetes sajtótermékekre nézve azzal a következménnyel jár, hogy az eddigi kiadást megelőző kötelező regisztráció, és a tartalommal szembeni büntetőjogi, polgári jogi, illetve az egyes közlésekkel kapcsolatos hatósági (lásd például a reklámkorlátozásokért viselt közigazgatási jogi) felelősség megváltozik. Az új médiaszabályozás rendszerében meghatározott körben általánossá válik a médiatartalmak hatósági kontrollja. A közigazgatási eljárás eredményeként a jogsértőnek minősített tartalmak szankciót vonhatnak maguk után, amelyek elsődlegesen a közigazgatási jogban tipikus bírság kiszabását jelentik, de jelenthetik közlemény közzétételének kötelezettségét vagy a sajtótermék – a nyilvántartásból való törlés nélküli – nyilvánosságra hozatalának felfüggesztését is [Mttv. 188. § (2) bekezdés]. Az állam által utólagosan, hivatalból indított szisztematikus ellenőrzés és szankcionálás lehetősége kétségtelenül a sajtószabadság korlátozását jelenti, ám ennek pusztán lehetősége – hatékony és érdemi bírói kontroll mint garancia mellett – nem tekinthető alkotmányellenesnek [lásd erről 46/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2007, 592, 599.]. Alkotmányellenesség abban az esetben állhat fenn, amennyiben annak tartalma és terjedelme egy demokratikus társadalomban a szabad sajtó működését, működtetésének feltételeit szükségtelenül és aránytalanul korlátozza, figyelmen kívül hagyva a sajtószabadság korlátozásának általános és médium-specifikus mércéit. A továbbiakban az Alkotmánybíróság e szisztematikus állami kontroll tartalmát és terjedelmét, ezzel összefüggésben pedig annak szükségességét és arányosságát vizsgálja a nyomtatott és az internetes sajtótermékek vonatkozásában.

2.1. Az Smtv. lényegében a valamennyi médium által nyújtott szolgáltatásra irányadó tartalmi előírások összessége. Az Smtv. alapelvi szinten rögzíti a sajtó útján történő bűncselekmény elkövetésének, az arra való felhívásnak a tilalmát, a közérkölcstől sértő tartalmak közlésének és mások személyhez fűződő jogai megsértésének tilalmát [4. § (3) bekezdés], valamint a közösség jogait megfogalmazó 10. §-ában a médiarendszer egészének faladataként fogalmazza meg a hiteles, gyors és pontos tájékoztatást. Az Smtv. 13. §-a – a 2011. évi XIX. törvény 3. §-ának hatálybalépését követően – csak a lineáris szolgáltatókat kötelezi, a 14-20. §-ai közötti elvárások azonban minden médiatartalom-szolgáltatóra kiterjednek. Ezek között jelenik meg az emberi méltóság tisztelete, a nyilatkozatot adó személy Smtv.-ben szabályozott jogainak védelme, az alkotmányos rend tiszteletben tartása és az emberi jogok megsértésének tilalma. Ugyancsak tilalmazott a gyűlöletkeltés, a kirekesztés és a magánélet megsértése. Az Smtv. hivatkozott rendelkezései a kiskorúak védelme körében korlátozzák a pornográfia, valamint a szélsőséges és indokolatlan erőszak bemutatásának lehetőségét. Végül a kereskedelmi közlések tekintetében – a sajtótermékekre is kiterjedő – korlátokat fogalmaz meg a reklámok közzététele, a támogatók, támogatások tartalmával és megjelenítésével összefüggésben.

Az Mttv. Negyedik Része I. Fejezetének 109. § (1) bekezdése hozza létre a sajtótermékek felügyeletét ellátó NMHH-t, amelynek a 109. § (3) bekezdése szerint önálló hatáskörrel rendelkező szervei a Médiatanács és a Hivatal. A Médiatanács – és a Hivatala – a Negyedik Rész IV. Fejezete szerinti eljárásokban, az Mttv. 144. § (1) bekezdése szerint hatóságként hatósági felügyeleti jogkört gyakorol [167. § (1) bekezdése], ezen belül „felügyeli az Smtv. 13–20. §-ban foglalt követelmények betartását” [182. § c) pont]. A hivatkozott jogszabályokból egyértelmű, hogy az Mttv. szerinti, nyomtatott és internetes sajtótermékekre is kiterjedő hatósági felügyelet nem érinti az Smtv. alapelvi rendelkezéseit és 13. §-át, ezzel szemben a nyomtatott és az internetes sajtótermékek is hatósági felügyelet kontrollja alatt kötelesek az Smtv. 14–20. §-okban foglaltaknak megfelelően szerkeszteni nyilvánosságra szánt tartalmakat. Az Alkotmánybíróságnak ezért a továbbiakban azt kellett megítélnie, hogy az Smtv. 14–20. §-aiban megjelenő tartalmi korlátok a sajtószabadság fényében szükségesek és arányosak-e a nyomtatott és az internetes tartalmak esetében.

2.2. Az Smtv. 14–20. §-aiban a tiltott tartalmak két szempont szerinti csoportja tűnik ki: részben a közösség egészének érdekében, részben pedig egyéni jogokkal összefüggésben engednek fellépést a hatóságnak. Ugyanakkor politikai és kereskedelmi tartalmakat érintenek.

2.2.1. Az Alkotmány 77. § (2) bekezdése értelmében „[a]z Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek”. A hatályos Alkotmány „mindenki”, így a médiatartalmak előállítói, ezen belül a lapok, időszaki kiadványok kiadói és a világhálón elérhető hír-

portálok szerkesztői, valamennyi természetes és jogi személy, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet kötelezettségeként írja elő az Alkotmány és az alkotmányos jog követését, az alkotmányos rend tiszteletben tartását. Ahogy arra a testület 46/2007. (VI. 27.) AB határozatában rámutatott (ABH 2007, 592, 608.) az alkotmányos rend tiszteletben tartása – egyebek mellett – az alapjogokban, az emberi jogokban, ezen belül az emberi méltóságban megjelenő értékek védelmének garanciája. Ezért a demokratikus berendezkedés által biztosított alapjogok mögé bújva, azokat visszaélészerűen gyakorolva jár el az a médium, amely tartalmában a demokratikus rendet, az emberi jogok érvényesülését, az alkotmányos rend alapját alkotó egyenlő emberi méltóságot semmibe vevő eszméket terjeszt, azokkal azonosul.

Az Alkotmánybíróság 96/2008. (VII. 4.) AB határozatában a lehetséges következményekre tekintettel rögzítette a kirekesztő, gyűlöletkeltő beszéd lényegét. Az ilyen tartalmú beszéd a totalitárius ideológiák elemeit idézi, mivel az ilyen álláspont hangoztatója arra törekszik, hogy a megcélzott közösséget és tagjait a társadalom peremére szorítva megkérdőjelezze a közösség tagjainak egyenlő méltóságát. A tendenciózus magatartás eredményeként a közösség és a közösség tagjai „alacsonyabb rendűként” teljesen kiszolgáltatottakká válhatnak. (ABH 2008, 816, 819.) A demokratikus rend Alkotmányban foglalt alapja a személyek egyenlő méltóságúként kezelése. Ezért az a médiatartalom-szolgáltató, amely a kirekesztő, gyűlöletkeltő gondolatokat sajtójaként közvetíti a politikai nyilvánosság felé, az alkotmányos rend egyik lényegi elemét vonja kétségbe.

Ebbe a körbe tartozik az Smtv. gyűlöletkeltés tilalmára vonatkozó rendelkezése is [17. § (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság a televíziókkal és a rádiókkal kapcsolatosan már vizsgálta az Rttv. gyűlöletkeltés tilalmára vonatkozó 3. § (2) bekezdésének második fordulatát. Az Rttv. ezen rendelkezése szövegezését tekintve szinte egyezést mutat az Smtv. 17. § (1) bekezdésével. A 1006/B/2001. AB határozatában a testület az Rttv. 3. § (2) bekezdésében foglalt gyűlöletkeltés tényállását a gyűlöletre uszítással azonosította, és – lévén az büntetőjogilag is szankcionált magatartás – a sajtószabadság korlátozásának alkotmányos alapjaként elfogadta. (ABH 2007, 1366, 1376.) Mivel az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában az írott sajtó esetében is szükséges korlátként tekintett a sajtó útján elkövetett bűncselekményekre, ezért a jelen határozatban korábbi álláspontjának megerősítésére szorítkozott csupán.

A sajtószabadság alapjogának tartalma – ahogy az fentebb kifejtésre került – kettős megalapozottsági: a sajtó az egyéni véleménynyilvánítás és a demokratikus közvélemény közérdekű ügyekről való tájékoztatása, a közérdekű ügyekkel kapcsolatos véleményformálás alapjoga. Fogalmilag kizárt a demokratikus közvélemény kiépítésének, fenntartásának eszközeként az olyan médiatartalom, amely tagadja a demokrácia intézményes, alapvető jogokhoz kapcsolódó alapértékeit. A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság a különböző médiumok hatásmecha-

nizmusától függetlenül, a sajtószabadság – valamennyi médiatartalom esetében – alkotmányosan indokolható, szükséges és arányos korlátozásának tekintette az Smtv. 16. §-ának első fordulatában és a 17. §-ában megfogalmazott tilalmakat.

2.2.2. Az Smtv. a 16. § második fordulatában és a 14. § (1) bekezdésében foglalt tilalmak révén felhatalmazást ad a hatóságnak, hogy fellépjen az emberi jogok, illetve – külön is megfogalmazva – az emberi méltóság megsértése esetén. Az Alkotmánybíróság az előzőekben kifejtette, hogy az alkotmányos rend tiszteletben tartásának kötelezettsége valamennyi médium esetében elfogadhatatlanná és hatóságilag számon kérhetővé teszi, ha a sajtó az emberi jogokat vagy az emberi méltóságot folyamatosan vagy rendszeresen visszatérően sértve, avagy az emberek egyenlő méltóságát tagadó nézet alapján végzi a tevékenységét. Az emberi méltóság más tekintetben is alapját képezi már a sajtószabadság korlátozásának, hiszen egyéni jogainak érvényesítéseként az emberi jogaiban, méltóságában sértett személy a polgári jog és a büntetőjog szabályai szerint indíthat eljárást.

Az Smtv. 16. § második fordulata és 14. § (1) bekezdése ezekhez képest újabb fellépési lehetőséget biztosít a médiahatóság számára. Az Alkotmánybíróság korábban alkotmányosnak találta, hogy az Rttv. 3. § (2) bekezdése alapján a médiahatóság az emberi jogokat, az emberi méltóságot sértő tartalmak esetén eljárást indíthat az elektronikus médiumokkal szemben. Az emberi jogok médiahatóság általi védelme sajátos intézményvédelmi eljárás. Az emberi jogok egyedi esetben való megsértésekor ugyanis alapvetően a jogaiban sértett személy számára kell és lehet biztosítani a jogvédelmet. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az emberi jogok védelmére indított eljárásokban a médiahatóság nem személyhez fűződő jogokról dönt, hanem annak megállapítására jogosult, hogy az egyes műsorok témája, jellege, nézőpontja nem sérti-e az emberi jogokban megjelenő értékeket. [46/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2007, 592, 606.] A kötelezettséghez kapcsolódóan a médiahatóság által kialakított gyakorlat szerint is a hatóság ugyan nem a védett jogok személyhez fűződő oldalának védelme érdekében, de egyedi esetben is fellép a műsorszolgáltatókkal szemben.

Az Alkotmánybíróság megerősíti korábbi álláspontját, miszerint az emberi gondolkodásra, a társadalmi folyamatokra különleges hatással bíró audiovizuális média esetében szükséges és arányos korlátozás az effajta sajátos hatósági fellépés biztosítása. Az audiovizuális média ugyanis – hatásánál fogva akár egy műsorszámával is – lényegesen nagyobb rombolást tud végezni az emberi jogok, különösen az emberi méltóság tiszteletének kultúrájában. Erre tekintettel indokolt, hogy a hatóság – e jogok intézményes tartalmát érintő körben – a már meglévő személyiségi jogvédelem mellett a közösség érdekében felléphessen a jogsértővel szemben, akár egyetlen műsor vagy műsorrész alapján. Ez a nézők, hallgatók érdekében biztosított hatósági eljárás a közönségre gyakorolt különösen erős befo-

lyásra tekintettel minősül szükséges és arányos beavatkozásnak. A hatásában ettől eltérő nyomtatott és internetes sajtó esetében azonban ez a fellépési lehetőség – ebben, az emberi jogokra generálisan kiterjedő formában – már aránytalan korlátozásnak minősül. Az emberi méltóság érdekében történő korlátozás szükségessége ezeknél a sajtótermékeknél is fennáll, ám esetükben az emberi méltóságot megfelelően védik a személyes jogérvényesítést biztosító jogszabályok, valamint az a lehetőség, hogy az Smtv. 16. § első fordulata alapján a hatóság felléphet az emberi jogokat rendszeresen sértő, ezzel az alkotmányos rendet tiszteletben nem tartó médiummal szemben. Az emberi jogok és az emberi méltóság intézményes tartalmát sértő egyedi esetekben a Hatóság számára általánosan adott jogkör – a joggyakorlatot is figyelembe véve – széles körű fellépési lehetőség. A nyomtatott és az internetes sajtó esetében ez a sajtószabadság aránytalan korlátozásának minősül, azaz alkotmányellenes.

Az Smtv. 14. § (2) bekezdése ezzel szemben olyan speciális tényállási elemet tartalmaz, amely kellően szűk körű, különösen nyomós közérdeken alapuló médiahatósági fellépést biztosít. A megalázó, kiszolgáltatott helyzetben lévő emberekkel való bánásmódot szabályozó rendelkezés – amellet, hogy a személyiségi jogvédelmi képesség hiányára vagy korlátozottságára is utal – az emberi jogok megsértésének olyan eseteit fedi le, amelyek súlyosan veszélyeztethetik az emberi méltóság intézménye tartalmának érvényesülését. A hatósági jogvédelem ezért ebben a körben valamennyi médium esetében arányos korlátozást jelent.

2.2.3. Az Smtv. korlátozza a kiskorúak szellemi, lelki, erkölcsi vagy fizikai fejlődését súlyosan károsító, különösen a pornográf vagy szélsőségesen, illetve indokolatlanul erőszakos tartalmak jelzés nélküli közlését, amely a kiskorúak számára is hozzáférhető. A kiskorúakat védő szabályozás alkotmányosságát annak figyelembevételével kell megítélni, hogy ez a korlátozás más természetű, mint a fentiekben vizsgált tilalmak. A jogalkotó a kiskorúakra káros tartalmakat – a lineáris médiaszolgáltatásban megjelenő legszélsőségesebb esetek kivételével – önmagukban nem minősíti jogsértőnek, csupán közzétételük módját korlátozza akként, hogy a kiskorúak lehetőség szerint ne találkozzanak velük. A médiatartalmak szerkesztői elé állított – tartalmi és formai – korlát alapvetően a közérkölcstől megalapozott, annak speciális, de konkrétan nevesített formája. Alkotmányos alapját a kiskorúak iránti értelemszerűen fennálló szülői felelősség mellett az az előírás adja, amely szerint az állam köteles részt vállalni a kiskorúak megfelelő testi, szellemi fejlődéséhez szükséges védelem és támogatás biztosításában [Alkotmány 67. § (1) bekezdés].

Az állam ezen kötelezettségét – az Alkotmányban foglaltakon túl – számos nemzetközi dokumentum is megalapozza. Ezek között elsődleges a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény, a továbbiakban:

Egyezmény). Az Egyezmény 17. cikke szerint a részes államok elismerik „a tömegtájékoztatási eszközök feladatának fontosságát, és gondoskodnak arról, hogy a gyermek hozzájusson a különböző hazai és nemzetközi forrásokból származó tájékoztatáshoz és anyagokhoz, nevezetesen azokhoz, amelyek szociális, szellemi és erkölcsi jóléte előmozdítását, valamint fizikai és szellemi egészségét szolgálják. Ugyanakkor vállalják a gyermek jólétére ártalmas információk és anyagok elleni védelmét megfelelően szolgáló irányelvek kidolgozását [17. cikk e) pont]. Kötelezik magukat arra, hogy a gyermekek tájékozódáshoz való joga – káros tartalmak esetén is csak – törvényben kerüljön korlátozásra (13. cikk), valamint vállalták azt is, hogy megtesznek minden arra alkalmas intézkedést, amely megvédi a gyermekeket „a fizikai és lelki durvaságtól” („all forms of physical or mental violence”, 19. cikk 1 pont). A média-tartalom-szolgáltatók felelőssége a határokat átlépő televíziózásról szóló, Strasbourgban, 1989. május 5-én kelt európai egyezmény értelmében (kihirdetve az 1998. évi XLIX. törvénnyel) – a reklámok sugárzásával összefüggő előírásokon túl – az, hogy a gyermekek és serdülőkorúak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésének kedvezőtlen befolyásolására alkalmas műsorszámok nem közvetíthetők olyan időpontban, amikor a gyermekek és serdülőkorúak azt feltehetően megnézhetik. Hasonló az audiovizuális műsorszolgáltatók felelőssége az Európai Unió joga szerint is. Az Európai Parlament és a Tanács 2010. március 10-i 2010/13/EU Irányelve preambuluma 60. pontjában és 27. cikkében is hangsúlyozza a kiskorúak védelmének szükségességét, jelentőségét és lehetséges eszközeit.

A kiskorúak védelmének Alkotmányon alapuló állami kötelezettsége „verseng” a sajtószabadság alapjogával. A kiskorúak védelme tartalmilag végső fokon a „közérkölcson” alapul, amelynek fogalma és tartalma tértől és időtől függő. A jog és a jog értelmezése, a jogalkalmazás természetesen nem szakítható el annak a közegnek az „erkölcsi felfogásától”, amelyben érvényesülésre igényt tart. A köz-erkölcs változó tartalma ellenére az európai kultúrkörben, az európai típusú demokráciákban a gyermekek védelmének megítélése úgy a közvélekedés, mint a jog részéről egységesnek mondható. Ezen „erkölcsi parancsnak” azonban ebben az esetben az ad hangsúlyt, hogy a nemzetközi közösség kétséget kizáróan a gyermekek érdekét elsődlegesnek tekintve foglal állást – a sajtószabadság jogának korlátozása árán is. Az Alkotmánybíróság ezért ezen „erkölcsi parancs” tartalmát, megalapozottságát, célszerűségét – a tárgykörben folytatott eddigi gyakorlatát követve [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 82–83.] – nem vizsgálja felül, elfogadja annak a sajtószabadsággal szembeni korlátozó jellegét. Az tehát, hogy a törvényhozó a kiskorúak fejlődésére súlyosan káros médiatartalmak közzétételét a nyomtatott és az internetes sajtótermékek esetében is bizonyos korlátozásnak veti alá, nem minősül aránytalan beavatkozásnak.

2.2.4. Az Smtv. vizsgált 14–20. §-ai között tartalomkorlátként jelennek meg a nyilatkozatot tevő személy jogai és

a magánélet megsértésének tilalma. Az Smtv. 15. és 18. §-ai – a nyilvánosságra szánt közlés jogosultjának a közléssel kapcsolatos jogai, valamint a magánélet védelme – olyan helyzetekben jogosítják a hatóságot a nyomtatott és az internetes sajtótermék tartalmának vizsgálatára, amelyekben az egyedileg azonosítható személy áll szemben a sajtótermék kiadójával, és amely viszonyban a személynek jól körülhatárolható és érvényesíthető alanyi jogai vannak. A testület eddigi következetes gyakorlata szerint a véleményszabadság és annak intézményeként elkülönült sajtószabadság szükséges korlátozását jelenti az alanyi jogsértés, például személyiségi jogok megsértése. Nincs indoka azonban az olyan korlátozásnak, amely személyes érdekeltséghez kötött jogok megsértése és érvényesíthetősége esetén teszi lehetővé az állami közhatalom fellépését. A sajtószabadság jogának gyakorlásával a nyomtatott és az internetes sajtótermékekben okozott alanyi jogsértések esetén az egyéni fellépésre lehetőséget adó jogintézmények az eddigiekben is rendelkezésre álltak, az egyéni jogérvényesítés mellett életre hívott, azt kiegészítő hatósági eljárás alkotmányosan nem indokolható, ezért az a sajtószabadság aránytalan korlátozása.

2.2.5. Az Smtv. 20. §-a a kereskedelmi közlések tartalmi szabályait fogalmazza meg. A kereskedelmi tartalmakkal kapcsolatosan – az indítványok alapján – azt a kérdést kellett az Alkotmánybíróságnak tisztáznia, hogy az Smtv.-ben meghatározott körben állíthat-e a törvényalkotó azonos követelményrendszer valamennyi médiaszolgáltatóval szemben a reklám és egyéb kereskedelmi közlésekkel összefüggésben. A szabályozás általános tartalmi tilalmakat – felismerhetőség, megkülönböztethetőség, a burkolt kereskedelmi közlemény tilalma, tudatosan nem észlelhető technika alkalmazásának tilalma, vallási vagy világnézeti meggyőződés megsértésének tilalma, az egészségre, a biztonságra és a környezetre ártalmas magatartásra ösztönzés tilalma –, különös, meghatározott árucikkeket népszerűsítő kereskedelmi közleményekre vonatkozó tilalmakat és a támogatásra vonatkozó szabályokat fogalmaz meg.

Az Alkotmánybíróság több alkalommal foglalkozott a kereskedelmi, gazdasági reklámtevékenység alkotmányos megítélésének kérdéskörével. Esetjogában szembesült ugyan az elektronikus médiumokra vonatkozó reklámszabályozással is (a reklámidő számításával összefüggésben meghozott 483/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 1994.), azonban a kereskedelmi szólások alkotmányos megítélésére vonatkozó gyakorlatát elsődlegesen az egyes gazdasági reklámtörvények rendelkezéseinek vizsgálatára alapozta, amely szabályozások kiterjedtek a reklámozón és a reklám szolgáltatóján kívül a reklám közléstevőjére is, ideértve a reklámokat közléstevő sajtótermékeket is. Az Alkotmánybíróság az eddigiekben a sajtótermékek mint a reklám közléstevői esetében is indokolhatónak minősítette a szabad kommunikáció hatóság útján történő korlátozást a kereskedelmi és gazdasági célú közlések tekintetében. A világhálón elérhető sajtótermékek ebben a tekintetben is

osztják a nyomtatott sajtótermékek jogi sorsát. A vizsgálandó kérdés tehát az, hogy a nyomtatott és az internetes sajtótermékek befogadóra gyakorolt – az egyéb média-szolgáltatóktól eltérő – hatásmechanizmusa indokolja-e ezen médiumok privilegizált kezelését a kereskedelmi közlésekre vonatkozó tartalmi szabályok szempontjából.

Az Alkotmánybíróság a gazdasági reklámtevékenység alkotmányosságának megítélésével kapcsolatban kialakított eddigi gyakorlatát irányadónak tekinti. A jelen határozat szempontjából is releváns megállapítások szerint az Alkotmány 61. §-a nem csupán bizonyos eszmék, tények és vélemények tekintetében védi a nyilvános közlés szabadságát, hanem magát a kommunikáció szabadságát, a véleménynyilvánítás lehetőségét védi. Ezért a kereskedelmi, gazdasági kommunikáció – ezen belül a gazdasági reklám – is az Alkotmány 61. §-a szerinti védett szólások körébe tartozik [elsőként: 1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 713, 716.; legutóbb: 23/2010. (III. 4.) AB határozat, ABH 2010, 101, 118.]. A védelem szintjét ugyanakkor alapvetően meghatározza az a különbség, amely az egyéni kiteljesedés céljából, a közélet kérdéseiben nyilvánított vélemény és a gazdasági szólások célja és tárgya között áll fenn. Mivel a gazdasági közlések célja alapvetően vagy kizárólagosan gazdasági érdekek által motivált, ezért az ilyen kommunikáció védelme lényegesen alacsonyabb, azaz ebben a körben „szélesebb körű állami beavatkozás lehet alkotmányosan indokolt, mint a véleményközlés egyéb eseteiben” (1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 718.). A korlátozásra – éppen a gazdasági célok és érdekek elsődlegessége miatt – mások, alapvetően a közléssel megcélzott csoport érdekei, a vásárlók, a fogyasztók személyhez fűződő jogainak, a fogyasztói jogoknak, illetve a gazdaság más szereplőinek védelme, a tisztességes piaci verseny védelme, avagy „közérdekű célok (például kiskorúak, a közegészség, közbiztonság védelme)” adhat alapot [23/2010. (III. 4.) AB határozat, ABH 2010, 101, 123.]. A fogyasztók megfelelő tájékoztatáshoz való joga, az információkhoz való hozzáférés lehetősége, a nem megtévesztő tájékoztatás a kereskedelmi közlések körében a véleményszabadság kiemelt védelmét nem indokolják (1270/B/1997. AB határozat, ABH 1997, 713, 725.). Ezen érdekek érvényesítése tehát széles beavatkozási lehetőséget biztosít az állam, a jogalkotó számára a kereskedelmi, gazdasági célzatú közlések esetében a sajtószabadság korlátozására. A kereskedelmi közlésekkel összefüggésben az állami beavatkozás egyéni jogsértés megelőzésére irányuló érdek vagy konkrét közérdekű cél esetén, kivételesen, pontosan megfogalmazott tárgyi körben, kizárható hatósági eljárás mellett előzetes közlési korlátot is jelenthet [23/2010. (III. 4.) AB határozat, ABH 2010, 101, 131.]. Az Alkotmánybíróság a már hivatkozott 23/2010. (III. 4.) AB határozatában gazdasági reklámtörvények egyes, dohányreklámokra vonatkozó tilalmait és korlátozásait vizsgálva rávilágított arra, hogy a korlátozó törvényi szabályok a reklámozó dohánygyárak kereskedelmi közlésének szabadságát érintik közvetlenül, a reklám közzétételét pedig csak áttételesen, a reklámozóval kötött szerző-

dés alapján. Összevetve tehát a törvényi korlátokban megnyilvánuló elérni kívánt közérdekű célt a kereskedelmi kommunikáció legkevésbé védett elemével, az Alkotmánybíróság a vizsgált, korlátozó reklámszabályokat alkotmányosnak ítélte (ABH 2010, 101, 142.).

Az Smtv. 20. §-a szerinti általános korlátozások – az Smtv. 1. § 9–11. pontjai szerinti fogalom-meghatározások értelmében – kifejezetten kereskedelmi, gazdasági céllal közzétett tartalmakkal összefüggésben fogalmaznak meg előírásokat, amelyek részben közérdekű célokat szolgálnak, részben a kereskedelmi közlemények célcsoportját, a fogyasztók és a vásárlók elsődlegesen fogyasztói jogait védik termékek visszaélészerű népszerűsítésével szemben, részben pedig a szponzoráció révén létrejött tartalom mögötti érdekeltséget hivatottak a célcsoport előtt feltárni. Az Smtv. 20. § (7) bekezdése olyan termékek (dohánytermék, kizárólag orvosi rendelvényre igénybe vehető gyógyszer), eszközök (fegyver, lőszer, robbanóanyag) és szolgáltatások (gyógyászati eljárás) népszerűsítését tilalmazza, amelyek mindegyike visszavezethető a fentiekben a korlátozás alapjául elfogadott valamely indokra: közegészségügyi megfontolásokra, a közrend és közbiztonság védelme, avagy a kiskorúak állami védelmének alkotmányos követelményére.

Tekintettel arra, hogy az Smtv.-beli korlátozások elsődlegesen a reklámozók kereskedelmi szóláshoz való jogát érintik, és csak áttételesen korlátozzák a reklám közzétételként fellépő médiumok sajtószabadságát, az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a médiumok közötti különbségtétel ebben a tekintetben irreleváns. A szabályozás pedig a korábbiakban már alkotmányosnak elfogadott célok és indokok érdekében korlátozza a nyomtatott és az internetes sajtótermékek esetében is a vélemény-, illetve a sajtószabadságot.

A kifejtettek értelmében a nyomtatott és az internetes sajtótermékek esetében az emberi méltóságra [Smtv. 14. § (1) bekezdés], a nyilatkozatot adó személy jogaira (Smtv. 15. §), az emberi jogokra (Smtv. 16. § második fordulata), valamint a magánélet védelmére (Smtv. 18. §) alapított hatósági fellépés a sajtószabadság szükségtelen, illetve aránytalan korlátozását valósítja meg. A szabályozás a médiatartalom-szolgáltatók kötelezettségeit együttesen rendezzi. Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra, hogy határozatának jogkövetkezmenyei ne érintsék közvetlenül az audiovizuális (és rádiós) médiára vonatkozó szabályozást és az 1996 óta folyó hatósági gyakorlatot. Ezt a vizsgált indítványok sem kezdeményezték. Ezért elvetette azt a lehetőséget, hogy a nyomtatott és internetes sajtótermékek esetében fennálló alkotmányellenesség jogkövetkezmenyét a Hatóság Mttv.-beli hatásköre, azaz eljárási oldalról vonja le, *pro futuro* megsemmisítve az Mttv. 182. § c) pontját. A nyomtatott és az internetes sajtótermékek esetében megállapított alkotmányellenesség konzekvenciáit ezért az Alkotmánybíróság az Smtv. személyi hatályára vonatkozó szabályainál vonta le, kivonva a nyomtatott és az internetes sajtótermékeket az Smtv. hatálya alól. Az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontját *pro futuro* ál-

lapította meg, különös tekintettel arra, hogy az Smtv. 22. § (3) bekezdése a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 79. §-ának módosításával az Smtv. szabályozási körébe vonta a sajtó-helyreigazítási igény érvényesítésének szabályozását, azaz a megsemmisítéssel a sajtó-helyreigazítás lehetősége is megszűnik az érintett körben. Az Alkotmánybíróság megfelelő időt biztosított a jogalkotónak az új szabályozás megalkotására. A törvényalkotó joga, hogy a jövőben az alkotmányos tartalomkontroll lehetőségét megteremtse ezen médiumok tekintetében is.

3. Indítványok érkeztek az Alkotmánybírósághoz az Smtv. 5. § (1) bekezdése, valamint az Mttv. sajtótermékek „nyilvántartásba vételére” vonatkozó 41. § (4) bekezdése és a 46. §-ában foglaltak kapcsán. Alkotmányos aggályt részben azzal összefüggésben fogalmaznak meg, hogy a nyomtatott és az internetes újságok, valamint a hírportálok esetében a deklaratív regisztráció is a sajtószabadság legitim alapot nélkülöző korlátozása, részben pedig arra hivatkoznak, hogy az új médiaszabályozás regisztrációs szabályai lényegében a hatóság engedélyéhez kötik a lapalapítást.

Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az Mttv. 46. §-át a 2011. évi XIX. törvény 2011. április 6-i hatályba lépéssel több ponton módosította. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatának megfelelően az Mttv.-be beépült és az elbíráláskor hatályos joganyagot tette vizsgálat tárgyává. Ezek szerint az Mttv. abban az értelemben követi a normatív nyilvántartások rendszerében tipikusnak mondható elveket, hogy a sajtótermék kiadása a nyilvántartásba vételhez kötött. A normatív nyilvántartási rendszerben azonban a szabadságjog érvényesülésének fokmérője az állami beavatkozási lehetőségének a mértéke. A lapnyilvántartások esetében történetileg – Európában és Magyarországon is – az engedélyező rendszer volt a tipikusnak mondható, amely a lapalapítást előzetes hatósági engedélyhez, illetve vagyoni kötelezettségek (kaució) teljesítéséhez kötötte. Az eddigi magyar sajtótörvények mindegyike, ideértve megalkotása idején az Stv-t is, tartalmazott olyan állami beavatkozást, amely a lapalapítás és kiadás feltételét jelentette. Az Stv.-ből az utolsó ilyen, a sajtószabadságot alkotmányellenesen korlátozó cenzúrát [a fogalom meghatározása: 13/2001. (IV. 14.) AB határozat, ABH 2001, 205.], azaz az előzetes, tartalmi szempontú vizsgálatra irányuló állami beavatkozást éppen az Alkotmánybíróság semmisítette meg 34/2009. (III. 27.) AB határozatában (ABH 2009, 282.). Az Alkotmánybíróság lapnyilvántartással összefüggésben kifejtett álláspontja szerint „[a]z időszakos lap előállításának és nyilvános közlésének kötelező bejelentése, valamint nyilvántartásba vétele a sajtóigazgatásnak hagyományos és szükséges megnyilvánulása” [20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABK, 1997, 85, 93.]. A nyilvántartás azonban csupán adminisztratív aktus lehet, és a hatóságként fellépő államnak nem lehet mérlegelési joga a nyilvántartásba vételre irányuló kérelem tárgyában (cenzúra tilalma), illetve a terjesztést, kiadást akadályozó nyilvántartásból való törlés elrendelése

sére (betiltás) is csak gondos mérlegelésen alapuló törvényi szabályozás alapján, kivételesen kerülhet sor [34/2009. (III. 27.) AB határozat, ABK, 2009, 282, 287.].

Az Mttv. 46. § (2) bekezdése értelmében a sajtóterméket – bejelentésre – nyilvántartásba kell venni. A bejelentés adattartalma a bejelentő – a lapalapító vagy a kiadó – személyes adataira, a bejelentő lapalapító és a kiadó tekintetében érvényesülő összeférhetlenségi szabályok megtartására és a bejelentés tárgyát képező sajtótermék címére szorítkozik. Az Mttv. 46. § (4) bekezdése – a módosítás eredményeképpen – lényegében 15 napos határidővel a bejelentésen alapuló nyilvántartásba vételi kötelezettséget írja elő a hatóság számára. A hatóság ehhez képest – a sajtótermék kiadását nem akadályozva – utólag folytatott hatósági eljárása keretében juthat arra a következtetésre, hogy a nyilvántartásba vételnek nem álltak fenn a feltételei, és ezért a nyilvántartásba vételt vissza kell vonni. Megvizsgálva a visszavonás eseteit, egyértelmű, hogy ilyen – a sajtótermék kiadását gátló – következtetésre a hatóság csak formai, illetve a piaci szereplőket védő ok alapján juthat. Mivel az Mttv. 46. § (3) bekezdése az összeférhetlenség valamennyi esetét egyértelműen megjelöli, ezért az erre alapozott visszavonás a lapalapító, illetve a kiadó számára előrelátható kötelezettséget és megsértése előrelátható következményt jelent. Garanciális szabályként értékelhető ugyanakkor, hogy a hatóság visszautasító határozata bírói kontroll alatt áll, azaz a bejelentő lapalapító bíróság előtt vitathatja a hatóság határozatának jogszerűségét. A már kiadott sajtótermék nyilvántartásból való törlése a kiadó saját döntésére vezethető vissza – a kiadó kéri a törlést, avagy a bejelentett sajtóterméket éveken keresztül nem adja ki, és ezzel lényegében a nyilvántartással „levédteti” a sajtótermék címét, akadályozva a cím használatát más kiadó vagy lapalapító számára –, illetve olyan esetben kerülhet sor a törlésre, amely nem áll összefüggésben a sajtótermék tartalmával, valamint bírói döntésen alapulhat. Megjegyzendő, hogy a törlést tartalmazó hatósági döntés is közigazgatási határozat, amely ezért bírói felülvizsgálat tárgyát képezheti.

A nyilvántartás nem áll összefüggésben az Smtv.-ben meghatározott tartalmi korlátokkal, a törlést sem a hatóság, sem a bíróság nem rendelheti el azon az alapon, hogy a sajtótermék akár címében, akár tartalmában az Smtv. rendelkezéseibe ütközik. A szabályozásból egyértelműen megállapítható, hogy a bejelentési kötelezettség teljesítése, a nyilvántartás ténye – annak hatósági jellegén túl – nem nehezíti, nem korlátozza, és kiváltképpen nem gátolja a sajtótermék kiadását. Ezzel szemben egyértelművé teszi a sajtótermék kiadójának, alapítójának kilétét, a sajtótermékért felelős személyt, megkönnyítve a sajtópiaci szereplők egymás közötti, valamint a sajtótermék és magán-személyek közötti jogviták rendezését. A sajtótermékek címével, tartalmával kapcsolatos jogviták rendezése ugyanakkor végső fokon minden esetben a bíróságra vár, de amelynek az Mttv. értelmében – a bitolás jogerős bírósági megállapításának esetén kívül – nem lehet a nyilvántartásból való törlés a konzekvenciája.

A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a sajtótermékek regisztrációra vonatkozó kötelezettsége, annak tartalma és a hatósági beavatkozás lehetősége a sajtószabadság szükséges és arányos korlátozása, ezért elutasította az Smtv. 5. § (1) bekezdésével, az Mttv. 41. § (2) bekezdésével, valamint az Mttv. 46. §-ával kapcsolatos indítványokat.

V.

1. Több indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz az NMHH adatmegismerésére és adatkezelésére vonatkozó szabályokat illetően. Az indítványozók arra hivatkoznak, hogy az Mttv. a 155. § bekezdésében olyan szélesre nyitja a Hatóság adatmegismerési és adatkezelési jogát, illetve az ügyfél adatszolgáltatási kötelezettségét, amely kiterjed a személyes adatokra és törvény által védett titkokra, ideértve az üzleti titoknak minősülő adatokat is. Ugyanakkor az adatkezelés nem kötődik eljáráshoz, de időben sem korlátozott. A szabályozás ezen módja azonban az Alkotmány 59. § (1) bekezdésébe ütközik. Az indítványozók emellett sérelmezik a konkrét indok nélküli adatszolgáltatási kötelezettség előírását is, mint amely szintén sérti az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében, valamint 61. § (2) bekezdésében foglaltakat. Kifejezetten aggályosnak ítéli több indítványozó azt is, hogy a közhatalmat megjelenítő hatóság adatmegismerési joga nem védi az újságíró forrásának kiletét sem. Így a közhatalom működésének kritikáját megfogalmazó sajtó csak a hatóság számára teljesen átlátható módon végezheti feladatát, amely a sajtószabadság aránytalan korlátozását jelenti, egyben felveti a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét is. Az indítványozók ennek megfelelően kezdeményezik az Smtv. 6. §-ának megsemmisítését, mert az a hatóság számára a sajtószabadság aránytalan korlátozását előidéző jogosítványokat ad az újságírói források megismerésével összefüggésben, és kéri az Mttv. 153. §-ának, 155. § (2), (3), (4) és (7) bekezdésének, valamint 175. §-ának megsemmisítését.

1.1. Az Mttv. alapján a Médiatanács és Hivatala (együttesen: Hatóság) a 182. §-ban megjelölt jogköreit hatóságként látják el. Az Mttv. 144. § (1) bekezdése értelmében a Hatóság eljárásait a Ket. rendelkezései szabályozzák, amelyeket az Mttv.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

A hatósági eljárások a közhatalom birtokában lévő állami szerv által folytatott, célhoz kötött, vizsgálati jellegű eljárások, amelyeknek – sok egyéb jellemző mellett – alapvető sajátossága a hivatalbóli jogérvényesítés. Az officialitás az eljárás megindításától, az eljárás lefolytatásán keresztül, annak befejezéséig, illetve a született döntés végrehajtásáig érvényesülő közigazgatási eljárási elv, amely ezért magában foglalja a tényállás megállapításának kötelezettségét is. Alapvetően e kötelező vizsgálati jelleg különbözőteti meg a közigazgatási eljárást a polgári, avagy a büntetőeljárás sajátosságaitól: a döntés alapját képező

tényállást és annak valódiságát az eljárásban egyéni érdekeltég nélküli közigazgatási hatóság köteles feltárni és bizonyítani. A hatóság dönti el, hogy melyek a döntés meghozatalához szükséges tények, és melyek az irreleváns tényállási elemek. Jogállami körülmények között ugyanakkor a jogalkotó a közigazgatási hatósági eljárások esetében nem írhat elő a bírósági eljárásokra az Alkotmányból és nemzetközi kötelezettségvállalásból is egyértelműen kötelező, „fair eljáráshoz” való joggal ellentétes, az ügyfél és más érintett személy érdekeit teljes mértékben figyelmen kívül hagyó eljárási rendet. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamiság követelményére vezethető vissza a törvényalkotónak az a kötelezettsége, hogy a közigazgatási eljárási szabályok megalkotásakor ne önkényesen, kizárólag a hatékonyság, gyorsaság és szakszerűség egyébként méltányolható szempontjai alapján járjon el, hanem legyen tekintettel a tisztességes eljárás jogából fakadó követelményekre, az ügyfél alapjogaira és méltányolható érdekeire is. Nem összeegyeztethető a tisztességes eljáráshoz való joggal, végső fokon a jogállamiság elvével az, ha a törvényalkotó a hatékonyság szempontját úgy érvényesíti, hogy eközben a hatósági eljárás ügyfele személyként vagy hivatása, tevékenysége gyakorlásában kiszolgáltatottá, lényegében eszköztelemmé válik a közhatalom fellépésével szemben. A „szolgáltató állam” és a „közmenedzsmen” útkeresése közepette az állam-személy közötti közigazgatási viszonyban sem értelmezhető már a hagyományos hierarchikus, a fogalom eredeti értelme szerinti alá-fölérendeltség rendszere.

A hivatalbóli eljárás hazai szabályozásban érvényesülő elve magában foglalja a hatóság tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettségét. A tényállás tisztázása nem céltalan eljárást jelent. A hatóság az eljárás ezen szakaszában – törvényben szabályozott hatásköréhez igazodóan – azokat a releváns tényeket tárja fel és bizonyítja, amelyek döntésének az alapját képezik. A közigazgatási eljárás hazai szabályozása a szabad bizonyítás elvére épül, azaz a hatóság maga választja meg a bizonyítás lehetséges eszközeit, és azokat szabadon értékelve hozza meg döntését.

1.2. A közigazgatási hatósági eljárás általános elvei és szabályai az Mttv. speciális rendelkezéseivel együttesen érvényesülnek a Hatóság eljárásában. A Ket. a III. Fejezet, „Elsőfokú eljárás” alatt tárgyalja a tényállás tisztázására, a lefoglalásra, az ügyfél nyilatkozattételére és adatszolgáltatására, az iratokra, a szemlére és egyéb bizonyítási eszközökre vonatkozó eljárási szabályokat. Az Mttv. nem ruházza fel a Hatóságot előzetes bírói vagy ügyészi döntést igénylő nyomozati jogkörökkel. Ezért téves az az indítványozói megállapítás, amely szerint a Hatóság az ügyfél vagy az eljárás más résztvevője hivatali helyiségébe, egyéb kiadói helyiségekbe beléphetne és ott nyomozati jellegű tevékenység keretében vizsgálódhatna az iratok, dokumentumok között. Az Mttv. 155. §-áról összefoglalóan azonban megállapítható, hogy a Ket.-hez képest megerősíti a Hatóság adatokhoz való hozzáféréseinek lehetőségét, és ezzel szigorúbb feltételeket támaszt a közigazgatási

eljárás alanyi oldalán, az eljárás résztvevői ebből a szempontból kötelezetti oldalként jellemezhetőek.

2. Az indítványozók, valamint az alkotmányjogi panaszos az Smtv. 6. §-ának, illetve a 6. § egyes rendelkezéseinek megsemmisítését kérték arra hivatkozva, hogy az a sajtószabadság szükségtelen és aránytalan korlátozását jelenti. Több indítványozó az Smtv. 6. §-át az Mttv. IV. fejezetének általános eljárási szabályaival együttesen, a Hatóságának juttatott megerősített eljárási eszközök fényében tartotta alkotmányellenesnek. A panaszos indítványában utalt arra a konkrét eljárásra, amelyben a nyomozó hatóság tanúként hallgatta ki, és arra kötelezte, hogy fedje fel újságíróként nyilvánosságra hozott cikkének információforrását. A panaszos a kötelezéssel szemben panasszal élt, amelyet azonban a nyomozó hatóság és az ügyészség is elutasított az Smtv. 6. § (3) bekezdésére hivatkozással. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a 2011. évi CVII. törvény 65. § (6) bekezdése 2011. augusztus 3-ai hatállyal módosította az Smtv. 6. § (3) bekezdését. A módosítás pontosítást jelent abban a tekintetben, hogy a médiatartalom-szolgáltatót a bíróságon kívül csak a nyomozó hatóság kötelezheti a forrásainak feltárására. Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlatára tekintettel az alkotmányossági vizsgálatot az Smtv.-be beépült, módosított rendelkezés tekintetében végezte el.

Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-ában meghatározott kritériumoknak. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése kimondja: „[a]z Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”. Az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerint „alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani”. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó a Budapesti Rendőr-főkapitányság Szervezett Bűnözés Elleni Osztálya által foganatosított kötelezéssel szembeni jogorvoslati kérelmét az ügyészség elutasította. Az elutasító döntést az indítványozó 2011. november 7-én vette át, így indítványa határidőben érkezett. Az indítvány mellékleteként csatolt iratokból megállapította továbbá az Alkotmánybíróság azt is, hogy a nyomozó hatóság és az ügyészség az Smtv. azon rendelkezését alkalmazta, amellyel összefüggésben az indítványozó alapjogi jogséremlmét állította. Mivel az alkotmányjogi panasz az Abtv. formai követelményeinek megfelelt, ezért azt érdemi elbírálásra alkalmasnak tekintette.

A szabályozás alkotmányosságának vizsgálatát megelőzően szükséges áttekinteni az Európai Emberi Jogi Bíróságnak (a továbbiakban: Bíróság) az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyez-

mény) 10. cikkéhez kapcsolódó, és kifejezetten az újságírói források felfedése tárgy körében kialakított gyakorlatát.

A Bíróság gyakorlatában alaphatározatnak tekinthető a W. Goodwin kontra Egyesült Királyság ügyben 1996. március 27-én meghozott határozat. A tárgykörben hozott döntések sorozatából (Roemen és Schmitt kontra Luxemburg, 2003. február 25., Ernst kontra Belgium, 2003. július 15, Nordisk Film & TV A/S kontra Dánia, 2005. december 8, Voskuil kontra Hollandia, 2007. november 22., Tillack kontra Belgium, 2007. november 27., Financial Times Ltd. és mások kontra Nagy-Britannia, 2009. december 15., Sanoma Uitgevers B.V. kontra Hollandia, 2010. szeptember 14., a továbbiakban: Sanoma-határozat) az alábbi álláspont körvonalazódik:

A Bíróság értelmezésében a sajtószabadság és a véleményszabadság a demokratikus társadalom egyik legfontosabb alapja, a sajtó pedig ebben kiemelkedően fontos szerepet játszik. Az újságírói források bizalmas jellegének megőrzése a sajtószabadság része, a sajtószabadság tartalmi eleme, „a sajtószabadság alapköve”. Újságírói források nélkül a sajtó nem tud eleget tenni annak a feladatának, hogy a közérdekű kérdésekről tájékoztassa a nyilvánosságot („son rôle vital de chien de garde” – Sanoma-határozat, 50. pont.) Ezért a sajtószabadság jelentős korlátozása az a szabályozás, amely az újságírói forrásai felfedésére kötelezi.

A Bíróság által elbírált és a fentiekben hivatkozott esetek mindegyike nyomozó hatósági tevékenységhez kapcsolódott. A döntésekből az következik, hogy az ilyen jellegű korlátozásokat törvényben és egyértelműen kell megfogalmazni olyan eljárási garanciák mellett, amelyek alkalmasak megvédeni az újságírókat az illetéktelen hatósági, akár nyomozó hatósági beavatkozással szemben is. Eljárási garanciának tekinteti a Bíróság az újságírói források kiadására kötelező döntéssel szemben az előzetes bírói felülvizsgálat lehetőségét, amely az információ bizalmas jellegének és a hatóság által állított „közérdek” fennállásának igazolására hivatott (W. Goodwin kontra Egyesült Királyság, 31. pont, valamint Sanoma-határozat 88. pont). A Bíróság leszögezte, „tisztában van azzal, hogy a nyomozó hatóság számára lehetetlen egy sürgősségi eljárásban részletesen megjelölni minden olyan érvet, amely a kötelezés vagy felhívás kiadása mellett szól. Ilyen esetekben a megszerzett dokumentumok megismerését és felhasználását közvetlenül megelőző független kontroll szükséges, amely lehetővé teszi annak megállapítását, hogy felmerül-e valamilyen bizalmas kérdés, és ha igen, az egyedi körülményekre tekintettel a hatóság által hivatkozott közérdeket felülírja-e a forrásvédelem általános közérdeke. A Bíróság álláspontja szerint egyértelmű, hogy a források azonosítását lehetővé tevő dokumentumok megismerését követő bármely független kontroll alkalmatlan a bizalomhoz való jog lényegének megőrzésére” (Sanoma-határozat, 91. pont).

A Bíróság álláspontja szerint a törvényi korlátozásnak az Egyezmény 10. cikk 2. bekezdésében foglaltakkal kell összefüggésben állnia. Az újságírói források feltárása csak

abban az esetben válhat szükségessé, amennyiben a hatóságok számára nem áll rendelkezésre alternatív megoldás az adatok birtokába jutni. Amennyiben egyéb bizonyítási eszközök alkalmazásával is megszerezhető a nyomozó hatóság számára ugyanaz a tény vagy információ, az újságíró adatszolgáltatási kötelezettsége a sajtószabadság szükségtelen korlátozását jelenti. Végül a korlátozásnak arányosnak kell lennie. Értve ez alatt azt, hogy a források feltárására csak kivételes esetekben kerülhet sor, amikor azt emberi életben, egészségben keletkező sérelem vagy különösen fontos közérdek indokolja. A Bíróság álláspontja értelmében a források felfedése érdekében a nyomozó hatóság által kilátásba helyezett eljárás, annak realizálása nélkül is – önmagában a fenyegetettség, amely az újságírót forrásai felfedésére kényszeríti – megvalósítja az Egyezmény 10. cikkének sérelmét („effet inhibant”-„akadályozó hatás”, Sanoma-határozat, 65 és 71. pontok). Az Alkotmánybíróság a Bíróság forrásvédelemmel kapcsolatos gyakorlatát az Smtv. szabályozásának vizsgálatánál elfogadja.

Az Alkotmánybíróság eddigi esetjoga – a mértékadó nemzetközi bírói fórumhoz hasonlóan – az alapjogok érvényesülése szempontjából elsődlegességet biztosít az Alkotmány 61. §-a szerinti vélemény- és sajtószabadság alapjogának. Az Alkotmánybíróság gyakorlata azon a meggyőződésen alapul, hogy az egyén szabadsága és a társadalom demokratikus berendezkedése egymást feltételező, egymást erősítő princípiumok: a személyiségük kibontakoztatásában a jog által korlátozott egyének közössége a közügyek vitelében alternatívák nélküli, determinált világot épít. A sajtószabadság korlátozhatóságának aprólékos vizsgálata ezért nem öncél: a társadalom mint közösség elemi érdeke, hogy a közügyekhez kapcsolódó vélemények – és a vizsgálat tárgyát képező szabályozás esetében: a tényfeltáró újságírás – a nyilvános diskurzus részét képezzék, hiszen ez ad lehetőséget arra, hogy a társadalmi szempontból leghelyesebb, az azonosulásra alkalmas álláspont az álláspontok „piacán”, választás eredményeként születhessen meg. Ezért – más politikai alapjogokhoz, például a gyülekezéshez való joghoz, az egyesüléshez való joghoz hasonlóan – a sajtószabadság korlátozásának szükségessége és arányossága elsődlegesen nem tartalmi, sokkal inkább következmény-szemponturnál vizsgálatot igényel, a szavak tartalma helyett a szándékoltan kiváltott hatás vizsgálatát jelenti. A sajtó közhatalomtól független működéséhez tehát kiemelkedően fontos érdek fűződik, a sajtó működésének a közösség érdekében és nem a közhatalom feladatainak ellátását segítve kell munkáját végezni.

A fentiek fényében megállapítható, hogy az „újságírói források” azon információk alapját jelentik, amelyek a közügyekhez kapcsolódó nyilvános diskurzus számára elengedhetetlenek. Forrásvédelem címén nem az információ, nem az információt átadó személy, avagy dokumentum tarthat számot védelemre, hanem az információt átadó személy és az újságíró között fennálló bizalmi viszony, amelynek révén a közügyekkel kapcsolatos tények és vélemények a nyilvánosság elé kerülhetnek. Nem élvez tehát forrásvédelem címén büntetőjogi felelőtlenséget a bűncse-

lekményt elkövető újságíró, avagy forrása, de önmagában a közérdekre hivatkozás sem elegendő e bizalmi viszony áttörésére. Az Smtv. tehát helyes és alkotmányos úton jár, amikor a hatóságokkal szemben is érvényesíthető jogként határozza meg az újságírói források védelmét. Ezzel a sajtószabadság érvényesítése oldaláról alapvetően alkotmányos irányba tereli a szabályozást, a nemzetközi standardokhoz igazítva az Smtv. megalkotásáig hiányos szabályozást. Megállapítható ugyanakkor az is, hogy a vizsgált rendelkezés értelmében a védelem csupán deklaratív mindaddig, amíg a nyomozó hatóság által állított közérdek – fennállásának és súlyának előzetes felülvizsgálata nélkül – elegendő ahhoz, hogy az újságíró forrásának kilétét, a forrás kilétének azonosítására alkalmas, birtokában lévő dokumentumokat kiadja a hatóság számára.

Az Smtv. 6. § (1) bekezdésének második mondatából az következik, hogy a törvényalkotó értelmezésében generálisan nagyobb érdek fűződik az arra feljogosított állami szerv vezetője által minősített irat ezen jellegének megőrzéséhez, mint például a minősített iratokban fellelhető esetleges korrupció nyilvánosság előtti leleplezéséhez. Nem vitatható, hogy a minősített irat ezen jellegének figyelmen kívül hagyása, illetéktelen általi nyilvánosságra hozatala adott esetben bűncselekménynek minősülhet, amelynek gyanúja esetén a nyomozó hatóságnak el kell járnia. Ugyanakkor a sajtó szabad működéséhez és ezen belül a források védelméhez kapcsolódó azon érdek, amely a közélet dolgaiban való tisztánlátáshoz fűződik, azt a kötelezettséget támasztja a jogalkotóval szemben, hogy tegye mérlegelés tárgyává, kösse az egyedi ügy körülményeihez, és a nyomozó hatóság véleményétől független bírói felülvizsgálathoz annak eldöntését, hogy a minősített iratokhoz köthető mely esetekben köteles az újságíró forrásai kiadására. A minősített adat védelme tehát a sajtószabadság szükséges korlátozása, de a minősített adat védelmének generálisan – azaz nem csak a kivételesen indokolt esetekre vonatkozóan – kimondott elsődlegessége a sajtószabadsággal szemben, az adott ügy körülményeit mérlegelő előzetes bírói felülvizsgálat hiányában a sajtószabadság aránytalan korlátozása.

Az Smtv. 6. § (1) bekezdése az információt átadó személyre [„az információt átadó személy (a továbbiakban: információforrás)"] terjed ki. Az Smtv. és az Mttv. sem vonja a védelem körébe azokat a dokumentumokat, iratokat, egyéb adathordozón elérhető adatokat, amelyek az informátor személyének azonosítását biztosítják, segítik. Deklaratív marad a forrásvédelem szabályozása akkor, ha az újságíró nem kötelezhető ugyan a forrás kilétének megnevezésére, ám a hatóság vagy a nyomozó hatóság az ügyre vonatkozó – és a forrás azonosítására alkalmas – valamennyi irata, dokumentuma, adathordozója átadására kötelezheti, amely kötelezéssel kapcsolatosan semmilyen megelőző jellegű jogorvoslattal nem élhet.

Az Smtv. 6. § (2) bekezdése értelmében „a médiatartalom-szolgáltató (...) jogosult információforrásai titokban tartására a bírósági és hatósági eljárások során is, feltéve, hogy a számára átadott információ közzétételéhez közér-

dek fűződik”. A 6. § (2) bekezdése a forrásvédelem alanyi jogának gyakorlását bírósági és hatósági eljárásokban bizonyítási feltételhez köti. Ezért a 6. § (2) bekezdése más-képpen megfogalmazva azt jelenti, hogy a médiatartalom-szolgáltató a bírósági és hatósági eljárásokban nem hivatkozhat az információforrás kilétének védelmére, amennyiben nem tudja bizonyítani, hogy a számára átadott információ közzétételéhez közérdek fűződött. A forrás feltárásának szükségességét, az azonosításra alkalmas dokumentumok kiszolgáltatását tehát nem a hatóságnak kell bizonyítani, ahhoz elegendő, ha a médiatartalom-szolgáltató – a hatóság meglátása szerint – nem tudja kielégítően alátámasztani az információ közzétételének közérdekűségét. Miközben a rendelkezés a bizonyítási teherben megnyilvánuló kötelezettséggel meglehetősen tágra nyitja a sajtószabadság korlátozásának lehetőségét, aközben nem jelöli meg azt az alkotmányosan elfogadható legitim érdeket, célt, amely arra alapot adna. Nem állapítható meg olyan alapjog vagy alkotmányos elv, amelynek érvényre juttatása indokolná a forrásvédelem bizonyítási teherhez kötését. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Smtv. 6. § (2) bekezdésének utolsó fordulata a sajtószabadság szükségtelen korlátozása, és megsemmisítette azt. A megsemmisítés nem érinti sem a forrásvédelem alanyi jogának gyakorlását a médiatartalom-szolgáltatók részéről, sem pedig a 6. § (1) és (3) bekezdéseiben megjelölt közérdek érvényre juttatását.

Végül az Smtv. 6. § (3) bekezdése szerint a nyomozó hatóság által hivatkozott nemzetbiztonsági és közrendi érdekek, a bűnmegelőzés és a bűncselekmények felderítésének érdeke önmagában, minden további felülvizsgálat nélkül elegendő ahhoz, hogy a médiatartalom-szolgáltató felfedje az információforrás kilétét. A szabályozás e helyütt – szemben a minősített adatok védelme érdekében megfogalmazott kivétellel – ugyan előírja, hogy az információforrás felfedésére való kötelezésre még a felsorolt legitim célok érdekében is csak kivételesen indokolt esetben kerülhet sor, ugyanakkor nem korlátozza a nyomozó hatóság tényfeltárás körében végzett tevékenységét abban az értelemben, hogy másodlagossá tenné az újságírói forrásfeltárására kötelezés lehetőségét. A szabályozás nem teremti meg a médiatartalom-szolgáltatók bevonásával végzett nyomozó hatósági eljárások esetében a szubszidiaritás kötelezettségét.

Az Abtv. 49. §-a alapján hivatalból vagy bárki indítványára mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában különböző esetkörökben állapított meg alkotmányellenességet az Abtv. 49. § (1) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva. Mindegyikben azonos volt azonban az a körülmény, hogy a jogalkotói mulasztásnak és az előidézett alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia. A két konjunktív feltétel fennáll, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB

határozat, ABH 1992, 227, 231.], vagy amennyiben az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.] és akkor is, ha a jogalkotó nem megfelelő tartalommal szabályozott [15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138–139.].

A sajtószabadság aránytalan korlátozására tekintettel mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet keletkezett azzal, hogy a szabályozás generális kötelezettségként, és nem a kivételesen indokolt esetekre, illetve egyéb módon meg nem szerezhető adatokra korlátozva (szubszidiaritás kötelezettsége), valamint független bírói felülvizsgálat nélkül írják elő a források feltárását bármely minősített adat illetéktelen átadása és nyilvánosságra hozatala esetén [6. § (1) bekezdés második mondata]. E mellett önmagában a nemzetbiztonságra, a bűnfeltárássra, valamint a bűnmegelőzésre hivatkozással [6. § (3) bekezdés] tesz lehetővé a nyomozó hatóság információforrásokhoz való hozzájutását. Az Smtv. 6. §-ának és az Mttv. IV. Fejezet, általános eljárási szabályainak, különösen az Mttv. 155. §-ának együttes olvasata alapján az a következtetés vonható le, hogy a médiatartalom-szolgáltató az Smtv. 6. §-ában szabályozott forrásvédelem körében is az általános szabályok szerint, a szubszidiaritást és eljárási garanciákat nélkülöző eljárásban köteles a hatóság adatszolgáltatásra, forrásfeltárássra kötelező határozatának eleget tenni. A médiatartalom-szolgáltatással összefüggésbe hozható minden adatra kiterjedő adatszolgáltatási kötelezés révén, a fentiek szerinti mérlegelést biztosító bírói felülvizsgálat hiánya miatt pedig a hatóság nehézség nélkül azonosíthatja az információt átadó személy kilétét, annak feltárására irányuló kötelezés nélkül is.

Jóllehet az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes mulasztás indokait az Smtv. 6. § (1) és (3) bekezdésének vizsgálata során állapította meg, az alkotmányellenesség jogkövetkezményeit az Országgyűlés az Mttv. adatszolgáltatási kötelezettségeket előíró 155. §-ának módosításával köteles levonni.

Az Smtv. 6. §-a anyagi jogszabály, amely a médiatartalom-szolgáltatók és alkalmazottaik számára állapítja meg az információ-forrás kilétének titokban tartásához fűződő jogot. Az Smtv. 6. § (2) bekezdése értelmében e jog azonban nemcsak a médiahatóság, hanem bármely hatósági eljárásban gyakorolható, amely főszabály alóli kivételeket – eljárási garanciák nélkül – rögzíti a 6. § (1) és (3) bekezdései. Az alkotmányjogi panasz mellékletként csatolt iratokból egyértelműen kiderül, hogy az újságíró – eljárási garanciák hiányában – nem csupán a médiahatósági, de a büntetőeljárásban sem tudja a forrásvédelemhez fűződő jogait gyakorolni. Hasonló szabályozási hiányosság áll fenn többek között a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényben és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben is. Az Smtv. 6. §-a által védett informá-

ciók ugyanis nem azonosíthatók a foglalkozáshoz kapcsolódó titkokkal, ahol a titokbirtokos döntéséhez kötődik a titok nyilvánosságra hozatala. Az újságírói források védelmének esetében a védelem tárgya az információt átadó személy és az újságíró közötti bizalmi viszony, és nem az információ zártan kezelése. Ezért az újságíró is dönthet úgy, hogy megszüntetve a bizalmi viszonyt, feltárja a hatóság előtt az információforrás kilétét.

A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – generálisan, a jogrend egészére nézve állapította meg a forrásvédelemmel kapcsolatos eljárási garanciák szabályozási hiányosságát. Akkor válik a forrásvédelem intézménye valódi védelemmé, ha az újságíró úgy a nyomozó hatóság által, mint bármely más hatóság által folytatott eljárásban a nyilatkozattételt vagy adatszolgáltatást – legalábbis a forrásai védelmére tekintettel – megtagadhatja, és az eljárási törvények egyértelműen rendezik azokat a kivételes eseteket, amikor bírói felülvizsgálat mellett mégis köteles a hatóságokkal együttműködni.

Mindemellett az Alkotmánybíróság az Smtv. 6. § (3) bekezdésének alkotmányellenességét nem állapította meg, ezért az alkotmányjogi panaszt elutasította.

3. Az Mttv. 155. § (2) bekezdése azt az adatkört rendezi, amelyhez a Hatóság hozzájuthat, a (3), (4), (5) és (7) bekezdése pedig azt a kötelezeti kört szabályozza, akiket a Hatóság adatszolgáltatással kapcsolatos tényfeltérési tevékenysége érint. Ebbe a körbe tartozik elsődlegesen az ügyfél, az eljárás egyéb részvevője, ezek megbízottai, alkalmazottai, illetve az ügyféllel és az eljárás egyéb résztvevőjével egyéb jogviszonyban álló személy. Végzéssel kötelezheti adatszolgáltatásra, illetve bizonyítási eszközök átadására a Hatóság az ügyfélen és az eljárás egyéb résztvevőjén kívüli más személyt vagy szervezetet is. Szemben a Ket. rendelkezéseivel (51. §), ahol az ügyféli nyilatkozatnak és adatszolgáltatásnak – a bizonyítási eszközök között – főszabály szerint jogvédelmi jellege van, az Mttv. a bizonyítás ezen eszközeit rendbírósággal fenyegetett kötelezettségként írja elő. Az adatszolgáltatási kötelezettség – a médiaszolgáltatással, a sajtótermék kiadásával, illetve a műsorterjesztéssel kapcsolatos – minden adatra kiterjed, ideértve az adathordozó eszközöket, iratokat és a törvény által védett titkokat is. Az adatszolgáltatási kötelezettség lényegében feltétlen, mert az Mttv. 155. § (5) bekezdése kizárja az ügyfél esetében a Ket. 51. § (4) bekezdése szerinti adatszolgáltatás megtagadására vonatkozó jogot, illetve – a Ket.-tel szemben és a titoktartási kötelezettség alóli felmentés hiányában is – az eljárás során tanúként idézett személy az üzleti titokra vonatkozóan köteles vallomást tenni. A Hatóság adatszolgáltatással és nyilatkozattétellel kapcsolatos döntéseivel szemben az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője jogorvoslattal nem rendelkezik, a kötelezettség teljesítése mellett meghatározott körben kérheti az adatok zártan kezelését (153. §), amelyet azonban a Hatóság – bírói kontrollal biztosított – végzésével feloldhat. Bírói jogorvoslattal csak az Mttv. 155. § (4) bekezdése szerinti „más személy vagy szervezet” – adott esetben az ügy-

felet a közigazgatási eljárásban képviselő ügyvéd – élhet, akit a Hatóság végzésével a bizonyítási eszköz átadására kötelez. A Hatóság a birtokába jutott adatokat kezeli, és az Mttv. 155. § (8) bekezdése értelmében – kivételesen indokolt esetben – az egyedi ügyben tudomására jutott bármely adatot a hatékonyság és az ügyfelek tehermentesítése érdekében más egyedi ügyben folytatott eljárásában is felhasználhatja.

3.1. Az indítványozók álláspontja szerint az Mttv. 155. §-a sérti az Alkotmány személyes adatok védelmét garantáló 59. § (1) bekezdésében foglaltakat, mert a szabályozás lehetőséget ad a Hatóság számára a tényfeltérési kötelezettség teljesítése kapcsán személyes adatok megismerésére, kezelésére és arra, hogy törvényben védett adatok jogorvoslat nélküli kiadására kötelezze az érintetteket, illetve felhatalmazza a Hatóságot a „készletre” történő adatgyűjtésre.

A személyes adat fogalmát a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 2. § 1. pontja rendezi akként, hogy az „bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet”. A törvényi meghatározás értelmében tehát csak a természetes személy azonosítására alkalmas adatok kezelése lehet a szabályozásban aggályos.

A személyes adatok védelmét az Alkotmánybíróság – az alapjog aktív oldalát hangsúlyozva – információs önrendelkezési jogként értelmezte, tehát az alapjog lényege, hogy a személy maga rendelkezik személyes adatainak felhasználásáról, kezeléséről. Ehhez képest kivételes lehetőség, hogy a személyt a törvényalkotó kötelezze személyes adatainak szolgáltatására. Mivel az adatszolgáltatásra irányuló kötelezettség az információs önrendelkezéshez való jog korlátozását jelenti, ezért az utóbbi esetben a törvény akkor alkotmányos, ha precízen meghatározza az érintett személyes adatok körét és az adatkezelés módját, illetve amennyiben az adatkezelést követhető, objektív korlátok közé szorítja [elsőként a 15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 41–43.]. Az adatkezelés axiomatikus alkotmányos követelménye az adatgyűjtés célhoz kötöttsége, amely követelménynek az adatgyűjtés, az adatfeldolgozás, az adatkezelés minden szakaszában meg kell felelnie. Mindaddig, amíg az adatkezelés alkotmányos célja fennáll, az információs önrendelkezési jog korlátozása – annak legalábbis szükségessége – alkotmányos. „Az információs önrendelkezési jog korlátozásának feltétele és egyben legfőbb garanciája is az adatkezelés célhoz kötöttsége”. [1034/E/2005. AB határozat, ABH 2008, 2344.]

A Ket. és az Mttv. rendelkezéseiből egyértelműen kitűnik, hogy a közigazgatási szerv hatósági eljárása során szükségképpen gyűjt és kezel személyes adatokat, az ügyfeleket és az eljárás más résztvevőit törvényi kötelezettség terheli meghatározott körben személyes adataik kiszolgáltatására. Ez az adatszolgáltatási kötelezettség azonban a hatósági eljárás ügyfelének és más, a hatósági eljárással érintett személy azonosításához szükséges adatokra korlátozódhat csupán, amely viszont a hatósági eljárás „sikeréhez”, a hatósági döntés meghozatalához mint célhoz kötött. Az Mttv. indítványokban támadott 155. §-a szerinti adatszolgáltatás kötelezettség nem személyes adatok kiszolgáltatására, hanem a 155. § (2) bekezdésében egyértelműen megjelölt és a jogalkalmazásban jól körülhatárolható körben kötelezi az érintetteket: a Hatóság „a médiaszolgáltatással, sajtótermék kiadásával, illetve műsorterjesztéssel” kapcsolatos körben jogosított az adatkezelésre, az eljárással érintett személyek pedig ebben a körben kötelezettek az adatok szolgáltatására. Elkerülhetetlen, hogy a Hatóság a hatósági eljárás során személyes adatok birtokába jusson, azok kezelésére azonban a Ket. 17. §-a révén joga van. Értelemszerű, hogy a Hatóság az Smtv., illetve az Mttv. rendelkezéseinek érvényre juttatása érdekében nem kezelheti a médiatartalom-szolgáltatók képviselőinek, alkalmazottainak magánéletére vonatkozó, szenzibilisnek tekinthető személyes adatait. Jogsértő az a hatósági gyakorlat, amely a „médiaszolgáltatással, sajtótermék kiadásával, illetve műsorterjesztéssel” kapcsolatos adatokon túli személyes adatok kezelésére is kiterjed, ugyanakkor az ilyen jogsértés a hatósági eljárás, illetve a közigazgatási bíróság által gyakorolt jogszerűségi kontroll és nem az Alkotmánybíróság által elvégzendő absztrakt alkotmányossági kontroll kérdése. A személyes adatok kezelésének parttalanságára, a célhoz kötöttség hiányára, és ezen az alapon az Mttv. 155. §-ának alkotmányellenességére hivatkozó indítványokat tehát az Alkotmánybíróság ebben az összefüggésben nem látta megalapozottnak.

3.2. A továbbiakban az Alkotmánybíróság a törvény által védett adatokra, titkokra vonatkozó feltétlen adatszolgáltatási kötelezettség esetkörületét vizsgálta. A titokvédelem a jogban olyan anyagi és eljárási garanciarendszer, amely a személy (személyek) bizonyos ismereteinek a közösségtől való távoltartását biztosítja mindaddig, amíg azt a személy (személyösszesség) szükségesnek ítéli. A jogi védelem tárgya tehát a személyes tudattartalom megőrizhetősége, illetve a nyilvánosságra hozatal módja és formája, azaz a titok feletti rendelkezés. A természetes és jogi személyek esetében a megőrizni kívánt tudattartalom, a „titok” a magánélet részét képezi, abba a szférába tartozik, amely a közösség, az állam, illetve a közhatalom előtt csak meghatározott körülmények között, a szükségesség indokolt és elfogadható esetében és a szükségesség által feltétlenül diktált arányban nyílik meg.

Számtalan titokfajta létezik. A jog sajátos logikája szerint értékeli és részesíti védelemben a védelemre méltókat: a jog védi a magántitkot, levéltitkot, az orvosi, a gyónási és

az ügyvédi titkot. Garantálja az üzleti titok, know how közösség előli, vagy sokkal inkább a piac más szereplői előtti megőrzését. Hasonló okok szólnak a gazdasági jogban védett úgynevezett gazdasági titkok, úgymint banktitok, értékpapírtitok, avagy biztosítási titok védelme mellett. Külön kell említeni az adótitkot és a könyvvizsgálói titkot. A korábban titokként kezelt „államtitok” és „szolgálati titok” kategóriákat a törvényalkotó annak belátásával módosította a közelmúltban, hogy az államnak nem „titkai” vannak a közösséggel, a társadalommal szemben, hanem éppen a közösség, a társadalom érdekében lehet szükséges bizonyos információk zártan kezelése. E tudattartalmak, adatok több jogág általi védelme nem szűkül a magánjogi, piaci szereplők közötti viszonyrendszerre, eltérő feltételekkel ugyan, de az állammal, a közhatalommal szemben is érvényesíthető.

Az Mttv. és az Smtv. indítványokkal érintett rendelkezési kapcsán két titokfajta szabályozását kellett az Alkotmánybíróságnak vizsgálni. Az Mttv. 155. § (2) bekezdése szerint a Hatóság eljárási bírsággal garantálva megismerheti az ügyfél törvény által védett titkait, különösen az üzleti titkokat, és birtokába juthat a jogi képviselőjével folytatott kommunikációnak is. A továbbiakban az Alkotmánybíróság elsőként az üzleti titok nyilvánosságra hozatalának szabályozását, azt követően pedig a jogi képviselővel folytatott kommunikáció esetkörületére vonatkozó rendelkezések alkotmányosságát vizsgálja.

3.2.1. Az üzleti titok, a bizalmas üzleti adatok fogalmát a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakba: Ptk.) 81. § (2) bekezdése definiálja, amely szerint: „[ü]zleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek nyilvánosságra hozatala, illetéktelenek által történő megszerzése vagy felhasználása a jogosult jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit sértené vagy veszélyeztetné, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette.” A Ptk. egyebekben a 81. § (1) bekezdésében személyhez fűződő jog megsértéseként értékeli azt, ha valaki „(...) a levéltitkot megsérti, továbbá aki a magántitok vagy üzleti titok birtokába jut, és azt jogosulatlanul nyilvánosságra hozza vagy azzal egyéb módon visszaél”. A jogi védelem iránya tehát ebben az esetben nem az a tény, hogy valaki a titok birtokába jutott, hanem a titok nyilvánosságra hozatala, amely érdeksérelmet okoz a titokbirtokosnak. Az üzleti titok fogalma ugyanakkor egyértelművé teszi, hogy csak azok az adatok minősíthetők üzleti titoknak, amelyek illetéktelen nyilvánosságra hozatala vagy felhasználása a titok birtokosának érdeke- vagy jogsérelmet okoz. Egy adat üzleti titokká minősítése és ezzel törvényi védelem alá helyezése ugyanakkor azt is feltételezi, hogy a titokbirtokos jogszerű érdekében álljon az adat megőrzése. A jogszerűtlen cél szolgáló adat lehet bizalmas üzleti információ, de nem állhat jogi védelem alatt. Végül a jogi védelem feltétele az is, hogy a titokbirtokos az adatot, információt („tény,

információ, megoldás vagy adat”) maga is üzleti titokként kezelje, és az ahhoz szükséges intézkedéseket megtegye.

Működő piacgazdasági viszonyok, a gazdasági verseny keretei között az üzleti titoknak minősülő tények, információk, megoldások vagy adatok nagy jelentőséggel bírnak. Egy gazdasági társaság ilyen adatokra építi gazdasági, pénzügyi vállalati stratégiáját, ilyen információkra alapozva hozza meg döntéseit, melyek biztosítják piaci jelenlétét, prosperálását, a piacon elfoglalt helyét, avagy az ilyen információk nyilvánosságra kerülése eredményezheti a piacról való kiszorulását. Az üzleti titkok jelentőségének tágabb perspektívát adnak a határokon átnyúló gazdasági viszonyok, de legalábbis az egységes európai piac összefüggése, az a tény, hogy a vállalkozások, a média ágazaton belül is az európai piaci dimenziókban hozzák meg gazdasági döntéseiket. Az Európai Unió Bírósága eddigi gyakorlatában az üzleti titok védelmét alapelveként fogadta el (C-53/85. sz., AKZO Chemie és AKZO Chemie UK kontra Bizottság ügyben 1986. június 24. éni ítélet 28. pontja, C 36/92. sz., SEP kontra Bizottság ügyben 1994. május 19. éni ítélet 37. pontja, C-450/06. sz. Varec SA kontra Belga Állam ügyben 2008. február 14-én meghozott ítélet 49. pontja).

A magántitokhoz való alkotmányos jog a magánszféra részeként értelmezhető. A magánszférát és annak védelmét biztosító jog tartalmát az Alkotmánybíróság 36/2005. (X. 5.) AB határozatában olyan, mások előtt elzárt területként jellemezte, ahová behatolni az érintett akarata ellenére nem lehet [36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 400.]. Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése szerinti magántitok védelméhez való jog is olyan ismeretek, információk, adatok stb. összessége, amelynek másoktól, különösen az állami közhatalomtól való elzártágát a törvénynek garantálnia kell. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az alapjogok nem feltétlenül csak természetes személyeket illetnek meg, egyes jogok sérelmére hivatkozhatnak jogi személyek is, amennyiben az az alapjog természetére tekintettel értelmezhető [elsőként: 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77.; a későbbiekben: 40/2005. (IX. 19.) AB határozat, ABH 2005, 427, 440.; 38/2006. (IX. 20.) AB határozat, ABH 2006, 498, 493.; legutóbb: 8/2010. (AB határozat, ABH 2010, 23, 51–52.]. Az Alkotmánybíróság – az üzleti titok Ptk.-beli meghatározására és a jogi személy gazdálkodó szervezetek életében betöltött jelentőségére tekintettel – a magántitok egyik fajtája, az üzleti titok esetében is megállapította az alkotmányos védelem szükségességét. Az alapjog korlátozásának fentebb már részletezett kritériumai szerint az Alkotmánybíróság vizsgálja a korlátozás célját, e cél fontosságát, valamint a cél elérése érdekében szükségessé váló korlátozással okozott alapjogsérelem súlyát és azt, hogy a jogalkotó a célhoz képest a legenyhébb eszközt választotta-e.

Az adatszolgáltatás kötelezettsége – és ezzel az üzleti titkokra vonatkozó adatok szolgáltatásának kötelezettsége – az Smtv.-ben meghatározott tartalmi szabályok és a médiumok szabad működése előtti korlátok érvényesítésének eszköze, ezért a Hatóság az alkotmányosan elfogad-

ható célok érdekében jogosult az adatok birtokába jutni. Az arányosság kérdését vizsgálva figyelemmel kell lenni arra, hogy az üzleti titok megismerésében elsődlegesen a gazdaság más szereplői, a médiapiac egyéb résztvevői érdekeltek, az üzleti titok védelmét ezért a piaci mechanizmusok torzításmentes működésének biztosítása indokolja, ahogy erre az Európai Unió Bírósága gyakorlatában rá is mutatott. A jogsértő magatartásokkal kapcsolatban vizsgálódó Hatóság, lévén nem gazdasági szereplő, törvényi felhatalmazással – a gazdasági társaság jogszerű érdekeinek tiszteletben tartása mellett – jogszerűen juthat az üzleti titok birtokába. A törvényi szabálynak ezért arra kell figyelemmel lenni, hogy az eljárás során a Hatóság tudomására jutott üzleti titok a piac egyéb szereplői előtt maradjon elzárt információ. Ezt pedig az Mttv. 153. §-a lehetővé teszi, mivel az üzleti titoknak nyilvánosságot engedő hatósági határozattal szemben halasztó hatályú bírói jogorvoslatot biztosít. A sajtószabadság jogával összefüggésben sincs olyan specifikus, alkotmányos érdek, amely a gazdasági szereplők egymás közötti viszonyait érintő üzleti titok Hatóság előli elzárását indokolhatná, a Hatóság garanciákkal biztosított megismerési jogát korlátozhatná. Ezért ebben a tekintetben az Alkotmánybíróság az indítványokat elutasította.

3.2.2. Az Mttv. 155. §-ának rendelkezései értelmében a Hatóság jogosult a – médiaszolgáltatással, sajtótermék kiadásával, illetve műsorterjesztéssel kapcsolatos – törvény által védett információk között az ügyvédi titok megismerésére is.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában fokozott jelentőséget tulajdonított a védelemhez való jognak és ezen belül az ügyvédi titok megőrizhetőségének. 169/2010. (IX. 23.) AB határozatában összefoglalta az ügyvédi státusszal és az ügyvéd bírósági, elsődlegesen büntetőeljárásokban betöltött szerepével kapcsolatos eddigi megállapításait. Hangsúlyozta, hogy a védőként megszerzett információk nyilvánosság elé tárásának tilalma [az ügyvédek-ről szóló 1998. évi XI. törvény 8. § (3) bekezdése] kifejezetten az Alkotmány 57. § (1) és (3) bekezdéseiben foglalt tisztességes eljáráshoz való jog és ezzel összefüggésben a védelemhez való jog érvényesítését szolgálja. A védőként megszerzett adat megismeréséhez olyan alapvető és alkotmányosan méltányolható érdek fűződik, amely kizárja azt is, hogy az ilyen „titok” a büntetőeljáráshoz kapcsolódó polgári peres eljárásban az ügyvéd tanúkénti kihallgatása esetén a bíróság előtt ismertté váljon [ABH 2010, 814, 822.]. Hasonló tartalommal, az ügyvédi titok megőrzéséhez fűzött alkotmányos érdek védelmének jegyében hozott döntést az Alkotmánybíróság 192/2010. (XI. 18.) AB határozatában. A nyomozati jellegű eszközök alkalmazására is jogosított egészségügyi államigazgatási szerv birtokába kerülő, a közigazgatási eljárás ügyfele és jogi képviselője közötti kommunikációt tartalmazó védett iratok nem válhatnak automatikusan az eljárás részévé, lefoglalásuk esetében a bizonyítás ezen módja ellen halasztó hatályú jogor-

voslatot kell biztosítani az ügyfél számára [ABH 2010, 969, 992–994.]. Az Alkotmánybíróság rámutatott ezen titokfajta lényegére: a lefoglalást elrendelő végzés elleni halasztó hatályú jogorvoslat hiányában az a bizalmas kommunikáció jut a hatóság, esetleg a nyilvánosság tudomására, amelynek megőrzéséhez az ügyfélnek nyomós (magán, üzleti, gazdasági) érdeke fűződik. Éppen a bizalmas kommunikáció ezen jellege, a „titok” lényege veszik el azáltal, hogy az ügyfél az ilyen iratok hatósági lefoglalása esetén csak az eljárást befejező határozat ellen élhet jogorvoslattal [ABH 2010, 969, 994.]. Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatában utalt továbbá arra is, hogy az Európai Unióban és a hazai versenyjogban, valamint az ahhoz kapcsolódó közigazgatási eljárásokban az ügyfél és az ügyvédje közötti bizalmas kommunikáció védettsége („*legal privilege*”) alapelv, amelyet az Alkotmánybíróság hivatkozott döntésében kiterjesztett más közigazgatási eljárásra is [ABH 2010, 969, 993.].

Az Mttv. 155. § (2) és (5) bekezdéséből az a következtetés adódik, hogy a Hatóság az ügyfelet az ügyvédjével, jogi képviselőjével folytatott bizalmas kommunikációt tartalmazó irat, dokumentum szolgáltatására is kötelezheti. A 155. § (4) bekezdése az ügyvéd számára az ügyvédként tudomására jutott tények – azaz ügyfele érdekében bizalmasan kezelt adatokat tartalmazó – iratok, dokumentumok és eszközök kiadására kötelező végzéssel szemben ugyan jogorvoslatot biztosít, ám ezt a védelmet a (2) és (5) bekezdésben foglaltak az ügyfél oldaláról és kárára teljességgel kiüresítik. Az ügyfél számára előírt adatszolgáltatási kötelezettség az ügyvédjével folytatott bizalmas kommunikáció tekintetében is feltétlen. Az Mttv. 155. §-a az adatszolgáltatási kötelezettség oldaláról nem különböztet adat és adat között, nem különbözteti meg az V.2. alatt vizsgált forrásvédelem és az ügyvédi titok körébe tartozó adatokat az egyéb adatoktól, amellyel a szabályozásban az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerinti jogorvoslatához való jogot sértő hiányosság keletkezik. Amennyiben a védett titkot és adatot tartalmazó dokumentumok az eljárás részévé válnak, úgy előzetesen kell biztosítani, hogy a titokbirtokos felléphessen a védettség megőrizhetősége érdekében az adatszolgáltatásra kötelezéssel szemben. Az Mttv. szabályozása értelmében az ügyfél joga arra terjed csupán ki, hogy kérje ezen adatok zártan kezelését. Amennyiben a Hatóság az ügyfél hozzájárulása nélkül mégis elrendeli a bizalmas adatok nyilvánosságra hozatalát ezen döntés ellen, utólag jogosult halasztó hatályú bírósági jogorvoslattal élni [Mttv. 153. § (8) bekezdés]. A jogorvoslat joga tehát akkor illeti meg az adatszolgáltatásra kötelezett személyt, amikor az alkotmányos védelmet élvező ügyvédi titok tartalma – és az információforrás kiléte – már ismertté vált a Hatóság előtt, így a bizalmas kommunikációnak éppen a lényege vész el.

A szabályozás hiányosságai – a forrásvédelem körébe tartozó adatokhoz hasonlóan – az ügyvédi titok megőrizhetősége tekintetében az Alkotmány jogorvoslatához való

jogot rögzítő 57. § (5) bekezdésébe ütköző mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idéz elő. Az Alkotmánybíróság a jelen indokolás V.2. pontjában már kifejtette, hogy az eljárási garanciák hiánya a forrásvédelem jogát kiüresíti. Ismételten utalva a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességgel kapcsolatos, az V.2. pont alatt hivatkozott gyakorlatára, az ügyvédi titokkal összefüggő adatszolgáltatási kötelezettség esetében is megállapította az Mttv. 155. §-ának alkotmányellenességét.

4. A továbbiakban az Alkotmánybíróság az Mttv. 175. §-ának vizsgálatát végezte el, mivel az indítványozók egy csoportja annak az Alkotmány 59. § (1) bekezdésébe, illetve a 61. § (2) bekezdésébe ütköző alkotmányellenességet állította. Arra hivatkoztak, hogy az Mttv. 175. §-a szükségtelenül, ezért alkotmányellenesen korlátozza az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében védett személyes adatok védelméhez fűződő alapjogot és az Alkotmány 61. §-ában szabályozott sajtószabadságot.

A jelen határozat V.3.1. pontja már utalt az Alkotmány 59. § (1) bekezdésének, a személyes adatok védelméhez való alapjog tartalmi kérdéseire, a szabályozási koncepció azon mozzanatára, hogy a Hatóság eljárása hatósági jogköréhez kötött, ezért a szükséges személyes adatok kezelésén kívül az Mttv. személyes adatok cél nélküli kezelésére nem ad lehetőséget. Az Alkotmánybíróság indokolását azal egészíti ki, hogy a már hivatkozott 15/1991. (IV. 13.) AB határozatában alkotmányellenesnek ítélte azt is, ha a vizsgált szabályozás lehetőséget ad a személyes adatok meghatározott, alkotmányosan értékelhető cél nélküli, „késletre” történő gyűjtésére (ABH 1991, 40, 42.). Mivel az Mttv. szabályozása személyes adatok tekintetében nem jogosítja a Hatóságot adatszolgáltatás előírására, ezért ebben a körben az Alkotmány 59. § (1) bekezdését sértő, „késletre történő” adatgyűjtésre sem jogosíthat fel. Az Alkotmánybíróság ebben a tekintetben elutasította az indítványokat.

Az Mttv. IV. Fejezete 144–165. §-ai rendelkeznek a Hatóság általános eljárási szabályairól. A egyes „eljárástípusokhoz” kapcsolódó különös eljárási szabályokat pedig ugyanezen Fejezet 167–181. §-ai tartalmazzák. A különös eljárási szabályok között jelenik meg a 175. §, amely önálló eljárásnévű tétel az adatszolgáltatást. Az Mttv. 175. §-a szerint a Hatóság e törvényben meghatározott „hatósági hatáskörébe utalt feladatok ellátásához elengedhetetlenül szükséges” körben kötelezheti adatszolgáltatásra a médiatartalom-szolgáltatókat. Az „adatszolgáltatási eljárás” keretei között az első mozzanat az adatszolgáltatásra való felhívás, amelynek figyelmen kívül hagyása határozati kötelezést von maga után. A határozati kötelezés címzettje minden médiatartalom-szolgáltató, amely egyebekben a Hatóság bármely hatósági eljárásának is alanya lehet, tárgya időszakos vagy folyamatos, helyszínről vagy folyamatba épített táv-adatszolgáltatás. E határozattal szemben halasztó hatályú bírósági felülvizsgálattal élhet

az ügyfél. Az Mttv. az „adatszolgáltatási eljárás” során született határozat végrehajtását eljárási bírsággal mint szankcióval kényszeríti ki.

Az „adatszolgáltatási eljárás” a szabályozás tartalmából kitűnően nem önálló hatósági eljárás, hanem a Hatóság egyéb, Mttv.-ben megjelölt hatósági eljárásainak előkészítését hivatott szolgálni. A Hatóság az Mttv. 175. §-a szerinti kötelezettség előírása alapján szolgáltatott adatok elemzése révén juthat arra a következtetésre, hogy megindítja az Mttv.-ben konkrétan megjelölt, formális szabályokhoz kötött hatósági eljárásainak valamelyikét. Az „adatszolgáltatási eljárás” során olyan adatok szolgáltatására kötelezi a médiatartalom-szolgáltatókat, amelyeknek általános hatósági felügyeleti eljárása (Mttv. 167. §), piacfelügyeleti eljárása (168. §), a médiapiaci ágazat vizsgálatára irányuló eljárása (169. §), avagy a kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettségének megsértése esetén folytatott eljárása (181. §) keretében nagy bizonyossággal birtokába jut.

Minden az állam oldaláról érkező, a médiatartalom-szolgáltatók tevékenységébe való beavatkozásra is alkalmas fellépés korlátozza a sajtó szabadságát. Ahogy arra a jelen határozatban már történt utalás, a sajtószabadság joga kitüntetett alapjog, az állam demokratikus működésének sarokköve: joga és egyben felelőssége is, hogy közhatalom birtoklása nélkül gyakoroljon „nyilvánosságkontrollt” az állami szervek működése felett, és jelezze a nyilvánosság számára a demokratikus működés zavarait, torzulásait. A beavatkozás alkotmányosságát annak az Alkotmány alapján indokolható célja, érvényre juttatni kívánt alapjog vagy alkotmányos elv legitimálja. Mivel az Mttv. 175. §-a alapján szolgáltatott adatokat a Hatóság egyéb hatósági eljárásai során is megszerezheti, ezért nem állapítható meg olyan alkotmányosan elfogadható cél, érdek, amely igazolhatná az állami közhatalom folyamatos jelenlétét. Az Alkotmánybíróság az Mttv. 175. §-a szerinti adatszolgáltatási kötelezettséget a sajtószabadság szükségtelen korlátozásának tekinti. Az „adatszolgáltatási eljárásban” a Hatóság hatósági és nem egyéb feladatai, avagy jogkörei teljesíthetősége érdekében jogosult az adatszolgáltatási kötelezettség előírására. A 175. §-ban megjelölt cél általános és bizonytalan: olyan célt tételez, amelyet a Hatóság más hatósági eljárásai keretében és a médiatartalom-szolgáltatók számára egyértelműen felismerhetően, szabályozott keretek között elérhet. Ugyanakkor a 175. § alapján indult eljárásban az ügyfelek és az eljárás más résztvevői nem tudhatják bizonyossággal, hogy csupán hatósági ellenőrzés, avagy felügyeleti eljárás előkészítésének alanyai az adatszolgáltatás révén. Tekintettel az Alkotmány 61. § (2) bekezdése szerinti sajtószabadság kiemelkedő jelentőségére, korlátozhatóságának szigorú követelmény-rendszerére, és figyelemmel az Mttv. 175. §-ának megfogalmazására, az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezést a határozatának kihirdetését követő naptól megsemmisítette.

VI.

Ezt követően az Alkotmánybíróság azokat az indítványokat bírálta el, amelyek szerint a Média- és Hírközlési Biztos (a továbbiakban: Biztos) jogintézményének létrehozása és eljárási lehetőségének meghatározása sérti a vélemény- és sajtószabadság korlátozására irányadó alkotmányos követelményeket. A Biztos jogköre a médiaszolgáltatók, a sajtóterméket kiadók és az elektronikus hírközlési szolgáltatók tevékenységére terjed ki. Az indítványok alapján az Alkotmánybíróság a Biztos intézményét a sajtó működését érintő részében vizsgálta. A jogintézmény alkotmányosságának megítélésakor az Alkotmánybíróság a Biztosra vonatkozó, az Mttv. 139–143. §-aiban foglalt szabályozás elemei közül az alábbiakat emeli ki.

1. Az Mttv. 139. §-a alapján a Biztos az NMHH részeként működik. A Biztoshoz valamely médiaszolgáltatás, sajtótermék és elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos olyan magatartás észlelése esetén lehet fordulni, amely jogszabály megsértésének nem minősül, illetve nem tartozik a Médiatanács, annak elnöke vagy hivatala hatáskörébe, de a fogyasztók, nézők, hallgatók, olvasók méltányolandó érdekének sérelmét okozza vagy okozhatja. A Biztos eljárásának megindítására széles körben nyílik lehetőség: panasszal fordulhat hozzá az, akit érdeksérelem ért, vagy akinél érdeksérelem bekövetkezésének közvetlen veszélye áll fenn, illetve – ha az érdeksérelem a fogyasztók jelentős számát érinti vagy érintheti – a Biztos a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó társadalmi szervezet kezdeményezésére vagy akár hivatalból is eljárhat. Az Mttv. 141. §-a szerint a Biztos eljárása ugyan nem minősül hatósági eljárásnak, de az érdeksérelem kivizsgálása érdekében bármely médiaszolgáltatótól vagy sajtótermék kiadójától adatokat, felvilágosítást és nyilatkozatot kérhet, valamint megfelelően alkalmazhatja a Ket. hatósági ellenőrzésre, illetve az Mttv. tényállás tisztázására vonatkozó rendelkezései szerinti egyéb eszközöket. Az érintett szolgáltató tizenöt napon belül köteles a kért adatot, felvilágosítást, nyilatkozatot a Biztosnak megadni, abban az esetben is, ha az adat üzleti titoknak minősül. Ha a médiaszolgáltató vagy a sajtóterméket kiadó e kötelezettségének nem tesz eleget, akkor a Biztos kezdeményezésére az NMHH Hivatala az adat szolgáltatására kötelezi. Az adatszolgáltatási kötelezettség megszegése ezt követően már bírság kiszabását vonhatja maga után. A Hivatal a beérkezett adatokat átadja a Biztosnak.

A Biztos eljárása kétféleképpen zárulhat le: megállapodással vagy jelentéssel. Ha az általa lefolytatott egyeztetés eredményre vezet, akkor az érdeksérelem elhárításának módját megállapodásban rögzíti a médiaszolgáltatóval vagy a sajtótermék kiadójával. A megállapodásnak kettős jogkövetkezménye van: egyrészt a benne foglaltak részét képezik a szolgáltató és nézői, hallgatói, olvasói között fennálló jogviszonyok, és a megállapodás egyedi ügyben

hivatkozható és alkalmazható, másrészt a megállapodás megtartását az NMHH hatósági felügyelet keretében ellenőrizheti. A szolgáltató együttműködését az NMHH egyéb hatósági ügyekben is figyelembe veszi. Ha a Biztos által folytatott egyeztetés nem vezet eredményre, akkor a Biztos a médiaszolgáltató vagy a sajtóterméket kiadó vezető tisztségviselőjénél kezdeményezi a sérelem vagy annak közvetlen veszélye megszüntetését vagy orvoslását. A kezdeményezés eredményéről a Biztos jelentést készít, amelyben részletesen feltárja a szolgáltató magatartását, együttműködési készségét. A Biztos a jelentést nyilvánosságra hozhatja, ha az a fogyasztók jelentős számát érinti vagy érintheti. A médiaszolgáltatókat és a sajtóterméket kiadókat érintő tapasztalatokról és jelentésekről a Biztos negyedévente beszámolót készít a Médiatanácsnak.

2. Az ismertetett szabályok alapján – a nézői, hallgatói, olvasói érdeksérelmek vagy azok közvetlen veszélyének kivizsgálásával – a Biztos olyan hatáskörrel rendelkezik, amely őt a médiaszolgáltatók és a sajtóterméket kiadók tevékenységét közvetlenül érintő ügyek vizsgálatára jogosítja fel. Alkotmányossági szempontból kiemelt jelentőséggel bír, hogy e hatáskör alapján a Biztos akár a szerkesztői szabadság körébe tartozó kérdéseket is vizsgálhat. A Biztos eljárása a rendelkezésére álló kvázi hatósági jogok (adatszolgáltatásra kötelezés az üzleti titkokra is kiterjedően, valamint a Ket. hatósági ellenőrzésre vonatkozó, illetve az Mttv. tényállás tisztázását szolgáló szabályainak alkalmazása) révén már önmagában véve is a sajtó működésébe való beavatkozás. A Biztos eljárását lezáró aktusok – mind a konkrét jogkövetkezményekkel járó megállapodás, mind az érintett szolgáltató magatartását a Médiatanács és a nyilvánosság számára értékelő jelentés – a médiaszolgáltatók és a sajtóterméket kiadók működésére komoly hatással lehetnek. A Biztos ráadásul valamennyi jogkörét úgy gyakorolhatja, hogy eljárása mögött mindvégig jelen van a hatósági fellépés és kényszerítés lehetősége: a Hivatal a Biztos kezdeményezésére adatszolgáltatásra kötelezhet és bírságot szabhat, a Biztossal kötött megállapodás megtartását hatósági felügyeletben ellenőrizhetik, a szolgáltatók együttműködési készségét egyéb hatósági ügyekben is figyelembe kell venni, illetve a médiaszolgáltatók és a sajtóterméket kiadók magatartását értékelő jelentésekről a Biztos beszámol a Médiatanácsnak.

Mindezek alapján – annak ellenére, hogy a Biztos eljárása az Mttv. szövege szerint nem minősül hatósági eljárásnak – a Biztos fellépése a sajtó tevékenységébe való jelentős, a szerkesztői szabadságot is érintő állami beavatkozásnak minősül. Eljárási és intézkedési jogosultságai révén a Biztos jogintézménye a médiaszolgáltatók és a sajtóterméket kiadók szempontjából a sajtószabadság korlátozását jelenti. „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték

védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.” (879/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 401.) Az Alkotmánybíróság ezért a továbbiakban azt vizsgálta, hogy a Biztos jogintézményének létrehozására, az Alkotmány 61. §-át érintő korlátozásra az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének megfelelően, legitim jogalkotói cél érdekében került-e sor. A szabályozás alkotmányos indokoltságát, a korlátozás szükségességét az Alkotmánybíróság – a korábban kifejtettek szerint – arra figyelemmel vizsgálta meg, hogy a sajtószabadság kitüntetett társadalmi jelentőségére tekintettel a média tevékenységébe való állami beavatkozás különösen körültekintő és indokolt jogalkotást igényel.

3. Az Alkotmánybíróság az 1/2007. (I. 18.) AB határozatban döntött a Médiatanács jogelődje, az ORTT Panaszbizottságára vonatkozó szabályozás alkotmányosságáról. Az akkor vizsgált szabályozás a kiegyensúlyozottság követelményének vizsgálatán túl egyéb, pontosan meg nem határozott tartalmú nézői, hallgatói panaszok elbírálására is feljogosította a Panaszbizottságot. Ennek alkotmányossági megítélésekor az Alkotmánybíróság kifejtette: „A Médiatörvény 47. § (1) bekezdése egyértelműen rendelkezik arról, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének (4. §) megsértése miatti panaszokat a testület Panaszbizottsága bírálja el. A Médiatörvény 112. § (1) bekezdése alapján az ORTT jogosult eljárni azzal a műorszolgáltatóval szemben, amely a Médiatörvényben »előírt feltételeket és előírásokat nem teljesíti vagy megsérti«. Amíg a panaszbizottsági eljárás célja az, hogy az el nem hangzott vélemények elhangozhassanak egy adott műsorban, addig a műsorfolyam egészét vizsgáló ORTT eljárása során – többek között – bírság kiszabásával, a műorszolgáltatási jogosultság gyakorlásának felfüggesztésével vagy akár a szerződés felmondásával szankcionálja a megsértést elkövető műorszolgáltatót. E két – akár párhuzamosan futó – eljárás mellett a Médiatörvény 48. § (3) bekezdésében hivatkozott egyéb panasz eljárásnak, amely pontosan meg nem határozott, a műorszolgáltatók szerkesztési szabadságát közvetlenül érintő ügyek elbírálására ad hatáskört a Panaszbizottságnak, nincs alkotmányos célja.” [1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABH 2007, 45, 58.]

Az Mttv. 139-140. §-ai szerint a Biztos – panaszra vagy hivatalból – a médiaszolgáltatónak és a sajtótermék kiadójának olyan magatartása esetén járhat el, amely nem minősül médiaszolgáltatásra vonatkozó szabály megsértésének, illetve nem tartozik a Médiatanács, annak elnöke vagy hivatala hatáskörébe, de a fogyasztók, nézők, hallgatók, olvasók méltányolandó érdekének sérelmét okozza vagy

okohatja. A médiaszolgáltatásra vonatkozó szabály fogalmába az Mttv. 203. § 39. pontja értelmében a sajtó működését szabályozó valamennyi médiajogi előírás beletartozik: az Mttv., az Smtv., illetve ezek végrehajtása tárgyában kibocsátott jogszabály, médiaigazgatásra vonatkozó, közvetlenül alkalmazandó európai uniós aktus, műsorszolgáltatási szerződés, a Médiatanács és a Hivatal által kötött hatósági szerződés, illetve a Médiatanács és a Hivatal hatósági határozata. Ez a szabályrendszer részletes speciális kötelezettségek előírásával érvényesíti a nézők, hallgatók, olvasók – mint közönség – jogait és érdekeit. Ezeket a kötelezettségeket a Médiatanács és a Hivatal hatósági eljárásban – az Mttv.-ben előírt szankciók alkalmazásával – számon kérheti. Az Mttv. 145. §-a külön rendelkezik arról, hogy a hatósági eljárás megindítása érdekében bárki bejelentéssel élhet. A médiaszolgáltatók és a sajtóterméket kiadók tevékenységére emellett irányadók a fogyasztóvédelem tárgykörébe tartozó általános jogszabályi előírások is, amelyek a nézőket, hallgatókat, olvasókat mint fogyasztókat védik. Ezeknek a kötelezettségeknek a megtartását az egyes jogszabályokban feljogosított hatóságok ellenőrzik.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e jogszabályi kötelezettségek – köztük a közönség, a fogyasztók törvényben meghatározott jogainak és érdekeinek – érvényre juttatása érdekében különböző hatóságok által indítható hatósági eljárások mellett nincs alkotmányos indoka annak, hogy a Biztos a médiaszolgáltatókkal és a sajtóterméket kiadókkal szemben, pontosabban meg nem határozott „méltányolandó érdekek” sérelme vagy annak veszélye esetén – akár a szerkesztői szabadságot is közvetlenül érintő módon – fellépjen. A Biztos jogintézményének létrehozása ezért – a vizsgált formában – az Alkotmány 61. §-ában védett sajtószabadságot szükségtelenül, alkotmányosan indokolt cél nélkül korlátozza. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Mttv. 139–143. §-aiban foglalt szabályozást a véleménynyilvánítás szabadsága szükségtelen korlátozásának minősítette, e rendelkezéseket a korlátozás arányosságának vizsgálata nélkül megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság – az Alkotmány 61. §-át érintő jelen vizsgálatában – a médiaszolgáltatók és a sajtóterméket kiadók vonatkozásában, különösen a szerkesztői szabadságot érintő körben állapította meg az alkotmányellenességet. Mivel a vizsgált rendelkezések megfogalmazása nem tette lehetővé az alkotmányellenesség következményeinek egyes ágazatokra, illetve tevékenységekre történő, differenciált levonását, ezért az Alkotmánybíróság az Mttv. Negyedik Része III. Fejezetének egészét megsemmisítette. A megsemmisítés időpontját az Alkotmánybíróság arra tekintettel állapította meg, hogy a jogalkotónak megfelelő idő álljon rendelkezésére a jogintézmény fentieket figyelembe vevő esetleges újraszabályozására.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-a alapján teszi közzé határozatát a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2011. december 19.

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

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István
alkotmánybíró helyett

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 1. és 5. pontjába foglalt alkotmányellenesség nyilvánítással, a rendelkező rész többi pontját elfogadom.

1. A többségi határozat indokolásának 1. pontja az egyes tartalmi követelmények mindhárom médiaszektor (audiovizuális, internetes és nyomtatott média) általánosságban történő szabályozását kifogásolja, és erre alapozva a háromból az utóbbi kettőnél a teljes médiaszabályozást megsemmisíti. Ezt technikailag úgy oldja meg, hogy visszanyúl a médiaszabályozás hatályának terjedelméhez, a 2010. évi CIV. törvény (Smtv.) 2. §. (1) bekezdéséhez, és ennek a „kiadott sajtótermékre” fordulatát megsemmisíti. Ezzel a médiaszabályozás alól kiesik az internetes és a nyomtatott sajtó, és csak az audiovizuális média vonatkozásában marad ez meg. Az e pont indokolása a többségi határozatban így hangzik: „A kifejtettek értelmében a nyomtatott és az internetes sajtótermékek esetén az emberi méltóságra [Smtv. 14. § (1) bekezdés], a nyilatkozatot adó személy jogaira (Smtv. 15. §), az emberi jogokra (Smtv. 16. § második fordulata), valamint a magánélet védelmére (Smtv. 18. §) alapított hatósági fellépés a sajtószabadság szükségtelen, illetve aránytalan korlátozását valósítja

meg.” (Indokolás IV. rész 2.2.5. pontja) Mivel ezek a követelmények nyilvánvalóan mindhárom médiaszektor vonatkozásban fontosak, és csak az ezek védelmét célzó hatósági fellépés terjedelmében lehetnek eltérések, ezért ez a radikális lépés – a teljes médiaszabályozás megsemmisítése a két említett szektor vonatkozásában – indokolatlan. Indokolatlan egyrészt azért, mert a technikai változások az mutatták az elmúlt években is, hogy a médiaszektorok eddigi különültsége egyre inkább leépül, és az írás, a hang és a kép együttes használata mindhárom médiaszektor információátadását fokozottan jellemzi. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság ’90-es évek elején kialakított személetmódja sok szempontból talaját veszítette, és az Smtv. vitatott szabályozásában inkább a törvényhozó vette helyesen figyelembe ezt a technikai perspektívát. Nem fogadható el a többségi határozat radikális lépése másrészt azért sem, mert a néhány nap múlva hatályba lépő új Alaptörvény által adott új hatáskörében az Alkotmánybíróság már az egyes médiumokat érintő egyedi hatósági határozatokat – ezek bírósági felülvizsgálatának végső fázisában – maga fogja felülbírálni, és ennek kapcsán a különböző mediaszektorokra megfelelő normatív mércéket az Alkotmánybíróságnak kell differenciáltan lefektetnie. Amit tehát most a többségi határozat a törvényhozótól követel – és erre tekintettel megsemmisíti a teljes médiaszabályozást az internetes és nyomtatott sajtó vonatkozásában – azt az új hatáskörében éppen magának kell megteremtene.

2. Nem lehet elfogadni a rendelkező rész 5. pontját sem, mely a 2010. évi CLXXXV. törvény 175. §-át nyilvánítja alkotmányellenessé, és semmisíti meg. Ez a § a mediaszféra állami ellenőrzése számára az adatszolgáltatási kötelezettségeket szabályozza. A többségi határozat ezt az állam, a közhatalom mediaszférába való túlzott beavatkozásának minősíti. Ez a minősítés azonban a hagyományos egyoldalú szemléleten alapul, mely szerint a sajtószabadság alkotmányos védelme kizárólag az állam közhatalmával szembeni védelmet jelent. Napjainkban azonban a mediaszociológiai elemzések tömege mutatja, hogy a szervezett magánhatalmak tömegmédiumok feletti – és közvetve az emberek feletti – uralma jelenti a legnagyobb veszélyt a demokratikus nyilvánosságra, különösen mivel e szervezett médiahatalmak globális szinten, illetőleg az egész euro-atlanti térségben szerveződve az egyes államokhoz képest sokszorosan nagyobb anyagi erővel és tömegbefolyással rendelkeznek. Ezért mára meghaladottak az indokolásnak e hagyományos, féloldalas megállapításai: „A sajtószabadság az állammal szemben érvényesül, az államot kötelezi a alapjog gyakorlásával szembeni tartózkodásra (...)” (Indokolás IV. rész 1.3. pont). Vagy más megfogalmazásban: „A sajtó közhatalomtól független működéséhez tehát kiemelkedően fontos érdek fűződik, a sajtó működésének a közösség érdekében és nem a közhatalom feladatainak ellátását segítve kell munkáját végezni.” (Indokolás V. rész 2. pont)

A közhatalomnak legtöbbször éppen a globálisan szervezett médiahatalmak profitorientált és politikai befolyást célzó törekvései, az emberi méltóságot, a magánszférát, az erköl-

csi rendet, a kiskorúak fejlődését stb. sértő műsorait kell kiszűrni. Ezért van szüksége a vitatott 175. § szerinti folyamatos adatszolgáltatásra a műsorokról. A többségi határozat a hiányos kiindulópont miatt ezt az állam jogosulatlan sajtóbefolyásolásának vélelmezi. A rendszerváltás óta eltelt bő húsz év azt mutatja, hogy a hazai mediaszférát és a társadalom közvéleményének formálódását nem az állam fenyegette, hanem a televíziós csatornákat, rádiókat és mérvadó országos napi- és hetilapokat megszerző vagy azt felépítő globális médiahatalmak véleménymonopóliuma. Ebben a helyzetben épp a demokratikus állami közhatalom az, amely fel tud lépni ez ellen a véleménymonopólium ellen. A többségi határozat ezzel az egyoldalú nézőponttal, mely szerint az állam a sajtószabadság legfőbb veszélyeztetője, és ugyanakkor a szervezett globális médiahatalmak elhallgatásával – akarva nem akarva – maga is hozzájárul ahhoz, hogy a sajtó és médiaviszonyok torzultsága fennmaradjon Magyarországon. Holott a „szennyező”, sőt a „mérgező” sajtó- és médiatartalmaktól a „fogyasztókat” ugyanúgy meg kell védeni, mint pl. a gyermekjátékok, az élelmiszerek, a gyógyszerek stb. esetében. A 175. § alkotmányellenessé nyilvánítása és megsemmisítése tehát a régi, egyoldalú nézőpontnak a továbbvitelét jelenti, pedig a nyilvánvalóan és lényegesen megváltozott körülmények annak a meghaladását, továbbfejlesztését indokolták volna.

Budapest, 2011. december 19.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

A különvélemény 2. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2011. december 19.

Dr. Lenkócs Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István alkotmánybíró különvéleménye

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. §-ában biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom az Alkotmánybíróság 1746/B/2010. ügyszámú határozatához:

Az elfogadott határozat rendelkező részének első pontjában írt, a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Smtv.) 2. § (1) bekezdésének „és kiadott sajtótermékre” szövegrésze megsemmisítésével nem értek egyet.

Az Alkotmánybíróság jelen határozatában a sajtó és médiaszabályozás koncepcionális kérdéseit alkotmányjogi szempontból elemezte, melynek során az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében rögzített sajtószabadsághoz fűződő alkotmányos jogot összhangban találta a nyomtatott és internetes sajtótermékek állami szabályozottságához fűződő

társadalmi igénnyel. Ennek megfelelően a határozat elvi jelentőséggel szögezte le, hogy az internetes tartalmak és az írott sajtó, különös tekintettel a tömegek tájékoztatását vagy szórakoztatását célzó internetes újságok vagy hírportálok szabályozás alá vonása alkotmányossági aggályt nem vethet fel. Az állami szabályozás igényének elismerésével egyidejűleg az Alkotmánybíróság e szabályozás közigazgatási természetű ellenőrzésének lehetőségét sem tekintette alkotmányellenesnek. Az Alkotmánybíróság azonban a szabályozottság fokának és egyúttal a közigazgatási jellegű felügyeletének és ellenőrzésének az egységes, nyomtatott és internetes sajtótermékekre is egyezően alkalmazandó bevezetését a határozatban kimerítően részletezett egyénhez fűződő jogok és kötelezettségek vonatkozásában az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében írt sajtószabadság aránytalan korlátozásának minősítette és nem tartotta alkotmányosan elfogadhatónak. Az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy az alkotmányos aggályokat keltő rendelkezésekből fakadó alkotmányellenes helyzetet az Smtv. tárgyi hatályának részbeni alkotmányellenessé nyilvánításával és megsemmisítésével orvosolhatja.

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság e döntésével túlterjeszkedett mind az Alkotmány és az Abtv. szabta kereteken, mind a korábbi alkotmánybírói gyakorlat által kimunkált cselekvési lehetőségeken. Az Alkotmánybírósnak az Alkotmány és az Abtv. alapján arra van hatásköre, hogy az érdemi, alkotmányossági vizsgálat eredményeként alkotmányosértőnek ítélt jogszabályt vagy közjogi szervezetszabályozó eszközt megsemmisítse. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben az internetes tartalom és az írott sajtó szabályozottságának igényét alkotmányosnak minősítette, ugyanakkor – a határozatban kifejtett érvelése ellenére, önellentmondásos módon – mégis a törvény tárgyi hatályának megsemmisítéséről döntött.

Az Alkotmánybíróság a törvény tárgyi hatályának részbeni megsemmisítéséről rendelkező döntésének eredményeképpen ugyanis a határozatban alkotmányos rendelkezéseknek elfogadott szabályokat is megsemmisített, anélkül, hogy ezt alkotmányossági követelmény –pl.: a jogbiztonság igénye az időbeli hatály szabályozása terén – alátámasztotta volna. Ezzel meglátásom szerint az Alkotmánybíróság saját cselekvési lehetőségét túllépve, a jogalkotót – alkotmányossági szempontból nem indokolható módon – ezen alkotmányosnak minősített rendelkezések újraszabályozására hívta fel.

Budapest, 2011. december 19.

Dr. Balsai István
alkotmánybíró
akadályoztatása miatt:

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

Alkotmánybírói ügyszám: 1746/B/2010.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 155. számában.

166/2011. (XII. 20.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában – *dr. Balogh Elemér, dr. Bragyova András, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Holló András és dr. Lenkó Barnabás* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Holló András, dr. Kiss László, dr. Lévy Miklós, dr. Pokol Béla és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 17. § (9) bekezdése alkotmányellenes és egyben nemzetközi szerződésbe is ütközik, ezért ezt a rendelkezést megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 96. § (1) bekezdés utolsó mondata alkotmányellenes, ezért ezt a rendelkezést megsemmisíti.

3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 209. § (1) bekezdésének „azzal, hogy a nyomozási bíró eljárásában köteles figyelemmel lenni a nyomozó hatóság és az ügyész speciális, kizárólag a nyomozás során érvényesíthető nyomozástaktikai szempontjaira, így különösen arra, hogy a gyanúsított és a védő a nyomozás adatait, tényeit és bizonyítékait csak a nyomozásra irányadó szabályok alapján ismerhetik meg” szövegrésze alkotmányellenes és egyben nemzetközi szerződésbe is ütközik, ezért ezt a szövegrészt megsemmisíti.

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 209. § (1) bekezdése az alábbi szöveggel marad hatályban:

„A nyomozási bíró eljárására a bírósági eljárás általános szabályai az e címben foglalt eltérésekkel alkalmazandók.”

4. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 532. § (1) bekezdése alkotmányellenes és egyben nemzetközi szerződésbe is ütközik, ezért ezt a rendelkezést megsemmisíti.

5. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 554/G. § első mondata alkotmányellenes és egyben nemzetközi szerződésbe is ütközik, ezért ezt megsemmisíti.

6. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 554/G. § második és harmadik mondata alkotmányellenes, ezért azokat, valamint az 554/J. § második mondatát megsemmisíti.

7. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 195. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

8. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 554/J. § első mondata nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

9. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 554/C. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

10. Az Alkotmánybíróság az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi LXXXIX. törvény közjogi érvénytelenség címén való alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

11. Az Alkotmánybíróság az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi LXXXIX. törvény 27. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárását megszünteti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Öt indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi LXXXIX. törvénnyel (a továbbiakban: Tv.) módosított, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) egyes rendelkezései alkotmányellenességének utólagos, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát kezdeményezve. Az indítványozók a Be. módosított rendelkezéseit hasonló alkotmányossági aggályok alapján támadták, ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat, azok tartalmi 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.

1.1. A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának elnöke a Tv. 2., 5., 6., 8., 21., 23. és 27. § (1) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és megsemmisítését, továbbá a Tv. 2., 8., 21. és 23. §-ai nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását és megsemmisítését kérte. Indítványában részletesen kifejtette, hogy a Tv.-nek a Be.-t módosító, megjelölt rendelkezései az Alkotmány, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Egyezmény) előírásaival ellentétesek, és nem egyeztethetők össze az Emberi Jogok Európai Bíróság-

ának (a továbbiakban: Bíróság) ítélkezési gyakorlatával sem.

Álláspontja szerint az Egyezmény 6. cikkének (1) bekezdésébe és az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe ütközik, ezáltal ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével is a Tv. 2. §-ába foglalt, a Be. 17. § (9) bekezdése, amely szerint kiemelt jelentőségű ügyekben a legfőbb ügyész döntése is megalapozhatja az elsőfokú bíróság illetékességét. Mindez ugyanis „olyan módon korlátozza a törvény által létrehozott bírósághoz való jogot (...) és a fegyveregyenlőség elvének érvényesülését (...), amely korlátozás egy demokratikus jogállamban nem minősíthető sem szükségesnek, sem arányosnak”. (Az Egyezménybe ütközést illetően a Bíróság alábbi ügyeire hivatkozott: DMD GROUP a.s. kontra Szlovákia, 2010. október 5., 60. §; Piersack kontra Belgium, 1982. október 1.; Buscarini kontra San Marino, 2000. május 4.; Posokhov kontra Olaszország, 2003. március 4., 39. §; Savino és mások kontra Olaszország, 2009. április 28., 94. §; Coëme és mások kontra Belgium, 2000. június 22., 102–103. §; Kress kontra Franciaország, 2001. június 7., 72. §; Dombo Beheer B.V. kontra Hollandia, 1993. október 27., 33. §; Makhfi kontra Franciaország, 2004. október 19.; Boddaert kontra Belgium, 1992. október 12., 39. §; Metalco Bt. kontra Magyarország, 2011. február 1., 24. és 28. §.)

A Tv. 5. §-ával kiegészített, a Be. 96. § (1) bekezdését amiatt tartja a Legfelsőbb Bíróság elnöke az Alkotmány 59. § (1) bekezdésével ellentétben állónak, mert bizonyos esetekben lehetővé teszi a tanú egyes személyi adatai zárt kezelésének mellőzését. Indítványa alátámasztásaként hivatkozott az Alkotmánybíróság 104/2010. (VI. 10.) AB határozatára (ABH 2010, 562.), amely kimondta, hogy a büntetőeljárásban a tanú információs önrendelkezési joga, hogy személyi adatai zárt kezelését kérje, és nincs olyan alkotmányos indok vagy cél, amely miatt ez a kérelem megtagadható lenne.

A Legfelsőbb Bíróság elnöke szerint az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében deklarált jogorvoslati jog alkotmányellenes korlátozását eredményezi a Tv. 6. §-ával módosított Be. 195. § (1) és (2) bekezdése, amely – tartalmát tekintve – szűkítette a nyomozás során hozott határozatok elleni panaszjogot. A személyek jogait lényegesen befolyásoló határozatok ellen az Alkotmány alapjogként biztosítja a jogorvoslati jogot, ezért a például az igazolási kérelem elutasítása, a tanú és a szakértő mentességre történő hivatkozásának el nem fogadása, a védő kirendelés alóli felmentésére irányuló kérelmének elutasítása stb. esetén az érintettet megilletné a jogorvoslatihoz való jog. A Legfelsőbb Bíróság elnökének megítélése, hogy ezen rendelkezések megfogalmazása nem felel meg a normavilágosság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] követelményének sem, mivel „nem világos, hogy pontosan mit takar” a „további vagyoni jogok vagy érdekek korlátozásáról, valamint vagyoni jellegű kötelezettségek megállapításáról hozott határozata” kitétel.

Az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésének, az Alkotmány 45. § (1) bekezdésének, az 51. § (2) bekezdésének és az

57. § (1) bekezdésének a sérelmét állítja a Legfelsőbb Bíróság elnöke a Tv. 8. §-ával kiegészített, a Be. 209. § (1) bekezdése tekintetében. Az eljárási funkciómegosztás, a fegyveregyenlőség elvét és a pártatlan bírósághoz való jogot sérti – álláspontja szerint –, hogy a nyomozási bíró köteles figyelemmel lenni a nyomozó hatóság és az ügyész speciális, kizárólag a nyomozás során érvényesíthető nyomozástaktikai szempontjaira. Azon túl, hogy a nyomozástaktikai szempontok „érvényesítése kizárólag a vád képviselőjének a feladatkörébe tartozik”, egyben a fegyverek egyenlőségének elvét „is súlyosan sérti, ha a bíróság olyan bizonyítékokra alapítja a döntését, amelyeket a védelem nem volt jogosult megismerni”. (Az Egyezménybe ütközést illetően a Bíróság alábbi ügyeire hivatkozott: Kyprianou kontra Ciprus, 2005. december 15., 120. §; Sz. Nikolova kontra Bulgária, 1999. március 25., 58. §.)

A Tv. 21. §-ával módosított Be. 532. § (1) bekezdése a külföldön tartózkodó terhelt távollétében lefolytatandó eljárásról rendelkezik, ami a Legfelsőbb Bíróság elnöke értelmezésében az Egyezmény 6. cikkének (1) bekezdésébe és a (3) bekezdése c) pontjába, valamint az Alkotmány 57. § (1) és (3) bekezdésébe ütközik. A szabályozás ugyanis „olyankor is lehetővé teszi a terhelt távollétében történő eljárást, amikor a terhelt tartózkodási helye sem ismeretlen, és arra vonatkozóan sincs adat, hogy tudatosan kívánna magát kivonni az eljárás alól.” A terhelt távollétében lefolytatott eljárás korlátozza a tisztességes eljáráshoz és a védelemhez való jog érvényesülését anélkül, hogy figyelemmel volna a terhelt szándékára.

A Legfelsőbb Bíróság elnöke szerint az Egyezmény 5. cikke (3) bekezdésében és az Alkotmány 55. § (2) bekezdésében megfogalmazott, a haladéktalanul, illetőleg lehető legrövidebb időn belüli bíró elé állítás, vagy szabadon bocsátás követelményével ellentétes a Tv. 23. §-ával megállapított, a Be. 554/G. § első mondata, amely megengedi, hogy a kiemelt jelentőségű ügyekben elrendelt őrizet akár százhusz óráig is tarthasson. A Legfelsőbb Bíróság elnöke indítványa alátámasztásaként hivatkozott a „haladéktalanul” kitétel strasbourgi bírósági értelmezésére is. A Bíróság következetes ítélkezési gyakorlata szerint ugyanis „az Egyezménybe ütközik, ha az őrizetbe vétel időtartama a négy napot meghaladja”. (Az Egyezménybe ütközést illetően a Bíróság alábbi ügyeire hivatkozott: Wemhoff kontra Németország, 1968. június 27., 10. §; De Jong, Baljet és van den Brink kontra Hollandia, 1984. május 22., 52. §; Brogan és mások kontra Egyesült Királyság, 1988. november 29., 59. és 62. §; O’Hara kontra Egyesült Királyság, 2001. október 16., 46. §; McKay kontra Egyesült Királyság, 2006. október 3., 47. §; Moulin kontra Franciaország, 2010. november 23., 61. §; Medvedyev és mások kontra Franciaország, 2010. március 29., 127–134. §.)

Az Egyezmény 6. cikke (3) bekezdésének c) pontjával és az Alkotmány 57. § (3) bekezdésével ellentétes az ugyancsak a Tv. 23. §-ával megállapított, a Be. 554/G. § második és harmadik mondata, amely a Legfelsőbb Bíróság elnökének álláspontja szerint szükségtelenül és arány-

talantul korlátozza a védelemhez való jogot az őrizet első negyvennyolc órájában. A védelemhez, és ezen belül a védőhöz való jog, mint a tisztességes eljárás alapvető eleme, csak „kivételes jelleggel, világosan meghatározott feltételek alapján és szűk időbeli keretek közt lehet megengedett, s azt csak kényszerítő okok igazolhatják”. A Tv.-nyel megállapított szöveg viszont „az ügyész (felülvizsgálhatatlan) belátására bízta, hogy az ügy konkrét körülményei alapján megtiltja-e a terhelt és a védő érintkezését”. (Az Egyezménybe ütközést illetően a Bíróság alábbi ügyeire hivatkozott: Poitrimol kontra Franciaország, 1993. november 23., 34. §; Salduz kontra Törökország, 2008. november 27., 51., 53. és 54. §; Dayanan kontra Törökország, 2009. október 13., 32. §; Brusco kontra Franciaország, 2010. október 14., 45. §.)

A Legfelsőbb Bíróság elnöke az Egyezmény 5. cikke (2) bekezdésének sérelmét látja abban a szabályozásban, amit a Tv. 23. §-a iktatott a Be. 554/J. § első mondatába, miszerint a kiemelt jelentőségű ügyekben fogva lévő gyanúsítottakat nem az általános szabályok szerinti huszonegy, hanem hetvenkét órán belül kell kihallgatni. Mindez a Legfelsőbb Bíróság elnöke indítványában megfogalmazottak szerint nem teljesíti az Egyezmény által előírt haladéktalan tájékoztatás követelményét. (Az Egyezménybe ütközést illetően a Bíróság alábbi ügyeire hivatkozott: Fox, Campbell és Hartley kontra Egyesült Királyság, 1990. augusztus 30., 40. §; Kerr kontra Egyesült Királyság, 1999. december 7.; Durgov kontra Bulgária, 2004. szeptember 2.; Lowry kontra Portugália, 1999. július 6.; Saadi kontra Egyesült Királyság, 2008. január 29.; Leva kontra Moldova, 2009. december 15.)

A Legfelsőbb Bíróság elnöke indítványában kezdeményezte a Tv. 27. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését is. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból levezethető jogbiztonság sérelmét eredményezte szerinte ugyanis, hogy a Tv. a kihirdetését követő napon lépett hatályba, a jogalkotó így „egyetlen napot sem hagyott a felkészülésre”.

1.2. Két országgyűlési képviselő közös indítványban kezdeményezte a Be.-nek a Tv.-nyel módosított több rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását és a kihirdetésre visszamenőleges hatályú megsemmisítését, valamint e rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát. Kérték továbbá a Tv. közjogi érvénytelenség miatti alkotmányellenességének megállapítását.

Álláspontjuk szerint a Be. 17. § (9) bekezdése az Egyezmény 6. cikke (1) bekezdésébe és az Alkotmány 57. § (1) és (3) bekezdésébe ütközik. Ez a rendelkezés nem tesz eleget ugyanis sem az Egyezményben előírt, a törvény által létrehozott független és pártatlan bírósághoz való jog, sem az Alkotmányban megfogalmazott, a tisztességes eljáráshoz és a törvény által felállított bírósághoz való jogok, sem a védelem jogához fűződő fegyverek egyenlősége követelményeinek. Kifejtették, hogy a legfőbb ügyész döntésére

alapított illetékesség az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamisággal is ellentétes.

A Be. 554/G. § első mondatával összefüggésben az indítványozók az Egyezmény 5. cikke (3) bekezdésének és az Alkotmány 55. § (2) bekezdésének a sérelmét állították. Az Alkotmányba foglalt lehető legrövidebb időn belüli szabadon bocsátás, vagy bíró elé állítás követelménye sérül az akár százhusz óráig is tartó fogvatartás eredményeként. Hasonlóképpen nincs összhangban a lehetséges őrizet időtartama az Egyezmény hivatkozott 5. cikkének (3) bekezdésével, melynek leghosszabb mértékét – miként azt a Legfelsőbb Bíróság elnöke is kiemelte – az Emberi Jogok Európai Bírósága legfeljebb kilencvenhat órában határozta meg. Az indítványozók hivatkoztak az Alkotmánybíróság 3/2007. (II. 13.) AB határozatára (ABH 2007, 107.) is, amelyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önálló jogorvoslati lehetőség nélkül hetvenkét óráig tartó szabálysértési őrizet nem felel meg a lehető legrövidebb időn belüli szabadon bocsátás, vagy bíróság elé állítás alkotmányi követelményének.

A Be. 554/G. § második mondatában a védelemhez való jogot korlátozó rendelkezés az országgyűlési képviselő indítványozók szerint is az Egyezmény 6. cikke (3) bekezdésének *b)* és *c)* pontját és az Alkotmány 57. § (3) bekezdését sérti, különös figyelemmel a fegyverek egyenlőségének büntetőjogi követelményére is. Az indítványozók az alkotmányellenesség alátámasztásaként hivatkoztak az Európai Bizottság 2011. június 8-án nyilvánosságra hozott irányelvjavaslatára „amely a büntetőeljárásban az ügyvédhez való hozzáférés minimum követelményeit is európai szinten kívánja szabályozni. E javaslat 3. cikke az ügyvéddel való kapcsolattartás jogát a szabadságelvonás kezdetétől biztosítja”.

Az indítványozók tévesen a Tv. 28. § (1) és (2) bekezdéseként jelölve, de tartalma szerint a Tv. 27. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását is kérték az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének megsértése miatt. A felkészülési idő nélkül és a folyamatban lévő eljárásokra is kiterjedő hatálybaléptetés ugyanis, álláspontjuk szerint, nem felel meg a jogállamiság követelményének.

Az indítványozók beadványukban kifejtették, hogy az Országgyűlés a Tv. elfogadása során „számos alkalommal megsértette a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) Ogy határozatban (a továbbiakban: Hárszabály) foglaltakat”. Így például az „Országgyűlés hárszabálysértő módon nem szavazott a T/3522/24. számú módosító indítványról”. Ugyancsak a Hárszabályt sértette meg az Országgyűlés az indítványozók szerint, amikor a zárószavazás előtti – érdemi – módosító indítványról szavazott a T/3522/56. számú indítvány esetében. A Hárszabály 107. § (1) bekezdésének megsértését az indítványozók olyan súlyú eljárási szabályszegésnek tartják, ami megalapozza a Tv. közjogi érvénytelenségét.

1.3. A Magyar Ügyvédi Kamara elnöke az előző indítványokban ismertetettekhez hasonló indokok alapján támadta a Be. néhány módosított rendelkezését.

Álláspontja szerint az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével több okból ellentétes a Be. 17. § (9) bekezdése. Részletesen kifejtette, hogy „az eljáró bíróság ügyész általi kijelölésének lehetősége (...) mind a törvényes bírósághoz való jog elvével, mind a tisztességes eljárás (fegyverek egyenlőségének elve) követelményével ellenkezik”, továbbá sérül „a pártatlanság alkotmányos elve” is. Az indítványozó hivatkozott azon alkotmánybírósági határozatokra, amelyekben az Alkotmánybíróság a fegyverek egyenlőségének [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91.], a pártatlan bíráskodásnak [67/1995. (XII. 7.) AB határozat, ABH 1995, 346.] és a büntetőeljárásban az eljárási feladatok megosztása elvének [14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101.] a kritériumait fogalmazta meg.

Az indítványozó szerint ugyancsak az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből levezetett „tisztességes eljárás, a fegyverek egyenlősége és az eljárási feladatok megosztása” alkotmányos elve szenved sérelmet a Be. 209. § (1) bekezdésében a nyomozási bírónak a nyomozástaktikai szempontok figyelembevételi kötelezettségét megfogalmazó rendelkezés következményeként.

Az eljárási feladatok megosztása és a tisztességes eljárás elveinek sérelmét látja az indítványozó a Be. 554/G. §-ában a terhelt és védő számára a soronkívüliség biztosításának előírásában is.

Az indítványozó a Be. 554/G. §-ával összefüggésben a már ismertetett indítványokkal azonos alkotmányossági aggályokat fogalmazott meg, miszerint az Alkotmány 55. § (2) bekezdésében foglalt, a lehető legrövidebb időn belüli szabadon bocsátás, illetőleg bíró elé állítás követelményébe ütközik a százhusz óráig tartó őrizet. Az Alkotmány 57. § (3) bekezdésével ellentétes a védő és a terhelt kapcsolatfelvételét korlátozó rendelkezés, ami a jogorvoslatihoz való alkotmányos jogot is sérti. Mindez olyan súlyos alapjogi sérelem, amit a rendelkezéssel elérni kívánt cél – az információk kiszivárogtatásának megakadályozása – nem tesz sem szükségessé, sem arányossá.

Az indítványozó az alkotmányellenesség indokolása során hivatkozott a Bíróság hasonló tárgyban hozott ítéleteire is.

1.4. A negyedik indítványozó utólagos normakontroll keretében a Be. módosított 17. § (9) bekezdése és 554/G. §-a alkotmányellenességének megállapítását és a kihirdetésükre visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítésüket kérte. Az alkotmányellenességet – a már ismertetett indokokon túl – az Alkotmány 55. § (1) bekezdésében védett személyi szabadság sérelmével, valamint az Alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott diszkrimináció tilalmának megsértésével indokolta. Álláspontja szerint a hátrányos megkülönböztetés tilalma azáltal sérül, hogy a támadott rendelkezések „aszerint tesznek különbséget terheltek között a büntetőeljárási jogaikat illetően, hogy milyen bűncselekménnyel gyanúsítják őket, anélkül, hogy erre más alapjog védelme miatt kényszerítően szükség lenne”.

1.5. Az ötödik indítványozó a Be. 17. § (9) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és visszamenőle-

ges hatályú megsemmisítését az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből következő igazságos tárgyalás alapelvének sérelme miatt kérte, mivel úgy véli, hogy az ügyész a bíróság megválasztásával „befolyásolhatja (...) az ítélezést (...) például (...) kifárasztva a védelmet”.

2. Tekintettel arra, hogy két indítványban is kezdeményeztek nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát, az Alkotmánybíróság először az indítványozói jogosultság kérdésében foglalt állást. Megállapította, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § c) pontja szerinti nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának kezdeményezésére mind a Legfelsőbb Bíróság elnöke [Abtv. 23. § (3) bekezdés e) pontja], mind az országgyűlési képviselők [Abtv. 21. § (3) bekezdés a) pontja] jogosultak, ezért az erre irányuló indítványaikat érdemben bírálta el.

3. A Legfelsőbb Bíróság elnöke indítványában a Be.-t módosító Tv. vizsgálatát kezdeményezte. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy nem a módosító rendelkezéseket megállapító és hatályba léptető, hanem a módosított rendelkezéseket magába foglaló (inkorporáló) jogszabály rendelkezéseit vizsgálja [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.]. Az Alkotmánybíróság vizsgálata ezért a Be. vonatkozó rendelkezéseire irányult.

Az Alkotmánybíróság beszerezte a közigazgatási és igazságügyi miniszter és a Magyar Köztársaság Legfőbb Ügyészének a véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

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

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

„55. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, senkit sem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.

(2) A bűncselekmény elkövetésével gyanúsított és őrizetbe vett személyt a lehető legrövidebb időn belül vagy szabadon kell bocsátani, vagy bíró elé kell állítani. A bíró köteles az elé állított személyt meghallgatni és írásbeli indokolással ellátott határozatban szabadlábra helyezéséről vagy letartóztatásáról haladéktalanul dönten.

„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.

(...)

(3) A büntetőeljárás alá vont személyeket az eljárás minden szakaszában megilleti a védelem joga. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt.

(...)

(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.”

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

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

2. Az Egyezmény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„5. Cikk – Szabadsághoz és biztonsághoz való jog

(...)

2. Minden letartóztatott személyt haladéktalanul az általa értett nyelven tájékoztatni kell letartóztatása okairól és az ellene felhozott vádról.

3. E Cikk 1. c) bekezdésének rendelkezésével összhangban letartóztatott vagy őrizetbe vett minden személyt haladéktalanul bíró, vagy a törvény által bírói hatáskörrel felruházott más tisztségviselő elé kell állítani, és a letartóztatott vagy őrizetbe vett személynek joga van arra, hogy ésszerű időhatáron belül tárgyalást tartsanak ügyében vagy a tárgyalásig szabadlábra helyezték. A szabadlábra helyezés olyan feltételekhez köthető, melyek biztosítják a tárgyaláson való megjelenést.”

„6. Cikk – Tisztességes tárgyaláshoz való jog

1. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogai és kötelezettségei tárgyában, il-

letőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. Az ítéletet nyilvánosan kell kihirdetni, a tárgyalóterembe történő belépést azonban meg lehet tiltani a sajtónak és a közönségnek a tárgyalás teljes időtartamára vagy egy részére annyiban, amennyiben egy demokratikus társadalomban ez az erkölcsök, a közrend, illetőleg a nemzetbiztonság érdekében szükséges, ha e korlátozás kiskorúak érdekei, vagy az eljárásban résztvevő felek magánéletének védelme szempontjából szükséges, illetőleg annyiban, amennyiben ezt a bíróság feltétlenül szükségesnek tartja, mert úgy ítéli meg, hogy az adott ügyben olyan különleges körülmények állnak fenn, melyek folytán a nyilvánosság az igazságszolgáltatás érdekeit veszélyeztetné.

(...)

3. Minden bűncselekménnyel gyanúsított személynek joga van – legalább – arra, hogy

(...)

c) személyesen, vagy az általa választott védő segítségével védekezhessék, és ha nem állnak rendelkezésre eszközök védő díjazására, amennyiben az igazságszolgáltatás érdekei ezt követelik meg, hivatalból és ingyenesen rendeljenek ki számára ügyvédet;”.

3. A Be. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„17. § (9) Az eljárásra kiemelt ügyekben (Be. 554/B. §) az a bíróság is illetékes, ahol az ügyész – a legfőbb ügyész döntése alapján – az eljárás ésszerű időn belül való illetve soron kívüli elbírálásának biztosítása végett vádat emel.”

„96. § (1) A bíróság, az ügyész, illetve a nyomozó hatóság hivatalból elrendelheti, illetve a tanú, vagy az érdekében eljáró ügyvéd kérelmére elrendeli, hogy a tanú személyi adatait [85. § (2) bekezdés] az iratok között elkülönítve, zártan kezeljék. Ezekben az esetekben a tanú zártan kezelt adatait csak az ügyben eljáró bíróság, az ügyész, illetve a nyomozó hatóság tekintheti meg. Ha az e törvényben meghatározott feladata másként nem teljesíthető, a bíróság, az ügyész, valamint a nyomozó hatóság a tanú egyes a feladat ellátásához szükséges személyi adata zárt kezelését mellőzi.”

„195. § (1) Akire nézve az ügyész vagy a nyomozó hatóság feljelentés elutasításáról, a nyomozás részbeni mellőzéséről, felfüggesztéséről, illetve megszüntetéséről, kényszerintézkedés elrendeléséről (VIII. Fejezet) további vagyoni jogok vagy érdekek korlátozásáról valamint vagyoni jellegű kötelezettségek megállapításáról hozott határozata közvetlen rendelkezést tartalmaz, a határozat ellen a közléstől számított nyolc napon belül panasszal élhet.

(2) A feljelentő nem élhet panasszal a feljelentés elutasítása miatt, ha a bűncselekménynek nem sértettje.”

„209. § (1) A nyomozási bíró eljárására a bírósági eljárás általános szabályai az e címben foglalt eltérésekkel alkalmazandók azzal, hogy a nyomozási bíró eljárásában köteles figyelemmel lenni a nyomozó hatóság és az ügyész speciális, kizárólag a nyomozás során érvényesíthető nyomozástaktikai szempontjaira, így különösen arra, hogy a gyanúsított és a védő a nyomozás adatait, tényeit és bizo-

nyítékait csak a nyomozásra irányadó szabályok alapján ismerhetik meg.”

„532. § (1) Ha a terhelt külföldön ismert helyen tartózkodik, az ügyész a vádiratban indítványozhatja, hogy a tárgyalást a vádlott távollétében tartsák meg.”

„554/C. § Kiemelt jelentőségű ügyben az eljárást soron kívül kell lefolytatni. Az eljárás soronkívülségét az eljárás minden résztvevője a saját eszközeivel köteles biztosítani.”

„554/G. § Kiemelt jelentőségű ügyben elrendelt őrizet legfeljebb százhusz óráig tarthat. Az őrizet első negyvennyolc órájában a terhelt és a védő érintkezése a konkrét ügy egyedi körülményei alapján az ügyész intézkedésére megtiltható. Az intézkedés ellen jogorvoslatnak nincs helye.”

„554/J. § Kiemelt jelentőségű ügyben fogva lévő gyanúsítottat hetvenkét órán belül ki kell hallgatni. Ha a kihallgatásra az őrizet első negyvennyolc óráján belül kerül sor, a védő a kihallgatáson akkor is részt vehet, ha az ügyész az 554/G. § alapján a terhelt és a védő érintkezését megtiltotta.”

4. A Tv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„27. § (1) E törvény a kihirdetését követő napon lép hatályba.

(2) E törvény rendelkezéseit a hatálybalépésekor folyamatban levő ügyekre is megfelelően alkalmazni kell, azaz, hogy a 26. § rendelkezéseit e törvény hatálybalépését követően megindításra kerülő eljárásokra kell alkalmazni.”

III.

Az indítványok részben megalapozottak.

1. A Be. 17. § (9) bekezdése az ún. kiemelt jelentőségű ügyek tekintetében egy új, további illetékességi szabályt tartalmaz, miszerint ezekben az ügyekben az a bíróság is illetékes, ahol az ügyész – a legfőbb ügyész döntése alapján – az eljárás ésszerű időn belül való, illetve soron kívüli elbírálásának biztosítása végett vádat emel. A Be. 554/B. §-a értelmében kiemelt jelentőségű ügy: *a)* a hivatali visszaélés (Btk. 225. §); *b)* a közélet tisztasága elleni bűncselekmények [Btk. 250. § (2) bek. *a)* pont, és (3) bek., 255/B. § és 256. §], ha annak elkövetésével, *ba)* a helyi önkormányzat képviselő-testületének tagja, polgármestere, alpolgármestere, képviselő-testülete hivatalának vezető beosztású dolgozója, országgyűlési képviselő, állami vezető, *bb)* a központi költségvetési szerv, a központi államigazgatási szerv, illetve ezek területi szerveinek (a továbbiakban együtt e fejezet alkalmazásában: közigazgatási szerv) vezető beosztású dolgozója gyanúsítható megalapozottan, illetve elkövetőként kizárólag az ebben a pontban felsorolt személyek valamelyike jöhet szóba, vagy a bűncselekményt e személyek vonatkozásában követik el, továbbá a nemzetközi közélet tisztasága ellen elkövetett bűncselekmények [Btk. XV. Fejezet VIII. Cím]; *c)* a bün-

szervezetben részvétel [Btk. 263/C. §]; *d*) a bünszervezetben [Btk. 137. § 8. pont] elkövetett bármely bűncselekmény; *e*) a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése [Btk. 288. § (1) és (2) bek.], a gazdasági életben súlyos következményekkel járó csődbűncselekmény [Btk. 290. § (4) bek.], a versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban [Btk. 296/B. §], a pénzmosás [Btk. 303. § és 303/A. §], a különösen nagy, vagy ezt meghaladó mértékű bevételecsökkenést okozó adócsalás [Btk. 310. § (4) bek.], a munkáltatással összefüggésben elkövetett adócsalás [Btk. 310/A. § (4) bek.], az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése [Btk. 314. §]; *f*) a különösen nagy értékre, kárt, hátrányt okozva, illetve különösen jelentős értékre, kárt, hátrányt okozva elkövetett vagyon elleni bűncselekmények [Btk. XVIII. Fejezet] és *g*) az el nem évülő bűncselekmények: *ga*) az 1945. évi VII. törvénnyel törvényerőre emelt és az 1440/1945. (V. 1.) ME rendelettel módosított és kiegészített 81/1945. (II. 5.) ME rendelet 11. és 13. §-ában meghatározott háborús bűntettek; *gb*) az emberiség elleni egyéb bűncselekmények (Btk. XI. fejezet); *gc*) az emberölés súlyosabban minősülő esetei [Btk. 166. § (2) bekezdés *a*–*h*) pontjai]; *gd*) az emberrablás és az előljáró vagy szolgálati közeg elleni erőszak súlyosabban minősülő esetei [Btk. 175/A. § (4) bekezdés, 355. § (5) bekezdés *a*) pont]; *ge*) a terrorcselekmény, a légi jármű, vasúti, vízi, közúti tömegközlekedési vagy tömeges áruszállításra alkalmas jármű hatalomba kerítése és a zendülés súlyosabban minősülő esetei, ha a halált szándékosan okozva követik el [Btk. 261. § (1) bekezdés, 262. § (2) bekezdés, 352. § (3) bekezdés *b*) pont].

Az indítványozók szerint ez az új illetékességet megálapító rendelkezés nem tesz eleget az Egyezmény 6. cikke (1) bekezdésében és az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntetőeljárás tekintetében megfogalmazott követelményeknek.

A jelen ügyben egyszerre kell elvégezni a hagyományos alkotmányos kontrollt és egyszersmind annak azt a változtatást, amikor a viszonyítási pont (az Abtv. 1. § *c*) pontja értelmében) nem az Alkotmány valamely rendelkezése, hanem egy nemzetközi szerződés, jelen esetben az Egyezmény.

Az Alkotmánybíróság, amikor arról kell döntenie, hogy az indítványokkal támadott jogszabályi elemek sértik-e az Egyezményt, az Egyezmény adott rendelkezései tartalmának értelmezéséhez és tisztázásához – eddigi gyakorlatához híven – az Egyezmény hiteles (autoritativ) értelmezésének jogával az Egyezményben a részes államok által felruházott Bíróság joggyakorlatát veszi alapul. Ez az alapulvétel mindenekelőtt a Bíróságnak azon *dictumai* (átvitt értelemben vett „precedensei”) alapján történik, amikor a Bíróság magát az Egyezményt, annak egyes fordulatait értelmezi, amikor rámutat arra, mi egyeztethető az Egyezmény követelményeivel össze és mi nem.

Ebből az is következik, hogy – figyelemmel az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének és az Abtv. 1. § *c*) pontjának, 44. §-ának, valamint a 45. § (1) bekezdésének a rendelkezéseire – abban az esetben, ha a Bíróság egy bizonyos jogi

konstrukciót és azon alapuló gyakorlatot összeegyeztethetetlennek talált az Egyezménnyel, az Alkotmánybíróság – szem előtt tartva az Egyezmény 11. jegyzőkönyvéből következő eljárási sajátosságokat is – értelemszerűen tartózkodik attól, hogy egy nyilvánvalóan ugyanolyan jogi megoldást – ezzel éppen ellentétesen – az Egyezménnyel összeegyeztethetőnek minősítsen.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor rámutat arra, jelentősége van annak, hogy az Egyezmény olyan rendelkezéséről van-e szó egy adott ügyben,

(*i*) ahol egy jogszabálynak a jogalkotó által történt meghozatala önmagában is meg tudja sérteni a vállalt kötelezettséget,

(*ii*) vagy olyanról, ahol a kérdéses jogszabály meghozatala vitathatatlanul hozzájárult annak a helyzetnek a kialakulásához, amely az Egyezmény megsértését eredményezte (de mindez csak egy konkrét eset összes körülményének vizsgálata nyomán, azaz *ex post facto* állapítható meg),

(*iii*) vagy olyanról, ahol a tagállami gyakorlat egyszerre sérti a hazai jogot és az Egyezményt.

A jelen esetben kulcsfontosságú, hogy a *fair* eljárás problémakörének mely vetülete tartozik az (*i*) és melyik az (*ii*) alá.

A fenti – tipikusnak tekinthető – (*ii*) hipotézist illetően a Bíróság joggyakorlatából idevágó az a tétel, hogy „a Bíróság rámutat mindenekelőtt arra, hogy az ő feladata nem az irányadó hazai jog és gyakorlat *in abstracto* ellenőrzése (Lásd Allen kontra Egyesült Királyság, (...) 2010. március 30., 40. §-át). Feladata abban áll, hogy eldöntse, az a mód, ahogyan ezeket alkalmazták a panaszosra vagy ahogyan ezek őt érintették, az az Egyezmény és jegyzőkönyvei sérelmét jelentette-e. (Mežnarić kontra Horvátország, 2005. július 15., 28. § ...)” [Lásd a Fruni kontra Szlovákia ügyben 2011. június 21-én hozott ítélet 133. §-át.]

Az Egyezmény és az Alkotmány – tartalmát tekintve – azonosan szabályozza a bírósági eljárás garanciáit, így többek között a pártatlan és igazságos bírósághoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogot. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése értelmében alapvető jog, hogy az ügyeket a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 57. § (1) bekezdését számos ügyben – különböző eljárások vonatkozásában – vizsgálta. Határozataiban fokozatosan bontotta ki e rendelkezés tartalmát, lényeges elemeit, melynek során figyelemmel volt a Bíróság ítélkezési gyakorlatára is.

Az indítványozók szinte mindegyike utalt a pártatlan bírósághoz való jog, illetőleg a pártatlanság látszata sérelmére. Az Alkotmánybíróság a 67/1995. (XII. 7.) AB határozatában (ABH 1995, 346.) fejtette ki részletesen a bíróság pártatlanságával kapcsolatos álláspontját, miszerint a „pártatlan bírósághoz való alkotmányos alapjog az eljárás alá vont személy iránti előítéletmentesség és elfogultatlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben. Ez egyrészt magával a bíróval, a bíró magatartásával, hozzáállásával szembeni elvárás, másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény: el kell kerülni

minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében” (ABH 1995, 346, 347.). Ugyanebben a határozatában az Alkotmánybíróság hivatkozott a Bíróság által alkalmazott ún. kettős tesztre, miszerint a szubjektív teszt keretében az eljáró bíró személyes magatartását, vagyis azt vizsgálja, hogy volt-e az eljárás során olyan megnyilvánulása, amelyből a pártatlanságának hiányára lehet következtetni. Az objektív megközelítés pedig annak vizsgálata, hogy volt-e objektíve igazolható oka a pártatlanság hiánya feltételezésének (ABH 1995, 346–348.), vagyis az adott szabályozás biztosítja-e a pártatlanság követelményét, ideértve azt is, hogy az eljárás a közösség, elsősorban a jogkeresők oldaláról nézve objektíve nem támaszthat kételeyeket a pártatlanságot illetően [20/2005. (V. 26.) AB határozat, ABH 2005, 202, 225–226.; 32/2002. (VI. 4.) AB határozat, ABH 2002, 153, 161.; 17/2001. (VI. 1.) AB határozat, ABH 2001, 222, 227–228.].

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a Bíróság azóta is szorosan követi a kettős teszt kapcsán kimondott tételeit. [Lásd például a Fey kontra Ausztria, 1993. február 24., 30. §; legutóbbi ügyeiből: Huseyn és mások kontra Azerbajdzsán, 2011. július 26., 159. és 161. §.]

A jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Be. 17. § (9) bekezdésében foglalt rendelkezés ez utóbbi, a pártatlanság látszata elkerülése követelményének nem tesz eleget. A pártatlanság objektív követelménye ugyanis csak akkor teljesül, ha a szabályozás kellő garanciát biztosít minden kételey kizárásához.

Ahogy arra a Bíróság is rámutatott: „Továbbá a pártatlanságot biztosító nemzeti eljárások léte (mint például a bíró visszahívásának szabályai) releváns tényezőt képeznek. Ezek a szabályok a hazai törvényhozás eltökéltségét fejezik ki, hogy minden ésszerű gyanút szüntessen meg a kérdéses bíró, vagy bíróság vonatkozásában és egy arra irányuló törekvést jelentenek, hogy semmisítsék meg a gyanú alapját az ilyen aggodalmak okainak megszüntetésével. Túl azon, hogy biztosítják a konkrét elfoglaltság nemlétét, arra irányulnak, hogy a pártatlanságnak a látszatát is megszüntessék, így azt a célt szolgálják, hogy növeljék a bizalmat, amelyet egy demokratikus társadalomban a közönség felé sugároznak (Meznarić kontra Horvátország, 2005. július 15., 27. §)” (Huseyn és mások kontra Azerbajdzsán, 162. §).

Az Alkotmánybíróság a bírói hatalmi ág függetlensége és a bíróságok pártatlansága alkotmányos követelményrendszerének vizsgálata során, a bíróságoknak és az ügyészségeknek az ebben betöltött szerepét illetően a 14/2002. (III. 20.) AB határozatában (ABH 2002, 101.) vonta le azt a következtetést, hogy a „bírói és ügyészi tevékenységre vonatkozó részletes eljárási szabályok, az eljárás alanyai számára előírt kötelezettségek és a részükre biztosított jogosultságok konstrukciója a tisztességes eljárás követelménye szempontjából alapvető jelentőségű. Az eljárási funkciók közötti »átjárhatóság« lehetőségének megteremtése (...) sérti a tisztességes eljárás követelményét. (...) A köztisztviselői és a bírói szerep összemosása (...) a

szabályozás lényegéből fakadóan alkalmas lehet arra, hogy kételeyeket ébresszen a bíróság pártatlansága tekintetében. E vonatkozásban pedig az Alkotmánybíróság (...) 17/2001. (VI. 1.) AB határozatában elvi éllel szögezte le, hogy alkotmányellenes egy eljárásjogi intézmény olyan szabályozása, amely azon elv ellen hat »hogy a bírónak nem csak pártatlannak kell lennie, hanem pártatlannak is kell látszania«. [17/2001. (VI. 1.) AB határozat, ABK 2001. május, 248., 250.] A 33/2001. (VII. 11.) AB határozatában kifejtette az Alkotmánybíróság azt is, hogy a pártatlanság elvének következetes érvényesülését sérti az olyan jogintézmény pusztá léte, amely »beleütközik a bíróság előtti egyenlőség elvébe« azáltal, hogy az eljárás egyik résztvevőjének, az ügyésznek többletjogokat biztosít, amellyel szemben a terhelt [...] lépéshátrányba kerül. [részletesen: 33/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABK 2001. június-július, 347., 348., 349.] (...) Az Alkotmány idevonatkozó rendelkezései, így: a bíróságok igazságszolgáltatási monopóliumát rögzítő 45. § (1) bekezdése és az ehhez szorosan tapadó, az ítélezési tevékenység kizárólagosságára vonatkozó 46. § (1) bekezdése, az ügyészség vádmonopóliumát meghatározó 51. § (2) bekezdése, valamint a védelemhez való jogot garantáló 57. § (3) bekezdése éppen az ügyek tisztességes eljárás keretében történő, előítéletmentes, pártatlan eldöntését hivatottak szolgálni. A pártatlanság viszont az egyik alapfeltétele annak, hogy az ügyekben helyes és megalapozott ítélet szülessen» (ABH 2002, 101, 110–112, 114.).

Ebben az esetben a pártatlanság látszatát egyértelműen sérti, hogy a támadott rendelkezés az eljárás egyik résztvevőjének többletjogokat biztosít, mivel a vád képviselőt ellátó ügyészség, illetőleg a legfőbb ügyész egyoldalúan dönthet az eljáró bíróság kiválasztásáról, és így ez jogos kétséget kelt a bíróság pártatlansága tekintetében.

Az Alkotmánybíróság a 33/2001. (VII. 11.) AB határozatában egy, az ügyész javára többletjogokat biztosító eljárásjogi rendelkezés kapcsán kifejtette, ha például „több bíróság kijelölése is szóba kerülhet, a terhelt érdekei és szempontjai figyelmen kívül maradnak (...). Ez a jogi megoldás alkalmas arra, hogy kétséget ébresszen az igazságszolgáltatás pártatlanságáról”, még akkor is, ha a vitatott szabályozás célja éppen ennek elkerülése volt (ABH 2001, 297, 300.).

Az ún. többletjogok kapcsán az Alkotmánybíróság gyakorlata egybevág a Bíróságéval. Utóbbi a Bulut kontra Ausztria ügyben 1996. február 22-én hozott ítéletében a következőképpen foglalta össze saját joggyakorlatát: „A Bíróság emlékeztet arra, hogy a fegyverek egyenlőségének elve – úgyis, mint a méltányos eljárás szélesebb fogalmának egyik eleme – szerint minden fél ésszerű lehetőséget kell, hogy kapjon arra, hogy ügyét olyan feltételek között adja elő, amelyek nem helyezik őt ellenfelével szemben hátrányos helyzetbe. [Lásd a Dombo Beheer B.V. kontra Hollandia ügyben hozott ítélet (...) 33. §-át.] Ebben az összefüggésben a Bíróság jelentőséget tulajdonít úgy a látszatoknak, mint ahogyan a jó igazságszolgáltatás garanciái iránti fokozott érzékenységnek. Lásd még *muta-*

tis mutandis a Borgers kontra Belgium ügyben 1991. október 30-án hozott ítéletnek (...) 24. §-át, az ottani hivatkozásokkal” (47. §).

Az Alkotmánybíróság megállapította: az indítványokban hivatkozott, a tisztességes eljárás elvének további elemeit is sérti a Be. 17. § (9) bekezdésében foglalt illetékeségi szabálya. Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének eleme az indítványozók által felhívott tisztességes eljárás (*fair trial*), amely követelményt azonban kizárólag az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni (lásd ebben az értelemben a Bíróság joggyakorlatából: Allen kontra Egyesült Királyság, 2010. március 30., 40. §; Mežnarić kontra Horvátország, 2005. július 15., 28. §; Fruni kontra Szlovákia 2011. június 21., 133. §).

Tény, hogy a Be. 17. § (9) bekezdése szerint is az ügyész csak az eljáró bíróságot és semmiképpen sem az eljáró bírót jelöli ki: utóbbi kiválasztása a kijelölt bíróság elnökére tartozik, és a vádlott a Be. érintetlenül maradt szabályai szerint az eljáró bíróval szemben, illetve (ha annak feltételei fennállnak) magával a kijelölt bírósággal szemben elfogultsági kifogást jelenthet be.

Ez a lehetőség azonban önmagában nem biztosítja az összhangot sem az Alkotmány, sem az Egyezmény követelményeivel. Tény, hogy volt olyan ügy a strasbourgi joggyakorlatban (ráadásul éppen miniszteri szintű korrupciós ügyek miatti felelősségre vonásra jogosított különbíróságra vonatkozóan), ahol a Bíróság elutasította a panasznak a különbíróság függetlenségét kétségbevonó elemét, hangsúlyozva és elegendőnek találva, hogy egy adott bíróval szembeni elfogultsági kifogásra és az egyéb jogorvoslati ügyekre nézve az általános eljárási szabályok vonatkoztak, különleges elemek vagy korlátozások nélkül (Fruni kontra Szlovákia, 147–149. §).

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nagy jelentőséget tulajdonít azoknak a téziseknek, amelyeket a Bíróság (igaz, hogy fegyvergyárak polgári jogi jogvitájának lebonyolításával összefüggésben, azaz nem büntető ügyben) egy, a bírósági munkateher enyhítése címén végrehajtott átszignálással összefüggő ügyben mondott ki, jelesül, hogy „a bírói függetlenségnek és a jobbiztonságnak a jogállamiság szempontjából betöltött kiemelkedő jelentősége azt igényli, hogy rendkívül világosak legyenek azok a szabályok, amelyeket egy adott ügyben kell alkalmazni, világos biztosítékok legyenek az objektivitás és az átláthatóság végett és mindenekelőtt annak érdekében, hogy az önkényességnek a látszatát is elkerüljék az ügyek bírókra való kiszignálásában.” Ezzel összefüggésben „mivel a munkateher megosztására vonatkozó eljárási szabályok sem kimerítőek nem voltak, és jelentős mozgásszabadságot biztosítottak az adott bíróság elnökének”, a szlovák kormány nem tudta meggyőzően bizonyítani, hogy az „átszignálás objektív alapokon nyugodott-e és az átszignálásban megvalósult igazgatási mérlegelés átlátható paraméterekre mutatott-e” (DMD GROUP a.s. kontra Szlovákia, 2010. október 5., 66. §, 67–68. § és 70. §).

A fentieket azoknak a tételeknek a fényében tanulmányozta az Alkotmánybíróság, amelyeket a Bíróság – a Legfelsőbb Bíróság elnöke által is felhívott – Coëme és mások kontra Belgium ügyben 2000. június 22-én hozott ítéletében mondott ki. Ebben „a Bíróság emlékeztet arra, hogy a büntető eljárás jogi legalitásának elve általános jogelv. Összefügg a büntetőjog legalitásával és összefoglalóan a »*nullum iudicium sine lege*« formulában jelenik meg. Ez az elv lényegileg az eljárás lefolyására vonatkozó bizonyos elvárások betartását követeli meg avégett, hogy biztosítsa az eljárás méltányosságát, ami a fegyverek egyenlőségét implikálja. Ez magában hordja azt a kötelezettséget, hogy mindkét félnek biztosítsanak ésszerű lehetőséget arra, hogy ügyét olyan feltételek között mutassa be, amelyek nem helyezik őt nyilvánvalóan hátrányos helyzetbe ellenfeléhez képest. (...) Emlékeztet arra is, hogy az eljárás szabályozása először is azt célozza, hogy megvédjék a büntetőjogilag üldözött személyt a hatalom visszaélésének kockázatával szemben, és ezért a védelem a legalkalmasabb arra, hogy a hasonló szabályozás hiányosságait és pontatlanságait ellensúlyozza.” (102. §) „Következésképpen a Bíróság úgy véli, hogy az a bizonytalanság, ami azért állt fenn, mivel hiányoztak az előzetesen rögzített eljárási szabályok, a panaszost nyilvánvalóan hátrányos helyzetbe hozták az ügyességgel szemben, és ez megfosztotta Coëme urat az Egyezmény 6. cikk 1. § értelmében felfogott méltányos eljárástól.” (103. §)

Tekintettel arra, hogy a Be. 17. § (9) bekezdésében foglalt illetékeségi szabálya igen széles körben ruházta fel az ügyességet, hogy az ügy tárgyalását az elkövetési tárgy értéke, a bűnelkövetés helye stb. alapján elvben automatikusan illetékesé váló bíróság helyett egy másik bíróság elé vigye, és ebben egyedül a legfőbb ügyésznek az „ésszerű időn belüli”, illetve „soronkívüli” tárgyalást valószínűsítő akaratnyilatkozata a döntő, amelynek érvényesítéséhez a jogalkotó nem csatolt semmilyen világos paramétert, egyértelmű és ellenőrizhető eljárási szabályt (miközben a jelenlegi szabályok a bírói testületen belül is módot adnak arra, hogy a Legfelsőbb Bíróság az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökének indítványára más, azonos hatáskörű bíróságot jelöljön ki az ügy elbírálására, ha az eredetileg illetékes bíróságon a tényleges ügyteher mértéke akadályát jelenti az ésszerű időn belüli döntésnek), az Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy a Be. 17. § (9) bekezdésében foglalt illetékeségi szabálya egyértelműen ütközik a Bíróság e tárgyban vallott felfogásával, így az az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésének sérelmét jelenti, függetlenül attól, hogy a terheltnek megmarad az a joga, hogy az eljáró bíróval, illetve a kijelölt bírósággal szemben elfogultsági kifogást jelentsen be. Olyan benyomást kelt, ami a fentiekben említett objektív tesztben a „látszatok” fontosságával, a bíróságok iránti bizalom követelményével ütközik.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a Fruni kontra Szlovákia ügyben a Bíróság többször is hangsúlyozta azt, hogy „az igazságszolgáltatás szervezetrendszerére egy demokratikus társadalomban nem függhet a végrehajtott hata-

lom diszkréciójától, hanem a parlament által elfogadott törvényen kell alapulnia (...). Azonban még azokban az országokban is, ahol a jog kodifikált, az igazságszolgáltatás szervezetrendszerét nem lehet az igazságszolgáltatási hatóságok diszkréciójára hagyni, jóllehet ez nem jelenti azt, hogy a bíróságoknak ne lehetne bizonyos mozgásszabadságuk a vonatkozó nemzeti jogszabályok értelmezésében (...).” (134. §)

A Bíróság megállapította azt is, hogy „a Különbírósnak és a Legfelsőbb Bíróság Különtanácsának világos jogi hátterük volt a különbírósról szóló törvényben” (135. §), „a Különbírósnak joghatósága és illetékessége a panaszos ügyében a jogszabály érvényesülése révén állt be, és – ellentétben a panaszos állításával – külön igazságszolgáltatási döntés nélkül”. (137. §) „Ez az összes jogorvoslati lehetőség és az egész eljárás az általános eljárási szabályokon nyugodott, különleges szabályok vagy korlátozások nélkül.” (148. §) Az Alkotmánybíróság mindezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a Bíróság azért elégedett meg a Fruni kontra Szlovákia ügyben az elfogultsági kifogás intézményével, mivel minden vonatkozásban a jogszabályok mechanikus érvényesülése alapján, diszkrécionális döntések nélkül állt be az illetékesség, különleges szabályok nélkül.

Tekintettel arra, hogy a Be. érintett rendelkezései éppen hogy jelentős mozgásszabadságot biztosítanak, diszkrécionális elemek jelennek meg az eljárás egyik résztvevőjét, az ügyészséget és a legfőbb ügyészt privilegizálva, és maga az eljárás számos különleges szabály bevezetésére épül, mindez összességében annyira eltér a Fruni kontra Szlovákia ügy sajátosságaitól, hogy az Alkotmánybíróság arra kellett, hogy következtessen: az elfogultsági kifogás intézménye a Be. érintett rendelkezése vonatkozásában önmagában nem tudja garantálni az Egyezményvel való összhangot.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részlet-szabály betartása mellett lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.]. Az Alkotmánybíróság döntéseiben esetről esetre határozta meg a tisztességes eljárás által megkövetelt konkrét ismérveket. Kiemelte, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye [14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108.; 15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH 2002, 116, 118–120.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 211.; 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 256.].

A tisztességes eljárás egyik meghatározó eleme a fegyverek egyenlősége, amely a büntetőeljárásban azt biztosítja, hogy a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye és alkalma legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhasson és állást foglalhasson. A fegyverek egyenlősége nem minden esetben jelenti a vád és a védelem jogosítványainak teljes azonosságát, de mindenképpen megkö-

veteli, hogy a védelem a váddal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen. Az Alkotmánybíróság több határozatában hangsúlyozta, hogy a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84–85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376–377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88–89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.]. A védelemhez való jogra vonatkozó alkotmánybírósági határozatok hangsúlyozták, hogy az Alkotmány rendelkezéseinek csak a működésében eredményes védelemhez való jog felel meg, mely csak az elkerülhetetlenül szükséges és arányos mértékben, a lényeges tartalmat illetően pedig egyáltalán nem korlátozható [8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42, 44.; 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 93–94.]. Mivel a fegyverek egyenlőségéből az következik, hogy a vád és a védelem közel azonos lehetőségekkel rendelkezzen az eljárásban, ezért a vád számára biztosított többlet jogosítvány sérti a fegyverek egyenlőségének elvét. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megjegyzi: az eljáró bíróság ügyészség általi kiválasztása alkalmas a hatékony védelemhez való jog [Alkotmány 57. § (3) bekezdése] megnehezítésére, esetleg ellehetetlenítésére is.

Az Alkotmánybíróság – figyelemmel az említett Coëme kontra Belgium, DMD GROUP a.s. kontra Szlovákia stb. ügyekben hozott ítéletekben kifejtett elvi élő tételekre – úgy ítéli meg, hogy egy, az általános illetékességi szabályok szerint eljáró bíróság helyett egy adott ügycsoport ügyeinek egy másik bíróság illetékességébe történő áthelyezése csak abban az esetben egyeztethető össze az Egyezményvel, ha annak anyagi jogi és eljárásjogi szabályait, illetve előfeltételeit átlátható, előre rögzített, világos, objektív paraméterek felhasználásával rögzíti a törvényhozó, amely nem (vagy csak minimálisan) hagy teret a diszkrécionális jogkörnek, és ahol a tényleges döntés meghozatala a független, pártatlan bírósági rendszer saját intézményei révén történhet. Mivel a vizsgált rendelkezés ilyen elemeket nem tartalmaz, ezért az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésében foglalt követelményeknek, és mindenek előtt az ún. objektív tesztjének nem felel meg, és ezért nemzetközi jogba ütközik.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Be. 17. § (9) bekezdése az Alkotmány 57. § (1) és (3) bekezdésébe, valamint az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésébe is ütközik, ezért azt megsemmisítette. Az alkotmányellenesség és a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására tekintettel az Alkotmánybíróság a további vizsgálatot az eddigi gyakorlatát követve [31/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 133, 136.] mellőzte.

2. A Legfelsőbb Bíróság elnöke a Be. 96. § (1) bekezdése utolsó mondata alkotmányellenességének megállapítását az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében deklarált személyes adatok védelméhez való jog sérelme miatt kérte.

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a tanú adatai kezelésének szabályozása alkotmányosságával. Legutóbb a 104/2010. (VI. 10.) AB határozatában (ABH 2010, 562.) tartalmát tekintve a jelenlegi kérdéssel azonos szabályozás tárgyában döntött. Az akkor elbírált Be. 96. § (1) bekezdése a következőképpen rendelkezett: „A tanú, illetőleg az érdekében eljáró ügyvéd kérelmére vagy hivatalból elrendelhető, hogy a tanú személyi adatait [85. § (2) bek.] – a nevén kívül – az iratok között elkülönítve, zártan kezeljék. Kivételesen indokolt esetben a tanú nevének zárt kezelése is elrendelhető. Ezekben az esetekben a tanú zártan kezelt adatait csak az ügyben eljáró bíróság, az ügyész, illetve a nyomozó hatóság tekintheti meg”. Az adatok zárt kezelése mérlegeléstől függő elrendelését kifogásoló indítvánnyal összefüggésben mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy „az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében meghatározott, a személyes adatok védelméhez való jognak megfelelően a büntetőeljárásban a tanúnak – a tanúvédelmi rendszeren belül érvényesülő – információs önrendelkezési joga körébe tartozik, hogy személyi adatainak zárt kezelését kérje. Nincs olyan alkotmányos indok vagy cél, amely miatt a nyomozó hatóságot, az ügyészt, valamint a bíróságot fel kell arra jogosítani, hogy – vizsgálva a tanú fenyegetettségének objektív alapjait és mérlegelve a teljesíthetőséget – a kérelmet megtagadja” (ABH 2010, 562.). Az Alkotmánybíróság a Be. 96. § (1) bekezdését akkor – *pro futuro* hatállyal – megsemmisítette. A Be. jelenleg hatályos szabályozása – a 104/2010. (VI. 10.) AB határozatban (ABH 2010, 562.) foglaltakkal ellentétben – azonban ismét mérlegelés tárgyává tette a személyi adatok zárt kezelését.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi: „a tanúvédelem az állami büntető igény érvényesítésével összefüggésben kialakított intézményrendszer. A Be. (...) kötelezi a büntető ügyekben eljáró hatóságokat arra, hogy a tanút a törvényben meghatározottak szerinti védelemben részesítsék életének és testi épségének vagy személyes szabadságának védelme, valamint annak érdekében, hogy a tanú a vallomástételi kötelezettségének eleget tegyen és a vallomását megfélemlítés nélkül tegye meg. (...) [A] tanú törvényben meghatározott személyi adatainak (születési ideje és helye, anyja neve, lakóhelyének és tartózkodási helyének címe, a foglalkozása, a személyazonosító okmány száma, kivételesen a neve) zárt kezelése a tanúvédelmi rendszer első lépcsője. Lehetővé teszi a tanú érdekeinek védelmét úgy, hogy nem korlátozza a terhelt és a védő alapvető eljárási jogainak érvényesülését” [45/2009. (IV. 10.) AB határozat, ABH 2009, 324, 336–337.]

A jelen ügyben az Alkotmánybíróság a Be. hatályban lévő 96. § (1) bekezdésének utolsó mondatáról – mely megengedi a tanú, vagy az érdekében eljáró ügyvéd kérelmére elrendelt személyi adatok zárt kezelésének mellőzését – megállapította, hogy az az Alkotmány 59. § (1) bekezdését sérti. Az Alkotmánybíróság ismét hangsúlyozza: „nincs olyan alkotmányos alapjog, illetve alkotmányos cél, amelynek védelme, illetve elérése szükségessé tenné a tanú információs önrendelkezési jogának korlátozását, ak-

kor, ha (...) maga vagy az érdekében eljáró ügyvéd az adatok zárt kezelését kéri” [104/2010. (VI. 10.) AB határozat, ABH 2010, 562.]. Az alkotmányellenesnek ítélt rendelkezést az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

3. A Be. 195. § (1) és (2) bekezdése megváltoztatta a nyomozás során panasszal támadható határozatok körét. A korábbi szabályozástól eltérően, miszerint akire nézve a határozat rendelkezést tartalmazott panasszal élhetett, a hatályos Be. 195. § (1) bekezdése tételesen felsorolja a panasszal kifogásolható határozatokat. Nevezetesen: akire nézve az ügyész vagy a nyomozó hatóság feljelentés elutasításáról, a nyomozás részbeni mellőzéséről, felfüggesztéséről, illetve megszüntetéséről, kényszerintézkedés elrendeléséről (VIII. Fejezet), további vagyoni jogok vagy érdekek korlátozásáról, valamint vagyoni jellegű kötelezettségek megállapításáról hozott határozata közvetlen rendelkezést tartalmaz, a határozat ellen a közléstől számított nyolc napon belül panasszal élhet. A feljelentő pedig nem élhet panasszal a feljelentés elutasítása miatt, ha a bűncselekménynek nem sértette. A Legfelsőbb Bíróság elnöke szerint ez a szabályozás a jogorvoslati jog [Alkotmány 57. § (5) bekezdés] alkotmányellenes korlátozását eredményezi. A Legfelsőbb Bíróság elnökének megítélése, hogy ezen rendelkezések megfogalmazása nem felel meg a normavilágosság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] követelményének sem, mivel „nem világos, hogy pontosan mit takar” a „további vagyoni jogok vagy érdekek korlátozásáról, valamint vagyoni jellegű kötelezettségek megállapításáról hozott határozata” kitétel.

Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslati jog olyan alkotmányos alapjog, amely mindenkit megillet, akinek jogát, vagy jogos érdekét a bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés érinti. A jogorvoslati jog tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági döntésekre terjed ki. A jogorvoslati jog tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A jogorvoslati jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. A jogorvoslati jogot kizárólag a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében és azzal arányosan korlátozhatja – minősített többséggel – a törvényhozó [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454.; 513/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 731, 733–734.; 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109–110.; 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 186.; 24/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 237, 243–246.; 29/1999. (X. 6.) AB határozat, ABH 1999, 294, 297–298.]. Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a jogorvoslati lehetőség, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát [23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 186.]. A jogorvoslat fogalmi eleme az, hogy a döntés jogot vagy jogos érdeket sért [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 110.].

Az Alkotmánybíróságnak ezért elsőként azt kellett megvizsgálnia, hogy a panaszjog hatályos szabályozása eredményeként előfordulhat-e olyan „érdemi” sérelem, amellyel szemben nincs jogorvoslásra lehetőség. A korábban hatályos rendelkezések szerint – a Be.-ben foglalt kivétellel – mindenki panasszal élhetett, akire nézve az ügyész vagy a nyomozó hatóság határozata rendelkezést tartalmazott [Be. korábban hatályban volt 195. § (1) bekezdése], illetőleg akit az ügyész vagy a nyomozó hatóság intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása érintett [Be. korábban hatályban volt 196. § (1) bekezdése]. A módosítás eredményeként elsősorban az élhet panasszal, akire nézve az ügyész vagy a nyomozó hatóság feljelentés elutasításáról, a nyomozás részbeni mellőzéséről, felfüggesztéséről, illetve megszüntetéséről, kényszerintézkedés elrendeléséről (VIII. Fejezet), további vagyoni jogok vagy érdekek korlátozásáról, valamint vagyoni jellegű kötelezettségek megállapításáról hozott határozata közvetlen rendelkezést tartalmaz [Be. 195. § (1) bekezdés], illetőleg akinek az ügyész vagy a nyomozó hatóság intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása a jogait vagy érdekeit közvetlenül sérti [Be. 196. § (1) bekezdése]. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a hatályos szabályozás – bár egyértelműen szűkíti a nyomozás során hozott határozatokkal szemben benyújtható panaszok körét – változatlanul biztosítja, hogy akinek jogát, vagy jogos érdekét érdemben érinti a nyomozó hatóság határozata, intézkedése, vagy ennek elmulasztása, panasszal élhessen. Erre tekintettel az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében deklarált jogorvoslati jog sérelmét nem állapította meg.

Hasonlóképpen nem találta megalapozottnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból következő normavilágosság követelményének megsértését. Az Alkotmánybíróság már a 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában elvi élel mutatott rá arra, hogy „a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon”. Már ebben a határozatában kimondta, hogy a jogszabályi „rendelkezés bizonytalansága azonban a törvény alkalmazása során feloldható” (ABH 1992, 135, 142.). A jelen ügyben az Alkotmánybíróság hasonló következtetésre jutott „a további vagyoni jogok vagy érdekek korlátozásáról, valamint vagyoni jellegű kötelezettségek megállapításáról hozott határozat” kifejezéseket illetően, ezért az indítványt elutasította.

4. A Be. 209. § (1) bekezdésének kiegészítése a nyomozási bíró számára azt a többlet kötelezettséget fogalmazza meg, hogy „köteles figyelemmel lenni a nyomozó hatóság és az ügyész speciális, kizárólag a nyomozás során érvényesíthető nyomozástaktikai szempontjaira, így különösen arra, hogy a gyanúsított és a védő a nyomozás adatait, tényeit és bizonyítékait csak a nyomozásra irányadó szabályok alapján ismerhetik meg”. Az indítványozók szerint

mindez az eljárási funkciómegosztás elvét [Alkotmány 45. § (1) bekezdése, 51. § (2) bekezdése], a pártatlan bírósághoz való jogot és a fegyverek egyenlősége követelményét [Egyezmény 6. cikk (1) bekezdése, Alkotmány 57. § (1) bekezdése] sérti.

Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárás funkciómegosztás alkotmányossága kérdésével több alkalommal foglalkozott. A 14/2002. (III. 20.) AB határozatában kiemelte, hogy a hatalommegosztás elvéből következően a hatalmi ágak elválasztása alkotmányos szerkezetében a bírói hatalom függetlenségének kitüntetett szerepe van (ABH 2002, 101, 104.). A hatalommegosztás elvéből következik a bíróságnak az Alkotmány 45. § (1) bekezdésében meghatározott igazságszolgáltatási monopóliuma, amely végső soron az ítélezési tevékenység kizárólagosságában ölt testet. A büntető igazságszolgáltatás rendszerében a bíróságon kívül más szervezetek és személyek is részt vesznek. A részt vevő szervezetek (rendőrség, ügyészség, bíróság) a büntetőeljárás egyes szakaszaiban eltérő feladatok címzettjei, amelyeket a jogszabályi keretek között önállóan látnak el. A büntető igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó egyes funkciókat az Alkotmány is elkülöníti, s az ítélezési tevékenységen kívül az 51. § (2) bekezdésében nevesíti az ügyészség vádmonopóliumát, az 57. § (3) bekezdésében pedig a védelemhez való jogot. Az eljárási funkciómegosztás elve tehát közvetlenül az Alkotmányon alapszik. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a „vádrendszerű és kontradiktórius eljárás lényegéből fakadó követelmény, hogy az igazságszolgáltatás monopóliumával rendelkező bíróság és a közbírói hatalmat kizárólagosan birtokló ügyészség hatásköre, tevékenysége, mozgásteret egyaránt átlátható, kiszámítható legyen. (...) Az Alkotmány rendelkezéseiből az következik, hogy az ügyész közbírói monopóliumának éppúgy töretlennek kell lennie, mint ahogyan az ítélezésben a bírói függetlenséget és a pártatlanságot megtestesítő állásfoglalásnak kell kifejezésre jutnia” (ABH 2002, 101, 113.).

Az Alkotmánybíróság a legfőbb ügyész és az ügyészség alkotmányos jogállását, közjogi helyzetét a 3/2004. (II. 17.) AB határozatban értelmezte. A határozat szerint az ügyészség – szemben a bíróságokkal – nem önálló hatalmi ág, de önálló alkotmányos szervezet (ABH 2004, 48, 58.). Az ügyészség alkotmányos feladatai közé tartozik – többek között – a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogainak a védelme; az alkotmányos rendet, az ország biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető cselekmények üldözése; a törvényesség védelme. Az ügyészség képviseli a vádat a bírósági eljárásban, felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett, és meghatározott jogok illetik meg a nyomozással összefüggésben. A 42/2005. (XI. 14.) AB határozat pedig – egyebek mellett – megállapította: a hatalmi ágak elválasztására és a büntető hatalomra vonatkozó alkotmányos követelményekből és garanciákból egyértelműen következik, hogy a közbírói jog gyakorló állami szervezetek csak az Alkotmány és az Alkotmányon alapuló szervezeti és eljárási-

végrehajtási törvények kifejezett felhatalmazása és feladatkielölése alapján vehetnek részt a büntető felelősségre vonás folyamatában (ABH 2005, 504, 517–518.).

A nyomozási bíróval összefüggésben kiemelte az Alkotmánybíróság, hogy az eljárás funkciók megosztása elvének „nem mond ellent, hogy a bíróságnak már a nyomozás és a vádemelés szakaszában is van feladata. A nyomozási bíró, illetve a vádemelést megelőző eljárásban közreműködő magasabb szintű bíróságok feladat- és hatáskörének egy része az alkotmányos alapjogok védelmét biztosítja a vádemelést megelőző eljárási szakaszban” [62/2006. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2006, 697, 714.]. Mindez nem érinti a nyomozási bírónak az ítélezésben betöltött szerepét.

Az Alkotmánybíróság a Be. 209. § (1) bekezdésének vizsgálata során figyelemmel volt a pártatlan bírósághoz való jog, illetőleg a pártatlanság látszata sérelméről fentebb kifejtett álláspontjára is. A 72/2009. (VII. 10.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a Bíróság – objektív tesztel kapcsolatos – gyakorlatából levonta azt a következtetést, hogy „az eljárás során a bíró által ellátott funkciók vizsgálata alapvető kérdés. A funkcióhalmazódás, vagyis azon eset, amikor a bíró ítélezésen kívüli, a vizsgálattal vagy a váddal kapcsolatos feladatokat is ellát, a Bíróság szerint jogos kételyeket ébreszt a pártatlanságával kapcsolatban. Alapvető kérdés, hogy a bíró, aki a felek felett áll, a felektől különüljön el. (...) A vád és az ítélezés feladatainak egy eljáráson belül azonos személy által történő ellátása önmagában alkalmas a bíró pártatlanságának megkérdőjelezésére, függetlenül attól, hogy milyen személyes magatartást tanúsított. (Eur. Court H. R., Case of De Cubber v. Belgium, Ser. A-86.; Eur. Court H. R., Case of Piersack v. Belgium, Ser. A-53.) (...) Mindebből az következik, hogy az ügyészség és a bíróság feladatainak elkülönítése nem pusztán a vádemelés-vádképviselet szabályainak formális betartását jelenti, hanem súlyozott szerepe van a vád tartalmi értelemben vett törvényessége szempontjából is” (ABH 2009, 715, 720.).

A nyomozási bíró intézményének hazai bevezetésekor a jogalkotó nem az angolszász megoldást (ahol a nyomozási bíró tulajdonképpen a nyomozásban is résztvevő intézmény), hanem a hazai jogi hagyományoknak megfelelően a kontinentális megoldást (ahol a nyomozási bíró fő funkciója az eljárási garanciák érvényre juttatása és ennek keretében az alapjogvédelem) tette magáévá. A nyomozási bíró hatáskörébe utalt feladatok elsődlegesen a büntetőeljárás, különösen a bizonyítás tisztaságának biztosítását célozzák, s ezt garantálja a bírói pártatlanság és elfogulatlanság. Amennyiben a nyomozási bíró „köteles figyelemmel lenni a nyomozó hatóság és az ügyész speciális, kizárólag a nyomozás során érvényesíthető nyomozástaktikai szempontjaira, így különösen arra, hogy a gyanúsított és a védő a nyomozás adatait, tényeit és bizonyítékait csak a nyomozásra irányadó szabályok alapján ismerhetik meg”, nyilvánvaló, hogy elveszíti annak a pártatlanságnak nemcsak a látszatát, de magát a tényét, ami ahhoz kell, hogy független bíróként hozhasson döntést a terhelt fogvatartásának jog-

szerűségéről, az Egyezmény 5. cikk (3) bekezdésének értelmében. Ez akkor is igaz, ha a kérdéses fordulat *expressis verbis* csak az adat-, tény- és bizonyítékismertetést említi: megfogalmazásából azonban egyértelműen kitűnik, hogy ez az utalás exemplifikatív jellegű, ezért a nyomozati bírónak ez a kötelezettsége eleve árnyat vet az intézménynek a függetlenségére (lásd egyebekben az objektív teszt kapcsán fentebb kifejtetteket).

Ahogy a Bíróság rámutatott, akkor teljesülnek – ebben az összefüggésben – az Egyezmény 5. cikk 3. bekezdésének a követelményei, ha a bíró, illetve a bírói hatáskörrel felruházott személy meghallgatja az őrizetbe vettet, és ha „köteles megvizsgálni azokat a körülményeket, amelyek a fogvatartása mellett vagy ellene szólnak, dönteni azokról az okokról, amelyek igazolják, és ezek híján dönteni a szabadon bocsátásról. (Schiesser kontra Svájc, 1979. december 4., 31. §) [Az ezt megerősítő tézisekre lásd például: Assenov kontra Bulgária, 1998. október 28.; 146–149. §; McKay kontra Egyesült Királyság; Medvedev és mások kontra Franciaország (Nagykamara), 119. és 124. §; Moulin kontra Franciaország, 57–58. §]

Következésképpen tehát – a kérdéses fordulat alkotmányossági elfogadásának *sine qua non* következményeként – újra kellene építeni a személyi szabadságot elvonó vagy korlátozó kényszerintézkedések elrendelése, az előzetes letartóztatás vagy házi őrizet meghosszabbítása során felvetődő *habeas corpus* természetű eljárások strukturáját.

Az Alkotmánybíróság rámutat továbbá arra is, hogy ha a nyomozási bíró bizonyos anyagokba a védőt nem engedi betekinteni, az a *habeas corpus* eljárásokban más szempontból is sértheti az Egyezmény követelményeit. Ahogy arra a Bíróság a Nikolova kontra Bulgária ügyben 1999. március 25-én hozott ítéletében összefoglalóan rámutatott: „Nem lehet szó a fegyverek egyenlőségéről akkor, amikor egy ügyvéd nem tekinthet bele a nyomozási dossziéba azokba a dokumentumaiba, amelyek vizsgálata elengedhetetlen abból a szempontból, hogy hatékonyan vitathassa védence fogvatartásának jogszerűségét [lásd ebben az összefüggésben a Lamy kontra Belgium ügyben 1989. március 30-án hozott ítélet (...) 29. §-át]” (58. §)

Minderre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Be. 209. § (1) bekezdésének az a kiegészítése, amelynek értelmében a nyomozási bíró az ítélezésen kívül a váddal (nyomozással) kapcsolatos feladatokat is ellát, sérti az eljárási funkciómegosztás alkotmányi elvét és a pártatlan bírósághoz való jogot, ezért az Alkotmánybíróság a támadott szöveget az Alkotmány 45. § (1) bekezdése és az 51. § (2) bekezdése, továbbá az Alkotmány 57. § (1) bekezdése és az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésének megsértése miatt megsemmisítette. Az alkotmányellenesség és a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására tekintettel az Alkotmánybíróság a további vizsgálatot az eddigi gyakorlatát követve [31/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 133, 136.] mellőzte.

5. A Legfelsőbb Bíróság elnöke a tisztességes eljárás elvének [Egyezmény 6. cikk (1) bekezdés, Alkotmány 57. §

(1) bekezdés] és a védelemhez való jognak [Egyezmény 6. cikk (3) bekezdés c) pont, Alkotmány 57. § (3) bekezdés] a sérelmét látja a Be. 532. § (1) bekezdésében, mely lehetővé teszi, hogy ha a terhelt külföldön ismert helyen tartózkodik, az ügyész a vádiratban indítványozhatja, a tárgyalást a vádlott távollétében tartsák meg.

Az Alkotmánybíróság az ismeretlen helyen tartózkodó terhelt távollétében történő büntetőeljárás lefolytatásának alkotmányosságát a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában (ABH 2004, 241.) vizsgálta, és megállapította, hogy a terhelt távollétében történő kivételes eljárás csak akkor egyeztethető össze az Egyezménnyel és az Alkotmánnyal, ha megalapozottan lehet következtetni a terhelt rosszhiszemű, az igazságszolgáltatás elkerülését célzó magatartására, és az eljárás megindítására önmagában nem elég a terhelt felkutatására tett intézkedések sikertelensége. Az Alkotmánybíróság ebben a hivatkozott határozatában abból indult ki, hogy „önmagában a terhelt távollétében történő eljárás és határozathozatal lehetősége – mint jogintézmény – nem alkotmányellenes”, de a szabályozásnak meg kell felelnie a büntetőjoggal szemben támasztott garanciális követelményeknek. A Legfelsőbb Bíróság elnöke által is hivatkozott, a „tisztességes eljáráshoz és a védelemhez való jogból (...) az következik, hogy a büntető hatóságok csak akkor lehetnek feljogosítva az ilyen eljárásra, ha olyan adatok birtokában vannak, amelyekből megalapozottan lehet következtetni a terhelt rosszhiszemű, az igazságszolgáltatás elkerülését célzó magatartására” (ABH 2004, 241, 259.).

Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában részletesen kifejtett álláspontjának a jelen ügyre is irányadó megállapításait az alábbiak szerint foglalta össze. „A büntető igazságszolgáltatás állami monopóliumából a büntető igény érvényesítésének kötelezettsége következik. Ez az alkotmányos kötelezettség indokolja, hogy az állami büntető hatalmat gyakorló szervek hatékony eszközöket kapjanak feladataik teljesítéséhez, még ha ezek az eszközök, lényegüket tekintve, súlyosan jogkorlátozóak is. (...) Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az államnak a társadalommal szembeni alkotmányos kötelezettsége a büntető igény késedelem nélküli érvényesítése. Az Alkotmány nem rendelkezik kifejezetten a büntető igény ésszerű időn belül való elbírálásának követelményeiről. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárás egyszerűsítését szolgáló jogintézmények (büntető parancs, eljárási szabálysértés miatti korlátozott hatályon kívül helyezés) alkotmányossági vizsgálata kapcsán azonban megfogalmazta, hogy a büntetőeljárás szabályozásával szemben a jogállamiság normatív tartalmából és a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjogból levezethető alkotmányos követelmény az állami büntető igény megfelelő időn belüli érvényesítése és elbírálása. Ezekben a döntésekben hangsúlyt kapott az a tapasztalat, hogy a büntető igény elbírálásának elhúzódása károsan befolyásolja a büntető igazságszolgáltatás működését és tekintélyét. A büntetőeljárás késedelme jelentősen megnehezíti a bűncselekmény elkövetésének és az elkövető kilétének bizonyítását, kedvezőtlen

hatással van a sértett jogaira és érdekeire, továbbá arra a nemkívánatos következményre vezet, hogy időben igen távolra kerül egymástól a bűncselekmény elkövetése és a büntetés megállapítása. (...) Az Alkotmánybíróság (...) további két szempontot is figyelembe vett. Egyrészt a társadalomnak a bűnözéssel szembeni védelme megköveteli annak számításba vételét, hogy az Európai Unióhoz történő csatlakozással a határok átjárhatósága, az emberek térbeli mobilitásának megnövekedése nagymértékben fokozza a büntető felelősségre vonás alóli kibúvás lehetőségét. Másrészt a bűnözéssel szembeni nemzetközi együttműködés növekvő intenzitása – megeremtvé a büntető ítéletek kölcsönös elismerésének és végrehajtásának feltételeit – kifejezetten értelmet ad az olyan büntetőeljárásnak, amely a terhelt kézrekerítésének időleges sikertelensége esetén is késedelem nélkül bírósági ítéletben állapítja meg a büntető felelősség ténybeli és jogi alapjait, valamint – bűnösség esetén – a bűncselekmény jogkövetkezményeit.

A büntető igény érvényesítésének alapvető feltétele, ezért a büntető hatalmat gyakorló szerveknek alkotmányos kötelezettsége a terhelt személyének megállapítása és holtilétének felkutatása. Az Alkotmánybíróság több határozatában következetesen képviselte azt az álláspontot, hogy a büntető igény érvényesítésének kockázata az államot terheli. (...) Ez a kockázatelosztás az ártatlanság vélelmének alkotmányos garanciája. (...) Ezekből az alkotmányos tételekből azonban nem következik, hogy az alkotmányos büntetőjog garanciarendszere teljesen kizárja az olyan eljárási megoldásokat, amelyek a bűnüldözés sikertelensége állami kockázatának csökkentését szolgálják. (...) A jogállamiság normatív tartalma, valamint az alkotmányos büntetőjog garanciális követelményei ugyanakkor megkívánják, hogy az állam a távollevő terhelttel szembeni büntető igény érvényesítésére olyan szabályokat alkosson, amelyek egyensúlyt teremtenek a terhelt alkotmányos jogainak védelme és a büntető igazságszolgáltatás megfelelő működésével kapcsolatos társadalmi elvárások között. (...) A terhelt távollétében folytatott eljárás tisztességességét biztosító részgaranciák között felértékelődnek azok – az ügyészség alkotmányos szerepén alapuló – törvényi rendelkezések is, amelyek az ügyészt a közzvádlói funkcióban is kötelezik a terhelt érdekeinek védelmére. Ebben az eljárásban különös jelentőséget kap az ügyész jogállásának kötelező objektivitása: kötelezettsége a terheltet mentő, a büntetőjogi felelősséget enyhítő körülmények figyelembevételére is [Be. 28. § (1) bekezdés], indítványozási joga a vádlott felmentésére [Be. 315. § (3) bekezdés], fellebbezési joga a vádlott javára [Be. 324. §]. Mindazonáltal ahhoz, hogy az eljárás tisztességes minősége megmaradjon, továbbá a védelem jogának szükségképpen – a büntető igény érvényesítésének alkotmányos kötelezettsége által indokolt – korlátozása pedig arányos legyen, a terhelt távollétében történő eljárás szabályaiban a kivételesség és az átmenetiség követelményeinek kell érvényesülniük” (ABH 2004, 241, 253–263.).

A Bíróság gyakorlatából az Alkotmánybíróság kiemeli: „az igaz, hogy a terhelt távollétében lefolytatott eljárás ön-

magában nem összeegyeztethetetlen az Egyezményvel, amennyiben a [terhelt] később el tudja érni, hogy egy bíróság ismét döntsön, miután meghallgatta [a terheltet] a vádnak úgy a ténybeli, mint a jogi megalapozottságáról” (Krombach kontra Franciaország, 2001. február 13., 85. §). „Senki sem vitatta, hogy a vádlott jelenléte a büntető tárgyaláson kulcsfontosságú, egyrészt a meghallgatáshoz való jog miatt, másrészt pedig annak szükségessége miatt, hogy ellenőrizzék állításait, szembesítsék azt az áldozat által mondottakkal, akinek, valamint a tanúknak az érdekeit védeni kell” (Krombach kontra Franciaország, 86. §).

„A Bíróság véleménye szerint az *in contumaciam* ítélet végrehajtásának elrendelése a védelem jogainak tényleges gyakorlására csak abban a hipotézisben hat ki, ha az érintettet letartóztatják. Ebben az esetben a hatóságoknak pozitív kötelezettségük áll fenn arra nézve, hogy ajánlják fel a vádlottnak az ügy újbóli vizsgálatát, teljes egészében és az ő jelenlétében. Ezzel ellentétben azonban arról nem lehet szó, hogy arra kötelezzenek egy vádlottat, hogy előbb vonuljon börtönbe azért, hogy utóbb sor kerülhessen ügyének az Egyezmény 6. cikknek megfelelő feltételek közötti újratárgyalására. Ez valójában azt jelentené, hogy a méltányos tárgyaláshoz való jogot az egyén testi szabadságának feladásához, mint egyfajta biztosítékhoz kötnénk” (Krombach kontra Franciaország, 87. §).

A Bíróság azonban arra is rámutatott – ahogyan erre a Legfelsőbb Bíróság elnöke is hivatkozott – hogy az *in absentia* eljárás jogszerűségének előfeltétele, hogy az illető tudatosan vonja ki magát az igazságszolgáltatás alól vagy pedig, ha egyértelműen lemondott a tárgyaláson való részvételi jogáról (Sejdovic kontra Olaszország, 2006. március 1., 105. §).

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a Be. támadott rendelkezése csak abban az esetben egyeztethető össze az Egyezményvel, ha a külföldön ismert helyen tartózkodó terhelt szökésben van, azaz tudatosan vonja ki magát az igazságszolgáltatás alól, illetve, ha egyértelműen lemondott a tárgyaláson való részvételi jogáról, és ha a szökésben lévő terhelt ellen távollétében kimondott ítélettel szemben perújításnak van helye, elfogatása esetén. Mivel a hatályos szabályozás a kivételességet és átmenetiséget nem biztosítja, és az Alkotmánybíróság az idézett 14/2004. (V. 7.) AB határozatában (ABH 2004, 241.) sem tekintette a perújítást önmagában elegendő garanciának, ezért a jelen ügyben az Alkotmány 57. § (1) és (3) bekezdése, valamint az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdése és a (3) bekezdés c) pontjának megsértése miatt a Be. 532. § (1) bekezdését megsemmisítette.

6. A Be. 544/C. §-a kimondja, hogy a kiemelt jelentőségű ügyekben az eljárást soron kívül kell lefolytatni, és ezt a soronkívüliséget az eljárás minden résztvevője a saját eszközeivel köteles biztosítani. Az indítványozó ezt a terheltre és a védőre is vonatkozó előírást, az eljárási feladatok megosztása és a tisztességes eljárás alkotmányos elveivel látja ellentétesnek.

A Be. módosításának egyik kifejezett jogalkotói szándéka „a hatékony, gyors, az igazság szolgáltatására törekvő jogrendszer”, illetőleg „mind a polgári, mind a büntető eljárásokban a nagy súlyú, kiemelt vagyoni értéket érintő és a társadalom által nagy figyelemmel kísért ügyek hatékony, belátható időben lezárható, jogszerű elbírálása” volt. Ez a jogalkotói szándék látható a Be. 554/C. §-ában is. Az Alkotmánybíróság szerint ez a rendelkezés pusztán célkitűzés, mivel semmiféle konkrét feladat, határidő, szankció stb. nem kapcsolódik hozzá. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Be. 554/C. §-a és az Alkotmány 57. § (1) bekezdése között nincsen alkotmányjogi szempontból értékelhető közvetlen összefüggés. Az érdemi összefüggés hiánya pedig az indítvány elutasítását eredményezi [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 267.; 2043/B/1991. AB határozat, 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.]

7. A Be. 554/G. §-a értelmében a kiemelt jelentőségű ügyben elrendelt őrizet legfeljebb százhusz óráig tarthat. Az őrizet első negyvennyolc órájában a terhelt és a védő érintkezése a konkrét ügy egyedi körülményei alapján az ügyész intézkedésére megtiltható. Ezen intézkedés ellen jogorvoslatnak nincs helye. Az indítványozók szerint ezek a rendelkezések egyértelműen sértik mind az Egyezmény, mind az Alkotmány rendelkezéseit és ellentétben állnak a Bíróság gyakorlatával is. Az egyik indítványozó a kiemelt bűncselekmények eltérő szabályozását az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt diszkrimináció tilalmába ütköztet is tartotta.

7.1. A beadványozók szerint az Egyezmény 5. cikk (3) bekezdésében és az Alkotmány 55. § (2) bekezdésében megfogalmazott, a haladéktalanul bíró elé állítás, illetőleg a lehető legrövidebb időn belüli szabadon, vagy bíró elé bocsátás követelményeinek nem tesz eleget, ha az őrizet százhusz óráig is tarthat. Az Alkotmánybíróság számos határozatában több szempontból is foglalkozott a személyi szabadság korlátozásának alkotmányosságával. A 65/2003. (XII. 18.) AB határozatában (ABH 2003, 707.) összefoglalta a személyi szabadság korlátozásának leggyakoribb formáit. Többségük a büntetőeljárás lefolytatásához kötődik: büntető anyagi jogi szankcióként (szabadságvesztés, kényszergyógykezelés) vagy büntetőeljárás kényszercselekményként (őrizetbe vétel, előzetes letartóztatás, ideiglenes kényszergyógykezelés, lakhelyelhagyási tilalom, házi őrizet) jelennek meg. A büntetőeljárás kivül más eljárásokban is sor kerül a személyi szabadság alapjogának korlátozására, így különösen az idegenrendészet, a szabálysértési eljárás, az egészségügyi és a rendészeti igazgatás egyes területein (ABH 2003, 707, 716.). Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint valamely alapjog lényeges tartalmát az a korlátozás sérti, amely – valamely más alapvető jog vagy alkotmányos cél érdekében – nem elkerülhetetlenül szükséges, továbbá, ha szükséges is, de a korlátozás által okozott jogsérelem az elérni ki-

vánt célhoz képest aránytalan [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 98–99.]. A szabadságelvonás alkotmányossága megítélésében meghatározó jelentőségű a szabadságelvonás időtartamának mértéke, annak indokoltsága, a szabadságelvonással érintett személy megfelelő körülményeinek és az őt megillető jogok gyakorlásának biztosítása, valamint a jogtalan szabadságelvonás esetére nyújtott jogorvoslati jog és egyéb jogkövetkezmények meghatározása és azok megfelelősége. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtett álláspontja szerint a személyi szabadság korlátozásának tartalmaznia kell a korlátozás okát, továbbá meg kell határoznia az adott korlátozási formának megfelelő eljárást.

A büntető ügyekben a személyes szabadság korlátozása nem vitathatóan szükséges lehet az állam büntető igényének érvényesítéséhez. A korlátozás arányossága viszont kizárólag esetről esetre állapítható meg. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a százhusz órás őrizet megfelel-e a fenti előírásoknak, különös tekintettel arra, hogy ebben az esetben még a védővel való érintkezés is megtiltható – jogorvoslati lehetőség nélkül – negyvennyolc óráig. Az Egyezmény és az Alkotmány az őrizet elfogadható mértékét a „haladéktalanul”, illetve a „lehető legrövidebb időn belül” kifejezésekkel írja körül. A Legfelsőbb Bíróság elnöke az indítványában hivatkozott arra, hogy a Bíróság az Egyezmény értelmezése során esetenként ítéli meg, hogy „a bíróság elé állításra valóban a lehető leghamarabb került-e sor” és bár pontos mértéket e tekintetben nem állapított meg, „az irányadó felső határát” négy napban, vagyis kilencvenhat órában szabta meg.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a Brogan és mások kontra Egyesült Királyság ügyben 1988. november 29-én hozott ítéletében a Bíróság nem tette magáévá a(z Emberi Jogok Európai) Bizottság(ának) álláspontját, amikor az a saját gyakorlatát úgy foglalta össze, hogy rendes büncselekmények esetében négy nap, kivételes ügyekben öt nap is összeegyeztethető a haladéktalanság követelményeivel (57. §). A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy „amikor a »haladéktalanság« fogalmát értelmezik és alkalmazzák, akkor csak nagyon kis mértékben lehet rugalmasságot tanúsítani. (Lásd 59. §) A Bíróság szemében még a vitatott négy időszak közül a legrövidebb, nevezetesen McFadden négy napig és hat óráig történő fogvatartása is túlment azokon a szigorú határidőkön, amelyeket az 5. cikk (3) bekezdése még megenged. Elfogadhatatlan mértékben szélesítenénk ki a haladéktalanság nyilvánvaló jelentését, ha a jelen ügy jellemzőit olyan súllyal vennénk figyelembe, mely így elegendő ahhoz, hogy igazolhasson egy ilyen hosszú fogvatartást, anélkül, hogy az illető bíró vagy bírói hatáskörrel felruházott más tisztviselő előtt megjelenhetne. (...) Az a vitathatatlan tény, hogy a kérdéses szabadság megvonásokat legitim cél inspirálta, jelesül, hogy védjék a közösséget, mint egészét a terrorizmussal szemben, az nem elegendő az 5. cikk (3) bekezdés pontos követelményei tiszteletben tartásának biztosításához” (62. §). Ha tehát a százkét órás – bírói kontroll nélküli – fogvatartást még a terrorizmus elleni harc összefüggéseivel

ben sem tudta elfogadni a Bíróság, úgy nyilvánvalóan százhusz órát sem fog elfogadni a terrorizmus, és *a fortiori* nem fog a terrorizmus veszélyességét el nem érő büncselekmények esetén.

Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a Brogan és mások kontra Egyesült Királyság ügyben kifejtettekhez a Bíróság azóta is ragaszkodott, azt irányadónak tekintette.

Az Alkotmánybíróság ebből kiindulva a Be. 554/G. § első mondatát illetően megállapította, hogy az nem tesz eleget sem az Egyezmény, sem a Bíróság gyakorlatából levont követelményeknek, sem az Alkotmány felhívott rendelkezéseinek, több okból. Egyrészt, mert a kirívóan hosszú ideig tartó őrizetbe vétel teljes mértékben az eljáró ügyész belátására van bízva, továbbá az elrendelésével szemben nincs semmilyen biztosíték, illetőleg garancia. „A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban sérelmet szenved a jogbiztonság. A jogállamiságból, ezen belül a jogbiztonságból következő követelmény, hogy a jogalkotó az eljárási szereplők jogait és kötelezettségeit hatékony biztosítékok mellett szabályozza. (...) Az Alkotmánybíróság már működése kezdetén rögzítette: »A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket« (...)» [62/2006. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2006, 697, 710.]. Mindez az Alkotmánybíróság szerint aránytalanul korlátozza a személyes szabadsághoz való alapjogot. Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes rendelkezést megsemmisítette és erre tekintettel a további vizsgálatot az eddigi gyakorlatát követve [31/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 133, 136.] mellőzte.

7.2. Az indítványozók a védővel való kapcsolatfelvétel negyvennyolc órás – jogorvoslati lehetősége nélküli – megtiltását a védelemhez való [Egyezmény 6. cikk (3) bekezdés c) pont, Alkotmány 57. § (3) bekezdés], a tisztességes eljáráshoz fűződő [Egyezmény 6. cikk (3) bekezdés b) pont] és a jogorvoslathoz való [Alkotmány 57. § (5) bekezdés] jogok sérelme miatt kifogásolták. Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja, hogy az Alkotmány 57. § (3) bekezdése szerint a büntetőeljárás alá vont személyeket az eljárás minden szakaszában megilleti a védelem joga. A védelemhez való alkotmányos alapjog elsősorban a büntetőeljárás alá vont személy saját eljárási jogosítványaiiban és a védő igénybevételéhez való jogban, másrészt a védő jogállásában realizálódik. A védelemhez való jog, így a védelem funkciójának ellátása garanciális jelentőségű a büntetőjogi felelősség kérdésében hozott jogerős döntésig, amelynek meg kell felelnie az anyagi igazság jogállami követelményének (1320/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 683, 685.). Az Alkotmánybíróság a védelemhez való joggal összefüggésben hangsúlyozta, hogy a védelemhez való jog csak az elkerülhetetlenül szükséges és arányos mértékben, a lényeges tartalmat illetően pedig egyáltalán nem korlátozható [8/1990. (IV. 23.)

AB határozat, ABH 1990, 42, 44.; 22/1994. (IX. 8.) AB határozat, ABH 1994, 127, 130.; 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91.]. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Be. 554/G. § második mondatával teljes mértékben az ügyész diszkrecionális jogkörébe utalt, a védelemhez való alkotmányos alapjogot korlátozó döntés, valamint az ez elleni jogorvoslat kizárása a Be. 554/G. § harmadik mondatában, a védelemhez való jog lényeges tartalmát korlátozza, ekként alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság utal a Bíróságnak a védelemhez való jogra és a védővel való intézkedésre vonatkozó joggyakorlatának a jelen ügy összefüggéseiben legfontosabbnak tekinthető elemeire, a legújabb joggyakorlatra figyelemmel, melyben komoly szerepet játszik a Salduz kontra Törökország ügyben hozott 2007. április 26-i ítéletének és a 2008. november 27-én már a Nagykararásban hozott ítéletének az értelmezése.

A Salduz kontra Törökország nagykararai ítéletből az Alkotmánybíróság az alábbi §-okat emeli ki, kihagyva a Bíróság hivatkozásait saját korábbi „precedens”-eire:

„50. A Bíróság emlékeztet arra, hogy még ha a 6. cikknek az is az alapvető hivatása a büntetőjogban, hogy biztosítsa a méltányos eljárást egy illetékes »bíróság« előtt, amely dönt a felhozott »büntetőjogi vádak megalapozottságát« illetően, ebből nem következik, hogy érdektelenséget mutatna a bírósági eljárás előtti fázisokat illetően. Így a 6. cikk – különösen annak 3. §-a – szerepet játszhat az alapügyben eljáró bíróhoz fordulás előtt is, ha – és abban a mértékben, amennyiben – félt, hogy eredeti figyelmen kívül hagyása az eljárás méltányosságán súlyos csorbát ejtene. (...)”

„52. Egy tagállami jogalkotás a rendőrségi kihallgatás kezdeti szakaszában a terhelt magatartásához olyan következményeket kapcsolhat, amelyek meghatározóak az egész későbbi büntető eljárásban a védelem kilátásait illetően. Ilyen esetben, a 6. cikk alapvetően azt követeli, hogy a terhelt részesülhessen ügyvédi segítségben a rendőrségi eljárás első stádiumaitól kezdve. Ez a jog, amelyet az Egyezmény nem mond ugyan ki kifejezetten, mindazonáltal korlátozások alá vethető, érvényes indokok alapján. Ebből következik tehát, hogy minden egyes esetben, amikor dönteni kell arról, hogy a vitatott korlátozás igazolható-e, és ha igen, úgy az eljárás egészének fényében nézve, megfosztotta-e vagy sem a vádlottat a méltányos eljárástól, hiszen még egy igazolható cél is járhat ilyen hatással bizonyos körülmények között. (...)”

„54. A Bíróság hangsúlyozza a nyomozati szak jelentőségét a tárgyalás előkészítésében, abban a mértékben, amennyiben az ebben a fázisban összegyűjtött bizonyítékok meghatározzák azt a keretet, amelyben a tárgyalás során a felrótt bűncselekményt vizsgálják. (...) Ezzel párhuzamosan, a vádlott gyakran rendkívül sebezhető helyzetben van az eljárás ezen szakaszában, amelyet csak fokoz az a tény, hogy a büntetőeljárás joga egyre komplexebbé válik, különösen ami a bizonyítékok összegyűjtésére és felhasználására vonatkozó szabályokat illeti. A legtöbb esetben ezt a sebezhetőséget nem lehet adekvát módon

másként kompenzálni, mint egy ügyvéd segítségével, akinek a feladata jelesül abban áll, hogy lépjen fel azért, hogy tartsák tisztelgetben a vádlott jogát, hogy ne tegyen vallo-mást önmaga ellen. Ez a jog azt feltételezi, hogy egy büntető ügyben, a vádhatóság törekedjen arra, hogy álláspont-ját úgy alapozza meg, hogy nem folyamodik erőszakkal vagy nyomásgyakorlással, a vádlott akarata ellenére megszerzett bizonyítékokhoz. (...) Az ügyvéddel való azonnali kapcsolatfelvétel részét képezi azoknak az eljárási garanciáknak, amelyekre a Bíróság különösen figyel, amikor megvizsgálja, vajon egy eljárás lerontotta-e vagy sem annak a jognak a lényegét, hogy senki sem köteles hozzájárulni önmaga megvádolásához. (...)”

„55. E feltételek között a Bíróság úgy véli, ahhoz, hogy a méltányos tárgyaláshoz való jog, amelyet a 6. cikk 1. § rögzít, kellően »konkrét és tényleges« maradjon (vö. fenti 51. §) az kell, főszabályszerűen, hogy az ügyvéddel való kapcsolatfelvételt már a gyanúsított első kihallgatásán biztosítsák, hacsak nem bizonyítható, az adott eset egyedi körülményeinek fényében, hogy parancsoló okok állnak fenn e jog korlátozását illetően. De még akkor is, ha parancsoló okok kivételesen igazolhatják is, hogy megtagadják az ügyvédhez fordulást, egy ilyen korlátozás – akármi is az igazolása – nem ronthatja le már elfogadhatatlan módon a vádlottnak a 6. cikkből fakadó jogait. (...) Elvben tehát helyrehozhatatlan kárt szenved a védelem joga, ha a rendőrségi kihallgatáson, egy ügyvéd által nyújtható segítség hiányában tett terhelt kijelentéseket arra használják, hogy megalapozzák az ítéletét.”

A Salduz kontra Törökország ügyben kimondottakra az azóta eltelt időszakban többször kitért a Bíróság, a fenti paragrafusokat vagy szó szerint, vagy tömörítve idézve, majd egyes részleteket az újabb ügyek fényében vizsgálva, világosabbá tette az állam mozgásszabadságát és annak korlátait. Több esetben is utalt arra, hogy a védővel való kapcsolatfelvétel lehetőségét már az őrizetbevételtől kezdve biztosítani kell [lásd ebben az értelemben a Brusco kontra Franciaország ügyben hozott ítéletének 45. §-át, a Huseyn és mások kontra Azerbajdzsán ügyben hozott ítélet 171. §-át, a Shishkin kontra Oroszország ügyben 2011. július 7-én hozott ítélet 142. §-át]. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is figyelembe vette, hogy a Bíróság egyes esetekben – az esetek konkrét körülményeire tekintettel – mégsem állapította meg e vonatkozásban az Egyezmény sérelmét. [Lásd ebben az értelemben a Paskal kontra Ukrajna ügyben 2011. szeptember 15-én hozott ítélet 77–79. §-át, a Rupa kontra Románia (No. 2) ügyben hozott 2011. július 19-ei ítélet 71. §-át.]

Az Alkotmánybíróság figyelemmel a Salduz kontra Törökország ügyben kimondottakra (és a Sapan kontra Törökország ügyben 2011. szeptember 21-én hozott ítélet 23. §-ára, a Gölünç kontra Törökország ügyben 2011. szeptember 20-án hozott ítélet 21–23. §-ára, a Mehmet Şerif Öner kontra Törökország ügyben 2011. szeptember 13-án hozott ítélet 21–22. §-ára, a Husseyn és mások kontra Azerbajdzsán ügyben hozott ítélet 171. §-ára, a Shishkin kontra Oroszország ügyben hozott ítélet

142–143. §-ára, a Paskal kontra Ukrajna ügyben hozott ítélet 77–79. §-ára, a Rupa kontra Románia ügyben hozott ítélet 71. §-ára, a Šebalj kontra Horvátország ügyben 2011. június 28-án hozott ítélet 260–263. §-ára, ahol a Bíróság megerősített és bizonyos árnyalatokat jobban kibontott) az alábbiakat állapította meg:

– biztos, hogy ütközik az Egyezmény 6. cikk (3) bekezdése c) pontjában foglaltakkal az, ha szisztematikusan akadályozzák az ügyvéddel való kapcsolattartást, különösen, ha az akadályoztatás nem más, mint egy adott jogszabály pontos végrehajtása;

– ha csak az első kihallgatás során nincs jelen az ügyvéd, az is aggályos az Egyezmény 6. cikk (3) bekezdés c) pontjának összefüggéseiben, de hogy meg is sértette-e, azt tulajdonképpen csak egy konkrét eljárás összes körülményei alapján lehet megállapítani, amelynek során meghatározó jelentősége van annak, hogy az ügyvéd nélkül tett nyilatkozatoknak mi a későbbi sorsa, a terhelt/vádlott később megerősítette vagy megtagadta-e, a nyilatkozatok milyen hatást gyakoroltak az illető büntető eljárásának végkimenetelére, történt-e az ügyvéd távollétében egyéb eljárási cselekmény. Jelentősége van a terhelt esetében, hogy laikus-e vagy jogászként eleve átlátja-e egy büntető-eljárás különböző szakaszainak jellemzőit;

– ugyancsak aggályos, ha őrizetbevételkor – kérése ellenére – a terhelt számára nem teszik lehetővé a védővel való kapcsolatfelvételt; sérelmét jelenti az Egyezmény 6. cikk (3) bekezdés c) pontjában foglaltaknak viszont az is, ha egyéb nemzetközi jogszabály eleve kötelezi az államot, hogy az őrizetbevétel során (illetve attól fogva) garantálni kell a terhelt számára az ügyvédi kapcsolattartást. [A Salduz ügyben (34. és 60. §) az ENSZ gyermekjogi egyezményre hivatkozott ebben az értelemben a Bíróság.]

Az indítvánnyal támadott szöveg tekintetében az Alkotmánybíróság – a Bíróság joggyakorlatára figyelemmel – nem tudta kimondani, hogy a Be. 554/G. § második mondata már eleve, végrehajtásától függetlenül, minden körülmény között sérelmét jelenti a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségnek. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a Be. 554/G. § második és harmadik mondatát az Alkotmány 57. § (3) és (5) bekezdésének megsértése miatt megsemmisítette. Az alkotmányellenesség megállapítására tekintettel az Alkotmánybíróság a további vizsgálatot az eddigi gyakorlatát követve [31/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 133, 136.] mellőzte.

7.3. A Be. 554/J. § második mondata értelmében: „Ha a kihallgatásra az őrizet első negyvennyolc óráján belül kerül sor, a védő a kihallgatáson akkor is részt vehet, ha az ügyész az 554/G. § alapján a terhelt és a védő érintkezését megtiltotta.” Szoros tárgyi összefüggés okán az Alkotmánybíróság akkor semmisít meg indítvánnyal egyébként szövegszerűen nem támadott rendelkezéseket, ha azok például a megsemmisítés folytán alkalmazhatatlanná válnak [51/2010. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2010, 328, 343.; 109/2008. (IX. 26.) AB határozat, ABH 2008, 886, 918.], vagy a rendelkezés „visszautal” [35/2010. (III. 31.)

AB határozat, ABH 2010, 273, 281.] az alkotmányellenesség miatt megsemmisített rendelkezésre [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.]. Az Alkotmánybíróság ezért eddigi gyakorlatát követve a megsemmisített Be. 554/G. §-ára visszautaló Be. 554/J. § második mondatát is megsemmisítette.

8. A Legfelsőbb Bíróság elnöke az Egyezmény [5. cikk (2) bekezdés] által előírt haladéktalan tájékoztatás követelményének megsértését látja a Be. 554/J. § első mondatában, miszerint a kiemelt jelentőségű ügyben fogva lévő gyanúsítottat hetvenkét órán belül kell kihallgatni, hiszen a „Be. 179. § (2) bekezdése a kihallgatás időpontjához köti a gyanúsítás lényegének közlését”.

A Be. a XXVIII/A. Fejezetben szabályozza a kiemelt jelentőségű ügyekre vonatkozó speciális szabályokat. Az 554/A. § kifejezetten ki is mondja, hogy a kiemelt jelentőségű ügyben történő eljárás esetén a Be. rendelkezéseit az ebben a fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A Be.-nek a kiemelt jelentőségű ügyekben is alkalmazandó általános rendelkezései közé tartozik a kihallgatás azon szabálya is, miszerint a gyanúsítottal a kihallgatás elején közölni kell a gyanúsítás lényegét, az erre vonatkozó jogszabályok megjelölésével. A Be. az őrizetbe vétellel összefüggésben nem rendelkezik a tájékoztatási kötelezettségről, azt a belügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól szóló 23/2003. (VI. 24.) BM–IM együttes rendelet 58. § (1) bekezdése tartalmazza. Eszerint a gyanúsított az őrizetbe vételekor tájékoztatást kap – egyebek mellett – a gyanúsítás alapjául szolgáló cselekmény lényegéről és az őrizetbe vétel megalapozó tényekről, körülményekről.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ezen rendelkezések biztosítják, hogy a gyanúsított az őrizetbe vételekor az Egyezmény 5. cikk (2) bekezdésében foglalt kellő tájékoztatást megkapja, ezért a Be. 554/J. § első mondata nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítványt elutasította. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megjegyzi, hogy a büntetőeljárásban betöltött szerepe miatt ennek a kiemelkedő jelentőséggel bíró garanciális szabálynak – az Egyezménnyel való összhang követelményére tekintettel is – a jelenleginél magasabb, törvényi szintű szabályozása volna kívánatos.

9. Két indítványban is kezdeményezték a Tv. hatályba léptető [27. § (1) és (2) bekezdés] rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált, a jogállamisághoz fűződő jogbiztonság sérelme miatt. Az indítványozók szerint ugyanis azzal, hogy a Tv. a kihirdetését követő

napon lépett hatályba és rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni rendelte, nem tett eleget a felkészüléshez szükséges kellő idő követelményének.

Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint [48/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 330.] az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből a jogalkotással szemben levezethető követelmény az, hogy 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 hagyni a jogszabály címzettjeinek arra, hogy a jogszabály szövegét megismerhessék, és döntsenek arról, miként alkalmazkodnak az új jogi helyzethez. A kellő idő mértékének meghatározása a jogalkotó feladata, a jogszabály jellegét és a végrehajtáshoz szükséges felkészülési időt figyelembe véve. A jogszabály alkotmányellenessége csak a felkészülési idő jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető hiánya miatt állapítható meg. [7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45., 47.; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.; 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155, 156–159.; 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 196.]

A jelen esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tv. végrehajtására való felkészülésre lényegében egyáltalán nem állt rendelkezésre idő, ami súlyosan sérti a jogbiztonság alkotmányos követelményét. Bár az Alkotmánybíróság a Tv.-nyel összefüggésben nem talált olyan okot, ami a Tv. azonnali hatályba léptetését szükségessé tette volna és emiatt alkotmányellenességének megállapítása indokolt, azonban az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát követve az eljárását megszüntette. A Tv. ugyanis kizárólag módosító rendelkezéseket tartalmazott, amelyek beépültek a módosított jogszabályokba és ezáltal végrehajtottá váltak. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 12. § (2) bekezdése értelmében a végrehajtottá vált rendelkezések a végrehajtottá válást követő napon hatályukat veszítik. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint viszont „a nem hatályos jogszabály tekintetében nincs helye utólagos és elvont normakontroll eljárásnak, ha annak egyedüli eljárásjogi következménye – az alkotmányellenesség megállapítása esetén is – a jogszabály hatályvesztésének kimondása lehetne”. (1449/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 561, 564, 859.)

10. Az országgyűlési képviselő indítványozók szerint az Országgyűlés a Tv. megalkotása során számos olyan súlyú eljárási hibát követett el, amelyek megalapozzák a Tv. közjogi érvénytelenségét. Egyik kifogásuk szerint az „Országgyűlés házsabálysértő módon nem szavazott a T/3522/24. számú módosító indítványról”. Közjogi érvénytelenséget eredményező eljárási hibának minősítették az indítványozók, hogy az Országgyűlés zárószavazás előtti – érdemi – módosító indítványokról szavazott a T/3522/56. számú javaslat esetében. A Házsabály 107. § (1) bekezdésének megsértését az indítványozók olyan

súlyú eljárási szabályszegésnek tartják, ami megalapozza a Tv. közjogi érvénytelenségét.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy az indítvány elbírálhatóságához a kérelemben három feltételnek kell együttesen fennállnia: az indítványozónak meg kell jelölnie a jogszabályt és annak azt a rendelkezését, amelyet az Alkotmány valamely konkrét rendelkezésébe ütközőnek tart, továbbá meg kell indokolnia, hogy az Alkotmány felhívott rendelkezését a megsemmisíteni kért jogszabályhely miért és mennyiben sérti (440/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 910.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.), továbbá határozott kérelmet kell előterjesztenie a megsemmisítésre.

Mivel az indítvány nem tartalmaz a megsemmisítésre vonatkozó határozott kérelmet, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány ebben a részében elbírálás alkalmatlan, így azt az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Az indítvánnyal összefüggésben ugyanakkor az Alkotmánybíróság ismét szükségesnek tartja megjegyezni, hogy alkotmányossági szempontból nem fogadható el az a törvénykezdeményezési gyakorlat, melynek során a jogalanyok széles körét érintő, átfogó törvényeket nem a Kormány terjeszti elő a jogalkotásra előírt egyeztetési, véleménynyilvánítási előírások betartása mellett, hanem bizottsági, kormánypárti képviselői indítvány alapján fogadja el a parlament [lásd 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABK 2011. február, 68, 76–77.].

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

Budapest, 2011. december 19.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkócs Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a határozat rendelkező részével, azonban a rendelkező rész 1. pontjához az alábbi párhuzamos indokolást fűzöm. Álláspontom szerint a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 17. § (9) bekezdése elsősorban az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében biztosított törvényes bíróhoz való jogot sérti.

1. Az Egyezmény 6. cikk 1. bekezdésében foglalt követelmény szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyét törvény által létrehozott bíróság tárgyalja. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése (és az Alaptörvény XXVIII. cikke) pedig mindenki jogát biztosítja ahhoz, hogy az ellene emelt vádat törvény által felállított független és pártatlan bíróság bírálja el. A „törvény által felállított bíróságra” vonatkozó követelmény magában foglalja a törvényes bíróhoz való jogot, vagyis azt, hogy egy konkrét ügyben az alkotmánynak megfelelő általános illetékességi szabályok szerint irányadó bírói fórum járjon el, és onnan az ügy csak kivételesen és alkotmányosan indokolt esetben legyen áttehető. Ennek megfelelően a bíróságok hatáskörét és illetékességét Magyarországon is eljárási törvények rendezik, és jogállami követelmény, hogy az e szabályok alapján hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírójától senki sem vonható el.

Ezt az alkotmányos elvet a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 11. § (1) bekezdése kifejezetten kimondja: „Senki sem vonható el törvényes bírójától.” A (2) bekezdés azt is világossá teszi, mit takar a „törvényes bíró” kifejezés. „(2) A törvény által rendelt bíró az eljárási szabályok szerint a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend szerint kijelölt bíró.” Az ügyek kiosztásának rendjét meghatározott időtartamra és valamely egységes, objektív szempont alapján kell meghatározni, ilyennek minősül például a bűncselekmény elkövetésének helye, a terhelt lakóhelye, egyes bűncselekményfajták vagy a bíróság illetékességi területének felosztása. Ettől csak az eljárási törvényekben írt esetekben (például a bíró kizárása miatt) vagy igazgatási úton a bíróság működése szempontjából fontos okból (például a bíró betegsége esetén) lehet eltérni.

Ezt az elvet követi egyébként a kései rendi kor magyarországi büntető törvénykezési gyakorlatát is kodifikáló, a bűnvádi perrendtartásról szóló 1896:XXXIII. törvénycikk 29. §-a. Eszerint: „A kir. curia a felek bármelyikének indítványa alapján, vagy a bíróság előterjesztésére, a koronaügyész meghallgatása után, az illetékes helyett hasonló hatáskörű más bíróságot küld ki: 1. ha az illetékes bíróság kizárás okából (64–66. §) nem járhat el, vagy 2. ha az illetékes bíróságtól, vagy az e mellett közreműködésre hivatott esküdtektől részrehajlatlan eljárás és határozat nem várható. Más bíróságot küldhet ki a kir. curia a koronaügyész in-

dítványa alapján akkor is, ha ezt a közbéke vagy a közbiztonság érdekében szükségesnek látja.” (*Magyar Törvénytár, Franklin Társulat, Budapest, 1897, 1986. évi törvény-cikkek, 137.*) A régi „jogállami” felfogás szerint is tehát a bírói hatalom rendszerének intaktnak kell maradnia, amit azonban nem sért, ha a bűnüldözés szervezetének legfőbb közjogi reprezentánsa, a koronaügyész javaslatára, annak méltányolható érvei hatására a királyi Kúria más eljáró bíróságot jelöl ki. Ennek is törvényben definiált okát kellett adni, ami ez volt: „a közbéke vagy közbiztonság érdeke”. Ez modern viszonyaink mellett lehet a gyors és hatékony bűnüldözéshez fűződő jogállami közérdek, aminek alapját az elhúzódó perek valószínűsítése adja.

Angyal Pál *A Magyar Büntetőeljárásjog Tankönyve* című munkája I. kötetének a rendkívüli illetékességre vonatkozó II. fejezetében írja, hogy a kir. Curia „oly esetekben, midőn az illetékesség általános szabályai szerint eljárni hivatott bíróságtól biztos és pártatlan ítékezés nem várható, ahelyett oly hasonló hatáskörű bíróság ruházandó fel az eljárás és ítékezés jogával, melynél a szükséges garanciák megvannak. Tekintettel arra, hogy a bíróküldés joga fontos alkotmányjogi érdekeket érint s főleg abból a szempontból, hogy az illetékes bíróságtól való elvonása az ügynek ne szolgálhasson önző egyéni, politikai vagy pártcélokat: különös biztosítékokkal kellett az intézményt körülvenni. E biztosítékok: 1. hogy a bíróküldés joga nem a kormányzati hatalomra, hanem a független bíróságra és ugyan kizárólag a kir. Curiára bízott (...) 2. hogy a bíróküldés feltételeit maga a törvény állapítja meg és végül 3. elrendelhetése mellőzhetetlen szükség eseteire szorítottatott. A bíróküldés csak a következő három esetben foghat helyt: 1. ha az illetékes bíróság kizárás okából nem járhat el, 2. ha az illetékes bíróságtól vagy az amellel közreműködésre hivatott esküdtektől részrehajlatlan eljárás és határozat nem várható, és 3. ha a bíróküldés a közbéke vagy a közbiztonság érdekében szükségesnek mutatkozik.” (*Angyal Pál: A Magyar Büntetőeljárásjog Tankönyve, Athenaeum, Budapest, 1915, 124.*)

2. A törvényes bíróhoz való jogból tehát az következik, hogy a konkrét ügyben az általános eljárási szabályok szerint hatáskörrel rendelkező bíróság járhat el. Ez egyfelől azt jelenti, hogy *konkrét ügyeket magasabb szintű bíróságok nem vonhatnak magukhoz*. Ezért a rendszerváltozást követően, a jogállami követelményekhez való igazodás jegyében az Országgyűlés 1989-ben megszüntette a Legfelsőbb Bíróság első fokú hatáskörét büntetőügyekben (1989. évi XXVI. törvény) és ezzel összhangban hatályon kívül helyezte azt a Pp.-beli szabályt, amely szerint a Legfelsőbb Bíróság elnöke – hivatalból vagy a legfőbb ügyész javaslatára – kivételesen bármely bíróság bármely ügyét az eljárás bármely szakaszában a Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe vonhatta. (1989. évi XLII. törvény) 1992-ben az Országgyűlés megszüntette azt a lehetőséget is, hogy a Legfelsőbb Bíróság másodfokon kivételesen bármely

ügyet magához vonjon polgári és büntető eljárásban egyaránt. (1992. évi LXVIII. törvény, 1992. évi LXIX. törvény)

3. A törvényes bíróhoz való jogból azonban nemcsak az következik, hogy a magasabb szintű bíróságok nem vonhatnak el konkrét ügyet az egyébként illetékes bíróságtól, hanem az is, hogy *más hatalmi ághoz tartozó tisztségviselők nem dönthetnek az eljáró bíróság kiválasztásáról*. Jelen esetben a legfőbb ügyész törvényben foglalt szempontok nélküli diszkrecionális döntése alapján kerülhet egy-egy konkrét ügy az eljárási szabályok szerint illetékes bírósághoz képest más bírósághoz anélkül, hogy a legfőbb ügyész döntésével szemben bármiféle jogorvoslat biztosított volna.

A 3/2004. (II. 17.) AB határozat az ügyészséget önálló alkotmányos szervezatként határozta meg, amelynek vezetője akkor a parlament által interpellálható volt. 2010-ben a legfőbb ügyész kétharmaddal történő választását, megbízatásának kilenc évre történő meghosszabbítását és a parlamenti ellenőrzés legerősebb eszközének megszüntetését megvalósító alkotmánymódosítás abba az irányba tolta el az ügyészséget, hogy a független és pártatlan igazságszolgáltatás részévé váljon. Ebben a modellben az ügyészségnek ellensúlyt kellene képeznie a kormányzati büntetőpolitikát megvalósító nyomozó hatósággal szemben. Magyarországon azonban nyilvánvalóan nem jött létre ez a modell. A szabályozás ugyanis nem teremtette meg annak garanciáit, hogy az ügyészség, a bírósághoz hasonlóan valóban független igazságszolgáltatási szervként járjon el. Az ügyészi rendszer működése felett a nyilvánosság kontrollja nem érvényesülhet, az ügyészi függetlenség nem biztosított. Ez azt jelenti, hogy miközben a legfőbb ügyész státuszát érintő szabályokat a független igazságügyi szerv élén álló tisztségviselőkhöz igazították, az ügyészség a legfőbb ügyész utasítási és felügyeleti joga alapján működő szervezet maradt, amely továbbra is elsősorban a végrehajtó hatalom büntetőpolitikájának a megvalósítója. Ezt juttatja kifejezésre az Alaptörvény 29. cikke is, amely szerint a „legfőbb ügyész és az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként az állam büntetőigényét érvényesíti”.

Ebben a jogi környezetben az a szabály, amely a köztársasági elnök vezetésének jogot biztosít arra, hogy konkrét ügyeket vonjon el az eljárási szabályok alapján illetékes bíróságtól, sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből következő törvényes bíróhoz való jogot. A Be. 17. § (9) bekezdése megalkotásának a célja egyes bíróságok túlterheltségének csökkentése, az ügyek ésszerű időn belül történő elbírálásának biztosítása volt. Ennek az egyébként legitím célnak az elérésére azonban a jogalkotó rendelkezésére állnak az alkotmányos jogokat nem csorbító eszközök is. Ilyen például az a Be. 20/A. §-ában foglalt szabály, amely az egyenlőbb ügyteherelosztás és a büntetőeljárások ésszerű időn belüli befejezése érdekében a Legfelsőbb

Bíróság számára biztosítja a bírókijelölés jogát, ahogyan tette ezt már a bűnvádi perrendtartás is.

Budapest, 2011. december 19.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

A határozat rendelkező részével egyetértek, két kérdésben azonban eltér a véleményem a többségi határozat indoklásától.

1. Az egyik kérdés az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) és vele az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) joggyakorlatának státusa a magyar alkotmányjogban, közelebbről az Alkotmánybíróság gyakorlatában.

A határozat rendelkező részének több pontja tartalmazza az „alkotmányellenes és nemzetközi szerződésbe ütközik” kifejezést, ami pontosan mutatja, hogy a határozat egyszerre végzi el a vizsgált törvényhelyek alkotmányellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, ahol a „nemzetközi szerződés” természetesen az Egyezmény.

A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata az Alkotmánybíróság különleges hatásköre. Különleges egyrészt, mert indítványozására csak szűk privilegizált kör jogosult [az Abtv. 21. § (3) bekezdése alapján]. Másrészt, mert nem közvetlenül az Alkotmányon alapul – ilyen hatáskört az Alkotmány 32/A. §-a külön nem ismer, ezért a törvény által az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalt egyéb kérdésnek tekintendő –, de különleges azért is, mert a nemzetközi szerződésbe ütközés *másodfokú alkotmányellenesség*: a nemzetközi szerződéssel ellentétes norma magában véve nem alkotmányellenes. Alkotmányellenessé az teszi, hogy az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében foglalt *pacta sunt servanda* alkotmányos szabályát sérti, amely előírja a nemzetközi szerződések tiszteletben tartását. Itt tehát nincs materiális alkotmányellenesség: az alkotmányellenesség oka, hogy az Alkotmány tilalma ellenére egy norma ellentétes valamely érvényes nemzetközi szerződéssel (vagyis a szerződés normájával), de nincs tartalmi ellentétben az Alkotmánnyal. Az alkotmányellenesség tehát másodfokú, abban az értelemben, hogy két tartalmában nem alkotmányellenes norma összeütközése vezet az alkotmányelle-

nességhez. Ilyen eset leggyakrabban a jogforrási hierarchia megsértésekor fordul elő [12/2011. (III. 23.) AB határozat, ABK 2011. március, 187, 190.; 37/2006. (IX. 20.) AB határozat, ABH 2006, 480, 485.].

Ezért az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a nemzetközi szerződésbe ütközés miatt megsemmisített normák elsőfokú alkotmányellenességét nem lehetett volna megállapítani [így pl.: 1/2011. (I. 14.) AB határozat, ABK 2011. január 3, 7.; 99/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 844.].

Az Egyezmény több szempontból is sajátos nemzetközi szerződés, elsősorban azért, mert anyagi jogi szabályai nagyrészt alkotmányjogi tárgyúak [pl.: 1/2011. (I. 14.) AB határozat ABK 2011. január, 3, 7.; 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41, 48–54.]. Az Egyezménybe ütköző normák tipikusan emiatt közvetlenül – tehát nem másodfokúan – is alkotmányellenesek. Ha egy norma alkotmányellenes, legtöbbször az Egyezménybe is ütközik és megfordítva: az Egyezménybe ütköző norma egyben alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróságnak tehát el kell döntenie, a kétféle alkotmányjogi mérce közül melyikre alapozza érvelését. Ez esetünkben annál inkább szükséges, mert az indítványok – különösen a Legfelsőbb Bíróság elnökéé – egyszerre állítják a kifogásolt normák elsőfokú alkotmányellenességét és az Egyezménybe ütközését (utóbbit a Bíróság gyakorlatával bőven megerősítve). Az Alkotmánybíróság pedig kétszeres alkotmányellenességet nem ismerhet.

A határozat nem foglal állást arról, hogy melyik a megsemmisítés alapjául szolgáló alkotmányos mérce, hiszen azt mindkettőre nézve megállapítja. Az Alkotmánybíróságnak alkotmányjogi kérdésekben hozott határozatát az Alkotmányra kell alapítania: ha egy norma alkotmányellenes, a nemzetközi szerződésbe (az Egyezménybe) ütközés vizsgálata szükségtelen. Ez csak akkor jöhet szóba, ha a vizsgált norma nem (elsőfokúan) alkotmányellenes, vagy az alkotmányellenesség vizsgálatára, indítvány hiányában, nincs lehetőség.

Az Alkotmány elsőbbségének elve, amely szerint minden jogi norma érvényességének alapja (nem „forrása”) az Alkotmány, szintén oda vezet, hogy a jogrendszer normáinak alkotmányellenessége csakis az Alkotmány alapján mondható ki. Ennek az elvnek felel meg az Alkotmánybíróság gyakorlata, amely szerint nemzetközi szerződések – és a szerződéseket kihirdető törvények – lehetnek alkotmányellenesek. Eszerint a magyar jogrendszerben a nemzetközi szerződések nem állnak egy szinten az Alkotmánnyal. Ennek legfőbb indoka, hogy a magyar jogrendszerben a nemzetközi szerződések érvényessége és alkalmazhatósága maguk is az Alkotmányon alapulnak. Az Egyezmény, nemzetközi szerződés lévén, az Alkotmány alatti jogforrás (ha egyáltalán, amit vitatnak, a magyar jogrendszerben közvetlenül alkalmazható nemzetközi szerződés lenne). Az Egyezmény egyes államokban, melyeknek alkotmányai különböző okokból nem tartalmazzák alapjogi katalógust, betölthet alkotmánypótló vagy helyettesítő, esetleg kiegészítő szerepet. Nevezetes példa

erre Nagy-Britannia és az 1998-as Human Rights Act, ahol az Egyezmény valóban helyettesíti, írott alkotmány hiányában az alkotmányos jogok kartáját. Érdemes azonban emlékeztetni arra, hogy ezekben az esetekben nem az Egyezmény, hanem az egyes államok alkotmánya (illetve alkotmányos törvénye) alapján, vagyis adopciónal, lett az Egyezmény az állam alapjogi katalógusa. Ezekben az esetekben az Egyezmény alkotmányos státusa az alkotmányon alapul; ráadásul a Bíróság értelmezése ugyan fontos az Egyezmény, mint alkotmányos szabály értelmezésében és alkalmazásában, de szigorúan véve nem kötelező. Egyébként is, könnyen előfordulhat, hogy a nemzeti bíróságoknak a Bíróság által még el nem döntött értelmezési kérdésben kell állást foglalniuk.

Ennek következtében az Egyezmény tartalmi alkotmányjogi kérdésekben (az elsőfokú alkotmányellenesség kérdésében) nem köti az Alkotmánybíróságot. Ebből következik, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezését és érvelését nem alapíthatja a Bíróság gyakorlatára; ez utóbbi fontos inspiráció az Alkotmány értelmezésében, de a Bíróság gyakorlata nem kötelező az Alkotmánybíróságra és nincs olyan döntés-meghatározó ereje, mint saját precedenseinek és alkotmányjogi érvekészletének.

Az előbbi állítás nem tagadja az Egyezmény, és kivált a Bíróság joggyakorlatának kimagasló jelentőségét az Alkotmány értelmezésében. A Bíróság gyakorlatának figyelembe vétele mindenképpen szükséges az alkotmányértelmezés helyességének ellenőrzéséhez. Ha az Alkotmánybíróság az Egyezményben szabályozott kérdésben a Bíróság értelmezési gyakorlatától eltérő alkotmányjogi következtetésre jut, feltétlenül újra meg kell fontolnia értelmezése eredményét (de nem kell feltétlenül mindenben követnie a Bíróság gyakorlatát). Az Egyezménytől és még inkább a Bíróság gyakorlatától különböző értelmezési eredmény tehát további kontrollt és ismételt megerősítést kíván, de követése alkotmányjogilag nem kötelező.

2. A másik kérdés a Be. 17. § (9) bekezdése alkotmányellenességének megalapozása. A törvényhely, amely a kiemelt büntetőügyekben lehetővé teszi a Legfőbb Ügyész számára az illetékes bíróság kiválasztását, szerintem a törvényes bíróhoz való jog sérelme miatt ütközik az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe.

A törvényes bíróhoz való joggal eddig az Alkotmánybíróság keveset foglalkozott – talán mert nem volt (még rá) alkalom [lásd mégis: 191/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 629, 630.; 6/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.]. A vizsgált büntetőeljárás szabály alkotmányellenessége azonban a legmeggyőzőbben ennek alapján igazolható. A törvényes bíró szabályát egyébként a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Bszi. tv.) 11. § (1)–(2) bekezdése kifejezetten tartalmazza. Alkotmányos alapja az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében található: „[a] Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, (...) a törvény által felállított független és pártatlan bíróság

(...) bírálja el". Az Alkotmány a törvényes bíróhoz való jogot biztosítja büntető ügyekben is – nyilván az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikke nyomán. A törvényes bíróhoz való jog másik alapját is az Alkotmány 57. § (1) bekezdése tartalmazza. Eszerint „a bíróság előtt mindenki egyenlő”. A két rendelkezés együttolvásásából megállapítható, hogy a „törvényben felállított bíróság” előtt ell egyenlőnek lennie mindenkinek, aki vádlotként (vagy peres félként) a bírósággal kapcsolatba kerül.

Alapvető jelentőségű itt a „bíróság” fogalmának pontosítása. A törvényben felállított bíróság egyik, a jogszolgáltatásban alapvető jelentése a *perbíróság*: minden egyes peres (esetünkben büntető) ügyben lennie kell a jogvita elbírálására törvényben előre meghatározott hatásköri, illetékességi és ügyelosztási szabályok szerint megállapítható, az ügghöz rendelt perbíróságnak. [A büntető ügy is jogvita: azzá teszi az ártatlanság – azaz: a nem-bűnösség – vétele, amely szerint minden bűncselekménnyel vádolt bűnössége *ex lege* tagadatik. Ezért minden büntető ügy kötelezően jogvita: döntés a vádlott bűnösségét állító és (*ex constitutione*) tagadó állítás helyességéről.]

A törvényes bíróhoz való jog másik alapja, hogy a bírák is egyenlők: minden bíró, akire a törvény döntési kötelezettséget ró, egyenlően képes a jogvita eldöntésére. A törvényes bíró alkotmányos elve szerint tehát bíró és ügy egymáshoz rendelése csak előre meghatározott általános szabályok alkalmazásával [Bszí. tv. 11. § (2) bekezdése alapján] történhet: így sem a bíró, sem a vádló, sem a vádlott, sem a peres fél nem befolyásolhatja a perbíróság létrejöttét. Kapcsolatuk így eleve – a bíraskodás modern eszméje szerint – személytelen és objektív.

E követelménynek nem felel meg az a szabály, amely illetékességi okká teszi a Legfőbb Ügyész döntésén alapuló vádemelést, mivel szükségképpen hiányzik az illetékes bíróság kiválasztását előre meghatározó általános szabály.

Budapest, 2011. december 19.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokolás 1. pontjához csatlakozom:

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós alkotmánybíró különvéleménye

A határozat 7. pontjában foglalt rendelkezéssel nem értek egyet. Álláspontom szerint sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogot a Be. 195. § (1) és (2) bekezdésének szabályozása, aminek következtében jelentősen szűkült a nyomozás során hozott határozatok elleni panasz lehetősége.

1. A határozat indokolásának III/3. pontja megállapítja, hogy a Be. 195. § (1) és (2) bekezdése megváltoztatta a

nyomozás során panasszal támadható határozatok körét. A korábbi szabályozástól eltérően, miszerint akire nézve a határozat rendelkezést tartalmazott, panasszal élhetett, a hatályos Be. 195. § (1) bekezdése tételesen felsorolja a panasszal kifogásolható határozatokat. Nevezetesen: akire nézve az ügyész vagy a nyomozó hatóság feljelentés elutasításáról, a nyomozás részbeni mellőzéséről, felfüggesztéséről, illetve megszüntetéséről, kényszerintézkedés elrendeléséről (VIII. Fejezet), további vagyoni jogok vagy érdekek korlátozásáról, valamint vagyoni jellegű kötelezettségek megállapításáról hozott határozata közvetlen rendelkezést tartalmaz, a határozat ellen a közléstől számított nyolc napon belül panasszal élhet. A feljelentő pedig nem élhet panasszal a feljelentés elutasítása miatt, ha a bűncselekménynek nem sértettje.

2. A Be. szabályozásának áttekintése és elemzése eredményeképp megállapítható, hogy a módosítás – a Be. változatlanul hagyott és nem vitatott 196. § (3) bekezdésében kizárt eseteken túlmenően – olyan érdemi határozatok ügyészi, illetve felettes ügyészi felülvizsgálatának kötelezettségét szünteti meg, amelyeknél a jogorvoslathoz való alapjog lényege, a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.] a tisztességes eljárás részelemeit képező eljárási jogok alkotmányos védelmét biztosítja.

2.1. Ilyen határozatok különösen:

– az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság kizárásáról (Be. 32. §, 39. §), a szakértő kizárásáról (Be. 103. §), illetve a tolmács kizárásáról (Be. 114. §),

– a védőnek a kirendelés alóli felmentéséről [48. § (6) bekezdés],

– az ügyek egyesítéséről és elkülönítéséről szóló döntések.

Álláspontom szerint az e tárgyban hozott határozatok felülvizsgálatára irányuló kezdeményezés kizárása a jogorvoslati jog szükségtelen és aránytalan korlátozását jelenti. Az eljárás „gyorsítása”, a nyomozás „ésszerű” tartama mint az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogállamiság normatív tartalmából és a tisztességes eljáráshoz való jogból levezethető alkotmányos követelmény [ld. 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 254.] és a tisztességes eljárás más elemeinek összevetése alapján – a többségi döntéssel ellentétben – arra a következtetésre jutottam, hogy utóbbiaknak kell elsőbbséget biztosítani a jogorvoslati jog gyakorlása útján.

2.2. A hatóság tagjainak, valamint az eljárásban közreműködő szakértő, illetve tolmács kizárásának szabályai a tisztességes eljáráshoz való jog biztosítékait jelenti. A határozat indokolása a III/7.2. pontban idézi a Bíróság Salduz kontra Törökország ügyben hozott nagykamarai ítéletének releváns megállapításait. A kizárási szabályok és a tisztességes eljáráshoz való jog összefüggésében is fontos, hogy a Bíróság gyakorlata szerint, még ha a 6. cikknek az is az alapvető hivatása a büntetőjogban, hogy biztosítsa a méltányos eljárást egy illetékes „bíróság” előtt, amely dönt

a felhozott „büntetőjogi vádak megalapozottságát” illetően, ebből nem következik, hogy érdektelenséget mutatna a bírósági eljárás előtti fázisokat illetően. Így a 6. cikk – különösen annak 3. §-a – szerepet játszhat az alapügyben eljáró bíróhoz fordulás előtt is, ha – és abban a mértékben, amennyiben – féltő, hogy eredeti figyelmen kívül hagyása az eljárás méltányosságán súlyos csorbát ejtene (50. pont).

Az állam büntető igényének érvényesülésekor a tárgyi-lagos és az elfogulatlan eljárás, az elfogultság látszatának elkerülése – mint a tisztességes eljárás egyik lényeges eleme – a nyomozás során is olyan érdek, amelynek törvényhozói elismerését jelentik az ügyész, a nyomozás során eljáró hatóságok, illetve már a nyomozás szakaszában a szakértő és a tolmács kizárási szabályai. Ezek nem csak az eljárás alá vont személy és védője helyzetében fontosak, hanem a bűncselekmény áldozatainak, a sértetteknek és képviselőiknek helyzetét is meghatározzák.

2.3. A védő kirendelésére és felmentésére vonatkozó szabályozás alapvető – és alig túlbecsülhető – jelentőségű a védelemhez való jog szempontjából. A Be. a kirendelés, az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény pedig a kirendelt védő felmentése tekintetében széles körű mérlegelési lehetőséget ad az eljáró hatóságoknak [34. § (3) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság és a Bíróság következetes gyakorlata szerint megkívánt hatékony, valós, reális védelemhez való jog érvényesülésének garanciája a jogorvoslatihoz való jog mind a büntetőeljárás alá vont személy, mind pedig a védő tekintetében.

2.4. Az ügyek egyesítése és elkülönítése tárgyában hozott nyomozási és ügyészi határozatok mind a büntetőeljárás alá vont, mint pedig a bűncselekmény sértettje helyzetére is kiható döntések, amelynek nem csupán eljárási, hanem büntető anyagi jogi következményei is lehetnek (halmazat, halmazati büntetés). E döntések megalapozottsága vagy önkényessége szintén egyik elem lehet annak megítélésében, hogy a büntető igény érvényesítése tisztességesnek tekinthető-e vagy sem. Ezért e döntések felülvizsgálatát kezdeményező jogorvoslatihoz való jog korlátozása – a panasz rövid időn belül történő elbírálásának előírása mellett [Be. 195. § (3)–(4) bekezdés] – sem szükségesnek, sem pedig arányosnak nem tekinthető.

3. Összegezve: Az Alkotmánybíróságnak a Be. 195. § (1) és (2) bekezdését, a rendelkezések alkotmányellenessége miatt meg kellett volna semmisítenie. E megsemmisítés időpontját pro futuro úgy kellett volna megállapítani, hogy a törvényalkotónak legyen ideje az eljárás gyorsítása mellett az alkotmányossági szempontok érvényesítésére is akkor, amikor a nyomozás során széles körben biztosított panasz lehetőségét szűkíteni kívánja.

Budapest, 2011. december 19.

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. §-ában biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom a többségi határozathoz:

Az elfogadott határozat rendelkező részének 1–6. pontjaival nem értek egyet. Álláspontom szerint a büntetőeljárásról szóló törvény (a továbbiakban: Be.) módosított rendelkezései alkotmányosságának vizsgálata során az eljárási kódex új szakaszainak szakjogi igényű, a törvény egyéb rendelkezéseivel történő összehasonlító és az új szabályozásnak az eljárás egészére, illetőleg az eljárás egyes szereplőinek perbeli helyzetére gyakorolt tényleges hatását is feltáró elemzés nem mellőzhető.

A Be. megsemmisített egyes rendelkezéseinek Alkotmánnyal való összhangjával kapcsolatban álláspontomat az alábbiak szerint foglalom össze.

1. A Be. 17. § (9) bekezdése „[Az eljárásra kiemelt ügyekben (Be. 554/B. §) az a bíróság is illetékes, ahol az ügyész – a legfőbb ügyész döntése alapján – az eljárás ésszerű időn belül való illetve soron kívüli elbírálásának biztosítása végett vádat emel.]” az általános és speciális illetékességi szabályok közé egy új, kizárólag a kiemelt jelentőségű ügyek esetében alkalmazandó illetékességi szabályt fogalmaz meg.

Az Alkotmánybíróság által megsemmisített szabály – csakúgy, mint bármely más hatáskört, vagy illetékességet meghatározó norma – a bírósági hierarchiában azonos szinten elhelyezkedő, teljesen azonos módon felépülő és jogosítványokkal rendelkező, azonos eljárási szabályok szerint eljáró bíróságok közül jelöli ki azt a bíróságot, amelyik az ott emelt vád alapján a kiemelt ügyben eljár. Teszi pedig mindezt az eljárás ésszerű időn belüli, illetőleg soron kívüli befejezése érdekében. A büntetőperrek – napjainkban tapasztalható több éves – elhúzódásának a megakadályozása nem csupán közérdek, de a terheltnek is érdekében áll. Vitán felül áll, hogy a vádlott számára az a kedvezőbb, ha nem áll hosszú évekig büntetőeljárás hatálya alatt. A szóban forgó ügyek ésszerű időn belül történő befejezésének biztosítása érdekében szükséges volt a Be. illetékességi szabályrendszerét úgy módosítani, hogy az igen jelentős terjedelmű és egyben kiemelt súlyú ügyek esetén lehetőség nyíljon a büntetőeljárás bírói szakaszának kevésbé leterhelt bíróságok előtt történő megindítására.

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt egyezmény

(a továbbiakban: Egyezmény) 6. cikke szerint „(m)indenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.” Az Európai Emberi Jogi Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) több alkalommal elmarasztalta Magyarországot, mivel nem tett eleget az ésszerű időn belül történő tárgyalás követelményének. (Többek között a Czmarkó kontra Magyarország, Fejes kontra Magyarország, Miklós kontra Magyarország, Borsodi és Mások kontra Magyarország). A Bíróság megállapította, hogy az ügyekben az eljárások túlzottan hosszúak voltak, nem feleltek meg az „ésszerű idő” követelményének, és ezáltal megsértették az Egyezmény 6. cikkének 1. pontját.

A Be. 17. § (9) bekezdésének beiktatása éppen ezen nemzetközi követelménynek való megfelelést is hivatott szolgálni, valamint a terheltek részéről annak a jogos elvárásnak tesz eleget, hogy ne álljanak hosszú időn keresztül büntető eljárás hatálya alatt. Szolgálja továbbá azt a célt is, hogy a társadalomra kiemelten veszélyes és közérdeklődésre számot tartó bűnügyekben a soron kívüli eljárás törvényi követelményét biztosítsa. (Az Alkotmánybíróság a 14/2004. számú határozatában kifejtette, hogy az államnak a társadalommal szemben alkotmányos kötelezettsége a büntető igény késedelem nélküli érvényesítése.)

A Magyar Köztársaságban minden bíró személyében független és nem utasítható, döntését a jogszabályok és a legjobb szakmai meggyőződése alapján hozza meg. Megítélésem szerint a jelen határozat azon megállapításán keresztül, miszerint a szóban forgó illetékességi szabály a „pártatlanság látszatával” kapcsolatosan jogos kételyeket ébreszt, az Alkotmánybíróság azt jelentette ki elvi élel, hogy a bírák nem függetlenek, azaz – a büntetőjogi főkérdések tekintetében – esély van arra, hogy más-más döntés szülessen attól függően, hogy melyik bíróságon emel vádat az ügyész.

Az ügyész eleve csupán arról dönthet kiemelt ügyben, hogy melyik bíróságon emel vádat, az eljáró bíró személyének kiválasztása azonban az adott bíróság szakmai vezetőjének belső igazgatási feladata. Az eljárási kódex egyébiránt számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely – garanciális szabályként – éppen a „pártatlanság látszatát” erősíti. Mind a terhelt, mind pedig a védő az eljárás bármely szakaszában, bármely, az ügyben eljáró hatóság, avagy annak tagja ellen elfogultságra hivatkozással kizárási indítványt terjeszthet elő.

A vádhatóság azon joga, hogy a büntetőper helyét (földrajzilag) meghatározza, a fegyverek egyenlőségének elvét álláspontom szerint nem sérti. Ez a jog önmagában a büntetőper érdemét egyáltalán nem befolyásolja. A támadott illetékességi szabály érdemben nem enged többet a vádhatóságnak, mint a védelemnek. A fegyverek egyenlőségének elvét csak olyan eljárásjogi szabály sérti, amely az ügyész számára több jogot biztosít olyan sarkalatos eljá-

rásjogi kérdések tekintetében, amelyek érdemben befolyásolják a bizonyítást, az eljárás végkimenetelét.

A hatáskörre, illetőleg illetékességre vonatkozó szabályok azonban a perbeli szereplők jogai és érdekei szempontjából közömbös, bárminemű – a büntetőjogi főkérdések szempontjából – érdemi hatás kifejtésére alkalmatlan rendelkezések. Ebből fakadóan a fegyveregyenlőség elve az alkotmányossági vizsgálat során szempontként fel sem merülhet.

Az új illetékességi szabály alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében, valamint az egyezmény 6. cikk 1. pontjában megjelenő törvényes bíróság való jog szempontjából lenne is indokolt elvégezni. Az illetékességi szabályokra vonatkozó hazai alkotmánybírói gyakorlat híján külföldi jogállami megoldások is figyelembe vehetők. A külföldi közjogi rendszereket alaposan vizsgálva azon országok esetében, melyekben az ügyészség az igazságszolgáltatás hatalmi ágához tartozó, önálló és független szervezet (pl. Németország, Svédország, Dánia), az alábbi következtetésre lehet jutni: az ügyészség számára alkotmányosan biztosított, hogy a törvényben meghatározott feltételek esetén a hatásköri és illetékességi főszabálytól eltérő bírósághoz nyújtsa be a vádiratot. Ilyen törvényben meghatározott feltétellel példaként szolgál másik alkotmányos követelmény érvényesítése, így a büntetőügy ésszerű határidőn belül történő befejezése, vagy az eljárás során különleges szakértelem biztosítása.

Magyarországon az Alkotmánybíróság 3/2004. (II. 17.) számú határozatában kimondta, hogy az ügyészség önálló és független alkotmányos szerv. Az ügyészi szervezetet érintő, időközben hatályba lépett törvénymódosítások megerősítették az ügyészség független közjogi státuszát. Az ügyészség büntetőeljárásban betöltött szerepe a szervezet közjogi státuszának megfelelően alakult hazánkban. Az ügyész a büntetőeljárásban nem „sikerorientált” nem a „vád védője”. Feladata, hogy a büntetőeljárás egészében biztosítsa, hogy az eljárási cselekményeket a törvénynek megfelelően végezzék [Be. 28. § (4) bekezdés], illetőleg az ügyész kötelessége, hogy mind a terheltet terhelő és mentő, mind a büntetőjogi felelősséget súlyosító és enyhítő körülményeket az eljárás minden szakaszában figyelembe vegye [Be. 28. § (1) bekezdés]. Az ügyész a nyomozó hatóság intézkedései ellen bejelentett panaszokat törvényességi szempontból bírálja el és törvénysértés esetén megváltoztatja [Be. 28. § (4) bekezdés c) pont]. Az ügyész számára biztosított lehetőség és egyben kötelezettség, hogy pl. a bíróság által elkövetett törvénysértés esetén a vádlott javára jelentsen be fellebbezést [Be. 324. § (2) bekezdés]. Magyarországon az ügyész felelőssége és kötelessége ebből következően nem az elítélés sikerére való törekvés, hanem a büntetőeljárás törvényességének biztosítása.

A rendszerváltozást követően egészen 2003-ig a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény 26. §-a az ügyész számára biztosította azt a jogot, hogy az egyébként helyi bíróság hatáskörébe tartozó bűncselekmények miatt foly-

tatott eljárásban az ügy kiemelt jelentőségére tekintettek a megyei bíróság előtt emeljen vádat. Ebben az esetben az ügyész vádemelése alapozta meg a megyei bíróság hatáskörét. A szabályozást számos közérdeklődésre kiemelten számot tartó bűnügyekben alkalmazták, így többek között a Kordax Rt., a Concordia, az Agrár Innovációs Kht., a Varga féle számlagyár, a Globex stb. ügyekben. A szabályozás alkotmányellenessége nem merült fel a jogállami Magyarországon, ugyanakkor ezen hatásköri – illetékességi szabálynak köszönhetően a bűnügyi igazságszolgáltatás az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott követelménynek eleget téve képes volt biztosítani ezen ügyek ésszerű időn belül történő befejezését.

A Bíróság eddigi ítélkezése során nem marasztalt el egyetlen államot sem azért, mert a hazai szabályozás az ügyészt az általános illetékességi szabály által kijelölt bírósághoz képest más, azonos szintű, azonos hatáskörű bíróságon történő vádemelésre jogosítja. A határozatban megjelölt bírósági döntések nem azt állapították meg, hogy az adott ország illetékességi szabályai megsértették volna az Egyezmény bármely cikkét. [A Bulut kontra Ausztria ügyben a Bíróság az Egyezmény 6. cikké 1. pontjának megsértését állapította meg, mert a legfőbb ügyész olyan észrevételeket, indítványt nyújtott be a Legfelsőbb Bíróságnak, amelyeket a védelemmel nem közöltek. A Brogan kontra Egyesült Királyság ügyben pedig azért történt marasztalás, mert a terheltet ügyvéd jelenléte nélkül akarták kihallgatni. A Mežnarič kontra Horvátország ügyben a Bíróság megállapította az Egyezmény 6. cikké 1. pontjának megsértését, mert a panaszos ügyét olyan bírói testület látta el, amelynek tagja volt az a bíró is aki az alperest mint ügyvéd képviselte. A DMD GROUP.a.s. kontra Szlovákia ügyben a Bíróság megállapította az Egyezmény 6. cikké 1. pontjának megsértését, mert az újonnan kinevezett bíróság elnöke az ügyet átszignálta magára, és döntött az ügyben. A Coëme és mások kontra Belgium ügyben a Bíróság megállapította az Egyezmény 6. cikké 1. pontjának megsértését, mert Coëme úr vonatkozásában nem alkották meg az Alkotmány 103. cikké alapján a miniszterekkel szemben felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságáról határozó eljárást szabályozó végrehajtási törvényt, és így megfosztották őt a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogtól.]

Az 1997. évi LXVI. törvény 33/A. § (1) bekezdése alapján (2011. január 7. napjától hatályos) a Legfelsőbb Bíróság az OIT elnökének indítványára az ügy elbírálására az illetékes bíróság helyett kivételesen más, azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki, ha az ügy vagy a bíróságra az adott időszakban érkezett ügyek meghatározott csoportjának elbírálása a bíróság rendkívüli és aránytalan munkaterhe miatt ésszerű időn belül másként nem biztosítható és a kijelölés nem jár a kijelölt bíróság aránytalan megterhelésével. Álláspontom szerint a legfőbb ügyész Be. 17. § (9) bekezdésében szereplő jogosítványa ugyanúgy alkotmányos, mint az OIT. elnökének fentiekben ismertetett jogköre.

A fentiekben kifejtettekre tekintettel álláspontom szerint a Be. 17. § (9) bekezdése sem a bírói függetlenséget,

sem pedig a fegyverek egyenlőségének elvét nem sérti, az Alkotmánnyal összhangban áll, valamint nem ütközik nemzetközi szerződésbe.

2. Az elfogadott határozat rendelkező részének 2. pontjaival sem értek egyet.

A Be. 96. § (1) bekezdésének utolsó mondata, miszerint „Ha az e törvényben meghatározott feladata másként nem teljesíthető, a bíróság az ügyész, valamint a hatóság a tanú egyes, a feladat ellátásához szükséges személyi adatai zárt kezelését mellőzi” nem alkotmányellenes.

A büntetőeljárás alá vont személy tisztességes eljáráshoz való joga és a védelemhez való jog szempontjából lényeges, hogy a tanú adatainak zárt kezelése ne korlátozza a terhelt és a védő alapvető eljárási jogainak érvényesülését. A nyomozó hatóság a nyomozás során történő gyanúsított kihallgatás alkalmával, az ügyészség pedig a vádiratban – az eljárás tárgyát képező bűncselekmény típusától függetlenül – bizonyos esetekben kénytelen megjelölni olyan személyes adatokat, amelyek zártan történő kezelését a tanú egyébként kérte. Amennyiben ezt nem tehetné, úgy a terhelt azon joga sérülne döntően, hogy a terhére rótt bűncselekmény mibenlétét, a pontos és teljes történeti tényállást megismerje. Ha pedig a bűncselekmény jogi minősítése, illetőleg a védekezés iránya szempontjából lényeges adatokat a terhelt és védője nem ismerheti meg, a védekezés jogához való alapvető jog csorbulna. Az adott esetben ártatlan terhelt értelemszerűen nincs abban a helyzetben, hogy a nyomozó hatóság állításait cáfolja, azaz eredménnyel védekezzen, ha nem ismerheti meg azon sarkalatos kérdéseket, miszerint kinek a sérelmére elkövetett cselekmény elkövetésével gyanúsítják, azt a cselekményt hol követték el, a sértett milyen idős (nemi erkölcs elleni bűncselekmény esetén például).

Az állam alkotmányos kötelezettsége az állami büntetőigény érvényesítése. Ebből a szempontból lényeges, hogy az ügyész által benyújtott vád törvényes legyen. Amennyiben az ügyész nem mellőzheti a tanú személyes adatainak zárt kezelését, úgy a vádirat nem tartalmazhatja azokat a legszükségesebb adatokat, amelyeknek feltüntetése nélkül a vádirat nem lesz törvényes. Ilyen például az elkövetés helye (amely – ha a sértettet annak lakóhelyén bántalmazták – a sértett tanú lakóhelye is egyben), vagy a sértett tanú neve, illetve életkora. Megjegyzendő, hogy azokra a szélsőséges esetekre, ahol a tanú élete ténylegesen veszélyben van, a különösen védett tanú intézménye ad hatékony megoldást (Be. 97. §)

A fentiekben kifejtettekre tekintettel álláspontom szerint a Be. 96. § (1) bekezdésének utolsó mondata az Alkotmánnyal összhangban áll.

3. Az elfogadott határozat rendelkező részének 3. pontjával sem értek egyet.

Álláspontom szerint nem alkotmányellenes és nem ütközik nemzetközi szerződésbe a Be. 209. § (1) bekezdésének „azzal, hogy a nyomozási bíró eljárásában köteles figyelemmel lennie a nyomozó hatóság és az ügyész speciá-

lis kizárólag a nyomozás során érvényesíthető, nyomozás taktikai szempontjaira, így különösen arra, hogy a gyanúsított és a védő a nyomozás adatait, tényeit és bizonyítékait csak a nyomozásra irányadó szabályok alapján ismerheti meg” szövegrésze.

A nyomozási bíró ülésére a bírósági eljárás általános szabályait kell alkalmazni, azokkal az eltérésekkel, amelyeket a Be. IX. fejezet VI. címe tartalmaz. Ebből következően a nyomozási bíró ülése kontradiktórius bírósági eljárás, ahol az indítványt előterjesztő ügyész által becsatolt bizonyítékokat a gyanúsított és védő megismerheti, és azokkal szemben – az ülés kereti között – védekezést terjeszthet elő. Az ügyész döntési szabadsága annak eldöntése, hogy a nyomozás addig keletkezett iratai közül melyeket tart olyanoknak, amelyek az indítványt megalapozzák.

Azonban a nyomozási bíró feladata nem csak annak eldöntése a (az ülésen vagy ülésen kívül), hogy szükséges-e kényszerintézkedés alkalmazása a terhelttel szemben, hanem számtalan nyomozati cselekmény elvégzésére is kötelezi a törvény. Ebből adódik, hogy a nyomozási bíró nem csak bírói feladatokat lát el, hanem a nyomozás érdekeit is figyelembe kell vennie.

A Be. 209. § (1) bekezdésének módosítása tulajdonképpen azt szövegi le általános jelleggel, hogy a nyomozási bíró eljárása során köteles figyelemmel lenni az eljárási törvénynek a nyomozási adatok megismerésére vonatkozó szabályaira. Ezen utóbbi szabályok szerint a terhelt és védője csak a nyomozás befejezését követően (praktikusan az ún. iratismertetés során) ismerhetik meg a nyomozás iratait, azaz az eljárás tárgyát képező bűncselekményt alátámasztó bizonyítékokat (Be. 193. §.).

A nyomozás korábbi szakaszában tehát az iratokba nem tekinthetnek be, a terheltet nem érintő eljárási cselekményen (bizonyos kivételektől eltekintve) nem vehetnek részt. Ezen szabályok halmaza pedig azt a célt szolgálja, hogy a terhelt – idő előtt megismervén a nyomozó hatóság rendelkezésére álló bizonyítékokat – ne akadályozhassa a történeti tényállás felderítését, illetőleg az elkövető kilétének megállapítását és annak bizonyítékokkal való alátámasztását azáltal, hogy tanúkat – az idő előtt megismert nyomozási adatok fényében – befolyásolja, tárgyi bizonyítékokat eltüntet, helyszínen változtatásokat eszközöl. A támadott rendelkezés nem ír elő többet a nyomozási bíró számára, mint a fenti szabályok saját eljárása alatti figyelembevételét, amelyre egyébként is köteles.

A nyomozási bíró nem része az ítékezésnek, bűnösségi kérdéseket nem vizsgál és nem is vizsgálhat, csak és kizárólag lényegi eljárásjogi kérdések felől dönt. Ebből fakadóan a vád és az ítékezés elkülönülése alkotmányos elvének (funkciómegosztás) sérelme álláspontom szerint fel sem merülhet, az fogalmilag kizárt.

Véleményem szerint a megsemmisített rendelkezés a pártatlan bírósághoz való joggal sem függ össze érdemben. A Be. 209. § (1) bekezdése ugyanis az eljárási kódex irat-megismerési szabályaira, azok külön figyelembevételére vonatkozik, ezen szabályok pedig az ügyész, illetőleg

a nyomozó hatóság felé szintúgy kötelezettségeket állapítanak meg, tőlük tehát e tekintetben függetlenek.

A megsemmisített törvényhely „a nyomozó hatóság és az ügyész szempontjai...” szövegrészből még nem következik az, hogy a törvény a nyomozási bíró eljárásában a vádhatóságnak többletjogokat biztosítva a bírói függetlenség elvét sértené. Nincs másról szó ugyanis, minthogy a törvény a bizonyítékok nyomozati szakban történő megismerésére vonatkozó kógens szabályokat a nyomozási bíró eljárására is kiterjeszti, hiszen a nyomozási bíró is a nyomozati szak „szereplője”, az eljárás eredményességét ő sem veszélyeztetheti azáltal, hogy eljárása során lehetővé teszi a nyomozás kezdeti szakaszán valamely kulcsfontosságú bizonyíték terhelt általi megismerését.

Kiemelendő, hogy a nyomozási bírót Be. 21. § (3) bekezdés a) pontja kizárja a bíróság további eljárásából, amely garantálja a bírói függetlenség alkotmányos alapelveinek érvényesülését.

A fentiekben kifejtettekre tekintettel álláspontom szerint a megsemmisített rendelkezés nem alkotmányellenes és nem ütközik nemzetközi szerződésbe.

4. Az elfogadott határozat rendelkező részének 4. pontjaival sem értek egyet.

A Be. 532. § (1) bekezdése a terhelt távollétében lefolytatott eljárás lehetőségét terjeszti ki az ismert helyen lévő terheltre. Ezen „eljárásgyorsító” intézmény alkalmazása abban az esetben tekinthető az Alkotmánnyal összhangban állónak, ha alappal lehet következtetni arra, hogy a terhelt rosszhiszemű, az igazságszolgáltatás elkerülését célzó magatartására és utóbb lehetőség nyílik a „rendes” eljárási szabályok szerinti tárgyalásra (kivételesség, átmenetiség). A fenti kritériumokra a határozat is helyesen utal, álláspontom szerint azonban a megsemmisített rendelkezés azoknak maradéktalanul megfelel.

Mind a Be. 408. § (1) bekezdésének e) pontja, mind pedig az 538. § (7) bekezdése rögzíti, hogy a távollétes eljárást követően perújításnak van helye. (Ilyenkor az ügy kvázi előről kezdődik, immáron a terhelt részvételével.) A külföldön ismert helyen tartózkodó terhelt távollétében lefolytatott eljárás tehát csupán átmenetileg zárja le az adott bűnügyet, a terhelt ezen rendkívüli perorvoslat kezdeményezése útján elérheti, hogy ügye ismét az elsőfokú bíróság elé kerüljön. (Megjegyzendő, hogy a perújítás megengedhetőségének kérdésében való döntés során a bíróság ilyen esetben nem mérlegelhet, azaz amennyiben a terhelt kéri, úgy a perújítást el kell rendelni.)

Az eljárás nyomozati szakaszában, amint egy meghatározott személlyel szemben valamely bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja megállapítható, a nyomozó hatóságnak kötelessége az adott személyt gyanúsítottként kihallgatni. Ennek érdekében a hatóság az adott személyt megidézi (akár külföldről is). Ha a megidézett terhelt nem jelenik meg az idézés ellenére – és a nemzetközi elfogatóparancs kibocsátásának, vagy az eljárás átadásának nincs helye – lehetőség nyílik a büntetőeljárás terhelt távollétében történő lefolytatására. Ellenkező esetben, azaz, ha a gyanúsított meg-

jelenik a nyomozó hatóság előtt, az ügyészség az „általános eljárási szabályok” szerint emel vádat.

Már önmagában abból a tényből, hogy a terhelt a szabályszerű idézés ellenére nem jelenik meg a nyomozó hatóság előtt, véleményem szerint csakis az a következtetés vonható le, hogy az eljárásban nem kíván részt venni, azaz ki akarja vonni magát a büntetőeljárás hatálya, illetőleg a felelősségre vonás alól. Magatartása tehát rosszhiszemű.

Fontos megjegyezni, hogy a vádiratot a bíróság kézbesíteni köteles a külföldön tartózkodó terhelt részére is, így a terhelt tudomást szerez a vádemelés tényéről, illetőleg a tárgyalás időpontjáról is. Lehetősége van arra – ha számára nem megfelelő a tárgyalás időpontja, de meg akar jelenni a tárgyaláson – hogy kérje a bíróságot, hogy más időpontra tűzze ki a tárgyalást. Arra is lehetősége van, hogy kérje, a bíróság távollétében folytassa le a tárgyalást. (Ha ezen lehetőségek közül a terhelt egyikkel sem él, véleményem szerint rosszhiszeműsége kétségtelen. A terhelt ezen rosszhiszemű magatartása nem eredményezheti azt, hogy a vele szemben indult büntetőeljárás megghiúsul, azaz az állam büntetőjogi igénye csorbul.)

A megsemmisített rendelkezés alapján – figyelemmel a Be. egyéb előírásaira is – külföldön, ismert helyen tartózkodó terhelt esetén az eljárás az ő távollétében csak akkor lett volna lefolytatható, ha egyértelműen nem akar részt venni a Magyarországon folyamatban lévő büntetőeljárásban (azaz rosszhiszemű.). Az irányadó garanciális szabályok szerint pedig, ha még az eljárás folyamán hazatér, úgy az eljárás a rendes szabályok szerint, az ő részvételével (szükség esetén a bizonyítás ismételt megnyitása mellett) folytatandó. A jogerős befejezést követő hazatérés esetén pedig a perújítás lehetősége ad megnyugtató garanciát a terhelt számára.

A megsemmisített rendelkezés ezért a jogintézménnyel szemben támasztott minden alkotmányos elvnek és kritériumnak maradéktalanul megfelel, és nem ütközik nemzetközi szerződésbe sem.

5. Az elfogadott határozat rendelkező részének 5-6. pontjaival sem értek egyet.

A Be. 554/G. § első mondata a büntügyi őrizet tartamát – kiemelt jelentőségű ügyekben – 120 órára emeli.

Az őrizetbe vétel felől – ahogy korábban is – a nyomozó hatóság alaki döntéssel (határozat) határoz. Garanciális szabály, hogy ezen határozattal szemben jogorvoslattal lehet élni, amelyet az ügyész bírál el. A fenti tartam leteltét követően az őrizet a törvény erejénél fogva automatikusan megszűnik, hacsak a nyomozási bíró – ezen időintervallumon belül – nem döntött az előzetes letartóztatás, avagy a szabadon bocsátás felől. (Ebben az esetben ugyanis a büntügyi őrizet a fenti határidőt megelőzően is már megszűnik.)

Szintén garanciális szabály, hogy a büntügyi őrizetet az ügyész – amennyiben annak törvényi feltételei nem állnak fenn – köteles (szigorú fegyelmi felelősség terhe mellett) haladéktalanul megszüntetni és a terhelt azonnali szabadon bocsátása érdekében a szükséges intézkedéseket megtenni.

Az őrizet tartamának – adott ügycsoportban – 72 óráról 120 órára emelése önmagában nem sérti az Alkotmányt, és az Egyezményt sem, ez csupán arányossági kérdés.

A megsemmisített módosítás egyrészt a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedések kezdeményezésére irányuló megalapozott ügyészi döntést segíti elő, növelve a felkészülési időt. Másrészt a nyomozó hatóság számára biztosít – a korábbi szabályozáshoz képest – 48 órával hosszabb időt arra, hogy az igen bonyolult, nehezen átlátható ügyre vonatkozó bizonyítékokat (a nyomozás kezdeti szakaszához képest) a szükséges mértékben beszerezze és elemezze.

Mindezek alapján álláspontom szerint az Alkotmányban megfogalmazott, „a lehető legrövidebb időn belüli szabadon bocsátás, illetőleg bíróság elé állítás” követelményét a megsemmisített rendelkezés nem sérti. A büntügyi őrizet tartamára vonatkozó általános szabály szerinti 72 óra, valamint a kiemelt jelentőségű ügyekben alkalmazandó speciális szabály szerinti 120 óra – figyelemmel az ügyek eltérő jellegére, összetettségére és terjedelmére – a „lehető legrövidebb idő” elve által szabott keretet nem lépi túl.

A Be. 554/G. § második és harmadik mondata a védővel való érintkezést tiltja az őrizet első 48 órájában, de legfeljebb a gyanúsított kihallgatás pillanatáig. Álláspontom szerint a védelemhez való jog [Alkotmány 57. § (3) bekezdés] a megsemmisített szabály eredményeképpen nem sérült olyan mértékben, amely az alkotmányellenesség megállapítását indokolná. Egyrészt ugyanis a terhelt védő-meghatalmazási joga nem csorbult, erre az eljárás megindításának pillanatában megnyílik a joga. Amennyiben nem hatalmaz meg védőt, úgy a törvény arra kötelezi a nyomozó hatóságot, hogy az őrizetbe vétel pillanatában a terhelt részére védőt rendeljen ki. A kirendeléssel, illetőleg a meghatalmazással a védő észrevételeket és jognyilatkozatokat, illetőleg indítványokat tehet, az iratokba – meghatározott körben – betekinthet. A védelemhez való jog tehát a terhelt büntetőeljárásba történő bevonásának pillanatában érvényesül. A szóban forgó rendelkezés csupán a terhelt és a védő kontaktusát tiltja meghatározott körben, ettől függetlenül azonban a védő ezen idő alatt is jogosult a terhelt védelmét ellátni. [Megjegyzendő az is, hogy a Be. 128. § (1) bekezdés garanciális szabálya szerint a terhelt által megjelölt személyt (hozzátartozó) a nyomozó hatóság 24 órán belül tájékoztatni köteles az őrizetbe vétel tényéről.] Ebből fakadóan véleményem szerint a védelemhez való jog minimálisan, ha úgy tetszik elhanyagolható mértékben csorbul, ezzel szemben ugyanakkor a vizsgált szabályozás a büntetőeljárás eredményességéhez fűződő államcél és társadalmi érdeket jelentős mértékben szolgálja.

A nyomozás első 48 órája ugyanis a bizonyítékok beszerzése, a helyszín biztosítása, a büntársak elmenekülésének megakadályozása és azok kézre kerítése stb. érdekében kiemelkedően fontos, és az eljárás sikerét döntően meghatározza. Ezen célhoz képest az, az egyébként kétségtelen tény, hogy az őrizetes 48 óráig nem beszélgethet az ügyvéddel, álláspontom szerint nem döntő, sőt elhanyagolható. Fontos mindemellett kiemelni, hogy az első gya-

núsított kihallgatást megelőzően sem a terhelt, sem pedig a védő értelemszerűen nem ismerheti a fogvatartott terhére róható bűncselekmény részleteit, csupán azt, hogy mi az őrizetbe vétel indoka (meg kell nevezni a terhére róható bűncselekményt, azaz, hogy a nyomozó hatóság mivel is fogja őt gyanúsítani.) Ebből fakadóan „nincs mi ellen védekezni”. A védő és a terhelt tehát az eljárás ezen szakaszában még eleve nincs abban a helyzetben, hogy a védekezés taktikáját érdemben meg tudják vitatni, az érdemi védekezést elő tudják terjeszteni.

Az első gyanúsított kihallgatást megelőző szakaszban tehát a védővel való érintkezésben megnyilvánuló védelemhez való jog csupán absztrakt, tartalom nélküli jogi lehetőség, eleve nem szolgálhat más célt, mint – utasítások és tippek megadásán, illetőleg nevek és helyek megjelölésén keresztül – a cselekmény felderítésének és az elkövetők kézre kerítésének a megakadályozását.

A megsemmisített rendelkezés ezért a jogintézménnyel szemben támasztott minden alkotmányos elvnek és kritériumnak maradéktalanul megfelel, és nem ütközik nemzetközi szerződésbe sem.

Budapest, 2011. december 19.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

A különvélemény 1., 2., 3., 4. és 5. pontjához csatlakozom:

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

A különvélemény 1., 3., 4., 5. pontjához csatlakozom:

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1149/C/2011.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 155. számában.

167/2011. (XII. 21.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitzúzésére 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 72/2011. (VI. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján magánszemély kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 72/2011. (VI. 24.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen. Az OVB vitatott határozatában hitelesítette annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívének a mintapéldányát, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az alapszabadság kétharmadát a munkáltató a munkavállaló kérésének megfelelő időpontban legyen köteles kiadni?” Az OVBh. indokolása megállapította, hogy a kezdeményezés megfelel a törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek, ezért a mintapéldány hitelesíthető.

A kifogást tevő szerint az OVBh. jogszabálysértő. Álláspontja szerint a feltenni kívánt kérdés alapján a 2000. évi LXVI. törvénnyel kihirdetett, a fizetett éves szabadságról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1970. évi 54. ülészakán elfogadott 132. számú Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 10. cikkében foglalt nemzetközi kötelezettségről kellene népszavazást tartani, ami az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése b) pontjával ellentétes. Emellett álláspontja szerint a feltenni kívánt kérdés egyértelműsége is megkérdőjelezhető, mivel nem világos a jogalkotó számára, hogy kizárólag a Munka-törvénykönyvről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) módosítása válna szükségessé egy eredményes népszavazás esetén, vagy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyok tekintetében is érvényesíteni kellene a népszavazási kérdésben kifejtett módosítást. Mindezek alapján a kifogást tevő kéri az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárás lefolytatására való kötelezését.

A kifogást a törvényes határidőn belül terjesztették az Alkotmánybíróság elé.

II.

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

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

2. Az Nsztv. szerint:

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

3. Az Mt. szerint:

„134. § (1) A szabadság kiadásának időpontját – a munkavállaló előzetes meghallgatása után – a munkáltató határozza meg.

(2) Az alapszabadság egynegyedét – a munkaviszony első három hónapját kivéve – a munkáltató a munkavállaló kérésének megfelelő időpontban köteles kiadni. A munkavállalónak erre vonatkozó igényét a szabadság kezdete előtt legkésőbb tizenöt nappal be kell jelentenie. Ha a munkavállalót érintő olyan körülmény merül fel, amely miatt a munkavégzési kötelezettség teljesítése számára személyi, illetőleg családi körülményeire tekintettel aránytalan vagy jelentős sérelemmel járna, a munkavállaló erről haladéktalanul értesíti a munkáltatót. Ebben az esetben a munkáltató az alapszabadság egynegyedéből összesen három munkanapot – legfeljebb három alkalommal – a munkavállaló kérésének megfelelő időpontban, a tizenöt napos bejelentési határidőre vonatkozó szabály mellőzésével köteles kiadni. A munkavállaló a munkáltató felszólítása esetén a körülmény fennállását a munkába állásakor haladéktalanul igazolni köteles.”

4. Az Egyezmény a következőképpen rendelkezik:

„2. cikk 1. Jelen Egyezmény a tengerészek kivételével minden munkavállalóra vonatkozik.”

„8. Cikk 1. A fizetett éves szabadság megosztását az adott ország illetékes hatósága vagy e célra alkalmas eljárása engedélyezheti.

2. Amennyiben a munkaadóra és az érintett munkavállalóra vonatkozó megállapodás eltérően nem rendelkezik, a szabadság egyik részének legalább két folyamatos munkahetet kell magába foglalnia, feltéve, hogy a szóban forgó munkavállaló szolgálati ideje alapján jogosult az ilyen időtartamú szabadságra.”

„10. Cikk 1. A szabadság kivételének konkrét idejét a munkaadó határozza meg az érintett munkavállalóval vagy képviselőjével folytatott konzultáció után, feltéve, ha a szabadság kivételének ideje nincs rendeleti úton, kollektív szerződésben, választott bírósági ítéletben vagy az ország gyakorlatának megfelelő más módon szabályozva.

2. A szabadság idejének konkrét meghatározásánál figyelembe kell venni a munka követelményeit, valamint a munkavállaló pihenési és üdülési lehetőségeit.”

III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek meg-

felelően 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 elsőként a kifogásnak azt az érvét vizsgálta, amely szerint a felteni kívánt kérdés alapján a választópolgároknak „hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról” kellene állást foglalnia.

A 20/2009. (II. 25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság egy, az oktatási intézményből való elbocsátásról szóló népszavazási kérdés kapcsán „azt vizsgálta, hogy a kérdés nem esik-e az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése b) pontjában foglalt tilalmak alá, azaz nem irányul-e hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekre, vagy nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmára. Ebben a vizsgálatban az Alkotmánybíróság azt ellenőrzi, hogy a kérdésben rendezendő érvényes és eredményes népszavazás nyomán módosításra kerülő Kot. érinti-e a kifogásokban megjelölt nemzetközi kötelezettségeket. Amennyiben az Alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy a hitelesítésre benyújtott aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés a kifogásokban hivatkozott nemzetközi egyezményekben foglaltakat nem érinti, »az állam által vállalt kötelezettségek megváltoztatására, valamint a törvény tartalmának módosítására nem irányul« a népszavazási kérdés nem minősül az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének b) pontja értelmében tiltott tárgykörbe tartozó kérdésnek. [48/2008. (IV. 22.) AB határozat, ABK 2008, április 484, 486.]. Mivel a hivatkozott nemzetközi kötelezettségvállalások általában a közoktatásban és nem meghatározott közoktatási intézményben való részvétel jogáról szólnak, az Alkotmánybíróság nem találta az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének b) pontja értelmében tiltott tárgykörbe tartozó kérdésnek az OVBh.-val hitelesített népszavazási kérdést.” [ABH 2009, 162, 167–168.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Egyezmény értelmében kötelező a szabadság kiadása tárgyában a munkáltató és a munkavállaló között konzultációt tartani, kivéve, ha ezt a kérdést az adott ország jogszabályi úton szabályozza, vagy a szabadság kiadását kollektív szerződés, választott bírósági ítélet illetőleg az országban irányadó gyakorlat másképpen rendezi. Nem szól azonban az Egyezmény 10. cikke arról, hogy a szabadság kiadásának tényleges ideje, a kiadott szabadság mértéke milyen legyen. Az Egyezmény 8. cikkének 2. bekezdése előírja, hogy eltérő munkáltatói-munkavállalói megállapodás híján a kiadott szabadságnak legalább két folyamatos munkahetet kell tartalmaznia, arról azonban ez a cikk nem rendelkezik, hogy ez a munkavállaló kérésére, vagy a munkáltató rendelkezésére kiadott szabadság-rész lesz-e. Az Mt. 134. § (1) bekezdése az Egyezmény rendelkezéseivel összhangban úgy rendezi a kérdést, hogy a szabadság kiadásának idejét a munkavállalóval való előzetes konzultá-

ciót követően a munkáltató határozza meg. Az Mt. 134. § (2) bekezdése pedig az Egyezmény 10. cikkében foglalt lehetőséggel élve törvényi úton írja elő a munkáltatónak azt a kötelezettségét, hogy a szabadság kivételének idejét a munkáltató kérésével összhangban állapítsa meg legalább az alapszabadság egynegyede tekintetében, szigorúan meghatározott eljárási szabályokkal körbehatárolva.

Az indítványozó állításával szemben azonban nem elmenthető az Egyezményben vállalt nemzetközi kötelezettséggel egy olyan tartalmú szabály sem, amelyet a népszavazásra feltenni kívánt kérdés tartalmazna. Ennek oka az, hogy az Egyezmény nem tartalmaz előírást a szabadság kivételének ideje tekintetében, sőt éppen ellenkezőleg, az adott ország jogalkotására bízta annak megítélését, hogy indokoltnak látja-e az eltérést a munkáltató és a munkavállaló szabad megállapodásának lehetőségétől.

Mivel azonban jelen esetben az Egyezménynek a kifogást tevő által felhívott rendelkezése nem tartalmazott olyan előírást, amely alapján a feltenni kívánt kérdés hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról rendelkezne, az Alkotmánybíróság a kifogást e részben elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a feltenni kívánt kérdés egyértelműségét is. Az indítványozó érvei szerint a jogalkotó számára nem egyértelmű egy érvényes és eredményes népszavazás esetén, hogy pusztán az Mt. módosítására kötelezi a jogalkotót a népszavazás, vagy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyokban is érvényesíteni kell a megkívánt változtatást.

Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése kimondja, hogy a népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. Ezen határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelményének mind a választópolgárok, mind a jogalkotó tekintetében érvényesülnie kell. A választópolgárokat illetően ez azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz pedig, 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 ügyszámhoz hozott döntés az Országgyűlés hatáskörének – az Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes ügyszámhoz hozott 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 jogalkotói kötelezettség, és ha igen milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség) [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a kérdés egyértelmű abban a tekintetben, hogy korlátozás nélkül valamennyi munkavégzésre (foglalkoztatásra) irányuló jogviszonyra nézve követelné meg az alapszabadság kétharmadának kiadását a munkavállaló kérésének megfelelően. Ebből pedig az következik, hogy eredményes népszavazás esetén a jogalkotó számára is egyértelmű: a jogalkotói kötelezettség a munkavégzésre irányuló valamennyi jogviszony tekintetében fennállna.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a kifogást e tekintetben is elutasította.

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

Budapest, 2011. december 20.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon 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.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 993/H/2011.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 156. számában.

168/2011. (XII. 21.) 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 113/2011. (VII. 26.) OVB határozatát a jelen határozatban foglalt indokolással helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Magánszemély 2011. június 29-én aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-a szerinti hitelesítés céljából.

Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a köztársasági elnök által 2011. április 25-én aláírt Alaptörvényt?”

Az Országos Választási Bizottság a 113/2011. (VII. 26.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) megtagadta az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését. Döntését a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 19. § (3) bekezdés *a*) pontjára és 24. § (3) bekezdésére, valamint az Nsztv. 2. §-ára és 10. § *b*) pontjára alapította.

Az OVB határozatának indokolásában – az Alkotmány 24. § (3) bekezdésére és az alkotmánybírói gyakorlatra hivatkozva – leszögezte, hogy az Alkotmány módosítására csak az Alkotmányban előírt eljárási rendben és csak az Alkotmány által feljogosított alkotmányozó hatalom által kerülhet sor. Az OVB megállapította, hogy az Országgyűlés Magyarország Alaptörvényét az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *a*) pontja és a 24. § (3) bekezdése alapján fogadta el. Az OVB álláspontja szerint mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény módosítására csak az Alkotmány illetve az Alaptörvény rendelkezéseinek megtartásával kerülhet sor. Az OVB mindezekre tekintettel megállapította, hogy az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye és ezért – az Nsztv. 10. § *b*) pontja alapján – megtagadta az aláírásgyűjtő ív hitelesítését.

Az OVBh. a Magyar Közlöny 2011. évi 88. számában, 2011. július 26-án került közzétételre. A kezdeményező 2011. augusztus 8-án – a törvényes határidőn belül – kifogást nyújtott be, melyben kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg az OVBh.-t, az OVB-t utasítsa új eljárás lefolytatására és új döntés meghozatalára.

A kifogást tevő véleménye szerint az alkotmányozás során feltétlenül alkalmazni szükséges az Alkotmány 2. §

(2) bekezdésében megfogalmazott népszuverenitás gyakorlásának közvetlen módját. Álláspontja szerint „írott jogszabályaink, így Alkotmányunk minden egyes betűjének, a bennük foglalt számjegyeknek, írásjeleknek, szavaknak, szókapcsolatoknak, mondatoknak és mindezek összefüggéseinek döntő jelentőségük van a jogértelmezésben és a későbbi jogalkalmazásban.” A kifogást tevő a továbbiakban kifejtette, hogy a népszavazásra szánt kérdésben sem az „alkotmány”, sem a „módosítás” kifejezés nem szerepel, mert abban az Alaptörvény megsemmisítését kéri.

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogást az alábbi jogszabályok alapján vizsgálta meg:

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„19. § (1) A Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve az Országgyűlés.

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

(3) E jogkörében az Országgyűlés

a) megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát;”

„24. § (3) Az Alkotmány megváltoztatásához, valamint az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.”

2. Az Nsztv. vonatkozó rendelkezései:

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

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

(...)

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek;”

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

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

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

(...)

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

III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás, amelynek során az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdése a)–c) pontjaiban, valamint a 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, továbbá 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.]

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

2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés – amely az Alaptörvény megsemmisítésére irányul – az OVB határozatában foglalt indokoláson túlmenően megfelel-e az egyértelműség követelményének.

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

Az Alkotmánybíróság a 26/2007. (IV. 25.) AB határozatában azt is megállapította: a választópolgári egyértelműség követelményének része, hogy a választópolgárok a kérdés megválaszolásának lehetséges következményeit világosan lássák. Következésképpen az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a választópolgárokat félrevezető, félreérthető kérdések nem felelnek meg az egyértelműség követelményének (ABH 2007, 332, 337.). Az Alkotmánybíróság e határozatában hangsúlyozta továbbá, hogy „[a]z egyértelműség követelményének lényege, hogy a népszavazási kérdésnek döntésre alkalmasnak kell lennie, ami-

nek a jogalkotói és a választópolgári egyértelműség feltételül szükséges, de nem egyetlen feltétele. Az egyértelműség részének tekinti az Alkotmánybíróság azt is, hogy a népszavazási kérdésben foglalt döntési kötelezettség ne legyen kivitelezhetetlen, végrehajthatatlan, következményeiben kiszámíthatatlan. Ezért az Alkotmánybíróság a jövőben az egyes népszavazási kérdések alkotmányos megengedhetőségéről szóló döntéseiben e szempontot is figyelembe fogja venni.” (ABH 2007, 332, 337.)

A jelen eljárásban vizsgált esetben megállapítható, hogy a „megsemmisítés” fogalma nem egyértelmű, az Alaptörvény „megsemmisítése” nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, ezért a választópolgárok a kérdés alapján nem lehetnének tisztában döntésük tartalmával; de a törvényhozó számára sem lenne világos, hogy sikeres – érvényes és eredményes – népszavazás esetén milyen jogalkotási kötelezettsége van.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az OVB végső döntésével megegyezően, de az Alkotmánybíróság jelen határozatában foglalt indokolás szerint megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének.

Így az Alkotmánybíróság az OVB 113/2011. (VII. 26.) OVB határozatának rendelkező részét helybenhagyta, az Alkotmánybíróság jelen határozatában kifejtett indokok alapján.

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

Budapest, 2011. december 20.

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

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

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

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k., *Dr. Kovács Péter s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

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

Dr. Pokol Béla s. k., *Dr. Szalay Péter s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1221/H/2011.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 156. számában.

169/2011. (XII. 21.) 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 115/2011. (VII. 26.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Magánszemély 2011. június 29-én aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-a szerinti hitelesítés céljából.

Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „– Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés rendelkezzen a legfontosabb társadalmi, politikai, érdekvédelmi, szakmai és civil szervezetek képviselőiből álló Alkotmányozó Nemzetgyűlés összehívásáról?”

Az Országos Választási Bizottság a 115/2011. (VII. 26.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) megtagadta az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését. Döntését a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 19. § (3) bekezdés *a*) pontjára és 24. § (3) bekezdésére, valamint az Nsztv. 2. §-ára és 10. § *b*) pontjára alapította.

Az OVB határozatának indokolásában – az Alkotmány 24. § (3) bekezdésére és az alkotmánybíróági gyakorlatra hivatkozva – leszögezte, hogy az Alkotmány módosítására csak az Alkotmányban előírt eljárási rendben és csak az Alkotmány által feljogosított alkotmányozó hatalom által kerülhet sor. Az OVB megállapította, hogy az Országgyűlés Magyarország Alaptörvényét az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *a*) pontja és a 24. § (3) bekezdése alapján fogadta el. Az OVB álláspontja szerint mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény módosítására csak az Alkotmány illetve az Alaptörvény rendelkezéseinek megtartásával kerülhet sor. Az OVB mindezekre tekintettel megállapította, hogy az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak

nincs helye és ezért – az Nsztv. 10. § *b*) pontja alapján – megtagadta az aláírásgyűjtő ív hitelesítését.

Az OVBh. a Magyar Közlöny 2011. évi 88. számában, 2011. július 26-án került közzétételre. A kezdeményező 2011. augusztus 8-án – a törvényes határidőn belül – kifogást nyújtott be, melyben kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg az OVBh.-t, az OVB-t utasítsa új eljárás lefolytatására és új döntés meghozatalára.

A kifogást tevő véleménye szerint az alkotmányozás során feltétlenül alkalmazni szükséges az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében megfogalmazott népszuverenitás gyakorlásának közvetlen módját. Álláspontja szerint az Alkotmány „nem zárja ki annak lehetőségét, hogy egy új alkotmány létrehozásának előkészítő szakaszában [...] ne lehetne a nép által létrehozott fontosabb szervezetek képviselőiből álló, javaslattevő közösséget létrehozni annak érdekében, hogy egy új Alkotmányban a legszélesebb társadalmi rétegek érdekeit képviselő jogi alaptételek megjelenhessenek.” A kifogást tevő kifejtette továbbá, hogy „[m]ivel a 2012. január 1-én várhatóan hatályba lépő Alaptörvényt nem ilyen módon hozták létre, indokolt azt felváltani egy valóban a teljes magyar nemzet, lakosság büszkeségére okot adó új Alkotmányra.”

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogást az alábbi jogszabályok alapján vizsgálta meg:

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„19. § (1) A Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve az Országgyűlés.

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

(3) E jogkörében az Országgyűlés

a) megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát;”

„24. § (3) Az Alkotmány megváltoztatásához, valamint az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.”

2. Az Nsztv. vonatkozó rendelkezései:

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

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

(...)

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek;”

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

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

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

(...)

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

III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás, amelynek során az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdése a)–c) pontjaiban, valamint a 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, továbbá 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.]

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

2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés – amely az Alkotmányozó Nemzetgyűlés összehívására irányul – az OVB határozatában foglalt indokoláson túlmenően megfelel-e az egyértelműség követelményének.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt a népszavazásra feltenni kívánt kérdésekkel szemben támasztott egyértelműség követelményével [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat,

ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 362.; 26/2007. (IV. 25.) AB határozat, ABH 2007, 332, 342.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az egyértelműség követelményét a népszavazáshoz való jog érvényesülésének alkotmányos garanciájaként értelmezi. A népszavazásra bocsátott kérdésnek egyrészt a választópolgár, másrészt a jogalkotó számára egyértelműnek kell lennie. A választópolgári egyértelműség követelménye szerint a népszavazásra feltett kérdésnek egyértelműen eldönthetőnek kell lennie, arra a választópolgárnak „igen”-nel vagy „nem”-mel kell tudnia válaszolni. Ebből következően a túl bonyolult, érthetetlen, értelmezhetetlen, félreérthető vagy félrevezető kérdés nem tekinthető egyértelműnek.

Az Alkotmánybíróság a 26/2007. (IV. 25.) AB határozatában azt is megállapította: a választópolgári egyértelműség követelményének része, hogy a választópolgárok a kérdés megválaszolásának lehetséges következményeit világosan lássák. Következésképpen az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a választópolgárokat félrevezető, félreérthető kérdések nem felelnek meg az egyértelműség követelményének (ABH 2007, 332, 337.). Az Alkotmánybíróság e határozatában hangsúlyozta továbbá, hogy „[a]z egyértelműség követelményének lényege, hogy a népszavazási kérdésnek döntésre alkalmasnak kell lennie, aminek a jogalkotói és a választópolgári egyértelműség feltételül szükséges, de nem egyetlen feltétele. Az egyértelműség részének tekinti az Alkotmánybíróság azt is, hogy a népszavazási kérdésben foglalt döntési kötelezettség ne legyen kivitelezhetetlen, végrehajthatatlan, következményeiben kiszámíthatatlan. Ezért az Alkotmánybíróság a jövőben az egyes népszavazási kérdések alkotmányos megengedhetőségéről szóló döntéseiben e szempontot is figyelembe fogja venni.” (ABH 2007, 332, 337.)

A jelen eljárásban vizsgált esetben megállapítható, hogy az „Alkotmányozó Nemzetgyűlés” fogalma nem egyértelmű, mivel az Alkotmány nem ismeri az „Alkotmányozó Nemzetgyűlés” intézményét. Ezért a választópolgárok a kérdés alapján nem lehetnének tisztában döntésük tartalmával; de a törvényhozó számára sem lenne világos, hogy sikeres – érvényes és eredményes – népszavazás esetén milyen jogalkotási kötelezettsége van.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az OVB végső döntésével megegyezően, de az Alkotmánybíróság jelen határozatában foglalt indokolás szerint megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének.

Így az Alkotmánybíróság az OVB 115/2011. (VII. 26.) OVB határozatának rendelkező részét helybenhagyta, az Alkotmánybíróság jelen határozatában kifejtett indokok alapján.

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

Budapest, 2011. december 20.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1222/H/2011.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 156. számában.

170/2011. (XII. 21.) 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 117/2011. (VII. 26.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Magánszemély 2011. június 24-én aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-a szerinti hitelesítés céljából.

Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a már törvényesen megszerzett jogokat visszamenőleg senkitől elvenni, vagy csökkenteni ne lehessen?”

Az Országos Választási Bizottság a 117/2011. (VII. 26.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) megtagadta az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését. Döntését a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 2. § (1) bekezdésére és 24. § (3) bekezdésére, valamint az Nsztv. 2. §-ára és 10. § b) pontjára alapította.

Az OVB határozatának indokolásában – az Alkotmánybíróság határozataira hivatkozva – kifejtette, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság [72/1995. (XII. 15.) AB határozat]. A jogbiztonság megköveteli a megszerzett jogok védelmét, így a teljességbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását [11/1992. (III. 5.) AB határozat]. A fentiek alapján megállapította, hogy a megszerzett jogok korlátozása csak kifejezett alkotmányos rendelkezés – mint például az Alkotmány 70/E. § (3) bekezdése – birtokában lehetséges. Az OVB álláspontja szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés ezzel szemben generális védelmet biztosítana a szerzett jogoknak, nem tenné lehetővé, hogy azok az Alkotmányban korlátozásra kerüljenek, így a szerzett jogokat korlátozó alkotmányos rendelkezések hatályon kívül helyezését, és azok három évig való módosításának kizárását kezdeményezi.

Az OVB határozatának indokolásában – az Alkotmány 24. § (3) bekezdésére és az alkotmánybírósági gyakorlatra hivatkozva – azt is leszögezte, hogy az Alkotmány módosítására csak az Alkotmányban előírt eljárási rendben és csak az Alkotmány által feljogosított alkotmányozó hatalom által kerülhet sor. Az OVB megállapította, hogy az Alkotmány módosítására, illetve az Alkotmány egyes rendelkezéseinek a jövőbeni megváltoztathatóságának kizárására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye. Az OVB mindezekre tekintettel megállapította, hogy a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani, ezért az aláírásgyűjtő ív hitelesítését – az Nsztv. 10. § b) pontja alapján – megtagadta.

Az OVBh. a Magyar Közlöny 2011. évi 88. számában, 2011. július 26-án került közzétételre. A kezdeményező 2011. augusztus 10-én – a törvényes határidő utolsó napján – kifogást nyújtott be, melyben kérte, hogy az Alkotmánybíróság az OVB határozatát felülbírálván tegye lehetővé a kérdéssel országos népszavazás tartását.

A kifogást tevő szerint az OVB indokolása „hibás”. Álláspontja szerint „mivel a 2011. december 31-ig érvényben lévő Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapjogként biztosítja a már megszerzett jogok garantálását, így az Alkotmány módosításai során sem lehetne olyan rendelkezéseket hozni, amelyek ezzel ellentétesek.” A kifogást tevő azt is kifejtette, hogy az Alkotmányt nem az ő kérdése miatt kell módosítani, hanem annak ellentmondásai miatt. A kérdés-

sel azt kívánta elérni, hogy „amennyiben ügydöntő népszavazásig az Országgyűlés megváltoztatná a jelenleg érvényben lévő törvényeket, úgy azokat egy érvényes és egyetértő népszavazás hatására vissza kelljen vonnia.”

II.

A kifogás nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra 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. Az OVB a kifogással támadott határozatában megállapította, hogy a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani [Nsztv. 10. § b) pont].

Az Alkotmánybíróság – az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve – a kifogást nem találta megalapozottnak. Ezért a 117/2011. (VII. 26.) OVB határozatot az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, azonos indokok alapján helybenhagyta.

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

Budapest, 2011. december 20.

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

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

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

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k., *Dr. Kovács Péter* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

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

Dr. Pokol Béla s. k., *Dr. Szalay Péter* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1236/H/2011.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 156. számában.

171/2011. (XII. 21.) 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 139/2011. (VIII. 9.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

1. A Magyar Szocialista Párt 2011. július 14-én országos népszavazási kezdeményezés tárgyában aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-a szerinti hitelesítés céljából.

Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy új jogszabálynak az érintettek-re nézve hátrányos rendelkezését a jogszabály hatálybalépését megelőző időszakra vonatkozóan ne lehessen alkalmazni?”

Az OVB a 139/2011. (VIII. 9.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését megtagadta.

Határozatát egyrészt azzal indokolta, hogy a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) módosítására, illetve az Alkotmány egyes rendelkezéseinek a jövőbeni megváltoztathatóságának kizárására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye.

Az OVB megjegyezte továbbá, hogy a kezdeményezés összhangban van az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság követelményével, valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (2) bekezdésekben meghatározott rendelkezésekkel.

A fenti általános rendelkezéseken túl idézte az Alkotmány 70/E. § (3) és a 70/I. § (2) bekezdéseit, melyek kapcsán kifejtette, hogy ezen rendelkezésekhez kapcsolódóan egy esetleges eredményes országos ügydöntő népszavazás meghatározná az Országgyűlés mérlegelési jogkörébe tartozó (normatív) döntés tartalmát, mellyel az alkotmányos szabályozás lehetséges értelmezési keretét is szűkítené, módosítaná.

Az OVB kimondta másrészt, hogy a kezdeményezésben foglalt kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének. Az egyértelmű

műség követelménye azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltejtett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni. Az OVB álláspontja szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem egyértelmű, mivel nem állapítható meg, hogy a beadványozó mit ért „hátrányos rendelkezés” fogalma alatt. A „hátrány” szubjektív érzeten is alapulhat, ami eltérő lehet az egyes polgárok esetében, így a kérdés megfogalmazása nem felel meg a Nsztv. 10. § c) pontjában meghatározott követelménynek.

A 139/2011. (VIII. 9.) OVB határozat a Magyar Közlöny 2011. évi 93. számában, 2011. augusztus 9-én jelent meg. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése szerint az OVB-nek az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet benyújtani. A határozat ellen 2011. augusztus 12-én – határidőben – érkezett kifogás.

A kifogást tevő indokolásában kifejtette, hogy az OVB döntése ellentétes az Alkotmány és az Nsztv. „betűjével és szellemével”. Álláspontja szerint a kérdés alapján esetlegesen lefolytatott, igenlő válaszok többségét eredményező népszavazási döntés az Alkotmány módosítása nélkül végrehajtható lenne, a népszavazás eredménye csupán az Országgyűlés mérlegelési jogkörét korlátozná. Utalt továbbá arra is, hogy – tekintettel az aláírásgyűjtésre és a népszavazás kitűzésére vonatkozó törvényi határidőkre – pusztán elméleti annak lehetősége, hogy a feltenni kívánt kérdés alapján egy esetleges népszavazás megtartására 2012. január 1. előtt sor kerüljön. A 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvényben viszont az OVBh.-ban hivatkozott, jelenlegi alkotmányi rendelkezések már nem lesznek hatályban. A kifogást tevő álláspontja szerint a „hátrányos rendelkezés” kifejezés használata nem jelent egyértelműségi problémát, hiszen az a választópolgár számára világosan, közérthetően „kifejezi a népszavazási kezdeményezés mögötti szándékot”. A fogalom megítélése nem alapulhat szubjektív érzeten sem, mivel az más jogszabályokban is szerepel, így azok egyértelműségét is meg kellene kérdőjelezni. A „hátrányos rendelkezés” kifejezés pedig csak úgy értelmezhető, hogy az az „új jogszabály” normatív tartalmával szemben állít fel követelményt, nem pedig a választópolgár szubjektív érzeten, véleményén alapul.

2. 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. 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. Eljárása során az Al-

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

Az OVB határozatával egyetértve az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, és az OVBh.-t helyes indokai alapján helybenhagyta.

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

Budapest, 2011. december 20.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1243/H/2011.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 156. számában.

172/2011. (XII. 21.) 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 140/2011. (VIII. 9.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Magánszemély 2011. július 27-én aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-a szerinti hitelesítés céljából.

Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az országgyűlési képviselők, valamint az európai parlamenti képviselők választásán a választójog 2012. január 1-jétől is magyarországi lakóhelyhez kötődjön?”

Az Országos Választási Bizottság a 140/2011. (VIII. 9.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) megtagadta az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését. Döntését a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 24. § (3) bekezdésére, valamint az Nsztv. 2. §-ára és 10. § b) pontjára alapította.

Az OVB határozatának indokolásában – az Alkotmány 24. § (3) bekezdésére és az alkotmánybírósági gyakorlatra hivatkozva – leszögezte, hogy az Alkotmány módosítására csak az Alkotmányban előírt eljárási rendben és csak az Alkotmány által feljogosított alkotmányozó hatalom által kerülhet sor. Az OVB erre tekintettel megállapította, hogy az Alkotmány módosítására, illetve az Alkotmány egyes rendelkezéseinek a jövőbeni megváltoztathatóságának kizárására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye, ezért – az Nsztv. 10. § b) pontja alapján – megtagadta az aláírásgyűjtő ív hitelesítését.

Az OVBh. a Magyar Közlöny 2011. évi 93. számában, 2011. augusztus 9-én került közzétételre. A kezdeményező 2011. augusztus 22-én – a törvényes határidőn belül – kifogást nyújtott be, melyben kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg az OVBh.-t, az OVB-t utasítsa új eljárás lefolytatására.

A kifogást tevő véleménye szerint az OVB „jogilag helytelen következtetést vont le egy téves mérlegelés, illetve téves jogszabály-értelmezés miatt.” A kifogást tevő kifejtette, hogy kérdése a jelenleg hatályos Alkotmány 70. § (1) bekezdésével azonos szabályozást kíván 2012. január 1. után is. Véleménye szerint a kérdés tárgya nem szerepel az Alkotmány 28. §-ban rögzített tiltott tárgykörök között. Az Alaptörvény 2012. január 1-jén lép hatályba így – álláspontja szerint – 2011. december 31-ig nem lehet burkolt alkotmánymódosításra hivatkozni, hiszen azzal azonos szabályozást kíván, amely eredményes népszavazás esetén három évig kötelező az Országgyűlésre.

II.

A kifogás nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra 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. Az OVB a kifogással támadott határozatában megállapította, hogy a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani [Nsztv. 10. § b) pont].

Az Alkotmánybíróság – az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve – a kifogást nem találta megalapozottnak. Ezért a 140/2011. (VIII. 9.) OVB határozatot az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, azonos indokok alapján helybenhagyta.

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

Budapest, 2011. december 20.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1256/H/2011.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 156. számában.

174/2011. (XII. 29.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában – dr. Bihari Mihály, dr. Kovács Péter, dr. Lenkóvics Barnabás és dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény 22. § (4) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet 20. számú mellékletében a „Háziorvosi betegforgalmi tevékenység tételes jelentése” résznek a „Gyógyszer vagy gyógyászati segédeszköz; A rendelést indokoló diagnózis BNO kódja; A rendelt gyógyszer, gyógyászati segédeszköz TTT-kódja; A rendelt gyógyszer mennyisége (0000.0000) formában” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a gyógyszerrendeléshez használandó számítógépes program minősítésének szabályairól szóló 53/2007. (XII. 7.) EüM rendelet 3. § (3) bekezdés d) pontja, 1. számú mellékletének 1. b) és c) alpontja, 2. b) és c) alpontja, valamint 3. pontjának „4–12”, illetve „13–18” jelölésű sorai alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek rendeléséről és kiadásáról szóló 44/2004. (IV. 28.) ESzCsM rendelet 7. § (3) bekezdés c) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az egyik indítványozó az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Eüvt.) 22. § (4) bekezdése, az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek rendeléséről és kiadásáról szóló 44/2004. (IV. 28.) ESzCsM rendelet (a továbbiakban: ESzCsMr.) 7. § (3) bekezdés c) pontja, valamint az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III.3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) 20. számú melléklete egyes szövegrészeinek megsemmisítését kérte.

Az indítványozó szerint az Alkotmány 59. § (1) bekezdését sérti az Eüvt. 22. § (4) bekezdése, mivel korlátlan adatkezelésre ad felhatalmazást a társadalombiztosítás részére, s nem korlátozza sem a kezelt adatok körét, sem az adatok kezelésének határidejét, így nem tesz eleget „az információs önrendelkezés minimális elvárásainak”.

A Korm.r. 20. sz. mellékletének egyes szövegrészei az Alkotmány 35. § (2) bekezdését sértik, mivel az Eüvt. 22. § (5) bekezdés b) és c) pontjával ellentétesek. Ugyanis a háziorvosok a támogatás nélküli vényköteles gyógyszerek tekintetében is adatszolgáltatásra kötelezettek a társadalombiztosítás felé a Korm.r. hivatkozott rendelkezései alapján. A Korm.r. 20. sz. melléklete emellett az Alkotmány 59. § (1) bekezdését is sérti, mivel „súlyosan veszélyezteti az állampolgárok háborítatlan magánélethez való jogát”.

Az ESzCsMr. 7. § (3) bekezdés c) pontja ellentétesen szabályoz az Eüvt. 22. § (5) bekezdés b) és c) pontjával, ezért sérti az Alkotmány 37. § (3) bekezdését, mivel a társadalombiztosítási támogatás nélkül kiszolgált vényköteles gyógyszerek esetében is elrendeli a vényen a TAJ szám és a BNO kód feltüntetését.

2. Egy másik indítványozó a gyógyszerrendeléshez használandó számítógépes program minősítésének szabályairól szóló 53/2007. (XII. 7.) EüM rendelet (a továbbiakban: EüMr.) 3. § (3) bekezdés d) pontja, 1. számú mellékletének 1. b) és c) alpontja, 2. b) és c) alpontja, valamint 3. pontjának „4–12”, illetve „13–18” jelölésű sorai alkotmányellenességének megállapítását kérte az Alkotmány 59. §-a, illetve 8. §-a alapján. Az indítványozó szerint alkotmányellenes, hogy a TAJ szám és a BNO kód kezelését rendeleti szintű jogszabály írja elő. Ezek ugyanis olyan kódok, amelyek extra vonalkódba rejtetten is megőrzik személyes adat-jellegüket. Az EüMr. az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvényhez (annak 14/A. §-ához) képest tágabban határozza meg a kezelendő adatok körét, így rendeleti szinten ír elő adatkezelést, törvényi felhatalmazás nélkül. Az indítványozó hivatkozott a 29/2009. (III. 20.) AB határozatra, amely megsemmisítette egy másik rendelet esetében a TAJ szám és a BNO kód kezelésére vonatkozó szabályozást a rendeleti szintű szabályozás miatt.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat 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 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.”

„35. § (2) A Kormány a feladatkörében rendeletet bocsát ki és határozatot hoz, amelyek törvénnyel nem lehetnek ellentétesek.”

„37. § (3) A Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet ad ki, amely törvénnyel és kormányrendelettel nem lehet ellentétes.”

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

2. Az Eüvt. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„22. § (4) Az egészségbiztosítási szerv részére akkor is továbbítható egészségügyi és személyazonosító adat, amennyiben ez az egészségügyi ellátás tervezésének, szervezésének elősegítése érdekében – a 4. § (2) bekezdésének b) pontja szerinti feladatok ellátásához szükséges mértékben – indokolt. Az egészségügyi és személyazonosító adatokat ebben az esetben kizárólag az egészségbiztosítási szerv adatelemzéssel megbízott dolgozója kezelheti.”

3. A Korm.r. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„20. számú melléklet a 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelethez

Háziorvosi betegforgalmi tevékenység tételes jelentése

(...)

Gyógyszer vagy gyógyászati segédeszköz

A rendelt indokoló diagnózis BNO kódja

A rendelt gyógyszer, gyógyászati segédeszköz TTT-kódja

A rendelt gyógyszer mennyisége (0000.0000) formában (...)

4. Az ESzCsMr. indítvánnyal támadott, az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezése:

„7. § (3) A vényen az orvosnak fel kell tüntetni:

c) a beteg nevét, lakcímét, születési idejét és a TAJ számát, valamint betegségének a betegségek nemzetközi osztályozása szerinti kódját (BNO kód), közgyógyellátott beteg esetén a közgyógyellátási igazolvány számát; (...)

5. Az EüMr. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„3. § (3) Nem felel meg a minősítés feltételeinek az a szoftver, amely

(...)

d) a felhasználó által kikapcsolható módon tartalmazza a 4. § (1) bekezdés b) pontja szerinti „extra vonalkód” készítésére és nyomtatására szolgáló funkciót.”

„1. számú melléklet az 53/2007. (XII. 7.) EüM rendelethez

Az extra vonalkód adattartalma és műszaki leírása

1. Az „extra vonalkód” adattartalma:

(...)

b) a TAJ szám,

c) a BNO kód,

(...)

2. Az „extra vonalkód” adattartalmának kódolása:

(...)

b) A TAJ szám 9 számjegye.

c) A BNO-kód: a nyomtatott vényen szereplő BNO-kód numerikus formában, mely úgy áll elő, hogy a BNO-kód első karaktere helyett minden esetben az adott karakter ASCII kódja szerepel, 2 számjegy hosszúságban. Ha az eredeti BNO-kód negyedik karaktere „H”, akkor helyette a vonalkódban „0” érték szerepel, továbbá az *ma*) pont szerinti bináris szám értéke „1”. Ha az eredeti BNO-kód negyedik karaktere nem „H”, akkor az *ma*) pont szerinti bináris szám értéke „0”.

(...)

3. Példa „extra vonalkód” adattartalmára és annak kódolására:

Pozíció	Karakter tartalma	Hossz	Példa	Kódolt érték
(...)				
4–12	a TAJ szám	9	238338038	238338038
13–18	a BNO kód	6	I10H0	731000

(...)

III.

Az indítványok az alábbiak szerint részben megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság eljárása során elsőként az Eüavt. indítvánnyal támadott rendelkezését vizsgálta meg. Az indítványozó szerint az Eüavt. 22. § (4) bekezdése korlátlan adatkezelésre ad felhatalmazást a társadalombiztosítási szerv részére.

1.1. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében biztosított személyes adatok védelméhez való jog tartalmát a következők szerint értelmezte: „mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában csakis az érintett beleegyezésével szabad; mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát. Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. Az ilyen törvény korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, és akkor alkotmányos, ha megfelel az Alkotmány 8. §-ában megkövetelt feltételeknek. (...) Az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség. Ez azt jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad. Az adatfeldolgozásnak minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közhitelűen rögzített célnak. (...) A célhoz kötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, »készletre«, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és -tárolás alkotmányellenes.” [ABH 1991, 40, 42.; az Eüavt. alkotmányossági vizsgálata kapcsán legutóbb megerősítette: 67/2011. (VIII. 31.) AB határozat, ABK 2011. július-augusztus, 735.]

1.2. Az Eüavt. 22. § (4) bekezdésének jelenleg is hatályos szövegét – egy kisebb módosítástól eltekintve 2006-ban – az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2005. évi CLXXXI. törvény 33. § (2) bekezdése állapította meg. Ugyanezen törvény 32. §-a vezet be az Eüavt. 22/A-D. §-aiban az ellátásszervező adatkezelésére vonatkozó szabályokat. Ez utóbbi rendelkezéseket az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2009. évi CLIV. törvény 126. § (10) bekezdés b) pontja helyezte hatályon kívül, ám az Eüavt. 22. § (4) bekezdését változatlanul hagyta.

1.3. Az Eüavt. 22. § (4) bekezdése személyazonosító és egészségügyi adatok továbbítását teszi lehetővé az egészségbiztosítási szerv részére. Az adattovábbítás célja az egészségügyi ellátás tervezésének, szervezésének elősegítése, míg az adatkezelés terjedelme az orvos-szakmai és

epidemiológiai vizsgálat, elemzés, az egészségügyi ellátás tervezése, szervezése, költségek tervezése [ld. Eüavt. 4. § (2) bekezdés b) pontja] ellátásához szükséges mértékhez igazodik. Az Eüavt. fogalmi rendszerében személyazonosító adat a családi és utónév, leánykori név, a nem, a születési hely és idő, az anya leánykori családi és utóneve, a lakóhely, a tartózkodási hely, a társadalombiztosítási azonosító jel (TAJ szám) együttesen vagy ezek közül bármelyik, amennyiben alkalmas vagy alkalmas lehet az érintett azonosítására. Egészségügyi adatnak minősül az érintett testi, értelmi és lelki állapotára, kóros szenvedélyére, valamint a megbetegedés, illetve az elhalálozás körülményeire, a halál okára vonatkozó, általa vagy róla más személy által közölt, illetve az egészségügyi ellátóhálózat által észlelt, vizsgált, mért, leképzett vagy származtatott adat; továbbá az előzőekkel kapcsolatba hozható, az azokat befolyásoló mindennemű adat (pl. magatartás, környezet, foglalkozás).

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az egészségügyi ellátás tervezésének, szervezésének elősegítése, mint adatkezelési cél nem teszi elengedhetetlenül szükségessé a személyazonosító adatok kezelését. Az egészségügyi ellátás szervezésének, tervezésének elősegítése általánosságban ugyanis anonimizált egészségügyi adatok segítségével is biztosítható. Különösen nem indokolt az adatkezelés ilyen formában történő előírása arra tekintettel, hogy az a jogi intézményrendszer, amely az Eüavt. 22. § (4) bekezdésében meghatározott adattovábbítás jogalkotói indoka lett volna, nevezetesen az irányított betegellátási rendszerrel összefüggésben az ellátásszervezővel kapcsolatos ellenőrzési tevékenység biztosítása a társadalombiztosítási igazgatási szerv számára, megszűnt. Így az Eüavt. 22. § (4) bekezdése a hatályos jogi szabályozási rendszerben valóban pontosan meg nem határozható tartalmú célból készletre jellegű adatkezelést tesz lehetővé az egészségbiztosítási szerv számára. Ez az Alkotmánybíróság a fentiekben kifejtett gyakorlata értelmében sérti az Alkotmány 59. § (1) bekezdését, erre tekintettel az Alkotmánybíróság megsemmisítette az Eüavt. 22. § (4) bekezdését.

2. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban a Korm.r. 20. számú melléklete indítvánnyal támadott szövegrészeit vizsgálta. Az indítványozó szerint a Korm.r. ezen rendelkezései egyrészt ellentétesek az Eüavt. 22. § (5) bekezdés b) és c) pontjával, miután a társadalombiztosítás által nem támogatott vényköteles gyógyszerek tekintetében is adatkezelési kötelezettséget írnak elő az OEP felé, másrészt ugyanezen okból sértik az Alkotmány 59. § (1) bekezdését.

Az Eüavt. 22. § (5) bekezdése alapján a társadalombiztosítási igazgatási szerv meghatározott adatok kezelésére jogosult az egészségbiztosítási finanszírozási jogosultság ellenőrzése érdekében. Így az egészségügyi szolgáltató, a beutaló orvos, illetve a szolgáltatást igénybevevő azonosítására szolgáló adatok, a szolgáltatást igénybevevő TAJ számának, közgyógyellátási igazolványának a számának,

a megállapított diagnózisnak és a nyújtott szolgáltatás megnevezésének, kódjának kezelésére jogosítja fel az Eüavt. A Korm.r. 4. §-a alapján a finanszírozóval szerződésben álló egészségügyi szolgáltató az általa nyújtott, finanszírozás alapjául szolgáló egészségügyi szolgáltatásokról szolgáltat adatot a finanszírozó részére. Ez az adat szolgáltatás képezi az elszámolás alapját a finanszírozó és az egészségügyi szolgáltató között.

A Korm.r. 20. számú melléklete a háziorvosi szolgáltató részére az Eüavt.-ből, illetve a Korm.r.-ből következő adatszolgáltatási kötelezettség teljesítéséhez szükséges adatlapot határozza meg. Az Eüavt., a Korm.r. ide vonatkozó rendelkezései, valamint a Korm.r. 20. számú mellékletének kitöltési útmutatója alapján nem állapítható meg, hogy a háziorvos az egyébként vényköteles, de az egészségbiztosítás által nem támogatott (esetleg delistázott) gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök tekintetében is adatszolgáltatási kötelezettséggel tartozna az OEP felé. Az Eüavt. és a Korm.r. 20. számú melléklete támadott szövegrészeinek összevetése alapján az is megállapítható, hogy a Korm.r. a támadott rendelkezések tekintetében nem szabályozott az Eüavt.-vel ellentétesen. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Korm.r. 20. számú mellékletének „Gyógyszer vagy gyógyászati segédeszköz; A rendelt indokoló diagnózis BNO kódja; A rendelt gyógyszer, gyógyászati segédeszköz TTT-kódja; A rendelt gyógyszer mennyisége (0000.0000) formában (...)” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt mind az Alkotmány 35. § (2) bekezdése, mind 59. § (1) bekezdése tekintetében elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az indítványozó által támadott ESzCsMr. 7. § (3) bekezdés c) pontját a 29/2009. (III. 20.) AB határozat (ABH 2009, 222.; a továbbiakban: ABhat.) – az indítvány benyújtását követően – 2009. december 31. napjával megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság eljárása során ugyanakkor megállapította azt is, hogy az ABhat. kihirdetését követően a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi LVI. törvény 171. §-a 2009. október 1. napjával úgy módosította az Eüavt.-t, hogy azzal az ABhat. által alkotmányellenesnek minősített és megsemmisített jogszabályi rendelkezéseket törvényi szinten újraszabályozta. Jelenleg az Eüavt. 14/A. §-a rendelkezik a vények adattartalmáról, s szabályozza a TAJ szám és a BNO kód kezelésére vonatkozó rendelkezéseket, valamint a gyógyszer, gyógyászati segédeszköz, gyógyászati ellátás kiszolgáltatója, illetve

nyújtója adatkezelési felhatalmazását. Ezeket azonban az Alkotmánybíróság indítvány hiányában nem vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság az ESzCsM rendelet 7. § (3) bekezdés c) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában – mivel annak alkotmányellenességét az ABhat. már megállapította –, az indítvány okafogyottságára tekintettel, az Ügyrend 31. § e) pontja alapján megszüntette.

4. Az Alkotmánybíróság végül az EüMr. 3. § (3) bekezdés d) pontja, valamint 1. számú melléklete egyes szövegrészeinek megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot.

Az EüMr. kibocsátására a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény (a továbbiakban: Gyftv.) 77. § (2) bekezdés i) pontja alapján került sor. A Gyftv. több rendelkezésében is szól a gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-rendeléshez felhasználható program követelményeiről (így pl. a Gyftv. 45. §-a az orvosok által használandó minősített, vényírásra alkalmas szoftver követelményeiről). Az EüMr. a szoftver minősítésének szabályait és kritériumait szabályozza. Az EüMr. tehát maga nem rendelkezik adatkezeléssel, hanem felsorolja azokat a követelményeket, amelyeknek a minősített szoftvernek meg kell felelnie annak érdekében, hogy a magasabb szintű jogszabályoknak megfelelő vény írására alkalmas legyen.

Az indítványozó arra hivatkozással kérte az EüMr. egyes rendelkezéseinek megsemmisítését, hogy azok rendeleti szinten rendelkeznek a TAJ szám és a BNO kód kezeléséről. A TAJ szám és a BNO kód vényen történő feltüntetéséről azonban nem az EüMr., hanem az Eüavt. 14/A. §-a rendelkezik. Így az adatkezelés ebben az összefüggésben nem az EüMr.-en, hanem az Eüavt.-n alapul. A szoftver funkciója szerint azt a célt szolgálja, hogy a vényt író orvosnak a Gyftv.-ben foglalt követelményeknek megfelelően ajánljon fel az OEP által támogatott (TTT kóddal rendelkező) gyógyszert, gyógyászati segédeszközt. Az EüMr. azokat a feltételeket határozza meg, amelyek mellett a szoftver alkalmas kezelési, illetve ellátási alternatívákat ajánlani, s egyúttal információt nyújtani az egyes alternatívákhoz kapcsolódóan a várható költségeket, a beteget terhelő kiadásokat illetően.

Az EüMr. rendelkezéseiből nem következik, hogy a szoftver engedélyezése során el lehetne térni az Eüavt. rendelkezéseitől. Az Eüavt. rendelkezéseinek végrehajtását, az ennek megfelelő vények kiállítására alkalmas szoftver alkalmazását a szoftver minősítése során a jogalkalmazó (OEP) érvényesíti. Amennyiben a szoftver az Eüavt. rendelkezéseinek nem felel meg, az nem jogalkotási, hanem jogalkalmazási kérdés.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

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

Budapest, 2011. december 28.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró különvéleménye

Az alábbi indokok miatt nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával, az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény 22. § (4) bekezdésének megsemmisítésével.

Az egészségügyi adatok kezelésének a szabályozására a jogalkotó külön törvényt alkotott. Ez nyilvánvalóan nem csupán a szabályozási tárgy fontosságát jelenti, hanem azt is, hogy az egyik legrészletesebb, legátgondoltabb adatkezelési szabályozásról van szó. Az adatkezelési előírások felülvizsgálatát az egészségügyet érintő egyes reformok során indokolt időről időre elvégezni. E folyamatban kiemelkedő szerepe van az adatvédelmi biztosnak, akik a jogszabályok előzetes véleményezése során kifejtett álláspontjával segíti a jogalkotót az alkotmányos megoldások megtalálásában.

Általánosnak, sommásnak vélem a megsemmisítésnek a határozatban foglalt indokait. Egyrészt azzal érvel a határozat, hogy a jogalkotó 2009-ben hatályon kívül helyezte az ellátásszervező adatkezelésére vonatkozó, a törvény 22/A–D. §-aiban foglalt rendelkezéseket (ellátásszervező adatkezelése), így a támadott előírás már pontosan meg nem határozható tartalmú célból történő adatkezelést tesz lehetővé. Tény, hogy a 22. § (4) bekezdés megalkotásának

eredeti célja szerint – a törvényjavaslat indokolása alapján –, „e rendelkezés közbeiktatásával valósulhat meg az az ellenőrző szerep, amit az ellátásszervező felé a társadalombiztosítási igazgatási szerv ellát”. Ebből azonban még nem következik az, hogy az ellátásszervező adatkezelésére vonatkozó előírások (22/A–D. §) hatályon kívül helyezésével a támadott rendelkezés automatikusan készletező adatkezelést tenne lehetővé az egészségbiztosítási szerv számára. Az adatkezelésnek más legitim és szükséges indoka is lehet.

A rendelkezés alkotmányosságának megítélésekor az adatkezelés célhoz kötöttségének a vizsgálata a döntő. A határozat ebből a szempontból számomra nem meggyőző. A 22. § (4) bekezdés szerint az egészségbiztosítási szerv részére akkor is továbbítható egészségügyi és személyazonosító adat, amennyiben ez az egészségügyi ellátás tervezésének, szervezésének elősegítése érdekében indokolt. E célokat legitimnek és elfogadhatónak tartom, az adatkezelés közérdekűsége fennáll. A jogszabály ráadásul kifejezetten úgy fogalmaz, hogy az adatkezelésre csak a 4. § (2) bekezdés b) pontjában írt feladatok (*orvos-szakmai és epidemiológiai vizsgálat, elemzés, az egészségügyi ellátás tervezése, szervezése, költségek tervezése*) ellátásához szükséges mértékben van lehetőség. Nincs tehát szó arról, hogy korlátlan, készletező adatgyűjtésre adna módot a támadott előírás. A szabályozási környezetből egyértelmű, hogy nem önmagában a törvényi célokra való hivatkozás teszi jogszerűvé (illetve alkotmányossá) az adatkezelést, hanem az, hogy a második feltételnek – a szükségesség kritériumának – is megfelel.

Továbbá azzal a megállapítással sem értek egyet, hogy az említett célok elérése minden esetben elérhető lenne anonimizált adatok kezelésével is. Erről a kérdésről az Alkotmánybíróság nem rendelkezik megalapozott információkkal. A „névtelenség” gyakran súlyos visszaélések, jogtalan előnyszerzések, olykor bűncselekmények „fedezéke” lehet, amit az állam (és a jogi szabályozás) köteles megakadályozni.

Budapest, 2011. december 28.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez az alábbi kiegészítéssel csatlakozom:

Az egészségügyi adatkezelésben alkalmazandó alkotmányossági követelmények és azok összefüggéseiben a szükségesség-arányosság vonatkozásában az ún. BNO kódok ügyében hozott, 29/2009. (III. 20.) AB határozatban

csatolt párhuzamos indokolásomban foglaltakat fenntartom, de itt már nem ismétlem meg.

Budapest, 2011. december 28.

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a többségi határozatnak a 1997. évi XLVII. törvény 22. § (4) bekezdését megsemmisítő döntésével, mely az adatvédelemre az 1990-es évek elején kialakított információs önrendelkezési jogot létrehozó AB-határozatokra alapozásával történt. Ezek a határozatok (lásd különösen: 20/1990. (X. 4.) AB határozat (ABH 1990, 67.), a 15/1991. (IV. 13.) AB határozat (ABH 1991, 4.), a 29/1994. (V. 20.) AB határozat (ABH 1994, 155.), a 46/1995. (VI. 30.) AB határozat (ABH 1995, 219.), a 74/2009. (VII. 10.) AB határozat (ABH 2009, 755.) ugyanis túlzottan az individualista jogfelfogás alapján állva eltekintettek az állampolgárok közösségi létének funkcióitól, és az ezek ellátását végző állam tevékenységének szükségleteitől. A 15/1991. AB-határozat által létrehozott információs önrendelkezési jog a személyes adatok védelme kapcsán elfogadhatatlanul háttérbe tolta az állam működéséhez szükséges adatok gyűjtésének fontosságát. Olyan formulákat mondott ki a személyes adatok védelme kapcsán, melyek a közösségben élő individuumot izoláltan fogták fel, és ezzel a közösség szerveződését csak korlátozottan tették lehetővé. Miközben még ma is egyet lehet érteni e határozattal a létrehozása idején fő problémát jelentő univerzális személyi szám megsemmisítését és az állami adatgyűjtés, illetve továbbítás ágazati szintre korlátozását kimondó téziseit illetően, a határozat formulái túlmentek ezen, és a demokratikus állam működéséhez szükséges adatok folyamatos gyűjtését is megtiltották a túlzott individualista jogfelfogás alapján.

A közösségben élő egyén számára a közösség fennmaradásának funkciói és ezek ellátása elsőrendű fontosságú, így adatainak a közösség rendelkezésére bocsátása legalább olyan fontos, mint bizonyos intim adatainak a szélesebb hozzáféréstől való elrejtése. Ez a kétoldalú tartalom azonban nem teszi lehetővé, hogy a személyes adatok egészét mintegy a magántulajdon mintájára konstruáljuk meg, és így a közösség részéről az adatokhoz hozzáférést is mint „lopást” fogjuk fel, mely ellen az egyén abszolút védelmet kell, hogy élvezzen. A 15/1991. (IV. 13.) AB határozat (pedig egy ilyen formulával alkotta meg az „információs önrendelkezési jogot a személyes adatok védelméhez való jog eltúlzásával: „Az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez való jognak eszerint az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában csakis az érintett beleegyezésével szabad; mindenki számára követhetővé

és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát” (ABH, 1991, 4–41.). Ez a megfogalmazás a személyes adathoz hozzáférést az átfogó közösség szervezése céljából az állami közösség számára is csak „kisajátítás” formájában enged meg kivételesen, mint az a magántulajdon esetén szokásos: „Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. Az ilyen törvény korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, és akkor alkotmányos, ha megfelel az Alkotmány 8. §-ában megkövetelt feltételeknek” (ABH, 1991, 41.). Ez a magántulajdon-szerű abszolút korlát a személyi adatok védelméhez megfelelő lehet a magánfelek és magánszervezetek egymás közötti viszonyában, noha például az Egyesült Államokban ebben a dimenzióban is jóval kisebb a privátautónómiához való jog terjedelme, így pl. a bírói eljárások peres feleinek adatai a teljes nyilvánosság elől semmilyen védelmet nem kapnak azzal az indokolással, hogy aki perlésével kilép magánszféréből, annak adatai már bárki által megismerhetők és terjeszthetők [lásd Felix Wittern: *Das Verhältnis von Right to Privacy und Persönlichkeitsrecht zu Freiheit der Massenmedien* (Dissertation, Universität Hamburg, 2004, 245–249.)].

Az egyik fő problémát tehát az jelenti, hogy az információs önrendelkezési jog formulái nem differenciálnak a személyi adatok gyűjtésénél és kezelésénél az állami szervek és a nagy magánszervezetek között, és ugyanazt a mércét alkalmazzák mindkét irányban. Ezzel szemben kell kiemelni, hogy az állami szervek demokratikus ellenőrzés alatt állnak, és a közösségi funkciókat szervezik, míg a magánszervezetek profitmotívumok és más partikulárisabb célok és érdekek alapján tevékenykednek, így míg az állami szervek esetén az adatgyűjtés és -kezelés célhoz kötöttsége lazábban is elfogadható, de a nagy magánszervezetek esetén ez szigorúbban ellenőrizhető.

A másik gondot az jelenti, hogy a személyi adatok tárolásában és kezelésében az egyes állami szervek között is differenciálni kellene, hisz például az egészségügyben az adatok tárolása és kezelése az egészségügyi szektor szervezéséhez és jövőbeni alakításának tervezéséhez tágabban is megengedhető, mint az állam erőszakszervezetei esetében, és még lehetne sorolni a differenciált megközelítés szükségességét az egyes állami szektorok között az individuális személyi adatok védelme tekintetében.

Az Alkotmánybíróságnak végig kell gondolnia az elmúlt húsz év tapasztalatai fényében, hogy a '90-s évek elejének túlzott individualista jogfelfogása után miképpen veszi figyelembe az állami közösségi szerveződés alkotmányos érdekeit és értékeit, és ehhez igazítania az adatvédelem és a személyes adatok védelmének alkotmányos kereteit. Ezt a revíziót annál is inkább meg kell tennie, mert az új Alaptörvény az alapjogok korlátozásának lehetőségét a más alapjogokra tekintet mellett a közösség alkotmányos értékeire is kimondta: „Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme ér-

dekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeg tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható” (I. cikk (3) bekezdés második mondata).

Budapest, 2011. december 28.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 53/B/2009.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 163. számában.

175/2011. (XII. 29.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 45. §-a alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 45. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére.

Az indítványozó szerint a támadott törvényi rendelkezés ellentétes az Alkotmány 59. §-ával, mivel a szavazás napja előtti 20. napot követően a jelölt, jelölő szervezet számára jogot biztosít a közszemlére tett névjegyzék másolatának, továbbá a névjegyzékben szereplő választópolgárok családi és utónevének, valamint lakcímének kikérésére, azonban nem biztosítja a választópolgár számára a személyes adatai kezelése letiltásának a jogát. A tiltakozás jogának garanciája a támadott törvényi rendelkezésből – az indítványozó szerint – kényszerítő ok nélkül hiányzik, nincs magyarázat arra, hogy a polgárok miért nem tiltakozhatnak adataiknak a politikai marketing céljaira való felhasználása ellen, ami az információs önrendelkezési jog aránytalan korlátozását jelenti.

Az indítványozó álláspontjának alátámasztásaként hivatkozik a 20/1990. (X. 4.) AB határozatra, a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatra, az 1486/B/1996. AB határozatra, a 35/2002 (VII. 19.) AB határozatra, az 1202/B/1996. AB határozatra, a 34/1994 (VI. 24) AB határozatra és a 876/B/1996. AB határozatra, valamint az adatvédelmi biztos álláspontjára.

Az Alkotmánybíróság kikérte a közigazgatási és igazságügyi miniszter véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

2. A Ve. támadott rendelkezése:

„45. § (1) A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv a névjegyzékben szereplő választópolgárok családi és utónevét, valamint lakcímét a jelölteknek, jelölő szervezeteknek kérésükre, díjfizetés ellenében, azonos feltételek mellett a szavazás napja előtti 20. napot követően átadja. A szolgáltatás nem, életkor vagy lakcím szerinti csoportosításban is igényelhető.

(2) A közszemlére tett névjegyzék másolatát a helyi választási iroda vezetője a jelölt, jelölő szervezet által írásban bejelentett igény alapján díjfizetés ellenében, azonos feltételek mellett, a szavazás napja előtti 20. napot követően – legfeljebb szavazóköri bontásban – a jelölt, jelölő szervezet számára átadja.

(3) Az (1)–(2) bekezdés alapján teljesített adatszolgáltatás adatait kizárólag a választási kampány céljára lehet felhasználni. Egyéb célú felhasználásuk, jogosulatlan személynek, szervezetnek, más jelöltnek vagy jelölő szervezetnek történő átadásuk tilos. Az adatszolgáltatás adatait a szavazás napján meg kell semmisíteni, és az erről készült jegyzőkönyvet három napon belül át kell adni az adatszolgáltatónak.

(4) A választási kampány céljára a helyi választási iroda vezetőjén, továbbá a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szervén kívül a jelöltek, jelölő szervezetek számára más állami vagy önkormányzati szerv a saját nyilvántartásaiból személyes adatot nem szolgáltathat ki.”

3. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.) érintett rendelkezései:

„2. § (1) A polgár – ha törvény másként nem rendelkezik – jogosult megtiltani a róla nyilvántartott adatok kiadását. A tilalommal érintett adat a polgár erre irányuló eseti engedélye alapján kiadható. Ez utóbbi eljárás költségei a kérelmezőt terhelik.

17. § (1) A nyilvántartás szervei az e törvényben meghatározott feltételekkel és korlátok között – a polgár, illetve jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet kérelmére, a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása esetén – adatot szolgáltatnak.

(2) A nyilvántartásból adatok az alábbi csoportosítás szerint szolgáltatathatók:

a) név és lakcím adatok (felvilágosítás a lakcímről);

b) természetes személyazonosító adatok és lakcímadatok, állampolgárság, családi állapot, a házasságkötés vagy bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének helye, a nem, a nyilvántartásból való kikerülés oka, helye és ideje;

c) a b) pontban felsorolt adatok és a személyazonosító jel;

d) a nyilvántartásba felvett adatok teljes köre.

20. § (1) A polgárnak a 17. § (2) bekezdésének a) és b) pontjában meghatározott adatairól – függetlenül attól, hogy élt-e adatai letiltásának jogával – más polgárnak, jogi személynek vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetnek adatszolgáltatás akkor teljesíthető, ha azt törvény, nemzetközi szerződés vagy viszonyosság előírja, vagy ha a kérelmező

a) polgár vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet az adatok felhasználásához fűződő jogát vagy jogos érdekét okirattal igazolja;

b) jogi személy a polgárral szemben igazolt joga érvényesítése vagy kötelezettsége teljesítése érdekében kéri. Ez esetben is csak legfeljebb annyi adat szolgáltatatható, amennyi a felhasználás célját még kielégíti.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott korlátozás nem terjed ki a 21–24. §-ok alapján teljesített adatszolgáltatásra.”

III.

Az indítvány az alábbiak szerint megalapozott.

1. Az indítványozó az önrendelkezéshez való jogra hivatkozott, amelyet – álláspontja szerint – a tiltakozási jog biztosításának hiánya miatt sért a Ve. 45. §-a, ezért az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette az információs önrendelkezési joggal kapcsolatos – a legutóbbi időkben is folytatott – joggyakorlatát.

„Az Alkotmánybíróság az önrendelkezés szabadságát az Alkotmány 54. §-ában deklarált emberi méltósághoz való jogból vezette le. Már a 8/1990. (IV. 23.) AB határozat megállapította, hogy az emberi méltóság, mint az általános személyiségi jog anyajoga magában foglalja az önrendelkezés szabadságához való jogot is (ABH 1990, 42, 44-45.). Később az Alkotmánybíróság az önrendelkezéshez való jog különböző aspektusait nevesítette. A 15/1991. (IV. 13.) AB határozat kibontotta az információs önrendelkezési szabadság alapjogi tartalmát (ABH 1991, 40, 41.). (...) Mivel Alkotmány 59. § (1) bekezdése külön is rendelkezik a magántitok és a személyes adatok védelméről, az alkotmánybírósági gyakorlat az informá-

ciós önrendelkezéshez való jogot – mint a személyes adatok védelméhez való jog aktív oldalát – a személyes adatok védelméhez kötötte, míg a magánszféra védelme az emberi méltóságból levezetett jogként kapott értékelést [46/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991, 211, 215.]” [67/2011. (VIII. 31.) AB határozat, ABK 2011. július–augusztus, 735, 739.]

Az Alkotmánybíróság a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatában megállapította: „Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog. Az Alkotmánybíróság (...) a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jogként értelmezi, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jogként. Az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez való jognak eszerint az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában csakis az érintett beleegyezésével szabad; mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát. Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. Az ilyen törvény korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, és akkor alkotmányos, ha megfelel az Alkotmány 8. §-ában megkövetelt feltételeknek.” (ABH 1991, 40, 41–42.) Az Alkotmány 8. §-ában foglalt alapjog-korlátozás – amely vonatkozik az önrendelkezési jog, jelen ügyben konkrétan az információs önrendelkezéshez való jog korlátozására is – alkotmányossága az alábbiak szerint dönthető el: „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, 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.; 67/2011. (VIII. 31.) AB határozat, ABK 2011. július–augusztus, 735, 740.]

2. A Ve. 45. § (1) bekezdése a névjegyzékben szereplő választópolgárok családi és utónevét, valamint lakcímének átadását teszi lehetővé a jelöltek, jelölő szervezetek részére; a szolgáltatás nem, életkor vagy lakcím szerinti csoportosításban is igényelhető. A (2) bekezdés alapján pedig

a közszemlére tett névjegyzék másolatát – amely a választópolgár családi és utónevét (nők esetén leánykori családi és utónevét is), lakcímét, névjegyzékbeli sorszámát, az azonos nevű és lakcímű választópolgárok születési idejét, ennek azonossága esetén egyéb természetes személyazonosító adatát tartalmazza [Ve. 13. § (2) bekezdés, 14. § (3) bekezdés] – lehet átadni a jelölt, jelölő szervezet számára, legfeljebb szavazóköri bontásban. Az átadás tárgyát képező adatok tehát a választópolgár személyes adatai, ezért a személyes adatok védelméhez való jog [Alkotmány 59. § (1) bekezdés] és ennek részeként az információs önrendelkezési jog védelme alá tartoznak.

A Ve. 45. §-ában foglalt szabály személyes adat kötelező kiszolgáltatását rendeli el, ezzel összefüggésben nem teszi lehetővé, hogy a választópolgár az információs önrendelkezési jogát gyakorolja, a róla nyilvántartott személyes adatok kiadását ugyanis sem a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv által kezelt személyes adatok esetén, sem a helyi választási iroda vezetője által közszemlére tett névjegyzékben szereplő személyes adatok esetén nem tilthatja meg. Az Nytv. 2. § (1) bekezdése ugyan rendelkezik arról, hogy a polgár jogosult megtiltani a róla nyilvántartott adatok kiadását, de csak akkor, ha törvény másként nem rendelkezik. Az Nytv. 20. § (1) bekezdése viszont törvényi előírás – így a Ve. 45. §-a esetén – lehetővé teszi a polgár – Nytv. 17. § (2) bekezdésének *a)* és *b)* pontjában – meghatározott adataira vonatkozó adatszolgáltatás teljesítését más polgár, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet részére, függetlenül attól, hogy a polgár élt-e adatai letiltásának jogával, tehát a tiltás ebben az esetben nem érvényesül. A közszemlére tett névjegyzékben szereplő személyes adatok kiadásáról közvetlenül a Ve. 45. §-a rendelkezik, itt egyáltalán nincs az adatkezelés letiltását lehetővé tevő szabály.

3. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben a fenti alkotmányi összefüggések és az indítvány alapján azt vizsgálta, hogy a Ve. 45. §-a az információs önrendelkezéshez való jogot alkotmányos cél érdekében és az arányosság követelményeinek megfelelően korlátozza-e.

3.1. A választási kampány az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás szabadságának megnyilvánulási formája [39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 273, 277.; 6/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 135, 139.]. A véleménynyilvánítás mint alapjog a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 219, 223.) szerint ugyan nem korlátozhatatlan, azonban csak igen kevés joggal szemben kell engednie.

Az Alkotmánybíróság elismeri, hogy a választott testületek legitimációja szempontjából fontos tényező a választási részvétel. A jelölő szervezetek és a jelöltek által kifejezett kampány a legitimáció erősítésének irányába hat azáltal, hogy a választópolgárokat a választáson való aktív részvételre ösztönzi. A választópolgárokhoz minél szélesebb körben eljutatott kampányanyagok, amelyekben a jelöltek és jelölő szervezetek ismertethetik programjaikat,

népszerűsíthetik jelöltjeiket, a választópolgárok megalapozott és tájékozott döntését segítik elő.

A választási kampány a jelöltek, jelölő szervezetek programjának, ígéreteinek, politikai nézeteinek megismertetését, népszerűsítését szolgálja, azonban a választópolgárok személyes adatainak igénybevételével folytatott kampánytevékenység nem kizárólagos, sőt, nem is elsődleges formája a kampánynak. A plakátragasztás és szórólapok osztogatása, választási gyűlések tartása, továbbá a hagyományos nyomtatott, audiovizuális, vagy az elektronikus média igénybevétele mind olyan eszközei a kampánynak, amelyek nem érintik a választópolgárok személyes adatait.

Alkotmányosan nem kifogásolható, ha a jelöltek, jelölő szervezetek a választópolgárok hozzájárulásával kezelik személyes adataikat (például szimpatizánsi adatbázisok esetén). Az információs önrendelkezési jogot nem korlátozza az sem, ha a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv a névjegyzékben szereplő választópolgár személyes adatait csak akkor adhatja át kampánycélra, ha ahhoz a választópolgár kifejezetten hozzájárult [ún. *opt-in* szabályozás; ilyen megoldást alkalmaz a közvetlen üzletszerzési célú adatkezelés esetében a hatályos hazai szabályozás: a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény 3. § (1) bekezdés *d)* pontja és 17. §-a, valamint a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátozásairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 6. § (4) bekezdése]. Ezzel szemben az információs önrendelkezési jognak feltételes korlátozását jelentené az olyan szabályozás, amely szerint a választópolgár jogosult lenne megtiltani a személyes adatainak kampánycélú kiadását, de ameddig ezt nem teszi meg, addig azokat a jelöltek, jelölő szervezetek a nyilvántartótól igényelhetik és a választási kampány keretében kapcsolatfelvétel és kapcsolattartás céljára kezelhetik [ún. *opt-out* szabályozás]. Ebben az esetben a szabályozás tulajdonképpen egy megdönthető vélelmet alkalmaz, miszerint, ha a választópolgár nem ért egyet az ilyen célú személyes adatkezeléssel, akkor információs önrendelkezési jogának aktív, kifejezett gyakorlásával az adatkezelést megtilthatja, tehát a személyes adatok védelméhez való joga végső soron nem sérül. Ez a megoldás az Alkotmánybíróság megítélése szerint megfelelő egyensúlyt teremtene az információs önrendelkezési jog gyakorlása, valamint a véleménynyilvánítás szabadságához való jog objektív intézményvédelmi körébe tartozó, a választópolgárokat minél szélesebb körben, változatos formákban elérni képes és személyre szabott elemeket is tartalmazó kampánytevékenység – mint a demokratikus participációt előmozdító kommunikációs folyamat – védelme között.

3.2. Az Alkotmánybíróság a Ve. 45. §-a által elrendelt adatkezelés alkotmányosságának vizsgálatakor különös tekintettel van arra a körülményre is, hogy olyan választópolgár esetén, aki – ha erre jogilag lehetősége lenne – az adatai letiltásának jogával élne (tehát a közvetlen politikai megkeresésekre kifejezetten nem nyitott), a jelölteknek és jelölő szervezeteknek a választópolgárral való kapcsolattartását érdemben nem szolgálja az, hogy személyes adata-

it kezelhetik; az eredeti céllal való összefüggés hiányában pedig a személyes adatok kezelésének (kapcsolatfelvételi és kapcsolattartási listák, adatbázisok létrehozásának) alkotmányos célja is kétségessé válik.

A fentiekre figyelemmel az információs önrendelkezési jognak a Ve. 45. §-ában foglalt, kötelező adatkezelés elrendelése révén megvalósuló korlátozása az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem tekinthető szükségesnek a választási kampány keretében a véleménynyilvánítás szabadságához való jog védelme szempontjából. A választási kampány során a választópolgárok hatékony elérése, valamint az informált, felelősségteljes választói döntés meghozatala mellett fennálló érdek, mint alkotmányos cél elérését legfeljebb a választópolgárok kampánycélú adatainak kezelése tekintetében a hozzájárulásuk vélelmezése szolgálhatja, a kötelezően elrendelt adatkezelés, s így az adataik kezelésének megtiltására vonatkozó joguk kizárása azonban már nem.

4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Ve. 45. §-a által, hogy a választási kampány során a választópolgárok személyes adatainak a jelöltek, jelölő szervezetek általi kezelését lehetővé teszi anélkül, hogy az érintett jogosult lenne megtiltani a róla nyilvántartott adatok kiadását, az információs önrendelkezési jognak olyan korlátozását eredményezi, amelyet alkotmányos érték védelme nem tesz szükségessé, ezért alkotmányellenes. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint a Ve. 45. §-ának a megsemmisítéséről döntött.

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

Budapest, 2011. december 28.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon 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. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 600/B/2010.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 163. számában.

176/2011. (XII. 29.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *dr. Bragyova András*, *dr. Dienes-Oehm Egon*, *dr. Kiss László*, *dr. Lenkovich Barnabás* és *dr. Lévy Miklós* alkotmánybírók párhuzamos indoklásával, valamint *dr. Pokol Béla* és *dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzat szabálysértésekről szóló 33/2005. (VI. 27.) számú önkormányzati rendeletnek 14. § (2) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 21. § (2) bekezdése és az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 22. § a) pontja alapján Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzat 33/2005. (VI. 27.) számú önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: Rendelet) a guberálás szabálysértési tényállást megállapító 14. § (2) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa szerint a guberálás, vagyis a szemét, hulladék között hasznosítható holmik után való kutatás szabálysértéssé nyilvánítása és az ahhoz kapcsolódó jogkövetkezmények rendeleti szintű szabályozása formai és tartalmi szempontból is alkotmányosértő. Egyfelől ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével, amelynek értelmében az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban törvény sem korlátozhatja. A guberálásra vonatkozó szabályok alapvető jogot csorbítanak, érdemi alkotmányos indok nélkül korlátozzák ugyanis az eljárás alá vont személyek emberi méltóságából fakadó általános cselekvési szabadságát [Alkotmány 54. § (1) bekezdés], és sértik az egyenlő bánásmód követelményét [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés]. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa hivatkozott az ügyben lefolytatott vizsgálati tapasztalataira, amelyek azt mutatták, hogy a „guberálás célzott szankcionálása hatásában, közvetett módon kifejezetten egy adott, kiszolgáltatott helyzetben lévő, körülhatárolható társadalmi csoport, a hajléktalan, a létminimum határán élő emberek ellen irá-

nyult: e személyek kirekesztését, stigmatizálását, egyfajta 'kriminális térbe' szorítását szolgálta". A guberálás szankcionálása tehát, bár formális szempontból minden személyre vonatkozik, valójában szándékoltan egy meghatározott társadalmi csoporthoz tartozók ellen irányul.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának állás-pontja szerint azáltal, hogy a rendeleti szabályozás az Alkotmányba ütközik, az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglalt jogszabályi hierarchiára vonatkozó követelményeknek sem felel meg.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa tájékoztatta az Alkotmánybíróságot arról, hogy a 2010. május 3-án kelt AJB 756/2010. számú ügyben kiadott jelentésében megállapította: a kifogásolt kaposvári rendeleti előírás érdemi alkotmányos indok nélkül korlátozza az eljárás alá vont személyek jogait. Az önkormányzati szabályozás így az emberi méltósághoz való joggal, valamint az abból fakadó általános cselekvési szabadsággal összefüggő visszasságot okoz. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa e jelentésben felkérte Kaposvár Megyei Jogú Város Közgyűlését, hogy helyezze hatályon kívül a Rendelet 14. § (2) bekezdését. Kaposvár polgármesterének tájékoztatása szerint azonban a Közgyűlés 138/2010. (VI. 10.) számú határozatában a kérdéses rendeleti előírás hatályban maradásáról döntött. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa ezért az Alkotmánybíróságtól kérte a Rendelet 14. § (2) bekezdésének megsemmisítését.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

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

„44/A. § (2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

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

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

2. Az indítvány által érintett jogszabályi rendelkezések:

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.)

„16. § (1) A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá

törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.”

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.)

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

Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Szabs. r.)

„7. § (1) Aki

a) a közterületen, a közforgalom céljait szolgáló épületben, illetőleg közforgalmú közlekedési eszközön szemtel, ezeket beszennyezi,

b) [...]

ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

Rendelet

„14. § (2) Aki a közterületre kihelyezett gyűjtőedényzetből szemetet önt ki, vesz ki vagy abban guberál, szabálysértést követ el és harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

III.

Az Alkotmánybíróság az állampolgári jogok országgyűlési biztosának az indítványa alapján indult eljárásban mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy önkormányzati rendelet milyen körben nyilváníthat valamely magatartást szabálysértéssé.

Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének megfelelően az Ötv. 16. § (1) bekezdése felhatalmazza a helyi önkormányzatokat arra, hogy a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkossonak. A Szabs. tv. 1. § (1) bekezdése ezt tovább konkretizálja, amikor megállapítja, hogy önkormányzati rendelet jogellenes, tevékenységben vagy mulasztásban megnyilvánuló cselekményt szabálysértésnek nyilváníthat. Ez a felhatalmazás azonban nem korlátlan. A Szabs. tv. ugyan nem tartalmaz tételes rendelkezést arra nézve, hogy a helyi önkormányzatoknak ez a jogosítványa milyen jogellenes magatartások szabálysértéssé nyilvánítására terjed ki. Az önkormányzati jogkör korláta-inak vizsgálata során a szabálysértés jogintézményének a rendeltetéséből kell kiindulni, abból, hogy szabálysértésnek azok a már jogellenes cselekmények nyilváníthatók, amelyek a társadalomra csekély fokban veszélyesek. [19/1998. (V. 22.) AB határozat, ABH 1998, 436, 439.] Az önkormányzati rendelet továbbá csak a Szabs. tv. szabályozási rendszerébe illeszkedő jogsértő magatartást nyilváníthat szabálysértésnek. Az önkormányzati rendeletben meghatározott szabálysértési rendelkezéseknek ugyanis összhangban kell lenniük a magasabb szintű jogszabályokkal, mindenekelőtt a Szabs. tv.-ben és a Szabs. r.-ben

foglaltakkal. [Lásd például 123/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2009, 1280.]

A szabálysértési jogban a jogellenes cselekmények két fajtája különböztethető meg: az ún. közigazgatás-ellenes cselekmények (például engedélyköteles tevékenységek engedély nélküli végzése) és a kriminális cselekmények (például a tulajdon elleni bűncselekmények értékhatárral elválasztott alakzatai). Akár közigazgatás-ellenes, akár kriminális cselekményről van szó, a szabálysértés a büntető anyagi jog talaján áll, s a felelősségi szabályok terén a büntetőeljárás egyes elemeiből építkezik. „Szabálysértés elkövetője csak meghatározott életkort elért és megfelelő felismerési, akaratképző képességgel rendelkező természetes személy lehet, a büntetőjogi értelemben vett felróhatóság alapján. Szabálysértés miatt az elkövető akkor vonható felelősségre, ha cselekménye szándékos vagy gondatlan (...), a bizonyítási teher – a büntetőeljáráshoz hasonlóan – a hatóságokat terheli. A szabálysértési felelősségre vonás pedig a jogsértés természete, az elbírálás rendje és a szankció jellege tekintetében a büntető-igazságszolgáltatáshoz áll közel, azzal rokon. A szabálysértési felelősség – legyenek bár az elkövetett jogsértések igazgatásellenesek vagy kriminális jellegűek – alapvetően »bűnfelelősség«, azaz a természetes személy múltban elkövetett jogsértésére válaszol, s a felróhatóság alapján meghatározott – represszív jellegű – joghátrányt helyez kilátásba.” [63/1997. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1997, 365, 371.]

Valamely jogellenes magatartást törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet nyilváníthat szabálysértéssé, és valamennyi szabálysértési tényállást megállapító jogszabályi rendelkezésnek illeszkednie kell a Szabs. tv. dogmatikai és felelősségi rendszerébe. A Rendelet mint kriminális cselekményt szankcionálja a szemét kiöntését, a szemét gyűjtődényzetből való kivételét és a guberálást. Az Alkotmánybíróság ezért a következőkben azt vizsgálta, hogy a Rendelet 14. § (2) bekezdése alkotmányos módon minősíti-e szabálysértésnek ezeket a magatartásokat.

IV.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az indítványhoz csatolt AJB 756/2010. számú ügyben született jelentésében nyilvánosságra hozta az önkormányzat jegyzőjének a kifogásolt szabálysértés megalkotására vonatkozó indokait. Eszerint Kaposvár Megyei Jogú Város Közgyűlése környezetvédelmi és köztisztasági, tulajdonvédelmi okból, illetve a köznyugalom, közrend, illetve a magán- és a levéltitok védelme miatt döntött a szankcionálás mellett. A Rendelet 14. § (2) bekezdése három fajta tevékenységet minősít szabálysértésnek: a szemét kiöntését, a szemét gyűjtődényzetből való kivételét és a guberálást. Az Alkotmánybíróság a szabálysértési tényállás elkövetési magatartásai esetében külön-külön vizsgálta a jogellenesség fennállását.

1.1. A Rendelet 14. § (2) bekezdése szabálysértésnek nyilvánítja, ha valaki „a közterületre kihelyezett gyűjtődényzetből szemetet önt ki”. A szemét kiöntésének szankcionálását általában közegészségügyi és környezetvédelmi okok indokolják. A Szabs. r. 7. § (1) bekezdés *a*) pontjában foglalt köztisztasági szabálysértési tényállás ugyanakkor már tartalmaz a közterületen, közforgalmú épületben és közlekedési eszközön való szemetelésre és azok beszennyezésére vonatkozó elkövetési magatartásokat. Ha tehát valaki közterületen szemetel, akkor azért a Szabs. r. 7. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján felelősségre vonható, függetlenül attól, hogy a szemetelés miképpen valósul meg: szemét kiöntésével, hulladék eldobásával vagy egyéb módon. Az önkormányzati rendeleti szabályozás tehát szükségtelen, hiszen a jogrendszer a Szabs. r. révén egyébként is lehetőséget biztosít a szemetelés szankcionálására, sőt, a kaposvári közgyűlési Rendelet 7–7/B. §-ai is tartalmaznak ún. köztisztasági szabálysértési tényállásokat, melyek alapján – többek között – a szemetelő is felelősségre vonható.

A Szabs. r. 7. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján a közterületen történő szemetelés ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal, a Rendelet 14. § (2) bekezdése szerint a gyűjtődényzetből történő szemétkiöntés miatt az elkövető harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. Vagyis lényegében ugyanazt a szabálysértési cselekményt a két jogszabály némiképp eltérő elkövetési magatartással határozza meg, és különbözőképpen szankcionálja. A Rendeletben szabálysértéssé nyilvánított „szemetet önt ki” elkövetési magatartás azonban megvalósítja a Szabs. r. 7. § (1) bekezdés *a*) pontjában foglalt köztisztasági szabálysértést. A Rendelet így nemcsak hogy nincs összhangban a magasabb szintű jogszabállyal, de ellentétes is a Szabs. r. 7. § (1) bekezdés *a*) pontjával. Ez egyfelől sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét, amely azt várja el a jogalkotótól, hogy a jogszabályai „világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára (...) előre láthatóak legyenek” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84. Egy önkormányzati rendeletben foglalt szabálysértési tényállásra vonatkozóan lásd: 46/1998. (XI. 13.) AB határozat, ABH 1998, 469, 474–475.]

1.2. Az eltérő normatartalom és jogkövetkezmény arra vezethet továbbá, hogy a jogalkalmazó diszkrecionális döntésén múlik, az adott cselekményt melyik jogszabályi rendelkezés [a Rendelet 14. § (2) bekezdése vagy a Szabs. r. 7. § (1) bekezdés *a*) pontja] alapján ítéli meg, és nem zárható ki az ugyanazon cselekmény miatti kétszeres büntetés sem.

A szabálysértési jog, akárcsak a büntetőjog, bűnösség alapján a természetes személy által a múltban elkövetett anyagi jogi normasértést szankcionálja. Garanciális követelményként ezért itt is megjelenik a „*ne bis in idem*” elve, amely szerint, ha az elkövető egyetlen cselekményével több különböző szabálysértési tényállást merít ki, akkor az egyik megállapíthatósága – a kétszeres értékelés tilalmára tekintettel – ki kell, hogy zárja a másik egyidejű megállá-

píthatóságát. Emiatt az Szabs. tv. egyfelől kifejezetten zárja a felelősségre vonást, ha az adott cselekmény egyben bűncselekményt is megvalósít. [1. § (2) bekezdés] Másfelől a jogforrási összhang megteremtése érdekében a Szabs. tv. 169. § (2) bekezdése előírta az önkormányzatok számára, hogy „kötelesek felülvizsgálni az önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési rendelkezéseket, és azokat, amelyek e törvény, illetve az egyes szabálysértésekről szóló kormányrendelet rendelkezéseivel nincsenek összhangban, vagy csak megismétlik a magasabb szintű jogszabályokban meghatározott szabálysértési tényállást, hatályon kívül kell helyezniük.” Előfordult, hogy ez nem történt meg, illetve, hogy az önkormányzat később alkotott magasabb szintű jogszabállyal ütköző rendeletet. A 123/2009. (XII. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság egy ilyen önkormányzati rendeletet semmisített meg, mert „az Ör.-ben szabálysértéssé nyilvánított elkövetési magatartás – falfirkával és graffitivel való rongálás – megvalósítja a Szabs. tv.-ben meghatározott rongálást is. Az Ör. ekként nem csak, hogy nincs összhangban a Szabs. tv.-nyel, de az azonos cselekmény és az eltérő büntetési tétel miatt ellentétes is a Szabs. tv. vonatkozó rendelkezéseivel.” (ABH 2009, 1280, 1283.)

A most vizsgált esetben megállapítható, hogy a magasabb szintű Szabs. r. szabálysértésnek minősíti és szankcionálja a „szemetelést”, ami magában foglalja a Rendelet „szemetet önt ki” elkövetési magatartást is. Ezért nem zárható ki, hogy Kaposváron a szemét kiöntéséért egyrészt a Szabs. r. 7. § (1) bekezdés a) pontja szerint ötvenezer forint összegű pénzbírság, másrészt a Rendelet 14. § (2) bekezdése szerinti harmincezer forintos bírság is kiszabható legyen. Ez pedig, ahogyan azt az Alkotmánybíróság egy korábbi döntésében a piaci árusítás kapcsán megállapította, a szabálysértők kétszeres „megbírságolását” eredményezheti. [77/2009. (VII. 10.) AB határozat, ABH 2009, 1188, 1196.] Ez utóbbi döntéséhez hasonlóan az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a Rendelet 14. § (2) bekezdésében foglalt „szemetet önt ki” fordulat a magasabb szintű jogszabállyal való összhang hiánya miatt sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését.

2. Ezt követően az Alkotmánybíróság a szemetelés körén kívül eső elkövetési magatartásokat vizsgálta: először a Rendelet 14. § (2) bekezdésben foglalt „a közterületre kihelyezett gyűjtőedényzetből szemetet (...) vesz ki”, majd a guberálás alkotmányosságát.

Alapvetően a jogalkotó felelősségi körébe tartozik annak megítélése, hogy mely cselekményeket vonja közrendvédelmi szabályozás körébe. A pönalizálás határainak meghúzásakor azonban a jogalkotónak szem előtt kell tartania, hogy az általános cselekvési szabadságból következően alkotmányos demokráciában a polgároknak – jogi értelemben – mindent szabad, amit normatív rendelkezés nem tilt. Az általános cselekvési szabadság védelméből következően az állam köteles az egyén szabadságát tiszteletben tartani, függetlenül attól, hogy az egyéni cselekedet valamilyen speciális, erős védelemben részesülő alapvető

jog védelmi körébe tartozik-e. Más megfogalmazásban, az állam intézményei az egyének szabadságába önkényes módon nem avatkozhatnak be. Az államnak minden egyén érdekét egyenlően kell mérlegelnie és a szabadságkorlátozást megfelelően, racionális érvekkel kell indokolnia. Jogszabály ezért akkor minősíthet egy magatartást egyéni jogot vagy közrendet sértőnek, következésképpen tilalmasnak, ha annak van megfelelő alkotmányos indoka. Kriminális szabálysértések esetében jellemzően akkor, ha a cselekmény emberi életet, testi épséget, egészséget vagy jogot veszélyeztető, általánosan elfogadott együttélési szabályt sért, s ha az elkövetési magatartás statuálása megfelel annak a követelménynek, hogy szabálysértési szankcionálás csak *ultima ratio*-ként alkalmazható.

2.1. Az önkormányzat mindenekelőtt a tulajdonvédelemmel indokolta a szabálysértési tényállás „szemetet vesz ki” elkövetési magatartásának megalkotását.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint absztrakt módon nem, csupán az adott helyzet ismeretében dönthető el, hogy a kukába dobott szemét uratlan dolognak minősül-e, s a tulajdonos a dolog kukában való elhelyezésével kinyilvánította-e, hogy nincs szüksége az adott dologra, valóban lemondott-e tulajdonjogáról. Ha egy konkrét esetben a kuka tartalma elhagyott dolognak (*res derelicta*) minősül, akkor a *derelictio* eredményeként a tulajdonjog tárgya gazdátlanú válik és bárki által elsajátítás (foglalás, *occupatio*) útján megszerezhető. Hogy egy adott ügyben valóban erről van-e szó, az a jogalkalmazó döntésén múlik. A bírói gyakorlatban található olyan döntés, amely kimondja: a szemeteskonténerben talált, de értékkel bíró, uratlan tárgy megtalálója a birtokba vétellel a dolog felett tulajdonjogot szerez. (BH 2007. 113.) A kukában talált dolgok elsajátítását ezért nem minősíti lopásnak: aki a szemétből az elhagyott tárgyakat, hulladékot kiválogatja, és azokat elviszi, bűncselekményt még akkor sem követ el, ha a kiválogatott és összegyűjtött hulladék összessége számottevő értéket képvisel. (BH 1996. 629.) Ha tehát egy konkrét esetben a szemetet eldobó személy az ingó dolgot a tulajdonjog feladásának szándékával hagyja el, akkor az elhagyott jószágoknak (*res derelicta*) minősül, amelyet bárki jogellenesség nélkül birtokba, tulajdonba vehet. Az önkormányzat az ilyen esetekben azért nem szankcionálhatja a szemét kivételét, mert az jogszerű cselekménynek minősül, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 127. §-a ugyanis kifejezetten rendelkezik a gazdátlan dologon való tulajdonszerzésről.

Amennyiben a szeméttároló edény magántulajdonban van, és a konkrét esetben a jogalkalmazó megállapítja, hogy az abba bedobott tárgy osztja a hulladéktároló tulajdonjogi sorsát, akkor az, aki a szemétből az ott talált tárgyakat elviszi, az elkövetési tárgy értékétől függően a lopás szabálysértési vagy bűncselekményi tényállását valószínűsíti meg. Ebben az esetben tehát a tulajdonvédelem azért nem szolgáltat kellő indokot a vizsgált szabálysértési tényállás megállapítására, mert a Szabs. tv. 157. §-a és a Bünte-

tó Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 316. §-a alapján a lopást elkövető egyébként is felelősségre vonható.

2.2. Minthogy az önkormányzat a szabályozás indokaként titokvédelmi aggályokat is megfogalmazott, az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a levéltitok és a magántitok védelme kellően megalapozza-e a szemét kivételére vonatkozó szabálysértési tényállás megállapítását. Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése alapján mindenként megillet a magántitok védelmének joga. Az alkotmánybírói gyakorlat e jog alapvető elemének tekinti a levéltitok védelmét. [634/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 558, 559.] Önmagában a levéltitok védelme azonban nem szolgáltat kellő indokot a szemét kivételének szankcionálására, hiszen a levéltitok oltalmát a Btk. 178. § (1) bekezdése biztosítja. E rendelkezés szerint ugyanis, „[a]ki másnak közlést tartalmazó zárt küldeményét, a tartalmának megismerése végett felbontja, megszerzi, (...) ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétséget követ el, és pénzbüntetéssel büntetendő”. Emellett az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentései, továbbá más empirikus ismeretek sem támasztják alá, hogy a szemét kukából való kivétele és a levéltitok megsértése között alkotmányjogi-
lag bármiféle értékelhető kapcsolat lenne.

Mindezek alapján megállapítható, hogy Kaposvár Megyei Jogú Város Közgyűlése a Rendelet 14. § (2) bekezdésében foglalt „a közterületre kihelyezett gyűjtőedényzetből szemetet (...) vesz ki” cselekmény szabálysértéssé nyilvánításával túllépett jogalkotó hatáskörének az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében, az Ötv. 16. § (1) bekezdésében és a Szabs. tv. 1. §-ában biztosított keretein.

3. Végül az Alkotmánybíróság a harmadik elkövetési magatartás, a gyűjtőedényzetben való guberálás szankcionálásának alkotmányosságát vizsgálta.

A 1288/B/1996. AB határozatban az Alkotmánybíróság részben a guberálási tilalmat megszegővel szembeni szabálysértési tényállás alkotmányosságát vizsgálta. E korábbi ügyben azonban az indítványozó csupán az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szempontjából kérte a kifogásolt rendeleti szabályok alkotmányossági vizsgálatát, mert úgy vélte, hogy az önkormányzat törvénnyel és kormányrendelettel ellentétes szabályokat alkotott. Az indítványt e tekintetben az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak. (ABH 2000, 829, 837.)

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának mostani indítványa azonban nemcsak a magasabb szintű jogszabályba ütközés miatt, hanem azért is alkotmányosértőnek tartja a guberálás szabálysértéssé nyilvánítását, mert – álláspontja szerint – annak nincs alkotmányosan igazolható, valódi, érdemi és legitim indoka.

A guberálás kifejezés a köznapi szóhasználatban a még használható, esetleg értékkel bíró dolgok szemétként való keresésére, kiválogatására utal. Ez a cselekmény – példá-

ul, ha a guberáló a talált holmikat összeszedi és elviszi – nem jár szükségképpen együtt a környezet szennyezésével, ezért általában és önmagában a környezetvédelem, köztisztaság szempontja nem indokolja a guberálás szankcionálását. Ha a guberálás mégis szemetelést eredményez, akkor az elkövető a Szabs. r. 7. § (1) bekezdés a) pontja alapján felelősségre vonható. A fentiekben kifejtettek alapján, ha a szemétként kidobott tárgy elhagyott, uratlan dolognak tekintendő, akkor a szemétként való válogatás tulajdoni sérelmet senkinek nem okoz. Ha pedig a magántulajdonban lévő szemétként eldobott tárgy tulajdoni sorsát osztja az abba dobott dolog, akkor a Szabs. tv. 157. §-a és a Btk. 316. §-a alapján az elkövető lopás miatt felelősségre vonható. A levéltitok védelme sem tekinthető a guberálás tiltását alátámasztó alkotmányos indoknak, mert a levéltitok megsértését a magyar jogrendszer a Btk. 178. § (1) bekezdésében egyébként is büntetni rendeli.

Végül a közgyűlés a köznyugalom és közrend védelmére, továbbá a Kaposváron élők közérzetére hivatkozva szankcionálta a guberálást. Önmagukban azonban a közrendre és köznyugalomra vonatkozó elvont alkotmányos értékek nem indokolhatják e preventív jellegű szabálysértési tényállás megalkotását. Ellenkező esetben ugyanis a közterületen zajló tevékenységek túlnyomó többsége szankcionálhatóvá válna, hiszen azok sok esetben zavaróan hatnak a városképre, a lakók közérzetére és többnyire zajjal járnak. Az említett érvek ezért nem szolgálhatnak a szabálysértési tényállás legitim indokául.

Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra is, hogy az önkormányzat által szankcionált guberálás többnyire egzisztenciális kényszerűségből következő emberi cselekvés. A szemétként és hulladékban hasznosítható holmit keresők ugyanis az esetek túlnyomó többségében nem szabad választásuk eredményeképpen guberálnak, hanem azért, mert nincs más választásuk, vagy nem látnak más választást.

Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése alapján az állam kötelessége az emberi jogok védelme. A guberálás ugyan nem alapvető jog, de nem lehet eltekinteni attól, hogy a guberálásra kényszerülő, jellemzően a megélhetési minimumhoz szükséges javakat nélkülöző, nyomorúságos helyzetben lévő ember az összes többi, emberi minőségéhez kapcsolódó jogával sem tud élni. A rászorultakról való gondoskodás az Alkotmány 17. §-a alapján az állam kötelessége. Ennek során a közösséghez tartozók számára az emberhez méltó létezés szükséges minimális feltételeket biztosítani kell, elsősorban persze a szociális ellátórendszer működtetésével és szociális támogatás nyújtásával, amelyhez civil szociális intézmények is társulhatnak.

Az Alkotmánybíróság szerint a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához, az emberhez méltó élethez. [32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 251, 254.] Az Alkot-

mány 70/E. § (2) bekezdése alapján az állam a polgárok megélhetéséhez szükséges ellátásra való jogának megvalósulása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. E rendszer kialakításakor az Alkotmányból fakadó alapvető követelmény az emberi élet és méltóság védelme. Ennek megfelelően az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításáról gondoskodni. [42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000, 329.] A 37/2011. (V. 10.) AB határozat azt is megfogalmazta, hogy az államnak „be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani, és az anyagi létminimum alatt él, vagyis az emberi méltóságnak van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is”. (ABK 2011. május, 407, 412.)

A rendelkezésre álló közös javak és a költségvetés teherbíró képessége azonban behatárolja a szociális szolgáltatás mértékét. Emellett mindig vannak – rendszerint testi és szellemileg végsőkig leépült – rászoruló, akik különféle okokból nem veszik igénybe a szociális ellátórendszer szolgáltatásait. Ilyen esetekben a létminimum alatt élők arra kényszerülhetnek, hogy megélhetésükről maguk gondoskodjanak, adott esetben az elhagyott, eldobott tárgyak kiválogatásával, felhasználásával. A guberálási tevékenység többnyire az életben maradáshoz szükséges javak megszerzésére irányuló, mások jogait és a közrendet nem sértő kényszerű cselekvés, amelynek a társadalomra való veszélyessége nem állapítható meg. Ezért az a rendeleti szabály, amely pénzbírsággal (és annak meg nem fizetése esetén a személyi szabadságot korlátozó közérdekű munka és elzárás kiszabásával) fenyegeti a guberálókat, súlyosan veszélyezteti az érintett magánszemély és a vele együtt élő közeli hozzátartozók létfenntartását. [Lásd ehhez a 79/2009. (VII. 10.) AB határozatot. ABH 2009, 735, 714.]

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy Kaposvár Megyei Jogú Város Közgyűlése a Rendelet 14. § (2) bekezdésében foglalt „abban guberál” magatartás szabálysértéssé nyilvánításával túllépett jogalkotó hatáskörének az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében, az Ötv. 16. § (1) bekezdésében és a Szabs. tv. 1. §-ában biztosított keretein.

4. Végül az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a Rendelet támadott rendelkezése összeegyeztethető-e az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdéséből fakadó egyenlő bánásmód követelményével. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának álláspontja szerint a guberálás szankcionálása hatásában, közvetett módon kifejezetten egy adott, kiszolgáltatott helyzetben lévő, körülhatárolható társadalmi csoport, a hajléktalan, a létminimum határán élő emberek ellen irányult: e személyek kirekesztését, stigmatizálását szolgálta.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését sértő közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül, ha látszólag semleges rendelkezések sora vezet a jog és a társadalmi szokás által gyakorta hátrányos megkülönböztetéssel sújtott, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében tételesen felsorolt, illetve az azzal döntő hasonlóságot mutató „egyéb helyzetben” lévő személyek kizárásához vagy valamely lehetőségétől való megfosztásához. A 63/2008. (IV. 30.) AB határozat ehhez hasonlóan fogalmazza meg, hogy „[a]z elfogadott jogszabálynak nemcsak látszólag kell semleges előírásokat tartalmaznia. Azt is biztosítania kell, hogy a minden[kire] egyformán érvényes jogi norma végül a [személyek] egy jól körülhatárolható csoportja esetében *de facto* ne eredményezzen alkotmányos indok nélküli hátrányos megkülönböztetést.” (ABH 2008, 559, 570–571.)

Ezt az elvet juttatja kifejezésre az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 9. §-a, amely alapján közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne.

A Rendelet 14. § (2) bekezdése alapján szabálysértést követ el, aki a közterületre kihelyezett gyűjtőedényzetből szemetet önt ki, vesz ki vagy abban guberál. A Rendelet 14. § (2) bekezdése látszólag általános, semleges, mindenkire vonatkozó rendelkezés, amely alapján szankcionálható volna például az a személy, aki a véletlenül a kukába dobott mobiltelefonját megpróbálja előkeresni. Valójában azonban – ahogyan arra az állampolgári jogok országgyűlési biztosának az AJB 756/2010. számú ügyben kiadott jelentése is utal – a guberálási tevékenység tiltása egyértelműen egy bizonyos élethelyzetben lévő társadalmi csoport ellen irányul. A szemet összegyűjtésére és a guberálásra kényszerülők ugyanis tipikusan a kilátástalan anyagi helyzetben lévő, a társadalom legszegényebb és legkiszolgáltatottabb rétegéhez tartozó személyek, akiknek megélhetését végső soron a szeméttárolókból kiszedett dolgok hasznosítása és a kidobott élelem biztosítja. Ha a szemetelést meg nem valósító cselekményeket, a dolgok szemetből való kivételét és a guberálást az önkormányzat szabálysértéssé nyilvánítja, azzal a hajléktalan vagy az egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott helyzetben lévő embereket stigmatizálja. Ez pedig az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében tiltott egyéb helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetést okoz.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Rendelet 14. § (2) bekezdését – annak alkotmányellenessége miatt –

megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság e határozatát az Abtv. 41. §-a alapján a Magyar Közlönyben közzéteszi. Az Abtv. 42. § (1) bekezdése alapján a Rendelet 14. § (2) bekezdése e határozat közzétételét követő napon veszti hatályát.

Budapest, 2011. december 28.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

A határozattal egyetértek, indokolásával azonban csak részben. Véleményem két kérdésben tér el a többségi határozatétól.

A Rendelet guberálást tiltó és/vagy szankcionáló szabálya szerintem két okból is alkotmányellenes. Egyrészt szabálysértéssé nyilvánít, és így büntet egy jogilag nem tiltott magatartás-típust. Ez ellentétes a jogállam alapelvével, amely szerint bármely szabálysértési (vagy büntető) tényállás csak akkor alkotmányos, ha már meglévő, illetve tőle függetlenül fennálló tilalmat szankcionál. Másodszor, ha feltesszük, hogy a szabálysértési tényállás megállapítása mégis alkotmányos, mert van a guberálást tiltó jogi norma, akkor ez a norma lenne alkotmányellenes.

1. Az önkormányzati rendelet szabálysértésként büntetni rendel bizonyos magatartásokat, köztük az itt vizsgált guberálást, melynek szabálysértéssé nyilvánítása szerintem eleve alkotmányellenes. Alkotmányellenes, mert jogilag nem tiltott magatartást büntet szabálysértésként. A szabálysértésekre az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a büntetőjogi szankciók alkotmányos garanciái érvényesek [lásd pl.: 73/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006,

987, 989.; 49/2010. (IV. 22.) AB határozat, ABH 2010, 1065, 1067.]; így itt is igaz, hogy nem sújtható büntetőjogi és szabálysértési büntetéssel nem jogellenes magatartás. Ezt egyébiránt a Szabs. tv. is leszögezi, azzal, hogy szabálysértés – az 1. § (1) bekezdésének meghatározása szerint – eleve csak a jogellenes magatartás lehet.

A szabálysértési vagy büntető tényállás nem nyilvánít, és alkotmányosan nem is nyilváníthat jogellenessé egyetlen magatartást sem. A szabálysértési vagy büntetőjogi tényállás csak már jogellenes magatartásokat büntethet (szankcionálhat), mert egy magatartástípus büntetéssel fenyegetése nem teszi a tényállásban meghatározott magatartást jogellenessé. Nem is teheti, mert a szabálysértési és büntető szabályok csak szankcionálnak: a jogellenes magatartások közül egyeseket rendelnek további szankcióval sújtani. A büntetéssel fenyegetés nem azonos a tiltással: fogalmilag nem lehetetlen, de jogállamban tilos jogszerű magatartásért is büntetéssel fenyegetni embereket. A fenyegetés és a büntetés nem tiltás.

A szabálysértéssé nyilvánítás alkotmányos előfeltétele tehát a szankcióval fenyegetett magatartás a szankcionáló normától független jogellenessége. Ennek a feltételnek az önkormányzati rendelet nem felel meg. A Rendelet nem is hivatkozik ilyen tiltó szabályra: nyilván abban a hiszemben, hogy a szabálysértéssé nyilvánítás egyben tiltás is. Ez azonban téves, így a Rendelet rendelkezése alkotmányellenes.

2. Az önkormányzati jogalkotó azonban vagy pusztán a büntetéssel kíván tiltani, amiről fentebb láttuk, hogy alkotmányellenes, vagy felteszi, hogy van (és alkotmányosan megengedett) egy norma, amely minden körülmények között, feltétlenül tiltja a guberálást.

A guberálás szabálysértésként büntetése a második esetben is alkotmányellenes. Ha lenne a guberálást tiltó jogi norma (mint ahogy, úgy tűnik, nincs), ez a norma alkotmányellenes lenne. A guberálást – értve ezen a senki tulajdonába nem tartozó, gazdátlan, derelingsvált dolgok, amilyen a szemét között elsajátítható tárgyak keresését, és adott esetben e dolgok tulajdonának megszerzését – tiltó norma azért lenne alkotmányellenes, mert az általános szabadságjogot sértené.

Az általános szabadságjog – a határozat általános cselekvési szabadságnak nevezi – az Alkotmány 54. § (1) bekezdésén alapuló kiegészítő szabadságjog, amely az Alkotmányban megnevezett szabadságjogok által nem védett magatartások szabadságát biztosítja, ezért alanyai ugyanazok, akik a nevesített szabadságjogoké is lehetnek. Az általános szabadságjog ebben hasonlít az általános egyenlőségi („jogegyenlőségi”) szabályhoz. Ez utóbbit az Alkotmánybíróság – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével együtt – részben szintén az 54. § (1) bekezdésére alapozza. Míg az egyenlőségi szabály az alapjogi normákban nem szabályozott jogok és kötelezettségek alkotmányosságának alkotmányjogi mércéje, az általános szabadságjog a jogi tilalmaknál tölt be hasonló szerepet. Mindkettőben a normaalkotók – jogosultak és kötelezettek – kezelésének minden általános (minden jogi normára kiterjedő) alkotmányos korlátairól van szó.

A jogi tilalmak ugyanis a legszorosabban szabadságkorlátozó normák. A feljogosító (megengedő) normák eleve a jog alanyára bízják, gyakorolják-e jogukat, a kötelező normák esetében pedig az egyenlőségi elem a hasonló helyzetben lévő kötelezettekkel való összehasonlításban könnyen vizsgálható. Az egyenlőségi szabályt sértő norma önmagában nem alkotmányellenes (mert akkor más alkotmányjogi normát, különösen alapjogot sértene): alkotmányba ütköző csak legalább egy másik normával együtt, a két norma különbsége miatt lehet. Az általános szabadságjogot sértő norma viszont, eltérően az egyenlőségi szabályt sértőtől, önmagában alkotmányellenes. Az általános szabadságjog nem egyes meghatározott szabadságjogok, vagy szabadságjog-típusok (mint a szólás-, a lelkiismereti szabadság, a személyi szabadság és így tovább) biztosítását írja elő a jogalkotó számára, hanem az egyén szabadságának tiszteletben tartását minden egyes, külön szabadságjogként nem nevesített esetben is. Az általános szabadságjog minden szabadságkorlátozó norma alkotmányosságának mércéje: ez abban áll, hogy az egyén szabadságát a jogrendszerben csak a lehető legkevésbé, és mindenkor csak ésszerű indokkal lehessen korlátozni. Az ésszerű indok mércéje nem túlságosan szigorú: csak az önkényes, belátható indok nélküli, igazolhatatlan szabadságkorlátozás sértheti. Az általános szabadságjog mércéje így hasonlít az egyenlőségi szabály mércéjéhez, amely az egyének közötti megkülönböztetések (az eltérő jogi szabályozás) igazolását vizsgálja hasonló alapon. Az általános szabadságjognál azonban nincs szükség összehasonlítható csoporttal való összevetésre. Tisztán elméleti kérdés, hogy ennek ellenére a két szabály végső azonossága igazolható, mert egy magatartást tiltó norma összehasonlítható nem tiltó vagy általában megengedő normákkal, és így alkotmányossága az egyenlőségi szabály alapján is vizsgálható. Ilyen, összehasonlításra alkalmas megengedő (nem tiltó) norma, amely nem tiltja lomtalanításkor közterületre kirakott gazdátlan dolgok közötti, a guberálással mindenben azonos keresést és válogatást. A kérdés ekkor ez: van-e alkotmányos indoka, hogy két azonos (nem különböző) magatartás közül az egyik tiltott, a másik nem, miért is megengedett.

Az előbb vázolt mérce alapján a guberálás általános tiltása az egyéni szabadság önkényes és igazolhatatlan korlátozása. Az önkényesség abban áll, hogy a guberálás akkor is tilos, ha a guberáló magatartása nem sérti mások jogait: sem tulajdonát, sem egyéb közvetve védendő érdekeit, amit gyakran közérdeknek neveznek. Ha ezeket sérti, mert például szemetel, a guberálás a kiséző magatartás miatt jogellenes. A guberálás szabálysértésként büntetését egyedül megalapozni képes tiltó norma tehát alkotmányellenes, mert a mások jogait nem sértő magatartások tiltása ésszerű indok híján csakis önkényes lehet.

Budapest, 2011. december 28.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokolás 2. pontjához csatlakozom:

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a határozat rendelkező részével és indokolása (IV. rész) 1–3. pontjaival, de nem értek egyet annak 4. pontjával.

Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzat szabálysértésekről szóló 33/2005. (VI. 27.) számú önkormányzati rendeletének 14. § (2) bekezdése környezetvédelmi és köztisztasági, tulajdonvédelmi okból, valamint a köznyugalom, közrend, illetőleg a magán- és levéltitok védelme miatt döntött a közterületre kihelyezett gyűjtőedényzetből szemetet kiöntő, kivevő vagy abban guberáló magatartás szabálysértéssé nyilvánítása és szankcionálása mellett.

A határozat indokolását tartalmazó IV. rész 1–3. pontjában foglaltak összegzésével az Alkotmánybíróság helytállóan jut arra a végkövetkeztetésre, hogy az önkormányzati rendelet 14. § (2) bekezdésében szereplő „abban guberáló” magatartás szabálysértéssé nyilvánításával túllépett jogalkotó hatáskörének az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében, valamint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. § (1) bekezdésében és a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 1. §-ában biztosított kereteken. Ugyanis a környezetvédelem és a köztisztaság szempontjai – amelyek adott helyzetben és kivételesen indokolhatnák a guberálás jogellenességét és szankcionálását – a jelen esetben nem jöhetnek szóba.

Álláspontom szerint az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével való összhang hiánya önmagában elegendő a szóban forgó önkormányzati rendelkezés megsemmisítéséhez, ehhez nincs szükség az indokolás 4. pontjában tárgyalt, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében tiltott egyéb helyzet szerinti sérelem bekövetkezésének megállapítására, amelynek fennállása nem igazolható és nem bizonyítható.

Budapest, 2011. december 28.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a döntéssel, és annak a határozat III., IV/1. és 4. pontjában foglalt indokolását is teljes egészében el tudom fogadni. Álláspontom szerint a támadott önkormányzati előírás magasabb szintű jogszabályt sért, s ezért az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközés miatt al-

kormányellenes. Ugyanígy el tudom fogadni azt az érvelést, mely szerint a támadott szabálysértési tényállás azért is alkotmányellenes, mert közvetett diszkriminációt megvalósító előírás.

A határozat rendelkező részében foglalt megsemmisítéshez ezt a két érvet tartom megfelelőnek, s ugyanakkor elegendőnek is. A döntés indokolásának azonban véleményem szerint itt meg kellett volna állnia, a további indoklási elemeket – akár az emberi méltóság, akár a tulajdonvédelem tekintetében – mellőzni kellett volna. A IV/2–3. pontok az emberi méltóság egyik alkotóelemének tekintett ún. „általános cselekvési szabadságra” hivatkozva indokolják, hogy az önkormányzat miért nem nyilváníthatja szabálysértéssé a szemétnek a közterületre kihelyezett gyűjtődényzetből való kivételét, illetve az abban történő guberálást. Úgy vélem, önmagában a guberálás sem közvetlenül, sem közvetve nem része az emberi méltóságnak, hiszen éppen a hajléktalan létből fakadó kényszeres cselekvések azok, amelyek sértik az ember méltóságát. A cselekvési szabadság immanens tartalmi eleme a választási lehetőség, de – amint arra a többségi határozat is utal – a guberálás kényszere ezt zárja ki. Az általános cselekvési szabadságra (s ezáltal közvetve az emberi méltóságra) való hivatkozást tehát – mivel az az emberi méltóság és az általános cselekvési szabadság visszájára fordítását eredményezné – nem tudom támogatni.

Budapest, 2011. december 28.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részével és indokolásával. A Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzat szabálysértésekről szóló 33/2005. (VI. 27.) számú önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Rendelet) 14. § (2) bekezdésében meghatározott szabálysértési tényállás alkotmányosságának kérdését álláspontom szerint az alábbi szempontok alapján kell megítélni.

1. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése értelmében az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. A helyi önkormányzat rendelet- ezen belül szabálysértési tényállás alkotási jogosítványa a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 16. § (1) bekezdésén, illetőleg a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 1. § (1) bekezdésén alapul. A Szabs. tv. preambuluma szerint a törvény célja az, hogy „(...) gyors és eredményes fellépést biztosítson azokkal a jogsértő magatartásokkal szemben, melyek a bűncselekményhez képest enyhébb fokban sértik, vagy veszélyeztetik a társadalom általánosan elfogadott együttélési normáit (...)”. Mindezek figyelembevételével rögzíthető, hogy egy helyi önkormányzat

képviselőtestülete által megalkotott szabálysértési tényállás egyrészt akkor sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, ha olyan magatartást nyilvánít szabálysértésnek, amelyet más, magasabb szintű jogszabály már ekként szabályoz. [Ezt fejezi ki a Szabs. tv. 169. § (2) bekezdése is, amely szerint az önkormányzatok „(...) kötelesek felülvizsgálni az önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési rendelkezéseket, és azokat, amelyek e törvény, illetve az egyes szabálysértésekről szóló kormányrendelet rendelkezéseivel nincsenek összhangban, vagy csak megismétlik a magasabb szintű jogszabályokban meghatározott szabálysértési tényállást (...)”]. Sérti továbbá az önkormányzat rendelete az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését akkor is, ha az általa alkotott szabálysértési tényállásban szereplő magatartás pönalizálásának nincs megfelelő, racionális indoka, azaz nem sérti, vagy veszélyezteteti mások jogait, illetőleg nem ellentétes a társadalom által általánosan elfogadott együttélési szabályokkal. Az adott magatartás szabálysértéssé nyilvánítása tehát nem lehet önkényes.

Az Alkotmánybíróság ezért az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével összefüggésben véleményem szerint csak azt vizsgálhatja tehát, hogy a Rendelet 14. § (2) bekezdése olyan magatartást szabályoz-e, amelyet más, magasabb szintű jogszabály már szabálysértéssé nyilvánított-e, illetőleg azt, hogy (figyelemmel a Szabs. tv. preambuluma is) van-e a korlátozásnak racionális indoka, önkényes-e, vagy sem.

2. A határozatban kifejtett többségi álláspont az, hogy a Rendelet 14. § (2) bekezdésében szereplő három elkövetési magatartás közül az első, azaz a szemét köztéren elhelyezett gyűjtődényzetből történő kiöntése lényegében megegyezik az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Szabs. r.) 7. § (1) bekezdésében írt magatartással. [A Szabs. r. 7. § (1) bekezdése a köztéri, illetőleg középületben, vagy közforgalmú közlekedési eszközön való szemetelést, ezek beszüntetését tiltja.] Álláspontom szerint azonban a Szabs. r.-ben szereplő köztéri szemetelés nem azonos a támadott rendeletben büntetni rendelt magatartással, azaz a szemét kukából történő kiöntésével. Az utóbbi ugyanis az előbbihez képest többlettényállási elemeket is tartalmaz. A Rendelet a tényállás elemévé teszi azt, hogy a szemetet az elkövető a gyűjtődényzetből önti ki.

A Rendelet tehát nem pusztán a köztéri szemetelést tiltja és szankcionálja, hanem – meghatározva az elkövetés módját – annak egy, ha úgy tetszik speciális formáját. Mindez a büntetőjog és az azzal rokon szabálysértési jog dogmatikájában gyakori. (A büntetőjog szerint, ha valaki mást megüt és ezzel nyolc napon belül gyógyuló sérülést okoz, megvalósítja a könnyű testi sértés vétségét. Ha azonban e cselekményét például fényes nappal, egy forgalmas utcában teszi, magatartása a garázdaság vétségét is megvalósítja az előbbi bűncselekmény mellett. A két eset között más különbség nincs, minthogy a forgalmas helyen el-

csattanó ütés alkalmas arra, hogy az azt észlelőkben megbotránkozást, vagy riadalmat keltsen.)

Abból fakadóan tehát, hogy a szóban lévő szabálysértési tényállás plusz tényállási elemként meghatározza az elkövetés módját is, véleményem szerint megállapítható, hogy a Rendelet nem ellentétes a pusztán a köztéri szemetelést tiltó Szabs. r.-rel, nem azonos szabályozásról van tehát szó.

2.1. A többségi álláspontot kifejező határozat indokolása azt is rögzíti, hogy a Rendeletben szereplő fenti elkövetési magatartás (a szemét kiöntése) pönalizálása sérti a „*ne bis in idem*” elvét, lehetővé téve az ugyanazon cselekmény miatti kétszeres büntetést. Álláspontom szerint a határozat ezen megállapítása alapjaiban téves. Abban az esetben ugyanis, ha egy cselekmény kettő, vagy akár több bűncselekményt (vagy szabálysértést) is megvalósít egyszerre, homogén alaki halmazatról beszélünk. Ebben az esetben a bíróság (szabálysértési hatóság) egy eljárásban állapítja meg az elkövető felelősségét mindkét bűncselekmény (vagy szabálysértés) tekintetében és halmazati büntetést szab ki. A „*ne bis in idem*” elve azt tiltja, hogy a bíróság az elkövető felelősségét egy újabb eljárásban ismét megállapítsa ugyanazon cselekménye miatt. Maradva a vizsgált szabálysértési tényállások példájánál: ha az önkormányzat illetékességi területén valaki a kukában lévő szemetet kiönti, megvalósítja a Szabs. r.-ben meghatározott köztéri szemetelés szabálysértését és a Rendeletben szereplő szabálysértést is. A két szabálysértés – amennyiben azokat egy eljárásban bírálják el és csakis akkor – alaki halmazatban állnak egymással. Az elkövetővel szemben pedig a hatóság – halmazati büntetésül – egy szankciót alkalmaz. Abban az esetben pedig, ha a hatóság csak az egyik szabálysértési tényállásra tekintettel (pl. a köztéri szemetelés) állapította meg az elkövető felelősségét, arra valóban nincs mód, hogy egy újabb eljárásban a másik lehetséges minősítés alapján is szankcionáljon. A cselekmény ugyanis ekkor már ítélt dolognak („*res iudicata*”) minősül. A kétszeres büntetés tilalma és a „*ne bis in idem*” elve nem hozható összefüggésbe a vizsgált szabálysértési tényállás alkotmányosságának kérdésével, ezért az ezekre történő indokolásbeli utalás téves.

2.2. A határozat megállapítja továbbá, hogy a Rendelet 14. § (2) bekezdésében szereplő másik két elkövetési magatartás (a szemét gyűjtőedényzetből történő kivétele, illetőleg az abban történő guberálás) szankcionálása az általános cselekvési szabadság indokolatlan, racionális ok nélküli korlátozását valósítja meg és ezért az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközik. Véleményem szerint azonban a szóban forgó magatartások az emberi együttélés általánosan elfogadott normáival nem egyeztethetők össze, sértik emellett a közrendet és a köznyugalmat, valamint súlyosan veszélyeztetik a közegészségügyi érdekeket. Függetlenül attól, hogy kit, milyen cél, avagy jól felfogott érdek vezérel arra, hogy a szeméttárolóban kotorásson, onnan a szemetet kivegye, vagy kiöntse, ez az egyre inkább elterjedő jelenség nem vitásan zavarja az

adott lakókörnyezetben élők nyugalma, háborgatja azok mindennapjait. Nem lehet vitás álláspontom szerint az sem, hogy a szóban forgó magatartások eredményeképpen jelentősen nő a lakosság körében a fertőző betegségek terjedésének, járványok kialakulásának kockázata. (A kukában olyan romlott élelmiszerek, az egészségre súlyosan ártalmas vegyszerek, illetőleg egyéb szennyezett hulladékok vannak, amelyek a kukából a szabadba kerülve, avagy a guberáló ruházataról, testéről az emberi szervezetbe jutva súlyos betegségek okozói lehetnek. A legalapvetőbb higiéniai szabályok betartása nem csupán az emberi együttélés normái közé tartozik, de – a fertőző betegségek terjedésének nagyvárosi kockázatára tekintettel – a közérdek miatt is szükséges.) A vizsgált elkövetési magatartások tiltásának szükségessége mellett szól továbbá a szóban forgó jelenséggel óhatatlanul együtt járó, a lakosság körében felháborodást keltő zaj és bűz, valamint a lakókörnyezet összképét romboló azon látvány, amit a kiborított kuka és a földön heverő szemétkupac tár a városban lakók elé. Mindezek alapján véleményem szerint a Rendelet racionális okokkal megfelelően alátámasztott módon, tehát nem önkényesen tiltja a guberálást, ezért a szabályozás nem ellentétes más jogszabállyal, az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését nem sérti.

2.3. A határozat indokolása utal az emberi méltóság egzisztenciális aspektusára is, jöllehet a Rendelet 14. § (2) bekezdésének alkotmányellenességét nem az Alkotmány 54. §-ának sérelmére alapítottan mondta ki. Az államnak valóban alkotmányos kötelessége az emberhez méltó élet alapfeltételeinek megteremtése és ennek érdekében az elesettek, rászorulóknak segítése. Ezen kötelezettségével lenne ezért álláspontom szerint ellentétes az, ha a hulladékból történő táplálkozást, az abban való turkálást, mint az emberi méltósággal összeegyeztethetetlen jelenséget lehetővé tenné, azaz nem tiltaná. A szóban forgó korlátozásnak – a már ismertettek túl – az is célja, hogy a jogalkotó így bírja rá a rászorulókat arra, hogy a szociális intézményrendszer eszközeit igénybe vegyék, azaz az emberhez méltó(bb) létforma felé terelje ezeket az embereket.

2.4. A határozat indokolása rögzíti azt is, hogy a vizsgált szabályozás az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében tiltott egyéb helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetést okoz. Ezzel szemben álláspontom szerint a diszkrimináció tilalma és a szóban forgó szabálysértési tényállás között érdemi összefüggés nincs. A szabálysértést, vagy bűncselekményt pönalizáló norma nem egy társadalmi csoport ellen irányul, hanem a társadalom valamennyi tagja érdekeinek védelmét szolgálja. A büntetőjog és a szabálysértési jog olyan magatartásokat tilt, amelyek veszélyesek a társadalomra. A társadalomra veszélyes magatartás pedig deviancia. Következésképpen – a szóban forgó jogterület természetéből fakadóan – valamennyi tiltó és szankcionáló norma „hátrányosan érint” minden devianst a társadalom egyéb tagjaival szemben. Az pedig, hogy az adott deviancia döntően a társadalom egy bizonyos részét jellemzi, meg nem teszi a szabályt diszkriminatívvá.

[A határozat indokolása – ugyancsak az Alkotmány 70/A. (1) bekezdésével összefüggésben – álláspontom szerint tévesen rögzíti azt, hogy a szóban forgó szabálysértési tényállás lehetővé teszi annak a személynek a szankcionálást, aki a tévedésből a kukába dobott mobiltelefonját veszi vissza. Ez az álláspont téves. A bűncselekmény és a szabálysértés fogalmi eleme az adott magatartás jogellenessége. A közismert büntetőjogi dogmatika szerint, ha egy bizonyos magatartást egy másik jogág rendelkezése kifejezetten megenged, akkor a jogellenesség kizárt. Ilyen esetben bűncselekmény, vagy szabálysértés – a fenti fogalmi elem hiánya miatt – nem valósul meg. A polgári jog kifejezetten megengedi bárki számára azt, hogy a tévedésből (vagy más okból) a birtokából kikerült dolgot – akár önhatalmúlag – visszavegye (birtokvédelem). Nem jogellenes ezért a tévedésből kukába dobott mobiltelefon birtokának

visszaszerzése, ezért ezen cselekmény szabálysértést nyilvánvalóan nem valósítana meg.]

Mindezek alapján álláspontom szerint az indítvány elutasításának lett volna helye.

Budapest, 2011. december 28.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 166/B/2011.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 163. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

177/2011. (XII. 29.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy a hallgatói hitelrendszerről és a Diákhitel Központról szóló 86/2006. (IV. 12.) Korm. rendelet 16. § (2) bekezdés *b*) pontjában nem szabályozta azonos feltételek szerint a rokkantnak a törlesztési kötelezettség szüneteltetésére való jogosultságát.

Az Alkotmánybíróság felhívja a Kormányt, hogy jogalkotói feladatának 2012. március 31-ig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítvány a hallgatói hitelrendszerről és a Diákhitel Központról szóló 86/2006. (IV. 12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 16. § (2) bekezdés *b*) pontja, (3) és (8) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és

megsemmisítésére, tartalmilag azonban e rendelkezésekkel összefüggő mulasztás megállapítására irányult. Az indítványozó előadta, hogy 2005. júniusában fejezte be felsőfokú tanulmányait, amelynek folytatásához diákhitelt vett igénybe. Egy évig állt munkaviszonyban, amikor pszichés megbetegedése folytán munkaképességét 67 százalékkal elvesztette; az orvosszakértők 2006-ban, 26 éves korában III. csoportú rokkantnak minősítették. Mivel a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 24. § (1) bekezdésében a rokkantsági nyugdíjra előírt szolgálati idővel nem rendelkezett, a baleseti rokkantsági nyugdíj-jogosultság feltételeinek (Tny. 33. §) nem felelt meg, továbbá a rokkantsági járadékról szóló 83/1987. (XII. 27.) MT rendelet (a továbbiakban: Jr.) szerinti járadékot nem kaphatott, a Diákhitel Központ a kifogásolt rendelkezések alapján a törlesztés felfüggesztését nem engedélyezte. Arra is tekintettel, hogy megélhetése nem biztosított, az indítványozó az önkormányzattól rendszeres szociális segélyben részesül.

A diákhitel törlesztési kötelezettség szünetelésének az R. 16. § (2) bekezdés *b*) pontjában írt esete az indítványozó szerint a diszkrimináció tilalmába ütközik, mert a jogosultságból kizárja azokat a rokkantakat, akik nem részesülnek az ott felsorolt típusú nyugellátásban vagy járadékban. Álláspontja szerint ez a „joghézag” a – 67 százalékkal – csökkent munkaképességű személyek közötti indokolatlan megkülönböztetést eredményez azok terhére, akik a fenti ellátásra jogosultságot nem szereztek. Az R. 16. §-ának az előbbi feltételekhez kapcsolódó formai szabályokat tartalmazó (3) és (8) bekezdését ugyanebből az okból találta alkotmányellenesnek.

II.

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

1. Az Alkotmány vonatkozó 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. Az R. érintett rendelkezései:

„16. § (2) A hitelfelvevő – a Diákhitel Központ által e célra rendszeresített nyomtatványon – kérelmet nyújthat be a Diákhitel Központhoz törlesztési kötelezettség szüneteltetése iránt (...)

b) a rokkantsági nyugdíjra, a rokkantsági járadékra, a baleseti rokkantsági nyugdíjra való jogosultság időszakának (3)–(4) bekezdés szerint meghatározott részére.

(3) A törlesztési kötelezettség a (2) bekezdésben meghatározott jogcímek első napjára visszamenőlegesen szünetelhet, ha az nem korábbi időpont a kérelem benyújtása évének első napjánál. Amennyiben a meghatározott jogcím első napja ennél korábbi időpont, a törlesztés a kérelem benyújtása évének első napjától szünetelhet. (...)

(8) A rokkantsági nyugdíjban, rokkantsági járadékban, baleseti rokkantsági nyugdíjban részesülő hitelfelvevő a törlesztési kötelezettség szüneteltetésének alapjául szolgáló jogcímét a kérelméhez csatolt említett nyugdíjat járadékot megállapító, jogerős határozattal, valamint a legutolsó nyugdíj-folyósítási, járadékfolyósítási csekkszelvényvel vagy fizetési számlakivonattal igazolhatja. Abban az esetben, ha a törlesztési kötelezettség szüneteltetésének alapjául szolgáló jogcímét a hitelfelvevő nem igazolja, kérelme elutasításra kerül.”

III.

Az indítvány megalapozott.

Az indítványozó megfogalmazását, miszerint a kifogásolt rendelkezések megsemmisítését és „kiterjesztését” kéri az összes rokkantira, valamint a „joghézagra” hivatkozását az Alkotmánybíróság tartalmilag úgy értelmezte, hogy az indítványozó az alkotmányellenességet abban látja, hogy a jogalkotó a munkaképességüket azonos mértékben elvesztett személyeket kihagyta a diákhitel törlesztésének szüneteltetésére jogosító esetek közül.

A diákhitel törlesztési kötelezettség szüneteltetésének az R. 16. § (2) bekezdésében felsorolt két esetköre azt feltételezi, hogy a kötelezett nem tud kereső foglalkozást folytatni: egyfelől a gyermekvállalás kapcsán a terhesség-

gi-gyermekágyi segélyre, a gyed-re, gyes-re, másfelől a különböző rokkantsági nyugellátásra, járadékra való jogosultság időszakában. A rokkantsági nyugdíj megállapításához a Tny. 24. § (1) bekezdésében írtak szerint életkor függvényében növekvő, de legalább 2 év szolgálati idő szükséges, a baleseti rokkantsági nyugdíjra jogosultság üzemi baleset következtében nyílik meg [Tny. 33. § (1) bekezdése], és mindkét esetben a munkaképesség csökkenés mértéke legalább 67 százalékos. Emellett a Tny. 66. § (1) bekezdése értelmében a Nyugdíjbiztosítási Alap kezeléséért felelős nyugdíjbiztosítási szervnek és a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv vezetőjének diszkrécionális joga a különös méltánylást érdemlő körülmények fennállása esetén a rehabilitációs járadékra való jogosultság megállapításához szükséges feltételeknek – az előírt szolgálati idő kivételével – megfelelő személy részére kivételes rehabilitációs járadék megállapítása. Az Jr. 1. § (1) bekezdése szerint pedig – havi 2200 forint összegű – rokkantási járadékot az igényelhet, aki 25. életéve betöltése előtt teljesen munkaképtelenné vált, illetve 80%-os, vagy azt meghaladó mértékű egészségkárosodást szenvedett és nyugellátást, baleseti nyugellátást részére nem állapítottak meg.

Így az a rokkant, aki 25. életéve betöltését követően veszítette el 67 százalékos mértékben a munkaképességét és ezideig legalább két évi szolgálati időt nem szerzett, a fenti ellátásokra és ezáltal a diákhitel törlesztésének szüneteltetésére nem jogosult.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a diszkrimináció tilalma nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát. A megkülönböztetés tilalmából az következik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. Az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés, vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, a tárgyilagos megítélés alapján ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77-78.]. Az azonos csoporton, adott szabályozási koncepción belüli eltérő szabályozás akkor nem alkotmányellenes, ha az eltérésnek kellő alkotmányos indoka van [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 77-78.]. A diszkrimináció vizsgálatánál ezért központi elem annak meghatározása, hogy kiket kell egy csoportba tartozónak tekinteni (752/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 512, 513.).

Az R. 16. § (2) bekezdés a)–b) pontja a törlesztés felfüggesztésére jogosultak körének meghatározásánál arra van tekintettel, hogy e személyek az ott meghatározott okból nem rendelkeznek keresettel, így nem képesek a hitel törlesztőrészletének teljesítésére. Mindkét esetben azonban részesülnek valamilyen – vagy a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény alapján a gyermek után, vagy a Tny., illetőleg a Jr. alapján a rokkantságukra tekintettel járó – ellátásban. A b) pont az ott

írt ellátásokra utalással határozza meg a jogosultakat, amely alá az alkalmazandó és fent vázolt szabályok szerinti rokkantak tartoznak. E csoport közös jellemzője, hogy munkaképességüket legalább 67 százalékban elvesztették, vagyis jellemzően kereső foglalkozást ebből az okból nem képesek folytatni. Így a rendelkezés a szabályozási koncepció szempontjából az azonos csoportba tartozókat közvetve az egészségi állapotuk, munkaképességük minőségével határozza meg, azzal azonban, hogy a kedvezmény érvényesítésének feltételeként a nyugellátási jellegű juttatásban részesülést is előírja, homogén csoportba tartozó személyek között tesz különbséget. A munkaképességét legalább 67 százalékban elvesztett aktív korú személy számára ugyanis a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) 33. § (1) bekezdés *a*) pontja szerint megállapítható pénzbeli ellátás, amelyet az Szt. 4. § *i*) pontja a terhességi-gyermekágyi segéllyel, gyed-dél, rokkantsági nyugdíjjal, bal- eseti rokkantsági nyugdíjjal azonos rendszeres pénzbeli ellátás fogalmi körébe tartozónak tekint.

Ezért az Alkotmánybíróság megítélése szerint nincs olyan ésszerű indok, amely megalapozná – az egészségkárosodás miatt kapott ellátás fajtájára tekintettel – a nyugdíjszerű ellátásban nem részesülő rokkantaknak a törlesztés szünetelésére jogosultak közül történő kirekesztését.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 49. § (1) bekezdése szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint e rendelkezés alkalmazása során két feltételnek: a jogalkotó mulasztásának és az ennek következtében előállt alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.; 6/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 93, 103.]. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának nemcsak akkor van helye, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 205.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 1.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.], illetőleg ha a jogalkotó nem megfelelő tartalommal szabályozott, és ezáltal alkotmányellenes helyzet állt elő [15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138–139.].

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség azért áll fenn, mert a jogalkotó az R. 16. § (2) bekezdés *b*) pontjában nem szabályozta azonos feltételek szerint a munkaképességüket legalább 67 százalékos mértékben elvesztő, így kereső tevékenység folytatására képtelen személyeket megillető jogosultságot, ezzel hátrányosan megkülönböztette az azonos fokban rokkantak közül azokat, akiknél a nyugdíj- vagy járadékszolgá-

latás megállapításának a rokkantság fokán felül előírt egyéb feltételei hiányoznak. Az R. egyéb támadott rendelkezései e jogcímekre utalnak, ezek igazolását kívánják meg, így e tekintetben is fennáll a mulasztás. Ezért az Alkotmánybíróság felhívta a Kormányt, hogy jogalkotói feladatának 2012. március 31-ig tegyen eleget.

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

Budapest, 2011. december 28.

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 248/B/2007.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 163. számában.

178/2011. (XII. 29.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Jászalsószentgyörgy Község Önkormányzat Képviselő-testületének az önkormányzati közüzemi vízműből szolgáltatott ivóvíz díjának, valamint a szennyvízgyűjtés, elvezetés és tisztítás szolgáltatási díjának megállapításáról szóló 3/2007. (II. 15.) rendelete 3. § (3) és (4) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt e határozat közzétételét követő nappal megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság Jászalsószentgyörgy Község Önkormányzat Képviselő-testületének az önkormányzati közüzemi vízműből szolgáltatott ivóvíz díjának, valamint a szennyvízgyűjtés, elvezetés és tisztítás szolgáltatási díjának megállapításáról szóló 3/2007. (II. 15.) rendelete 2. (1) bekezdése és 3. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó Jászalsószentgyörgy Község Önkormányzat Képviselő-testületének az önkormányzati közüzemi vízműből szolgáltatott ivóvíz díjának, valamint a szennyvízgyűjtés, elvezetés és tisztítás szolgáltatási díjának megállapításáról szóló 3/2007. (II. 15.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) 2–3. §-ainak a megsemmisítését kéri.

Az indítványozó egyrészt azt sérelmezi, hogy az Ör. a szennyvízcsatorna szolgáltatás díjának megállapításánál nem vette figyelembe a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetésről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 24. § (4) bekezdés *d)–e)* pontjaiban rögzítettek (ún. locsolási kedvezmény), így a locsolási célú ivóvíz után is csatornadíj megfizetésére kötelezte a lakosságot. Másrészt kifogásolja, hogy az Ör. nem tartalmazza, hogy a legmagasabb ár megállapításáról rendelkezik, holott az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Ártv.) és melléklete értelmében az önkormányzat csak a legmagasabb ár megállapításáról dönthet. Mindezekre tekintettel, az Ör. megsértette az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, amely szerint az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes más jogszabállyal. Az indítványozó az ivóvíz korábbi díjának hatszorosára emelt mértékét is sérelmezte, álláspontja szerint ugyanis az Ör.-ben megállapított, megemelt összegű ivóvízdíj csupán azt a célt szolgálja, hogy a lakosságot abban az esetben is fizetésre kényszerítse, ha esetleg nem kívánna a szennyvízcsatorna szolgáltatást biztosító hálózatra csatlakozni. Végül az Ör.-t az Alkotmány 42. §-ába ütközönek is tartja, mivel úgy véli, az önkormányzat a helyi közhatalmat nem a lakosság érdekében

„Melléklet az 1990. évi LXXXVII. törvényhez

Hatósági áras termékek

I. Legmagasabb ár

B) Szolgáltatások

Szolgáltatásszám (SZTJ)	Megnevezés	A hatósági ár megállapítója
8111-1-2	Az önkormányzati tulajdonú víziközmű által biztosított szennyvízelvezetés, szennyvíztisztítás és -kezelés díja	települési önkormányzat – fővárosban a Fővárosi Önkormányzat – képviselő-testülete”

gyakorolja akkor, amikor a piaci szempontok figyelmen kívül hagyásával állapítja meg a víz- és csatornadíját.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„44/A. § (2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

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

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

„70/I. § (1) Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”

2. Az Ártv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„7. § (1) A mellékletben felsorolt termékekre, szolgáltatásokra (a továbbiakban együtt: termék) az ott feltüntetett miniszter, illetve a helyi önkormányzat (a továbbiakban együtt: hatósági ár megállapítója) legmagasabb árat vagy legalacsonyabb árat (a továbbiakban együtt: hatósági ár) állapít meg.”

„8. § (1) A legmagasabb árat – a (2) bekezdésben szabályozott kivétellel – úgy kell megállapítani, hogy a hatékonyan működő vállalkozó ráfordításaira és a működéséhez szükséges nyereségre fedezetet biztosítson, tekintettel az elvonásokra és a támogatásokra is.”

3. Az Ör. indítvánnyal érintett rendelkezései:
 „2. § (1) Az önkormányzati közüzemi vízműből szolgáltatott ivóvíz díja 523 Ft/m³

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott díj az ÁFÁ-t nem tartalmazza.

(3) A díjfizetés alapjául szolgáló fogyasztott vízmennyiséget vízmérővel kell meghatározni.”

„3. A szennyvízcsatorna szolgáltatás és tisztítás díja 311 Ft/m³

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott díj az ÁFÁ-t nem tartalmazza.

(3) A díjfizetés alapjául szolgáló kibocsájtott szennyvíz mennyiségét az 1. § (3) bekezdésében meghatározott vízmennyiség 100%-ban kell meghatározni.

(4) A díjfizetés alapjául nem vehető figyelembe a (3) bekezdésben írt vízmennyiségből az a mennyiség, amelyet a fogyasztónál hitelesített al-mérővel mértek és az a fogyasztó

a) állattartási tevékenységhez használták fel és a fogyasztó igazolta, hogy a keletkezett hígtrágya tárolására az építési hatóság által engedélyezett hígtrágya tárolóval rendelkezik,

b) ipari tevékenység végzéséhez használta fel és az így keletkezett ipari szennyvíz elszállításáról és elhelyezéséről hatósági engedéllyel rendelkező szennyvíztisztító telepen gondoskodott.”

III.

Az indítvány részben megalapozott.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését a következőkre alapozta:

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

Az Ötv. 8. § (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében a csatornázás. A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 4. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzatnak gondoskodnia kell a településen „keletkező használt vizek (szennyvizek) szennyvízelvezető művel való összegyűjtéséről, tisztításáról, a tisztított szennyvíz elvezetéséről, illetőleg a más módon összegyűjtött szennyvíz, továbbá a szennyvíziszap ártalommentes elhelyezésének megszervezéséről”.

A Vgtv. 13. § (1) bekezdése a víziközművek működtetése során végzett szennyvízelvezetést, -elhelyezést és -tisztítást közüzemi tevékenységként határozza meg. A Kr. 1. §

(1) bekezdése pedig a közműves szennyvízelvezetést közüzemi szolgáltatásnak minősíti. A Kr. meghatározza azokat a feltételeket is, amelyek hatással vannak a közüzemi szolgáltatás díj kialakítására. Így a Kr. 24. § (1) bekezdése kimondja, hogy a szennyvízelvezetési helyről a szennyvízelvezető műbe kerülő szennyvíz mennyisége mérésrel, mérés hiányában pedig az adott helyen fogyasztott (számlázott) vízmennyiség alapulvételével állapítható meg.

A Kr. 24. § (3) bekezdésének megfelelően szennyvízként kell figyelembe venni az elkülönítetten mért vízhasználatokat – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, és a fogyasztási hely egyúttal szennyvízelvezetési hely is. Ugyanakkor a Kr. 24. § (4) bekezdése szerint nem vehető figyelembe a szennyvíz mennyiségének meghatározásánál „a) az a szennyvízmennyiség, ami a vízügyi felügyelet engedélye alapján önálló szennyvízelhelyező műben vagy befogadóban nyert elhelyezést; b) az a szennyvízmennyiség, amelynek a szennyvízelvezető műbe vezetését minőségi vagy egyéb okok miatt az illetékes hatóság megtiltotta, és elhelyezését a fogyasztó igazolta; c) az a vízmennyiség, amely az ivóvízvezeték meghibásodása következtében a környezetben elszivárgott; d) a külön jogszabály felhatalmazása alapján kihirdetett jogszabályok szerint az év meghatározott időszakában locsolási célú felhasználásra figyelembe vett ivóvízmennyiség, amely nem lehet kevesebb mint az adott időszakhoz tartozó vízhasználat 10%-a; e) a házi ivóvízvezeték hálózatra, a szolgáltató és a fogyasztó írásbeli megállapodása, illetőleg a szolgáltató hozzájárulása szerint telepített mellékvízmérőn mért elkülönített locsolási vízhasználat, ha a d) pont szerinti kedvezmény igénybevételére nem kerül sor”.

Az Ör. 3. (3) bekezdése szerint a szennyvízcsatorna szolgáltatás díj megfizetésénél a díjfizetés alapjául szolgáló kibocsájtott szennyvíz mennyisége – visszautalva az Ör. 2. § (3) bekezdésre – a fogyasztott ivóvízmennyiség 100 %-a. Ugyanakkor az Ör. 3. (4) bekezdése szerint a díjfizetés alapjául nem vehető figyelembe a szennyvíz mennyiségének meghatározásánál az a vízmennyiség, amelyet a fogyasztónál hitelesített al-mérővel mértek és a fogyasztó a) állattartási tevékenységéhez használták fel és a fogyasztó igazolta, hogy a keletkezett hígtrágya tárolására az építési hatóság által engedélyezett hígtrágya tárolóval rendelkezik, b) ipari tevékenység végzéséhez használta fel és az így keletkezett ipari szennyvíz elszállításáról és elhelyezéséről hatósági engedéllyel rendelkező szennyvíztisztító telepen gondoskodott.

2. A Kr. és az Ör. szabályainak összevetéséből kitűnik, hogy az Ör.-nek a szennyvízdíj megállapításánál figyelembe vehető vízmennyiségre vonatkozó előírásai lényegesen eltérnek a Kr. szabályaitól. Az Ör. csak az állattartási és az ipari tevékenység során keletkező szennyvíz tekintetében teszi lehetővé a díjfizetés alapjául szolgáló szennyvízmennyiség csökkentését, abban az esetben, ha a fogyasztó igazolja, hogy az adott tevékenységből származó szennyvizet hatóságilag engedélyezett tárolóban helyezte el. Az Ör. 3. § (3) bekezdése részben megfelel a Kr.

24. § (4) bekezdésének *a)* pontjában foglaltaknak, azonban a Kr. 24. § (4) bekezdésében foglalt egyéb szennyvíz-mennyiség és költségcsökkentő szabályt teljes mértékben figyelmen kívül hagyja. Így többek között az ún. locsolási kedvezmény sem került szabályozásra az Ör.-ben, amit az indítványozó is kifogásolt beadványában.

Az Alkotmánybíróság elvi jelleggel a 61/1994. (XII. 24.) AB határozatában megállapította: „Nincs jogszerű akadálya annak, hogy a helyi rendelet a magasabb szintű jogszabálynak a saját rendeletébe illeszthető előírásait – szó szerint – átvegye. Az sem törvénysértő, ha a helyi rendelet a magasabb szintű jogszabály előírásait nem ismétli meg. A magasabb szintű jogszabályi rendelkezések ugyanis – akár a szó szerinti átvétellel, akár alacsonyabb szintű jogszabályba való beillesztés nélkül – önmagukban is érvényesek. A vegyes jogszabály-szerkesztési megoldás azonban homályos, megtévesztő és félrevezető.” [ABH 1994, 471, 472, 474.]

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 3. §-a szerint a jogi szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. Ezzel összhangban – a 3. § harmadik mondata – egyértelműen kimondja, hogy a jogszabályban nem ismételt meg olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alkotmány alapján nem lehet ellentétes.

Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat rendelete más jogszabállyal nem lehet ellentétes. A fentiekből következik, hogy a helyi önkormányzat rendeletében más jogszabályi rendelkezés nem ismételt meg. Önkormányzati rendeletek esetében a Jat. – tekintettel az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésére – lényegében általános jelleggel tiltja meg más jogszabályok rendelkezéseinek idézését. Ebből következően a helyi önkormányzatok rendeleteikben nem ismételt meg a magasabb szintű jogszabályok rendelkezéseit. A Jat. a fentebb ismertetett alkotmánybírósági gyakorlatot tehát részben törvényi szabállyá formálta, megerősítve, hogy a magasabb szintű jogszabályi rendelkezések – szó szerinti átvétel nélkül – önmagukban is érvényesek, arra az állampolgárok közvetlenül is hivatkozhatnak. Jelen ügyben ez azt jelenti, hogy bár az Ör. nem szabályozza az ún. locsolási kedvezményt [Kr. 24. § (4) bekezdés *d)*–*e)* pontja], annak igénybevételére a Kr. alapján a község lakosai is jogosultak.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Jászalsószentgyörgy Község Önkormányzat Képviselő-testülete az Ör. 3. § (4) bekezdésének megalkotásával jogbizonytalanságot idézett elő, mivel a Kr. előírásait átfogalmazva, azoktól eltérő szabályozást alakított ki. Mindezek alapján az Ör. 3. § (4) bekezdését – és a szoros tartalmi összefüggésekre tekintettel a (3) bekezdést is – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében védett jogbiztonságot sértőnek tekintette, s ezért alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette.

3. Az indítványozó az Ör.-nek az ivóvíz és a szennyvíz-csatorna szolgáltatás díjára vonatkozó rendelkezéseit is kifogásolta. Álláspontja szerint az Ör. egyrészt nem rendel-

kezik arról, hogy az Ártv. értelmében az általa megállapított ár egyben a legmagasabb ár, másrészt az Ör. által megállapított szolgáltatási díjak az Ártv. 8. § (1) bekezdésében megengedetnél magasabbak. Az Ör. 2. § (1) bekezdése szerint az indítvány benyújtásakor az önkormányzati közüzemi vízműből szolgáltatott ivóvíz díja 480 Ft/m³, az elbíráláskor 597 Ft/m³. Az Ör. 3. § (1) bekezdése szerint a szennyvízcsatorna szolgáltatás és tisztítás díja az indítvány benyújtásakor 250 Ft/m³, az elbíráláskor 311 Ft/m³. Az indítványozó álláspontja szerint az Ör.-be szabályozott díjmértékek ellenétesek az Ártv. hatósági díjmegállapításra vonatkozó rendelkezéseivel (magasabbak az indokoltánál), és így sértik az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, ugyanakkor az Alkotmány 42. §-át is, mivel az önkormányzat nem a lakosság érdekében gyakorolta a helyi közhatalmat.

3.1. Az Ártv. 7. § (1) bekezdése felhatalmazást ad a mellékletben felsorolt termékekre és szolgáltatásokra az ott feltüntetett miniszter illetve a helyi önkormányzat számára a hatósági ár megállapítására. Az Ártv. mellékletének I. pontja határozza meg, hogy a hatósági ár megállapítója mely termékek, szolgáltatások esetén állapíthat meg legmagasabb árat. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 18111-1-2 szolgáltatásszámú – az önkormányzati tulajdonú víziközmű által biztosított szennyvízelvezetés, szennyvíztisztítás- és kezelés – szolgáltatás díjának hatósági ármegállapítója az Ártv. mellékletének I. pontja szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete. A melléklet I. pontja alapján az is megállapítható, hogy az ármegállapító a legmagasabb ár megállapítására kapott felhatalmazást. Az Alkotmánybíróság a 946/B/2006. AB határozatban már kimondta, hogy: „Az Ártv. 7. § (1) bekezdésének tartalma a melléklet rendelkezéseivel összevetve nem kötelezi az ármegállapítót arra, hogy a legalacsonyabb vagy a legmagasabb ár szabályozása között válasszon. Az önkormányzat képviselő-testülete az Ártv.-ben kapott felhatalmazás alapján jogszerűen csak a legmagasabb árat állapíthatta meg.” (ABH 2008, 3226, 3228.)

A fentiek alapján azért, mert Jászalsószentgyörgy Község Önkormányzat Képviselő-testülete nem nevesítette külön az Ör.-ben, hogy a megállapított díj a „legmagasabb ár”, az nem ütközik az Ártv. 7. § (1) bekezdésével, így nem sérül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének rendelkezése. Ezért az Alkotmánybíróság az Ör. alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt e tekintetben elutasította.

3.2. Az indítványozó álláspontja szerint az önkormányzat a szolgáltatási díjak megállapításakor figyelmen kívül hagyta az Ártv. 8. §-ában foglalt azon előírást, amely szerint a legmagasabb árat úgy kell megállapítani, hogy a hatékonyan működő vállalkozó ráfordításaira és a működéséhez szükséges nyereségre fedezetet biztosítson, tekintettel az elvonásokra és a támogatásokra is. Úgy véli, hogy a sérelmezett szolgáltatási díjak ennél magasabban, a piaci árat jóval meghaladóan kerültek megállapításra. Az Ör. támadott rendelkezései tehát ellentétesek az Ártv. előírásai-

val, ami sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglaltakat. Másrészt a piaci árat jelentősen meghaladó mértékű szolgáltatási díj megállapítása miatt sérül az Alkotmány 42. §-ának azon fordulata, amely szerint a helyi önkormányzás lényegi eleme a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.

Az Alkotmánybíróság a 6/1999. (IV. 21.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) részletesen foglalkozott a helyi közszolgáltatások szabályozási környezetével és e körben olyan fontos megállapításokat tett, amelyek jelen ügyben is irányadóak. Az Abh. megállapítja, hogy a helyi önkormányzatok az Ártv. szabályai alapján meghatározott közszolgáltatások legmagasabb hatósági árának rendeletben történő megállapítására rendelkeznek felhatalmazással, az ármegállapítás egyes garanciális szabályait az Ártv. 7–18. §-ai tartalmazzák. Annak érdekében, hogy a hatósági ár arányos legyen az igénybe vett szolgáltatás mennyiségével és minőségével, a közszolgáltatásra vonatkozó külön törvények, illetőleg törvényi felhatalmazás alapján a szolgáltatás szakmai szabályainak meghatározására kibocsátott kormányrendeletek is tartalmazzák olyan rendelkezéseket, amelyeket az önkormányzatoknak a szolgáltatás díjának megállapítása során figyelembe kell venniük. Az önkormányzati tulajdonú víziközmű által biztosított közüzemi szolgáltatások díjával kapcsolatosan a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 13. §-a csak a fogyasztó díjfizetési kötelezettségéről rendelkezik, azonban a törvény e §-ának felhatalmazásán alapuló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet a közszolgáltatás szakmai szabályozása keretében egy sor olyan, a díjfizetésre, a szolgáltatás mennyiségének mérésére vonatkozó szabályt állapít meg (8. §, 17–18. §, 23–24. §), amelyek egyúttal behatárolják az önkormányzat díjmegállapítási szabadságát is. [6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999, 90, 97–98.]

A hatósági ár és a piaci ár összevethetőségéről pedig az alábbiakat mondta az Alkotmánybíróság: „Azon szolgáltatások esetén azonban, amelyek tekintetében törvény hatósági ár megállapítását írja elő, az árak a jogszabályban előírt hatósági árhoz igazodnak és nem a piaci kereslet-kínálati viszonyok határozzák meg azokat. Ezért az ilyen szolgáltatások esetén szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyensúlyának megítéléséhez nélkülözhetetlen piaci érték megállapítására nincs mód. Így a hatósági árat megállapító rendeleti szabályok törvényessége a Ptk. rendelkezései alapján nem vizsgálható. Hatósági árak esetében a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságát az árhatósági jogkör szabályozó törvények hivatottak biztosítani azzal, hogy meghatározzák az árképzés szabályait, a hatósági ár megállapítása során figyelembe veendő tényezőket.” [34/B/1998. AB határozat, ABH 1998, 1080, 1083.]

Mindezek alapján megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok hatósági ármegállapító jogköre az önkormányzati víziközmű szolgáltatásai legmagasabb árának megállapítására terjed ki. A szolgáltatási díj mértékét az önkormányzatok az ágazati jogszabályokban szereplő szigorú szakmai szempontok figyelembevételével határozzák meg, amelyek biztosítják a szolgáltatás ellenszolgáltatás

egyenértékűségét. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. §-a alapján az Alkotmánybíróság hatásköre a jogszabályok alkotmányossági vizsgálatára terjed ki. Ennek keretében az Alkotmánybíróság csak azt vizsgálhatja, hogy a közszolgáltatásokkal kapcsolatos árhatósági jogkört szabályozó jogi normák megfelelnek-e az Alkotmány előírásainak, nem vizsgálhatja azonban az egyes helyi önkormányzatok árképzését, különösen az egyes díjtételek mértékét, mivel az önmagában nem alkotmányossági kérdés.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította az Ör. 2. (1) bekezdésének és 3. § (1) bekezdésének az Alkotmány 42. § és 44/A. § (2) bekezdésébe ütközésének megállapítására, és a támogatott rendelkezése megsemmisítésére irányuló indítványt.

Budapest, 2011. december 28.

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 308/B/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 163. számában.

179/2011. (XII. 29.) 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 Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a bizottsági alap felhasználásáról szóló 16/2007. (03. 05.) Kgy. rendelete 12. § (1) bekezdésének „valamint az alpolgármestereket”, illetve „alpolgármesteri”, továbbá (3) bekezdésének „az alpolgármester az alpolgármesteri állapot” szövegrésze, valamint (4) bekezdése alkotmányellenes, ezért azokat megsemmisíti.

Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a bizottsági alap felhasználásáról szóló 16/2007. (03. 05.) Kgy. rendeletének 12. § (1) és (3) bekezdése az alábbi szövegezéssel marad hatályban:

„(1) A polgármestert a megválasztásukat követő év első napjától, évente – beleértve a polgármesteri tisztség lejár-

tának évét is – a költségvetési rendeletben meghatározott összegű alap illeti meg.”

„(3) A polgármester a polgármesteri alapot a tárgyévi költségvetési évben köteles felhasználni. Amennyiben teljes egészében nem használja fel, a következő évben csak a Közgyűlés jóváhagyásával lehet a fennmaradó összeget felhasználni.”

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A Dél-alföldi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője (a továbbiakban: hivatalvezető) – miután törvényességi észrevételének a képviselő-testület nem adott helyt – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a bizottsági alap felhasználásáról szóló 16/2007. (03. 05.) Kgy. rendelete (a továbbiakban: Kgyr.) 12. § (1) bekezdésének „valamint az alpolgármestereket”, illetve „alpolgármesteri”, továbbá (3) bekezdésének „az alpolgármester az alpolgármesteri alapot” szövegrésze, valamint (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

A Kgyr. támadott rendelkezései értelmében az alpolgármestereket a költségvetési rendeletben meghatározott összegű alap illeti meg. A hivatalvezető szerint a támadott szabályozás sérti az Ötv. 9. § (3) bekezdését. Ez ugyanis taxatív felsorolja azokat az önkormányzati szerveket, amelyekre a képviselő-testület egyes hatásköreit átruházza, de a felsorolás az alpolgármestert nem tartalmazza.

Mivel az Ötv. 9. § (3) bekezdése nem teszi lehetővé az alpolgármesterre történő hatáskör-átruházást, így a Kgyr.-nek azok a rendelkezései, amelyek költségvetési alap felhasználására hatalmazzák fel az alpolgármestereket, magasabb szintű jogszabállyal ellentétesek, s ezért alkotmányellenesek.

II.

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„44/A. § (1) A helyi képviselőtestület:

a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,

(...)

(2) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

„44/B. § (1) A helyi képviselőtestület elnöke a polgármester. A képviselőtestület a polgármester helyettesítésére alpolgármestert választhat. Alpolgármesternek olyan sze-

mély is megválasztható, aki nem tagja a képviselőtestületnek, de a polgármestert a képviselőtestület elnökeként csak olyan alpolgármester helyettesítheti, aki a képviselőtestület tagja.”

2. Az Ötv. érintett rendelkezései:

„9. § (1) Az önkormányzat jogi személy. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő-testületet illetik meg. A képviselő-testületet a polgármester képviseli.

(2) Az önkormányzati feladatokat a képviselő-testület és szervei: a polgármester, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a képviselő-testület hivatala látják el.

(3) A képviselő-testület egyes hatásköreit a polgármesterre, a bizottságaira, a részönkormányzat testületére, a kisebbségi önkormányzat testületére, törvényben meghatározottak szerint társulására ruházhatja. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható.”

„16. § (1) A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.”

„19. § (2) A települési képviselő:

(...)

d) megbízás alapján képviselheti a képviselő-testületet; (...)

„34. § (1) A képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére egy vagy több alpolgármestert választhat. A képviselő-testület legalább egy alpolgármestert saját tagjai közül választ meg. Az alpolgármester megbízatása megszűnik, ha a képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel megbízását visszavonja.

(...)

(3) Az alpolgármester a polgármester irányításával látja el feladatait.”

3. A Kgyr. érintett rendelkezései:

„12. § (1) A polgármestert, valamint az alpolgármestereket a megválasztásukat követő év első napjától, évente – beleértve a polgármesteri, alpolgármesteri tisztség lejártának évét is – a költségvetési rendeletben meghatározott összegű alap illeti meg.

(2) A polgármesteri alap felhasználására a bizottsági alap rendelkezései az irányadóak beleértve azt, hogy a polgármesteri alap is a bizottságok tekintetében meghatározott feladatokra fordíthatók.

(3) A polgármester a polgármesteri alapot, az alpolgármester az alpolgármesteri alapot a tárgyévi költségvetési évben köteles felhasználni. Amennyiben teljes egészében nem használja fel, a következő évben csak a Közgyűlés jóváhagyásával lehet a fennmaradó összeget felhasználni.

(4) Az alpolgármesteri alap elsősorban a krízis helyzetbe került szociálisan rászorultak részére nyújtandó támogatásra fordítható, azzal, hogy a felhasználásával kapcsolo-

latos egyéb kérdésekben a bizottsági alpra vonatkozó rendelkezések az irányadók.”

III.

Az indítvány megalapozott.

1. A helyi önkormányzat rendeletalkotási hatáskörét az Alkotmány 44/A. §-a, valamint az Ötv. 16. §-a határozza meg. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontja alapján a helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése ugyanakkor kimondja, hogy a helyi képviselő-testület rendelete nem lehet ellentétes más jogszabállyal. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a helyi képviselő-testület törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására rendeletet alkot.

2. Az Alkotmánybíróság 23/2001. (VI. 29.) AB határozatában az Ötv. 9. § (2) bekezdésére figyelemmel megállapította, hogy „az alpolgármester a képviselő-testületnek nem szerve, ezért a képviselő-testület hatáskört az alpolgármesterre nem is ruházhat át.” (ABH 2001, 629, 632.)

Fenti határozatában az Alkotmánybíróság hivatkozott az Ötv. 34. § (1) bekezdésére, amelynek értelmében a képviselő-testület – a saját tagjai közül, a polgármester javaslatára, titkos szavazással – a polgármester helyettesítésére, munkájának a segítésére alpolgármestert választ, alpolgármestereket választhat. Ezt figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy jogállását tekintve a képviselő-testület saját tagjai közül választott alpolgármester önkormányzati képviselő, aki az Ötv. 34. § (3) bekezdése alapján a polgármester irányításával látja el feladatait. [23/2001. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 629, 633.]

Az Ötv. 34. § (1) bekezdése az Alkotmány 44/B. § (1) bekezdésének 2010. július 6-i módosítása nyomán egészült azzal a szabállyal, ami immáron lehetővé teszi, hogy a képviselő-testület alpolgármesternek olyan személyt is megválasszon, aki nem tagja a képviselőtestületnek. Esetükben a képviselő-testületi hatáskör-átruházás tilalma – az előzőekben kifejtettekből következően – fokozottabban érvényesül, hiszen az ilyen személyek alpolgármesterként még a képviselő-testület tagjának sem minősülnek.

3. Az Ötv. 9. § (3) bekezdése taxatív felsorolja azokat az önkormányzati szerveket, amelyekre a képviselő-testület a hatásköreit átruházhatja. Az Ötv. 9. § (3) bekezdése, amint arra idézett határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott, nem teszi lehetővé az alpolgármesterre történő hatáskör-átruházást.

A Kgyr. 12. § (1) és (3) bekezdésének támadott szövegrésze, valamint (4) bekezdése értelmében az alpolgármestereket a költségvetési rendeletben meghatározott összegű alap illeti meg, s a Kgyr. az alap felhasználására hatalmaz-

za fel őket. A közgyűlés tehát a Kgyr.-ben az önkormányzati költségvetés egy része, a költségvetési rendeletben meghatározott összegű költségvetési alap felett rendelkezést biztosít az alpolgármestereknek, s kötelezi őket arra, hogy azt a Kgyr.-ben meghatározott keretek között, de lényegében saját hatáskörben használják fel. Ezt figyelembe véve megállapítható, hogy a Kgyr. alpolgármesteri alapról szóló rendelkezései ellentétesek az Ötv. 9. § (3) bekezdésével, amely nem teszi lehetővé az alpolgármesterre történő hatáskör-átruházást.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Kgyr. 12. § (1) bekezdésének „valamint az alpolgármestereket”, illetve „alpolgármesteri”, továbbá (3) bekezdésének „az alpolgármester az alpolgármesteri alapot” szövegrésze, valamint (4) bekezdése az Ötv. 9. § (3) bekezdésével mint magasabb szintű jogszabállyal ellentétes, ezáltal sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését. Az alkotmányellenes rendelkezéseket az Alkotmánybíróság megsemmisítette. A Kgyr. megsemmisített rendelkezései az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 42. § (1) bekezdése alapján e határozat Magyar Közlönyben történő közzétételének másnapján veszítik hatályukat.

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

Budapest, 2011. december 28.

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

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 120/H/2008.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 163. számában.

180/2011. (XII. 29.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Ajka Város Önkormányzat Képviselő-testületének a temetőkről és a temetkezéssről szóló 49/2005. (XII. 15.) rendelet 11. § (2) bekezdés első mondatának „ , , és rendelkezik a köztemető területére történő belépéshez Ajka Város Önkor-

mányzata polgármesterétől írásos engedéllyel” szövegrésze, továbbá második mondata; a 11. § (3) bekezdés „, és 3000 E Ft óvadék” szövegrésze, valamint 11/A. §-a alkotmányellenes, ezért azokat megsemmisíti.

A megsemmisített rendelkezések e határozat közzétételét követő napon vesztek hatályukat.

A megsemmisítést követően Ajka Város Önkormányzat Képviselő-testületének a temetőkről és a temetkezésről szóló 49/2005. (XII. 15.) rendelet 11. § (2)–(3) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban:

„11. § (2) A köztemetőekben temetkezési szolgáltatás végezhet az üzemeltető, továbbá az a vállalkozó is, aki jogszabály alapján e tevékenység végzésére jogosult.

(3) Az engedéllyel rendelkező temetkezési szolgáltatók a jelen rendelet hatálya alá tartozó köztemetőekben temetkezési szolgáltatást az üzemeltető által készített, a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet szerinti temetői rend betartása, továbbá az üzemeltetési hozzájárulás megfizetése esetén folytathatnak.”

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A Veszprém Megyei Kormányhivatal kormány megbi- zottja (a továbbiakban: indítványozó) Ajka Város Önkormányzat Képviselő-testületének (a továbbiakban: Képvi- selő-testület) a temetőkről és a temetkezésről szóló 49/2005. (XII. 15.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az Ör. támadott 11. § (2)–(3) be- kezdései és 11/A. §-a a temetkezési szolgáltatók számára kötelezően írják elő három millió forint óvadék letétbe helyezését ahhoz, hogy tevékenységüket folytathassák. A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi LXIII. tör- vény (Ttv.) azonban nem ad arra felhatalmazást, hogy a fenntartó önkormányzat óvadék letételétől tegye függővé a temetkezési szolgáltatás folytatását. Emiatt az Ör. táma- dott rendelkezései az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sértik.

II.

1. Az Alkotmány érintett rendelkezése:

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

2. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tör- vény (a továbbiakban: Ötv.) vonatkozó rendelkezése:

„16. § (1) A képviselő-testület a törvény által nem sza- bályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá

törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására ön- kormányzati rendeletet alkot.”

3. A Ttv. indítvánnyal érintett szabályai:

„30. § (1) Temetkezési szolgáltatási tevékenység a te- metkezési szolgáltatást engedélyező hatóság engedélyével folytatható.

(2) A temetkezési szolgáltatási tevékenység folytatását a temetkezési szolgáltatást engedélyező hatóság annak en- gedélyezi,

a) aki büntetlen előéletű, és nem áll a temetkezési szol- gáltatási tevékenység folytatását kizáró foglalkozástól el- tiltás hatálya alatt,

b) aki igazolja szakmai alkalmasságát, továbbá megfe- lelő pénzügyi teljesítőképességét,

c) aki rendelkezik az alapvető kegyeleti feltételeknek, valamint a munkavégzésre vonatkozó előírásoknak meg- felelő, a tevékenység méltóságát nem sértő, a környezet- ben élők egészségét és a környezetet nem veszélyeztető te- lephellyel,

d) aki írásbeli nyilatkozatot tesz arról, hogy vele szem- ben összeférhetlenség nem áll fenn, és

e) akinek gazdálkodó szervezet esetében legalább egy személyesen közreműködő tagja vagy alkalmazottja, egyéni vállalkozó esetében – ha a tevékenységet nem ma- ga látja el – legalább egy foglalkoztatottja rendelkezik a Kormány rendeletében meghatározott szakmai képesítés- sel, és megfelel az ott meghatározott egyéb feltételeknek.”

„33. § (1) A pénzügyi teljesítőképesség akkor megfele- lő, ha az egyéni cég, a gazdasági társaság vagy az egyéni vállalkozó

a) adó-, vám- és járulékfizetési kötelezettségének iga- zoltan eleget tett,

b) igazolja és vállalja, hogy a kormányrendeletben meg- határozott mértékű vagyoni biztosítékkal folyamatosan rendelkezik, amelyet kizárólag a temetési szolgáltatást igénybe vevők olyan kártérítési igényének közvetlen ki- elégítésére használhat fel, amelyet a szolgáltatással oko- zott.

(2) Az (1) bekezdés b) pontjában meghatározott bizto- síték

a) a bankszámlát vezető pénzügyintézetnél lekötött és elkü- lönítetten kezelt pénzbeli betét;

b) ilyen összeg erejéig vállalt bankgarancia vagy fele- lősségbiztosítás.”

„41. § (3) A települési önkormányzat, fővárosban a köz- gyűlés rendeletben állapítja meg – a köztemetőre vonatko- zóan – különösen

a) a temető rendeltetésszerű használatához szükséges egyéb helyi, tárgyi és infrastrukturális feltételeket;

b) a temető használatának és igénybevételeknek szabá- lyait;

c) a temetési hely gazdálkodási szabályait;

d) a sírhely méretezését, sírjelek alkalmazását, a kegye- leti tárgyak, növényzet elhelyezését, a sírgondozás szabá- lyait;

e) temetőben a kegyeleti közszolgáltatások feltételeit, a temetési hely megváltási díját, a temetőfenntartási hozzájárulás díját, illetve a létesítmények vállalkozók részéről történő igénybevételének díját;

f) a temetési szolgáltatás, illetőleg a temetőben végzett egyéb vállalkozói tevékenységek ellátásának temetői rendjét;

g) a szabálysértés eseteit és az eljáró önkormányzati szabálysértési hatóságot.”

„42. § Ahol az önkormányzat a köztemető fenntartására vonatkozó kötelezettségéről kegyeleti közszolgáltatási szerződés keretében gondoskodik, a temető használatának szabályait önkormányzati rendeletben kell megállapítani.”

4. A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) szerint:

„53. § (1) A vagyoni biztosíték mértéke a temetkezési szolgáltatás megkezdésekor 200 ezer Ft.

(2) Ha a temetkezési szolgáltatás megkezdésétől számított két év eltelt, illetőleg a szerződés meghosszabbításakor, a vagyoni biztosíték mértéke a tárgyévet megelőző évben a számviteli törvény szerint elszámolt nettó árbevételhez igazodóan

a) egymillió Ft nettó árbevételig 200 ezer Ft;

b) egymillió Ft és ötmillió Ft árbevétel között 400 ezer Ft;

c) ötmillió Ft és tízmillió Ft árbevétel között 600 ezer Ft;

d) tízmillió Ft árbevétel fölött egymillió Ft.

(3) A tevékenységét tovább folytató temetkezési szolgáltató a felhasznált vagyoni biztosítékot köteles haladéktalanul, de legkésőbb 30 napon belül pótolni.”

5. Az Ör. vizsgált rendelkezései:

„11. § (2) A köztemetőben temetkezési szolgáltatás végezhet az üzemeltető, továbbá az a vállalkozó is, aki jogszabály alapján e tevékenység végzésére jogosult, és rendelkezik a köztemető területére történő belépéshez Ajka Város Önkormányzata polgármesterétől írásos engedéllyel. Az engedély megadásának feltétele az óvadék befizetésének igazolása.

(3) Az engedéllyel rendelkező temetkezési szolgáltatók a jelen rendelet hatálya alá tartozó köztemetőben temetkezési szolgáltatást az üzemeltető által készített, a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet szerinti temetői rend betartása, továbbá az üzemeltetési hozzájárulás, és 3000 E Ft óvadék megfizetése esetén folytathatnak.”

„11/A. § (1) Az e rendelet hatálybalépését megelőzően jelen rendelet hatálya alá tartozó köztemetőben azt üzemeltető nyilvántartása szerint temetkezési szolgáltatás végzésére jogosult temetkezési szolgáltatók a 11. § (3) bekezdésében meghatározott óvadék összegét jelen rendelet hatályba lépését követő 30 napon belül kötelesek az üze-

meltető által e célra megjelölt elkülönített számlára átutalni.

(2) Az (1) bekezdés hatálya alá tartozó temetkezési szolgáltató a jelen rendelet hatálya alá tartozó köztemetőben e rendelet hatályba lépését követően – a jogszabályban meghatározott egyéb feltételek teljesítése esetén – akkor folytathat temetkezési szolgáltatási tevékenységet, ha az üzemeltetőnél igazolta a 11. § (3) bekezdésben meghatározott óvadéknak az üzemeltető által e célra megjelölt elkülönített számlára történő átutalását, vagy befizetését.

(3) Amennyiben a temetkezési szolgáltatást végző írásban nyilatkozik arról, hogy a nyilatkozattétel évében már nem kíván temetkezési szolgáltatási tevékenységet végezni az e rendelet hatálya alá tartozó köztemetőben, az üzemeltető az elkülönített számlára megfizetett óvadék összegét a nyilatkozattételt követő év január 31. napjáig az elkülönített számlán kezeli, ezt követő 15 napon belül pedig – a (4) bekezdésben foglalt kivétellel – intézkedik az óvadék eredeti összegben történő visszafizetéséről.

(4) A megfizetett óvadék összege az e rendelet hatálya alá tartozó köztemetőben a temetkezési szolgáltató által okozott mindennemű kár fedezetére szolgál. Az üzemeltető az óvadékokat a temetkezési szolgáltatási tevékenységgel okozott károk fedezésére a temetkezési szolgáltató írásban megadott hozzájárulása, vagy jogerős bírósági, illetve hatósági határozat birtokában, és annak megfelelő mértékben használhatja fel. Amennyiben az óvadék összegéből – az okozott károk megtérítése érdekében – felhasználásra kerül, azt az e rendelet hatálya alá tartozó köztemetőben temetkezési szolgáltatást végző köteles minden esetben 3000 E Ft összegre – a felhasználás napjától számított 30 napon belül – kiegészíteni. Amennyiben a szolgáltatást végző ezt önként nem teljesíti, az e rendelet hatálya alá tartozó köztemetőben – mulasztása pótlásáig – temetkezési szolgáltatási tevékenységet nem végezhet.”

III.

Az indítvány megalapozott.

Az indítványozó azzal az indokkal kérte megsemmisíteni a támadott rendelkezéseket, mert az – álláspontja szerint – a tárgykört szabályozó magasabb, törvényi és kormányrendeleti szintű felhatalmazó szabályozás nélkül született.

A helyi önkormányzat rendeletalkotási hatáskörének korlátját egyrészt az Alkotmány, másrészt a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) határozza meg. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint: „A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.” Az Ötv. 16. § (1) bekezdése pedig megállapítja, hogy „[a] képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére,

továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.”

Az Alkotmánybíróság már több alkalommal vizsgált olyan önkormányzati rendeleti szabályokat, amelyeket az indítványozói érvek szerint felhatalmazás nélkül, vagy azon túlterjeszkedve fogadott el a helyi jogalkotó. Amennyiben azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy a törvény által már szabályozott viszonyok végrehajtására irányuló helyi szabályozás tekintetében az önkormányzat a törvény felhatalmazása nélkül, vagy azon túlterjeszkedve adott szabályozást, az ilyen túlterjeszkedő rendelkezéseket megsemmisítette [lásd pl.: 119/2009. (XI. 20.) AB határozat, ABH 2009, 1270, 1273.; 80/2009. (VII. 10.) AB határozat, ABH 2009, 1215, 1217–1218.; 5/2003. (III. 13.) AB határozat, ABH 2003, 744, 746–747.]

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az Ör. rendelkezéseit, annak szabályozási környezetét és megállapította, hogy a temetkezési szolgáltatást a Ttv. és a Vhr. részletesen szabályozza. A Ttv. felhatalmazó rendelkezései között [Ttv. 41. § (3) bekezdés, 42. §] nem található olyan, amely a temetkezési szolgáltatóval szemben óvadék kikötésére hatalmazná fel a temetőt fenntartó önkormányzatot. Részletesen szabályozza viszont a Ttv. és a Vhr. a temetkezési szolgáltató biztosítékadási kötelezettségét, annak mértékét és folyamatos rendelkezésre állási kötelezettségét. E szabályok közt sem található olyan, amely az önkormányzat számára további biztosíték adásának előírását lehetővé tenné. Az Ör. 11. § (2) bekezdésében szereplő polgármesteri engedély kapcsán pedig az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a temetkezési szolgáltató tevékenységét a Ttv. keretei között, engedély alapján végzi. Az ilyen tevékenységet az engedély szerint végző szolgáltatónak a temetőbe való belépését további polgármesteri engedélyezéshez kötni a fenti érvek mentén szintén törvényellenes.

Mindebből az következik, hogy a Képviselő-testület az óvadék előírásával túllépte rendeletalkotási hatáskörét. Az Alkotmánybíróság az indítvánnyal támadott rendelkezéseket csak az óvadékot közvetlenül előíró szabályok, valamint az azokkal szoros összefüggésben lévő rendelkezések tekintetében semmisítette meg.

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

Budapest, 2011. december 28.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 883/H/2011.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 163. számában.

181/2011. (XII. 29.) 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 Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlésének az egyes pénzübeli és természetben nyújtott szociális ellátásokról szóló 15/2003. (04. 14.) Kgy. sz. rendelet 33. § (6), (7) és (8) bekezdései alkotmányellenesek, ezért azokat megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az adatvédelmi biztos az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 21. § (2) bekezdése és az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 22. § a) pontja alapján Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlésének az egyes pénzübeli és természetben nyújtott szociális ellátásokról szóló 15/2003. (04. 14.) Kgy. sz. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 33. § (6), (7) és (8) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál.

Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlése „Akik visszaéltek a város támogatásával” címmel listát jelentetett meg a város internetes honlapján azokról, akik „magukat rászorulóknak vallva a várostól segélyt, támogatást igényeltek, azonban azt mégsem vették át, vagy a megítélt támogatást, a felajánlott munkát később visszautasították”. Ez az adatkezelés mintegy háromszáz személyt érintett, s ennek jogszerűségét az adatvédelmi biztos vizsgálta. Ennek során megállapította, hogy a személyes adatok (az érintettek neve, születési ideje, a támogatásból való kizárás oka és az érintettek lakcíme) kezelésére és nyilvánosságra hozatalára csak az érintettek hozzájárulása, továbbá törvény, illetve törvényi felhatalmazás alapján helyi önkormányzati rendelet alapján kerülhetett volna sor. Az adott ügyben az érintettek az adatkezeléshez nem járultak hozzá, továbbá jogszabályok sem tették lehetővé a személyes adatok nyilvánosságra hozatalát. Az adatvédelmi biztos ezért a listát az ABI-3241-11/2010/K. határozatában jogellenesnek minősítette és annak megsemmisítését rendelte el. E döntés ellen Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlése keresetet terjesztett elő, melyet a Fővárosi Bíróság a 22.K.35.696/2010/4. számú ítéletével elutasított. Ezt követően Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlése a 30/2010. (09. 07.) rendeletével módo-

sította a Rendeletet, hogy jogalapot teremtsen a személyes adatok közzétételére.

Az adatvédelmi biztos szerint ez a módosítás nem felel meg az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglalt jogszabályi hierarchiára vonatkozó követelményeknek. A Rendelet 33. § (6) bekezdése lehetővé teszi, hogy az önkormányzat a szociális támogatással „visszaélők” személyes adatait (nevét, születési idejét, lakcímét) egy évig nyilvántartásba vegye és közzétegye, ami sérti a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényt (a továbbiakban: Szocvtv.), továbbá a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt (a továbbiakban: Avtv.). A Rendelet 33. § (6) bekezdése ugyanis az adatkezelés céljaként a „visszaéléstől való visszatartást” határozza meg, erre azonban a Szocvtv. 18. §-a, amely meghatározza a jegyző által vezetett nyilvántartás célját, nem ad lehetőséget. Emellett a Rendelet 33. § (6) bekezdése az adatkezelés módja miatt is ellentétes a Szocvtv. 19. § (1) bekezdésével és 24. § (1) bekezdésével, amelyek meghatározzák, hogy a személyes adatok milyen intézményeknek továbbíthatók, s hogy a nyilvántartásban szereplő adatok csak statisztikai céllal használhatók fel.

Az adatvédelmi biztos továbbá utal arra, hogy az Avtv. 3. § (4) bekezdése kizárólag törvény számára teszi lehetővé, hogy közérdekből elrendelje bizonyos személyes adatok nyilvánosságra hozatalát. Önkormányzati rendeletek számára ilyen lehetőséget az Avtv. nem biztosít.

Végül az adatvédelmi biztos indítványa szerint a Rendelet 33. § (6) bekezdése az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe ütköző módon, „közvetlenül és jelentősen” korlátozza az érintettek magánszféráját.

A Rendelet 33. § (7) bekezdése és (8) bekezdése vissza-utal a (6) bekezdésre, a (6) bekezdés nélkül a (7) és (8) bekezdés nem értelmezhető, ezért az adatvédelmi biztos a 33. § (6), (7) és (8) bekezdéseinek a megsemmisítését is kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

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

„44/A. § (2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

2. Az indítvány által érintett jogszabályi rendelkezések: Avtv.

„3. § (4) Törvény közérdekből – az adatok körének kifejezett megjelölésével – elrendelheti a személyes adat nyilvánosságra hozatalát. Minden egyéb esetben a nyilvánosságra hozatalhoz az érintett hozzájárulása, különleges adat

esetében írásbeli hozzájárulása szükséges. Kétség esetén azt kell vélelmezni, hogy az érintett a hozzájárulását nem adta meg.”

Szocvtv.

„18. § A jegyző a szociális ellátásra való jogosultság megállapítása, az ellátás biztosítása, fenntartása és megszüntetése céljából nyilvántartást vezet. A nyilvántartás tartalmazza

- a) a jogosult természetes személyazonosító adatait;
- b) a jogosult állampolgárságát, illetőleg bevándorolt, letelepedett vagy menekült jogállását;
- c) a jogosult belföldi lakó-, illetőleg tartózkodási helyét;
- d) a jogosult tartására köteles személy természetes személyazonosító adatait;
- e) a jogosultsági feltételekre és az azokban bekövetkezett változásokra vonatkozó adatokat;
- f) a szociális ellátás megállapítására, megváltoztatására és megszüntetésére vonatkozó döntést;
- g) a jogosultság és a térítési díj megállapításához szükséges jövedelmi adatokat;
- h) a jogosult Társadalombiztosítási Azonosító Jelét (TAJ szám);

i) a 3. § (3) és (4) bekezdése szerinti személy esetében a Magyarországon tartózkodás jogcímét, hozzátartozó esetén a rokoni kapcsolatot;

j) az aktív korúak ellátására jogosult személynek a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítéséhez szükséges jognyilatkozatok hiányában vagy a jognyilatkozatok alakzerűségére vonatkozó rendelkezések megsértésével végzett keresőtevékenységére (a továbbiakban: jogellenes munkavégzés) vonatkozó, külön törvényben foglalt adatokat;

k) a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személy iskolai végzettségét és szakképzettségét.”

„19. § (1) A 18. §-ban szabályozott nyilvántartásból a szociális hatáskört gyakorló szervek, a gyámügyi feladatokat ellátó szervek, a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv, az egészségbiztosítási szerv, a kincstár, a bíróság, az ügyészség, a nyomozó hatóság, a katonai igazgatási szervek, valamint a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények (a továbbiakban: adatigénylésre jogosult szervek) részére – külön törvényben meghatározott feladataik ellátása céljából – eseti megkeresésük alapján továbbíthatók az általuk törvény alapján kezelhető adatok.”

„24. § (1) Az e törvény felhatalmazása alapján nyilvántartást vezető szervek a nyilvántartásban kezelt adatokat természetes személyazonosító adatok nélkül statisztikai célra felhasználhatják, illetőleg azokból statisztikai célra adatot szolgáltathatnak.

(2) Az e törvény alapján elrendelt adatkezelésre és az adatok védelmére egyebekben a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény, valamint az egészségügyi adatkezelésre vonatkozó törvény rendelkezései az irányadók. (...)”

Rendelet

„33. § (6) Amennyiben az átmeneti segélyben vagy aktív korúak ellátásában részesülő személy a megítélt támo-

gatást indokolatlanul nem veszi át, vagy a felajánlott munkát indokolás nélkül nem fogadja el, vagy neki felróható módon olyan magatartást tanúsít, amely miatt a közfoglalkoztatott munkaviszonyát rendkívüli felmondással, vagy azonnali hatállyal a próbaidő alatt megszünteti a munkáltató, az önkormányzat az érintett személyes adatait (név, születési idő, lakcím) a felelősséglista nyilvántartásban 1 éves időtartamra felfektetni és nyilvánosságra hozza. Az adatkezelés célja a visszatartás attól, hogy visszaéljenek a szociális támogatásokkal, illetve kárt okozzanak a közvagyonban.

(7) Az eljárás kezdetekor a kérelmezőt tájékoztatni kell arról, hogy a (6) bekezdésben meghatározott esetekben személyes adatai nyilvánosságra hozatalára sor kerülhet. Az erre vonatkozó nyilatkozatot a kérelem nyomtatvány tartalmazza.

(8) Arról, hogy a kérelmező esetében a (6) bekezdés alkalmazására sor kerülhet-e, a Népjóléti Csoport előterjesztése alapján a testületi hatáskörbe tartozó ügyek vonatkozásában Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlésének Egészségügyi és Szociális Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) hoz döntést. A Bizottság a nyilvántartásba vételről és a nyilvánosságra hozatalról az ügy iratai és ismert körülményei alapján dönt. A nyilvántartásba vételről a nyilvánosságra hozatalt megelőző 15 napon belül tájékoztatni kell az érintettet. Nincs helye a nyilvánosságra hozatalnak, ha az érintett magatartását megfelelően megindokolja.”

III.

1. Az Alkotmánybíróság az adatvédelmi biztos indítványa alapján indult eljárásban mindenképp azt vizsgálta, hogy Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlésének volt-e felhatalmazása a Rendelet kifogásolt rendelkezésének megalkotására.

Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének megfelelően az Ötv. 16. § (1) bekezdése felhatalmazza a helyi önkormányzatok képviselő-testületeit arra, hogy a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkossanak. A most vizsgált kérdésben az önkormányzat az utóbbi, delegált jogalkotási hatáskörében járt el.

A Szocvtv. 18. §-a alapján ugyanis a jegyző nyilvántartást vezet a szociális ellátásra való jogosultság megállapításához szükséges adatokról. Ez a nyilvántartás – többek között – a jogosult személyazonosító adatait, lakó- vagy tartózkodási helyét tartalmazza.

A Szocvtv. a szociális ellátásra jogosult személyes adatokhoz fűződő jogának érvényesülése érdekében az adatkezelés garanciális szabályairól is rendelkezik. Eszerint a szociális ellátásokban részesülőkről nyilvántartást vezetni, a nyilvántartásokba betekinteni, azokról adatot szolgáltatni csak a Szocvtv. 18-24. §-aiban foglaltak szerint lehet. Ugyancsak garanciális elv, hogy akire nézve a nyilvántar-

tás adatot tartalmaz, az adatokba betekinthez és jogosult az adatok helyesbítését, törlését kérni, ha annak feltételei fennállnak (22. §). Ilyen esetek fordulhatnak elő például akkor, ha az adatkezelő az ellátás megszűnésétől számított 5 év után az adott személyre vonatkozó adatok törlését elmulasztja, vagy valótlan tényeket, illetve a Szocvtv.-ben fel nem sorolt adatokat tart nyilván.

A Szocvtv. rendelkezik arról is, hogy a nyilvántartásból adat csak az adatigénylésre jogosult szervnek és a jogosultságot megállapító szociális hatáskört gyakorló szervnek szolgáltatható (21. §), és arról is, hogy a Szocvtv. alapján nyilvántartást vezető szervek a nyilvántartás adatait a természetes személyazonosító adatok nélkül statisztikai célra felhasználhatják. [24. § (1) bekezdés] Egyébként a Szocvtv. szerint az adatkezelésnek meg kell felelnie az Avtv. és az egészségügyi adatkezelésre vonatkozó törvény rendelkezéseinek. [24. § (2) bekezdés] Tekintettel arra, hogy a Rendeletben nem egészségügyi adatokról, azaz különleges (szenzitív) adatokról van szó, hanem a szenzitív adatok körébe nem tartozó személyes adatokról (név, születési idő, lakcím), ezért ez utóbbi törvény rendelkezései – a mostani ügyben – nem relevánsak.

Figyelembe veendő viszont az Avtv. ide vonatkozó szabályai. Mindenekelőtt a 3. § (1) bekezdése, amely szerint személyes adat akkor kezelhető, ha *a)* ahhoz az érintett hozzájárul, illetve *b)* azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli. A Rendelet adatvédelmi biztos által támadott 33. § (6) bekezdése az adatkezelés [Avtv. 2. § „9. *adatkezelés*: az alkalmazott eljárástól függetlenül az adatokon végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így például gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adatok további felhasználásának megakadályozása. Adatkezelésnek számít a fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (pl. ujj- vagy tenyérynymat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése is;”] egy fajtájáról, a személyes adatok nyilvánosságra hozataláról [Avtv. 2. § „11. *nyilvánosságra hozatal*: ha az adatot bárki számára hozzáférhetővé teszik;”] rendelkezik.

Maga a Rendelet is kimondja, hogy a név, a születési idő és a lakcím személyes adatnak minősül. A személyes adatok védelméhez való jogot az Alkotmány 59. § (1) bekezdése elismeri és biztosítja. Az Alkotmánybíróság e jogot olyan információs önrendelkezési jogként fogja fel, mely alapján mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot az érintetten és az eredeti adatfeldolgozón kívüli harmadik személy számára hozzáférhetővé tenni csak konkrét törvényi felhatalmazás esetén szabad, illetve abban az esetben, ha az érintett abba beleegyezik [15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 40–42.]. A személyes adat tehát általában nem lehet közzététel tárgya, azaz nem nyilvános. Maga az érintett ugyan dönthet a nyilvánosságra hozatalról,

de a vizsgált Rendelet nem biztosítja az érintett számára, hogy eldöntse, önként feltárja-e személyes adatait, és azt sem, hogy tájékozott beleegyezést adjon a közzétételhez. A személyes adatok tulajdonosán kívül azonban kizárólag az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének megfelelő törvény rendelheti el a személyes adat bárki számára történő hozzáférhetővé tételét, illetve nyilvánosságra hozatalát. [563/B/2007. AB határozat, ABH 2008, 2723, 2728.] Ezt juttatja kifejezésre az Avtv. 3. § (4) bekezdése, amely szerint törvény közérdekből – az adatok körének kifejezett megjelölésével – elrendelheti a személyes adat nyilvánosságra hozatalát.

A Rendelet 33. § (6) bekezdése önkormányzati rendeletként határoz a személyes adatok nyilvánosságra hozataláról. Erre azonban sem az Avtv., sem a Szocvtv. nem ad lehetőséget, sőt, az Avtv. 3. § (4) bekezdése a személyes adatok közzétételének elrendeléséhez kifejezetten megköveteli a törvényi szintet. Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlése ezért a Rendelet 33. § (6) bekezdésének megalkotásával megsértette az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, amely előírja, hogy önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.

2. Az Avtv. a személyes adatoknak azt a körét, melynek nyilvánosságra hozatalát (vagy hozzáférhetővé tételét) törvény – közérdekből – elrendeli, *közérdekből nyilvános adatnak* nevezi. [Avtv. 2. § 5. pont] Tekintettel arra, hogy ezekben az esetekben közérdek nevében alapvető jogot korlátoznak, ezért az alkotmánybírói kontroll a közérdekre hivatkozás jogosságára is kiterjed. Közérdekből nyilvános adatnak minősülnek például a közhatalmat ellátó helyi önkormányzati képviselőknek a vagyonyilatkozatban szereplő személyes adatai, amelyek nyilvánosságra hozatalát törvény – a közélet ellenőrizhetővé tétele érdekében – rendeli el. Ebben az esetben az adatokhoz való hozzáférés bárki számára alanyi jogon biztosított. [83/2008. (VI. 13.) AB határozat, ABH 2008, 1407, 1412–1413.] A Rendelet támadott rendelkezése azonban nem a szabad döntésük alapján közhatalmi megbízást teljesítőkre, hanem magánszemélyekre, a helyi lakosság legkiszolgáltatottabb, „mélyszegénységben” élő tagjaira vonatkozik: azokra, akik a Szocvtv. 33. §-a alapján az aktív korúak ellátására jogosultak, illetve, akik a létfenntartásukat veszélyeztető rendkívüli élethelyzetük miatt a Szocvtv. 45. §-ában foglalt átmeneti segélyben részesülnek. Erre a személyi körre vonatkozóan azonban a személyes adatok közzétételére az Avtv. alapján kizárólag akkor van lehetőség, ha a személyes adatok közzétételének alkotmányos célja van.

A Rendelet 33. § (6) bekezdése az ellátásban részesülő magánszemélynek a nevét, születési idejét és lakcímét rendeli nyilvánosságra hozni, ha „a megítélt támogatást indokolatlanul nem veszi át, vagy a felajánlott munkát indoklás nélkül nem fogadja el, vagy neki felróható módon olyan magatartást tanúsít, amely miatt közcélú vagy köz-

hasznú munkaviszonyát rendkívüli, vagy azonnali hatályú felmondással megszünteti a munkáltató”. A Rendelet szerint a személyes adatok közzétételének a célja „a visszatarthatás attól, hogy visszaéljenek a szociális támogatásokkal, illetve kárt okozzanak a közvagyonban”. Személyes adatok közzététele a személyes adatok védelméhez való jog korlátozását jelenti. Ez a korlátozás akkor tekinthető szükségesnek, ha megfelel a célhoz kötöttség követelményének: azaz, ha a személyes adat közzétételének törvényben előírt, pontosan meghatározott és alkotmányos indoka van. Sem a Szocvtv., sem pedig az Avtv. nem teszi azonban lehetővé, hogy önkormányzati rendelet ilyen preventív és megsegítő céllal személyes adatok közzétételét rendelje el. A Szocvtv. 24. § (1) bekezdése a jegyző nyilvántartásában szereplő adatoknak kizárólag a statisztikai célú (egyedi beazonosításra nem alkalmas) felhasználását engedi. A kifogásolt rendeleti szabály tehát az adatkezelés célját illetően sem felel meg a magasabb szintű jogszabályban foglaltaknak.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Rendelet 33. § (6) bekezdését, annak alkotmányellenessége miatt megsemmisítette. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság megállapította: a Rendelet 33. § (6) bekezdése sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, nem vizsgálta, hogy a magánszférához való jognak a támadott rendelkezésben foglalt korlátozása összhangban van-e az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével.

Mivel a Rendelet 33. § (7) és (8) bekezdései visszautalnak a Rendelet 33. § most megsemmisített (6) bekezdésére, ezért az Alkotmánybíróság – szoros összefüggés okán – a 33. § (6) bekezdése nélkül értelmezhetlenné és alkalmazhatatlanná váló (7) és (8) bekezdéseket is megsemmisítette. [3/1992. (I. 23.) AB határozat, ABH 1992, 329, 330.; 67/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006, 971, 978.; 35/2010. (III. 31.) AB határozat, ABH 2010, 273, 281.]

Az Alkotmánybíróság e határozatát az Abtv. 41. §-a alapján a Magyar Közlönyben közzéteszi. Az Abtv. 42. § (1) bekezdése alapján a Rendelet 33. § (6), (7) és (8) bekezdései e határozat közzétételét követő napon vesztek hatályukat.

Budapest, 2011. december 28.

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírói ügyszám: 908/B/2011.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 163. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT VÉGZÉSE

173/2011. (XII. 21.) AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 58/2011. (VI. 7.) OVB határozata ellen benyújtott kifogást visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzését a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz „fellebbezés” megjelöléssel beadvány érkezett az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 58/2011. (VI. 7.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

A beadványozó alapítvány 2011. május 16-án aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-a szerinti hitelesítés céljából.

Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az országgyűlési képviselők, valamint az európai parlamenti képviselők választásán a választójog 2012. január 1-jétől is magyarországi lakóhelyhez kötődjön?”

Az OVBh. megtagadta az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését. Döntését a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 24. § (3) bekezdésére, valamint az Nsztv. 2. §-ára és 10. § b) pontjára alapította.

Az OVB határozatának indokolásában – az Alkotmány 24. § (3) bekezdésére és az alkotmánybírósági gyakorlatra hivatkozva – leszögezte, hogy az Alkotmány módosítására csak az Alkotmányban előírt eljárási rendben és csak az Alkotmány által feljogosított alkotmányozó hatalom által kerülhet sor. Az OVB erre tekintettel megállapította, hogy az Alkotmány módosítására, illetve az Alkotmány egyes rendelkezéseinek a jövőbeni megváltoztathatóságának kizárására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye és ezért – az Nsztv.

10. § b) pontja alapján – megtagadta az aláírásgyűjtő ív hitelesítését.

Az OVBh. a Magyar Közlöny 2011. évi 60. számában, 2011. június 7-én került közzétételre. A kezdeményező 2011. június 17-én – a törvényes határidőn belül – „fellebbezést” nyújtott be, melyben kérte, hogy az Alkotmánybíróság változtassa meg az OVBh.-t, adjon helyt az országos népszavazási kezdeményezésnek, illetve hitelesítse az ahhoz kapcsolódó aláírásgyűjtő ívet.

A kifogást tevő kifejtette: „a fenti kérdés nem irányul az Alkotmány módosítására, mivel a kérdésfeltevés a 2012. január 1-jétől kezdődő időszakra vonatkozik, amikor jelen állás szerint az Alkotmány már nem lesz hatályban”. Álláspontja szerint a kérdés tartalmát Magyarország Alaptörvénye rendelkezései alapján kell értelmezni, illetve vizsgálni annak Magyarország Alaptörvényébe ütközését. Idézte az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdését és (4) bekezdését, majd a fenti rendelkezéseket akként értelmezte, hogy az (1) bekezdés főszabályként megengedő, általánosan rögzíti a választójoghoz való jogosultságot, majd a (4) bekezdésben felhatalmazza a mindenkorin törvényhozó hatalmat, hogy külön törvényben, ún. „sarkalatos törvényben” szűkítse a választójogot és azt magyarországi lakóhelyhez kösse. A kifogást tevő megerősítette, hogy népszavazási kezdeményezése arra irányul, hogy a törvényhozó hatalomnak kötelező jelleggel külön törvényben korlátoznia kelljen az országgyűlési képviselők, valamint az európai parlamenti képviselők választását azon nagykorú magyar állampolgárokra, akik Magyarországon lakóhellyel rendelkeznek.

2. A kifogás érdemi elbírálásra alkalmatlan.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-a határozza meg. A Ve. 130. § (1) bekezdése szerint: „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.” A Ve. 130. § (3) bekezdése alapján: „(...) 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.”

A Ve. 77.-78. §-ai rendelkeznek a kifogásra vonatkozó általános szabályokról. A 77. § (1) bekezdése szerint: „Kifogást a választásra irányadó jogszabály, illetőleg a vá-

lasztás és a választási eljárás alapelveinek (3. §) megsértése (a továbbiakban együtt: jogszabálysértés) hivatkozással bárki benyújthat. (...) A Ve. 77. § (2) bekezdése alapján a kifogásnak tartalmaznia kell: „a) a jogszabálysértés megjelölését, b) a jogszabálysértés bizonyítékait, c) a kifogás benyújtójának nevét, lakcímét (székhelyét) és – ha a lakcímétől (székhelyétől) eltér – postai értesítési címét, (...)” A 77. § (5) bekezdése szerint „[h]a a kifogás elkésett, vagy nem tartalmazza a (2) bekezdés a)-c) pontjában foglaltakat, a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani.”

Tekintettel arra, hogy a jelen beadvány egyrészt formai megnevezését tekintve nem kifogás, hanem fellebbezés, másrészt nem utal arra, hogy az OVB eljárása során jogszabályt sértett volna, és nem mutatja be annak bizonyítékait, hanem csak amellel érvel, hogy a kérdést Magyarország Alaptörvényének rendelkezései alapján kell vizsgálni, harmadrészt pedig az Alkotmánybíróságtól nem a Ve. 130. § (3) bekezdése szerinti jogkövetkezmények alkalmazását, hanem az OVB döntés megváltoztatását és az aláírásgyűjtő ív hitelesítését kérte, ezért a beadvány nem felel meg a Ve.-ben szabályozott „kifogás” formai és tartalmi feltételeinek, így érdemi elbírálásra alkalmatlan.

Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel a beadványt az Abtv. 22. § (2) bekezdésében, valamint a Ve. 116. §-ában, a 77. § (5) bekezdésében foglaltak alapján, illetőleg 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 érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

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

Budapest, 2011. december 20.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 811/H/2011.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 156. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN NEM KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

140/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 172. § (12) bekezdése, valamint 2. számú melléklete II./Általános rendelkezések/A/2. pontjának c) alpontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványban az indítványozó az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 172. § (8) bekezdése, valamint 2. számú melléklete II./Általános rendelkezések/A/2. pontjának c) alpontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte.

Az indítványozó az Art.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezései kapcsán azt sérelmezte, hogy a vállalkozóknak a helyi iparüzési és kommunális adóelőleget – az egyszeres könyvvizetésre kötelezett kivételével – a várható éves fizetendő adó összegére az adóév december

20. napjáig kell kiegészíteniük. Kifogásolta továbbá, hogy amennyiben a befizetett adóelőleg összege nem éri el a befizetendő adó 90 %-át, akkor mulasztási bírság szabható ki. Az indítványozó szerint december 20-án még nem lehet biztosan tudni, hogy a befizetett adóelőleg összege el fogja-e érni az adó 90%-át. Ezért ez az adóelőleg-fizetési kötelezettség, valamint az attól való eltérés mulasztási bírsággal való szankcionálása – az indítványozó álláspontja szerint – az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésébe, az arányos köztelherviselés alkotmányos elvébe ütközik.

II.

1. Az Alkotmány érintett rendelkezése:

„70/I. § (1) Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”

2. Az Art.-nek az indítvány benyújtása idején hatályos 172. § (8) bekezdése, valamint 2. számú melléklete II./Általános rendelkezések/A/2. pontjának c) alpontja:

„172. § (8) Ha az adózó esedékességig az adóévi várható adó összegét – figyelemmel az adóév során megfizetett előleg összegére is – nem fizette meg legalább 90%-os mértékben, a befizetett előleg és az adó 90%-ának különbözete után 20%-ig terjedő mulasztási bírságot fizet.”

„c) A vállalkozónak a helyi kommunális és iparüzési adóelőleget – az egyszeres könyvvizetésre kötelezett kivételével – a várható éves fizetendő adó összegére az adóév december 20. napjáig kell kiegészítenie.”

3. Az Art.-nek az indítvány elbírálása idején hatályos 172. § (12) bekezdése, valamint 2. számú melléklete II./Általános rendelkezések/A/2. pontjának c) alpontja:

„172. § (12) Ha az adózó esedékességig az adóévi várható adó összegét – figyelemmel az adóév során megfizetett előleg összegére is – nem fizette meg legalább 90%-os mértékben, a befizetett előleg és az adó 90%-ának különbözete után 20%-ig terjedő mulasztási bírságot fizet.”

„c) A társasági adóelőlegnek az adóévi várható fizetendő adó összegére történő kiegészítésére kötelezett vállalkozónak az iparüzési adóelőleget a várható éves fizetendő adó összegére az adóév december 20. napjáig kell kiegészítenie.”

III.

Az Alkotmánybíróság eljárása során figyelemmel volt arra, hogy az Országgyűlés 2010. november 16-i ülésnapján elfogadta a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvényt, amely megváltoztatta az Alkotmánynak az Alkotmánybíróságra vonatkozó 32/A. §-át. Az alkot-

mánymódosítás 2010. november 20-án hatályba lépett. A módosított Alkotmány szerint:

„32/A. § (1) Az Alkotmánybíróság az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

(2) A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

(3) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.”

Az Országgyűlés ugyanezen az ülésnapján fogadta el továbbá az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) módosításáról szóló 2010. évi CXX. törvényt (a továbbiakban: Abtmv.), amely szintén 2010. november 20-án lépett hatályba. Az Abtv. 40. §-ának hatályos szövege szerint:

„40. § Ha az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg a közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabályt vagy a közjogi szervezetszabályozó eszközt teljesen vagy részben megsemmisíti. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket, vagy törvényi rendelkezéseket az Alkotmánybíróság kizárólag akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó, az Alkotmány 69. §-a szerinti jogokat sérti.”

Az Abtmv. 3. §-ának megfelelően a megváltozott rendelkezéseket a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell.

E rendelkezések alapján az Alkotmánybíróság – 2010. november 20-át követően – az indítvány kapcsán köteles vizsgálni azt, hogy az érintett törvényi rendelkezés felülvizsgálatára van-e 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.) 29. § b) pontja szerint az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha megállapítható, hogy az eljárásra az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.

A jelen ügyben az indítvány nem központi adónemre, s nem adókötelem tartalmára vonatkozik. Ezért az Alkotmánybíróságnak – az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése alapján – van hatásköre a támadott jogszabály felülvizsgálatára, tekintet nélkül arra, hogy az indítványozó az Alkotmány mely rendelkezése alapján kérte az Art. támadott rendelkezései alkotmányossági felülvizsgálatát. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt érdemben vizsgálta.

IV.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az Art. támadott rendelkezései az indítvány benyújtását követően megváltoztak. Az egyes adótörvények módosításáról szóló 2007. CXXVI. törvény 212. §-a 2008. január 1-i hatállyal új rendelkezést iktatott be az Art. 172. §-a helyébe, amelynek (12) bekezdése megegyezik az Art.-nek az indítvány benyújtása idején hatályos 172. § (8) bekezdésével.

Az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény 37. §-a és 1. melléklet 1. pontja 2011. január 1-jei hatállyal új rendelkezést iktatott be az Art. 2. számú melléklete II./Általános rendelkezések/A/2. pontjának c) alpontja helyébe. Az új rendelkezés értelmében a támadott adóelőleg-fizetési kötelezettség kizárólag az iparüzési adóval összefüggésben áll fenn.

Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányossági vizsgálatát kivételesen, az Abtv. 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében, illetőleg akkor folytatja le, ha a hatályát veszített jogszabály helyébe lépő új szabályozás tartalmilag a korábbival azonos és ezáltal azonos a vizsgálendő alkotmányossági probléma. [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 579, 581.; 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.]

A jelen indítvány nem az Abtv. 38. §-a, illetve 48. §-a szerinti kérelem. Ezért az Alkotmánybíróság az Art.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos, az indítványozó által eredetileg támadott rendelkezéseivel tartalmában megegyező 172. § (12) bekezdése, valamint 2. számú melléklete II./Általános rendelkezések/A/2. pontjának c) alpontja alkotmányellenességének utólagos felülvizsgálatát végezte el.

2. Az Art. 2. számú melléklete II./Általános rendelkezések/A/2. pontjának c) alpontja szerint a vállalkozók egy bizonyos csoportjának az iparüzési adóelőleget a várható éves fizetendő adó összegére az adóév december 20. napjáig kell kiegészítenie. Ezzel összefüggésben az Art. 172. § (12) bekezdése kimondja, hogy ha az adózó esedékességig az adóévi várható adó összegét – figyelemmel az adóév során megfizetett előleg összegére is – nem fizette meg legalább 90%-os mértékben, a befizetett előleg és az adó 90%-ának különbözete után 20%-ig terjedő mulasztá-

si bírságot fizet. E rendelkezéseket a jelen ügyben az Alkotmánybíróság – az indítvány alapján – az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésével összefüggésben vizsgálta.

Az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság minden állampolgára köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdését értelmezve már kifejtette, hogy e rendelkezés „állampolgári kötelezettségként fogalmazza meg a közteherhivétel elvét. A közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség megállapítása tekintetében egyedül azt az általános követelményt támasztja, hogy annak meg kell felelnie az állampolgárok jövedelmi és vagyoni viszonyainak. Azaz a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettségnek közvetlen összefüggésben kell állnia, arányosnak kell lennie az állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyival, helyzetével.” [66/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 735, 737.; 544/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 893, 898.; 956/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 937, 939.; 55/2008. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2008, 525, 532.; 8/2010. (I. 28.) AB határozat, ABH 2010, 23, 55.]

Az Alkotmánybíróság 85/B/1996. AB határozatában kifejezetten az adóelőleg jogintézményét vizsgálva rámutatott arra: a jogalkotó dönthet úgy, hogy az adóbevétel folyamatosságának biztosítása érdekében az adóévre vonatkozóan várható bevétel egy részére már év közben igényt tart. A jogalkotó e vonatkozásban is kötve van azonban alkotmányos előírásokhoz, elsődlegesen az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésében foglalt arányosság követelményéhez. (ABH 1998, 620, 625.)

Az Alkotmánybíróság a 35/1997. (VI. 11.) AB határozatában az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdése kapcsán az alábbi – a jelen ügyben is irányadó – következtetésre jutott: „az előleg jogi természetéből következik, hogy bizonyos átmeneti aránytalanságok lehetségesek az előleg címén befizetett összeg és az adófizetési kötelezettség teljes összege között. Ez azonban a végleges elszámoláskor kiegyenlítődik.

Az adóelőleg kiszámítására nézve a törvényalkotó általában többféle – alkotmányellenesnek nem minősíthető – szabályozási módot is kialakíthat. Ezeket a számítási módokat általában az jellemzi, hogy az adózók egy részénél a végelszámoláskor túlfizetés jelentkezik, míg más adózókat pótlólagos befizetésre kell kötelezni. Éppen ezért az Alkotmánybíróság az adóelőleg kiszámítási módját – bizonyos alkotmányos korlátok között – adótechnikai szabályként kezeli és nem állapít meg alkotmányellenességet pusztán amiatt, mert a törvényalkotó által több, lehetséges szabályozási mód közül kiválasztott konkrét számítási előírás magában rejti annak lehetőségét: egyes adózók a végelszámoláskor bizonyos – túlfizetésként jelentkező – összeg visszaigénylésére lesznek jogosultak.

Amennyiben azonban az előleg adókulcsa oly módon kerül megállapításra, hogy azzal az adózók teljes körére és teljes bizonyossággal megállapítható lesz az adó túlfizetése, akkor az már túllép a megengedhető átmeneti aránytalanságon, lényegét tekintve az állam javára előírt kényszerhitelesítés jogosult részéről.” (ABH 1997, 200, 211.)

Az Alkotmánybíróság 26/2004. (VII. 7.) AB határozatában már vizsgálta az Art. 172. § (8) bekezdésének az indítványozó által eredetileg támadott rendelkezését, s úgy foglalt állást, hogy e rendelkezés „az Alkotmánynak a visszaható hatály alkalmazását tiltó szabályával” nem áll ellentétben. (ABH 2004, 398, 430.) Az Alkotmánybíróság tehát az Art. e szabályát nem az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésével összefüggésben vizsgálta, de a rendelkezés alkotmányellenességének felülvizsgálata kapcsán az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésével összefüggésben kialakított, fentiekben idézett gyakorlatára támaszkodott úgy, hogy a rendelkezés alkotmányellenességét nem állapította meg.

Az Alkotmánybíróság fentiekben idézett gyakorlata alapján az adóelőleg, illetve ahhoz kapcsolódóan a mulasztási bírság fizetésére vonatkozó szabály akkor sértené az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésében foglalt arányos közteherviselés elvét, ha „az előleg adókulcsa oly módon kerül megállapításra, hogy azzal az adózók teljes körére és teljes bizonyossággal megállapítható lesz az adó túlfizetése”. Az Art. támadott rendelkezései azonban ilyen előlegfizetési kötelezettséget nem állapítanak meg. Az Art. 2. számú melléklete II./Általános rendelkezések/A/2. pontjának c) alpontja szerint a helyi iparüzési adóelőleget december 20. napjáig a várható éves fizetendő adó összegére kell kiegészíteni. E szabály tehát a várható éves fizetendő adónál magasabb adóelőleg fizetésére vonatkozó kötelezettséget nem tartalmaz. Az Art. 172. § (12) bekezdése pedig tulajdonképpen eltérést enged az adózó javára az előző adóelőleg-fizetési kötelezettségtől, mivel csak akkor kapcsol hátrányos jogkövetkezményt az előlegfizetési kötelezettség megsértéséhez, ha az adózó esedékességig az adóévi várható adó összegét nem fizette meg legalább 90%-os mértékben. Mindezek alapján az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésében foglalt arányos közteherviselés elvének sérelme nem állapítható meg, s ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2011. december 28.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

318/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 32. § (1) bekezdése, illetve az (1) bekezdés *d)–e)* pontjai, valamint a 32. § (4) és (5) bekezdések alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet 22. § (3) bekezdése, valamint (8)–(10) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozók alapvetően a gyógyszer, illetve a gyógyászati segédeszköz támogatással történő rendelésre jogosító szerződés megkötésére vonatkozó törvényi feltételeket támadták. Ennek keretében a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 32. § (1) bekezdése, valamint (3)–(5) bekezdésének, illetve a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 22. § (3) bekezdése, valamint (8)–(10) bekezdései alkotmányellenességének kimondását és megsemmisítését kezdeményezték.

1.1. Az Ebtv. 32. § (1) bekezdésében, valamint (4)–(5) bekezdéseiben foglalt jogszabályi rendelkezéseket a jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvébe ütközőnek tartották, amiatt, hogy azok tartalmazzák a „külön jogszabályban” kitételt. Ugyanebből az okból kifolyólag támadták a Vhr. 22. § (3) bekezdésének azon részét, amely a gyógyászati segédeszköz támogatással történő rendelése vonatkozásában a „*statim*”, „*cito*” és „*periculum in mora*” kifejezéseket tartalmazták. Az indítványozók álláspontja szerint „sérti a jogbiztonság követelményét, ha a törvény által előírt három követelményből kettőt kormányrendeleti szintű jogszabály határoz meg”, illetve a fenti kifejezések használata sérti az egyértelműség és a világosság követelményeit is.

1.2. Az indítványozók az Alkotmány 70/A. §-ában meghatározott diszkrimináció tilalmába ütközőnek tartották az

Ebtv. 32. § (3) bekezdését, valamint a Vhr. 22. § (3), valamint (8)–(10) bekezdéseit.

Indítványuk szerint az Ebtv. 32. § (3) bekezdése és a Vhr. 22. § (3) bekezdése alapján az az orvos, aki gyógyszer vagy gyógyászati segédeszköz ismertető tevékenység végzésére irányuló jogviszonyban áll, illetve gyógyszer vagy gyógyászati segédeszköz gyártó, forgalmazó, nagykereskedő felett jelentős befolyást biztosító tulajdoni hányaddal rendelkezik, kizárólag olyan gyógyszerek rendelésére jogosult, amelyek alkalmazására a beteg életveszélyes vagy kritikus állapota miatt azonnali szükség van. Álláspontjuk szerint az orvosi tevékenységnek, illetve gyógyításnak szerves részét képezi a receptfelírási jogosultság, amely teljes mértékben ellehetetlenül a magánpraxist folytatónak a támadott rendelkezések következtében. Véleményük szerint az orvosok homogén csoportján belül a jogalkotó önkényes megkülönböztetést valósított meg az olyan orvosokkal szemben, akik gyógyszer vagy gyógyászati segédeszköz ismertető tevékenység végzésére irányuló jogviszonyban állnak, illetve gyógyszer vagy gyógyászati segédeszköz gyártó, forgalmazó, nagykereskedő felett jelentős befolyást biztosító tulajdoni hányaddal rendelkeznek.

Ugyancsak a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközönek tartották a Vhr. 22. § (8)–(10) bekezdéseit, azon az alapon, hogy a nem finanszírozott egészségügyi szolgáltatók vonatkozásában a finanszírozott egészségügyi szolgáltatókhoz képest indokolatlanul terhesebb adatszolgáltatási és adminisztratív kötelezettségek teljesítését írta elő.

Az Alkotmánybíróság kikérte a nemzeti erőforrás miniszterének, illetve a Magyar Orvosi Kamara elnökének véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

2. Az Ebtv.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos, támadott rendelkezései:

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

a) külön jogszabályban foglaltak szerint gyógyszer, illetve gyógyászati segédeszköz rendelésére jogosult,

b) a szerződés megkötését kezdeményezi, és

c) a külön jogszabályban a szerződéskötés feltételül meghatározott kötelezettségének eleget tesz, feltéve, hogy amennyiben az orvost támogatással történő rendelésre jogosító korábbi szerződés a 37. § (5) és (7) bekezdése alapján került felmondásra, a 37. § (5) bekezdése esetében a felmondástól számított egy év, a 37. § (7) bekezdése esetében a felmondástól számított két év már eltelt.

(...)

(3) A támogatással történő rendelésre jogosító szerződés mellékletét képezi az orvos arra vonatkozó nyilatkozata, hogy áll-e gyógyszer vagy gyógyászati segédeszköz ismertető tevékenység végzésére irányuló jogviszonyban gyógyszer vagy gyógyászati segédeszköz gyártóval, forgalmazóval, nagykereskedővel, illetve rendelkezik-e a gyógyszer vagy gyógyászati segédeszköz gyártó, forgalmazó, nagykereskedő felett jelentős befolyást biztosító tulajdoni hányaddal. A gyógyszer vagy gyógyászati segédeszköz ismertető tevékenység végzésére irányuló jogviszonyban álló, vagy jelentős befolyást biztosító tulajdoni hányaddal rendelkező orvos kizárólag külön jogszabályban foglalt esetben jogosult gyógyszer, illetve gyógyászati segédeszköz rendelésére.

(4) A MEP a külön jogszabályban meghatározottak figyelembevételével gyógyászati ellátás támogatással történő rendelésére jogosító szerződést köt az orvossal, amennyiben az orvos megfelel az (1) bekezdés b)–c) pontjában foglalt feltételeknek és külön jogszabályban foglaltak szerint gyógyászati ellátás rendelésére jogosult.

(5) A MEP külön jogszabályban foglaltak szerint gyógyszer, gyógyászati segédeszköz saját maga vagy a Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.) szerinti hozzátartozója részére (pro familia) támogatással történő rendelésére jogosító szerződést köt az orvossal, amennyiben az orvos megfelel az (1) bekezdésben foglalt feltételeknek.”

3. Az Ebtv.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

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

a) a külön jogszabályban foglaltak szerint gyógyszer, illetve gyógyászati segédeszköz rendelésére jogosult,

b) a szerződés megkötését kezdeményezi,

c) a szerződéskötés feltételül a külön jogszabályban meghatározott kötelezettségének eleget tesz,

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

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

f) gyógyszer- vagy gyógyászatisegédeszköz-gyártó, -forgalmazó, -nagykereskedő vagy gyógyszerterát, illetve gyógyászatisegédeszköz-szaküzletet működtető gazdasági társaságnak nem vezető tisztségviselője.

(...)

(3) A támogatással történő rendelésre jogosító szerződésben meg kell határozni

a) az orvos szakorvosi szakképesítését,

b) azokat a jogcímekeket, amelyek alapján az orvos támogatással történő rendelésre válik jogosulttá,

c) a szerződés hatályát, a módosítására és felmondására vonatkozó rendelkezéseket, a szerződés megszegése esetén követendő eljárást, ideértve a szerződésszegésen alapuló igények érvényesítési rendjét is,

d) gyógyszer, gyógyászati segédeszköz, valamint gyógyászati ellátás árhoz nyújtott támogatással történő rendeléséhez alkalmazott számítógépes rendszer minőségéről szóló jóváhagyást.

(5) Az egészségbiztosító a külön jogszabályban meghatározottak figyelembevételével gyógyászati ellátás támogatással történő rendelésére jogosító szerződést köt az orvossal, amennyiben az orvos megfelel az (1) bekezdés b)–c) pontjában foglalt feltételeknek és külön jogszabályban foglaltak szerint gyógyászati ellátás rendelésére jogosult.

(6) Az egészségbiztosító külön jogszabályban foglaltak szerint gyógyszer, gyógyászati segédeszköz saját maga vagy a Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.) szerinti hozzátartozója részére (pro familia) támogatással történő rendelésére jogosító szerződést köt az orvossal, amennyiben az orvos megfelel az (1) bekezdésben foglalt feltételeknek.”

4. A Vhr.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos, kifogásolt rendelkezései:

„22. § (3) A gyógyszer vagy gyógyászati segédeszköz gyártóval, forgalmazóval, nagykereskedővel gyógyszer vagy gyógyászati segédeszköz ismertető tevékenység végzésére irányuló jogviszonyban álló, illetve gyógyszer vagy gyógyászati segédeszköz gyártó, forgalmazó, nagykereskedő felett jelentős befolyást biztosító tulajdoni hányaddal rendelkező orvossal az Ebtv. 32. §-ának (1) bekezdése alapján gyógyászati segédeszköz támogatással történő rendelésére nem köthető szerződés, gyógyszer esetében pedig kizárólag „statim”, „cito” vagy „periculum in mora” jelzés feltüntetésével történő rendelésre jogosító szerződés köthető.

(...)

(8) Az Ebtv. 32. §-ának (1) bekezdése szerinti nem finanszírozott egészségügyi szolgáltató orvosának, továbbá az Ebtv. 32. §-ának (5) bekezdése szerinti pro familia rendelésre jogosult orvosnak támogatással történő gyógyszer és gyógyászati segédeszköz általános és különleges jogcímen történő rendelés esetén nyilvántartást kell vezetni, amelyben az orvosnak fel kell tüntetnie a beteg diagnózisát és az ahhoz kapcsolódó támogatással rendelt gyógyszer és gyógyászati segédeszközt, annak mennyiségét, a

rendelés jogcímét és keltét, továbbá a beteg taj-számát és a vény sorszámát.

(9) Az Ebtv. 32. §-ának (1) bekezdése szerinti nem finanszírozott egészségügyi szolgáltató orvosának a (8) bekezdés szerinti adatokat havonta, az ellátást követő hónap 10. napjáig kell elektronikus formában, kísérőjegyzékkel együtt megküldeni a szolgáltatás teljesítési helye szerinti illetékes MEP részére.

(10) A (8) bekezdésben foglalt nyilvántartási és a (9) bekezdésben foglalt adatszolgáltatási kötelezettség teljesítése a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok orvosai vonatkozásában az Országos Egészségbiztosítási Pénztárral – a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény alapján – kötött külön megállapodás szerint történik.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1.1. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az Ebtv. támadott rendelkezéseit módosították, illetve hatályon kívül helyezték.

Az indítványozók azon kifogását, amely a támadott rendelkezésekben használt „külön jogszabályban” kifejezések használatára irányult, a jogszabályi változások érdemben nem érintették, így erre vonatkozóan az Alkotmánybíróság a hatályos jogszabályok – vagyis az Ebtv. 32. § (1) bekezdésének a) és c) pontjai, valamint (5)–(6) bekezdései – alapján lefolytatta az érdemi vizsgálatot.

Az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2009. évi CLIV. törvény 19. § (1) bekezdése az Ebtv. 32. § (1) bekezdését oly módon módosította, hogy az Ebtv. 32. § (3) bekezdésében foglaltakat részben az (1) bekezdésbe helyezte át. A 2010. január 1. napjától hatályos módosítás következtében az indítványozók által még az Ebtv. 32. § (3) bekezdésében kifogásolt jogszabályi rendelkezések így átkerültek az Ebtv. 32. § (1) bekezdésének d)–e) pontjaiba. Mivel az indítványozók által támadott rendelkezések érdemét és a felvetett alkotmányossági kérdést e módosítás ugyancsak nem érintette, ezért az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot a jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezésekre tekintettel folytatta le.

1.2. A Vhr. támadott rendelkezéseit a jogalkotó az indítvány benyújtását követően hatályon kívül helyezte. A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet és a térítési díj ellenében igénybe vehető egyes egészségügyi szolgáltatások térítési díjáról szóló 284/1997. (XII. 23.) Korm. rendelet módosításáról szóló 336/2010. (XII. 30.) Korm. rendelet 15. § g) pontja a Vhr. 22. § (3) és (10) bekezdéseit 2011. január 1. napjával hatályon kívül helyezte. Ezen kívül a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi

CXI. törvény hatályba lépésével, 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 130. §-a a Vhr. 22. § (8)–(9) bekezdéseit 2009. október 1. napjával hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett, illetve módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróság hatásköre csak akkor terjed ki, ha annak alkalmazhatósága az eldöntendő kérdés (335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261.). A konkrét normakontroll két esetben, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés, és a 48. §-a szerint előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság már nem hatályos rendelkezés alkotmányellenességét is vizsgálhatja. A jelen indítvány azonban nem az Abtv. 38. §-a, illetve 48. §-a szerinti kérelem. Az Alkotmánybíróság ezért – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3., a továbbiakban: Ügyrend) 31. § a) pontjára figyelemmel – a Vhr. 22. § (3) bekezdése, valamint (8)–(10) bekezdései alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszüntette.

2. A hatályos Ebtv. 32. § (1) bekezdésének *d)–e)* pontjaiban foglalt rendelkezések szerint a nem finanszírozott egészségügyi szolgáltató orvosával az egészségbiztosító gyógyszer, illetve gyógyászati segédeszköz rendelésére jogosító szerződést csak akkor köthet, ha az orvos nem áll gyógyszer- vagy gyógyászati segédeszköz-gyártóval, -forgalmazóval, -nagykereskedővel gyógyszer- vagy gyógyászati segédeszköz-ismertető tevékenység végzésére irányuló jogviszonyban; illetve nem rendelkezik gyógyszer- vagy gyógyászati segédeszköz-gyártó, -forgalmazó, -nagykereskedő vagy gyógyszerteráta, illetve gyógyászati segédeszköz-szaküzletet működtető gazdasági társaságban ötven százalékot meghaladó tulajdoni hányaddal. Az indítványozók e rendelkezéseket azon az alapon támadták, hogy mivel a receptírás az orvosi tevékenység nélkülözhetetlen része, e jogosultság nélkül a magánpraxis folytatása ellehetetlenül. A receptírási jogosultság ilyen mértékű korlátozása álláspontjuk szerint alapos indok nélküli, hátrányos megkülönböztetést jelent az orvosok homogén csoportján belül.

Az Alkotmánybíróság az 1217/B/2007. AB határozatban (ABK 2011. április, 357.; a továbbiakban: Abh.) lefolytatta az Ebtv. 32. § (1) bekezdése *d)–e)* pontjainak az Alkotmány 70/B. §-ával, illetve 9. § (2) bekezdésével való összhangjának vizsgálatára irányuló eljárást, amelynek során nem állapított meg alkotmányellenességet. Ennek kap-

csán az Alkotmánybíróság korábbi határozataira támaszkodva állást foglalt többek között az összeférhetetlenségi szabályok alkotmányosságát és indokoltságát illetően is. Bár a jelenlegi ügyben az indítványozók nem a foglalkozás szabad megválasztásához való jogra és a vállalkozáshoz való jogra hivatkozva támadták az Ebtv. 32. § (1) bekezdésének *d)–e)* pontjait, az Alkotmánybíróság a jelen határozata meghozatalakor is támaszkodott az ebben foglalt megállapításokra.

2.1. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt diszkrimináció tilalom tartalmát több határozatában kifejtette.

A 9/1990. (IV. 25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „[a] megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.” (ABH 1990, 46, 48.)

Az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy „[a] jogegyenlőség lényege, hogy az állam, mint közhatalom, s mint jogalkotó köteles egyenlő elbánást biztosítani a területén tartózkodó minden személy számára. Ebben az összefüggésben nem tehet különbséget közöttük faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerint.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nem csak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, ide értve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé.

A jogegyenlőség nem jelenti a természetes személyeknek a jogon kívüli szempontok szerinti egyenlőségét is. Az ember, mint a társadalom tagja hivatása, képzettsége, kereseti viszonyai stb. szerint különbözhet és ténylegesen különbözik is más emberektől.

Az állam joga, – s egyben bizonyos körben kötelezettsége is –, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése ugyanis nem bármifajta különbségtételt tilt, – egy ilyen általános tilalom összeegyeztethetetlen lenne a jog rendeltetésével – hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetéseket.” [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.]

Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint az Alkotmány e rendelkezését a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezi. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alkotmány e rendelkezése csak azonos szabályozási körbe vont jogala-

nyok közötti olyan alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetést tiltja, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki, abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az emberi vagy az alapvető állampolgári jog tekintetében történik, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott megkülönböztetési tilalom 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 jogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203–204.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 342–344. stb.]

2.2. Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a gyógyszer, illetve a gyógyászati segédeszköz támogatással történő rendelésre jogosító szerződés megkötésére vonatkozó törvényi feltételek tekintetében az orvosok homogén csoportnak tekinthetők-e.

Az Ebtv. támadott 32. § (1) bekezdésének *d)–e)* pontjait a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény (a továbbiakban: Gyftv.) 13. §-ában foglalt összeférhetlenségi szabállyal együtt kell értelmezni. Ezek alapján összeférhetetlen az ismertetési tevékenységgel, „ha az ismertető személy – ide nem értve a szerzői jogi védelem alá tartozó tudományos tevékenységet – egészségügyi szolgáltatóval egészségügyi tevékenység végzésére, abban történő közreműködésre jogosító jogviszonyban áll.” A Gyftv. 12. § (1) bekezdése szerint „gyógyszer és gyógyászati segédeszköz ismertetése (a továbbiakban: ismertetés) olyan, a gyógyszerekre és gyógyászati segédeszközökre, a gyógyszer összetételére, hatására, illetve a gyógyszer és a gyógyászati segédeszköz alkalmazására vonatkozó kereskedelmi gyakorlat, amely kizárólag a gyógyszerek és gyógyászati segédeszközök rendelésére, használatának betanítására és forgalmazására jogosult egészségügyi szakké-

pesítéssel rendelkezőknek szól, vagy amelyet velük szemben alkalmaznak.” Az egészségügyi tevékenység végzésére vagy abban történő közreműködésre vonatkozó jogviszonyokat az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Etv.) 7. § (2) bekezdése határozza meg. E szerint „az egészségügyi dolgozó egészségügyi tevékenység végzésére, illetve az abban történő közreműködésre – a rendelkezésre álló lehetőségek között – az alábbi jogviszonyok keretében jogosult: *a)* szabadfoglalkozás keretében; *b)* egyéni egészségügyi vállalkozóként; *c)* társas vállalkozás tagjaként; *d)* közalkalmazotti jogviszonyban; *e)* munkaviszonyban; *f)* közszolgálati jogviszonyban; *g)* szolgálati jogviszonyban; *h)* egyházi személyként; *i)* önkéntes segítőként; *j)* egyéni cég tagjaként.” Az Etv. 4. § *a)* pontja szerint egészségügyi dolgozónak minősül minden egészségügyi tevékenységet végző természetes személy, aki az általa ellátott egészségügyi tevékenység végzésére jogosító szakképesítéssel rendelkezik, valamint aki nem rendelkezik szakképesítéssel, de közreműködik a szakképesítéssel rendelkező egészségügyi dolgozók által ellátandó feladatokban. A Gyftv. 13. §-ában foglalt szabályozást egyebek mellett az emberi felhasználásra szánt gyógyszerek közösségi kódexéről szóló 2001/84/EK irányelvnek, valamint az emberi felhasználásra szánt gyógyszerek közösségi kódexéről szóló 2001/84/EK irányelv módosításáról szóló 2004/27/EK irányelvnek való megfelelés is indokolta.

A nemzeti erőforrás miniszter által adott szakvélemény szerint a Gyftv. 13. §-a „egységesen minden egészségügyi dolgozó vonatkozásában mondja ki az összeférhetlenségi szabályt, nem differenciál sem szakképesítés tekintetében, sem pedig a tekintetben, hogy finanszírozott vagy nem finanszírozott egészségügyi szolgáltatóról van szó.” A Gyftv. vonatkozó szabálya tehát egy sokkal szélesebb körben határozza meg az összeférhetlenség esetkörét, hiszen vonatkoztatja azt az Etv.-ben meghatározott összes olyan jogviszonyra, amely egészségügyi tevékenység végzésére, illetve abban való közreműködésre irányul.

Ebben az összefüggésben tehát az általános összeférhetlenségi szabály a Gyftv. 13. §-ában található, míg annak csupán egy bizonyos aletetét szabályozó rendelkezése található az Ebtv. 32. § (1) bekezdésének *d)–e)* pontjaiban. Az indítványozók által kifogásolt rendelkezések ugyanis csak azt mondják ki, hogy azok a gyógyszerismertető tevékenység végzésére irányuló jogviszonyban álló személyek, akik a Gyftv. 13. §-a alapján eleve el vannak zárva az egészségügyi tevékenység végzésétől, illetve az abban való közreműködéstől, nem jogosultak támogatással történő gyógyszer vagy gyógyászati segédeszköz rendelésre jogosító szerződés megkötésére sem.

Az Alkotmánybíróság ezek alapján megállapította, hogy a homogén csoportot jelen esetben nem az orvosok, hanem az egészségügyi dolgozók jelentik.

2.3. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy az Ebtv. 32. § (1) bekezdésének *d)–e)* pontjaiban foglalt összeférhetlenségi szabály ellentétes-e a diszkrimináció tilalmát kimondó alkotmányos követelménnyel, azaz önkényesen, ésszerű indok nélkül tesz-e különbséget a gyógyszer- vagy gyógyászatisegédeszköz-ismertető tevékenységet ellátó orvosok és más orvosok között.

Az indítványozó álláspontja szerint a támadott szabály eredményeként az orvosi tevékenységhez szükséges „receptfelírási jogosultság nélkül ellehetetlenül a magánpraxis folytatása”.

Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az Ebtv. 32. § (1) bekezdése nem a receptfelírási jogosultságot korlátozza, hanem azokat a feltételeket határozza meg, amelyek fennállása esetén a nem finanszírozott egészségügyi szolgáltató orvosa az egészségbiztosító gyógyszer, illetve gyógyászati segédeszköz támogatással történő rendelésére jogosító szerződést köthet. Ahogy az előzőekben az Alkotmánybíróság már felhívta rá a figyelmet, az egészségügyi dolgozókra – így köztük a nem finanszírozott egészségügyi szolgáltató orvosára is – irányadó általános összeférhetlenségi szabályt a Gyftv. 13. §-a tartalmazza. Az indítványozó által támadott rendelkezések tehát valójában a gyógyszer, illetve gyógyászati segédeszközök támogatott rendelésének eseteit korlátozzák, nem pedig magát a gyógyszer, illetve gyógyászati segédeszközök rendelését vagy a receptfelírást. A támogatott rendelés korlátozása csupán a Gyftv.-ből egyenesen következő korlátozás, hiszen amennyiben egy gyógyszerismertető tevékenység végzésére irányuló jogviszonyban álló személy a Gyftv. 13. § (3) bekezdése alapján el van zárva az egészségügyi tevékenység végzésétől, illetve az abban való közreműködéstől, úgy nyilvánvalóan vele támogatással történő gyógyszer és gyógyászati segédeszköz rendelésre jogosító szerződés sem köthető, hiszen maga a szerződés alapjául szolgáló jogviszony hiányzik.

Az Abh. az Ebtv. 32. § (1) bekezdése *d)–e)* pontjainak vizsgálata kapcsán kimondta: „A szabály azt eredményezi, hogy aki egészségügyi tevékenységet folytat, az nem lehet egyszerre gyógyszerismertető is, a kétféle tevékenység tehát kizárja egymást. (...) A támadott összeférhetlenségi szabály – a miniszteri indokolás szerint is – alapvetően a betegek érdekében a gyógyszerforgalom biztonságát szolgálja. Az Alkotmánybíróság 677/B/1995. AB határozatában rámutatott arra, hogy a gyógyszerforgalom biztonságának garantálása összefüggésben áll az Alkotmány 70/D. §-ában megfogalmazott lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog biztosításával. (ABH 2000, 590, 596.) (...) Miként arra az Alkotmánybíróság a közalkalmazotti jogviszonyban álló orvosok kapcsán a 990/B/2007. AB határozatában utalt, az orvosok speciális helyzetben vannak: az orvosi foglalkozás jellegzetessége ugyanis az orvos és a beteg közötti egyfajta bizalmi viszony (ABH 2008, 2778, 2780.). E megállapítás nem csupán a közalkalmazotti, de bármilyen más jogviszonyban

orvosi, illetve egyéb egészségügyi tevékenységet végző személyekre is igaz. Ebben a viszonyban, ahol egészségről és betegségről lévén szó, az érintett személy különösen kiszolgáltatott helyzetben van, kiemelt szerepe van a beteg tényszerű, az egészségügyi dolgozó anyagi érdekeltségétől, független tájékoztatásának. Az államnak lehetősége, sőt felelőssége, hogy jogi rendelkezések előírásával is kizárja azon nem kívánt behatásokat, melyek az emberek legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogának csorbulását eredményezhetik. Mivel a gyógyszerismertetői tevékenység munkaviszony vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében folytatható, fennáll a reális veszélye annak, hogy e jogviszony keretében a gyógyszerismertető olyan (munkáltatói) utasítást kap, amely ellentétben áll a beteg fenti érdekeivel.” [ABK 2011. április, 357. 361–362.]

Jelen esetben a kifogásolt megkülönböztetés az Abh.-ban kifejtett indokokkal azonos alapon nem tekinthető önkényesnek, hiszen az egyrészt a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog biztosítását, másrészt az orvos és a beteg közti bizalmi viszonyt védi, amely közvetetten ugyancsak az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt jog érvényesülését segíti elő.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az Ebtv. 32. § (1) *d)–e)* pontjaiban foglalt szabályozás nem valósít meg önkényes, ésszerű indokot nélkülöző megkülönböztetést az orvosok között, ezért nem sérti az Alkotmány 70/A. §-át.

3. Az Alkotmánybíróság a következőkben azt vizsgálta, hogy az Ebtv. 32. § (1) bekezdésének *a)* és *c)* pontjaiban, valamint (5)–(6) bekezdéseiben található „külön jogszabály” kitétel sérti-e a jogbiztonság elvét.

Az indítványozó álláspontja szerint a szerződéskötéssel kapcsolatos feltételrendszer minden elemét indokolt lenne azonos jogforrási szinten szabályozni, tekintettel arra, hogy azok törvényi szintre emelésének nincsen akadálya, ugyanis nem minősülnek végrehajtási rendelkezéseknek, illetve részletszabályoknak. Mivel e feltételek kizárólag más jogszabályokból ismerhetők meg, ezért a támadott rendelkezések sértik a normavilágosság és az egyértelműség alkotmányos követelményeit.

Az Ebtv. 32. § (1) bekezdésének *a)* és *c)* pontjaiban kifogásolt „külön jogszabályban” kitételek az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek rendeléséről és kiadásáról szóló 44/2004. (IV. 28.) ESzCsM rendeletet, a gyógyászati segédeszközök társadalombiztosítási támogatásba történő befogadásáról, támogatással történő rendeléséről, forgalmazásáról, javításáról és kölcsönzéséről szóló 14/2007. (III. 14.) EüM rendeletet, valamint a Vhr. 22. §-át takarják.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában megerősítette már az indítványozó által is említett 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rögzített elvet, mely szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, mely az állam és elsősorban a jogalkotó köteletségévé teszi annak biztosítá-

sát, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. (ABH 1992, 59, 65.) A 8/2003. (III. 14.) AB határozat rendelkező része pedig alkotmányos követelményként rögzítette az alábbiakat: „Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként megállapítja, hogy jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor. A jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalkotás, s ennek részeként a jogszabályok módosítása, hatályba léptetése ésszerű rendben történjék, a módosítások egyértelműen követhetőek és áttekinthetőek legyenek mind a jogalanyok, mind a jogalkalmazó szervek számára.” (ABH 2003, 74.) Az idézett határozat indokolása a rendelkező részben foglaltakat a következőképpen bontja ki: „A jogalkotás alkotmányos jogállami követelménye többet jelent tehát, mint a jogalkotással kapcsolatos formális eljárási szabályok betartása. (...) A hatályos jog megismerhetőségének bizonytalansága pedig megnehezíti, ellehetetlenítheti a jogalanyok jogainak érvényesítését, valamint kötelezettségeik teljesítését, s ez már a jogbiztonság alkotmányos követelményét sértheti. Alapvető alkotmányos követelmény tehát, hogy a jogalkotás, ennek részeként a jogszabályok módosítása, az új rendelkezések hatálybalépése követhető legyen mind a jogalkotók és a jogalkalmazók, mind a jogalanyok számára.” (ABH 2003, 74, 86–87.)

„A jogbiztonság a jog viszonylagos stabilitását jelenti, amely azonban nem abszolút.” [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 158.] Ezt érintően az Alkotmánybíróság a 1130/B/1990. AB határozatban kifejtette, hogy „[s]em az Alkotmány, sem más jogszabály nem tartalmaz előírásokat arra, hogy a tartalmukat tekintve összekapcsolódó rendelkezések egy jogszabályban, vagy pedig külön-külön önálló normákban jelenjenek meg. A jogállamhoz tartozó jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] követelményéből sem vezethető le annak követelménye, hogy az azonos ágazathoz tartozó törvények fogalom-meghatározásainak egy jogszabályban kellene szerepelnie. Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában már megállapította: A jogbiztonság követelményét önmagában nem sérti az, ha valamely tárgykörre több jogszabály is – és nem egyetlen átfogó – tartalmaz rendelkezéseket.” (ABH 1993, 539, 542.) Az indítványozó által kifogásolt kifejezések tehát olyan végrehajtási jellegű rendeletek megalkotását, illetve a törvényi szabályozás kereteinek tartalommal való kitöltését teszik lehetővé, amely éppen attól tartja vissza a jogalkotót, hogy a részletszabályok gyakori változása miatt a törvényi szabályok állandó módosítására kényszerüljön. Az indítványozó által kifogásolt, utaló jellegű jogszabályi rendelkezések tehát nem sértik a jogbiztonságot, mert ahhoz a jogalkotó mindenki számára megismerhető módon kapcsolta az Ebtv. vonatkozó szabályainak végrehajtását célzó rendeleteket.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az Ebtv. 32. § (1) bekezdése *a)* valamint *c)* pontjainak alkotmányellenességére vonatkozó indítványt elutasította.

Budapest, 2011. december 6.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró helyett

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

932/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz, valamint jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, illetőleg nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára, továbbá az Alkotmány rendelkezésének értelmezésére irányuló indítványok tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény 117. § (1) bekezdés második mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi

XLIII. törvény 107. § (1) bekezdése „[...] amelyet a munkáltatói jogkört gyakorló előljáró legfeljebb 50%-kal csökkenthet. A teljes illetményt vissza kell tartani a szolgálati viszony megszüntetés vagy lefokozás fegyelmi fenytés kiszabásáról szóló munkáltatói intézkedés jogerőre emelkedéséig.” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. XLIII. törvény 107. § (1) bekezdése „[...] amelyet a munkáltatói jogkört gyakorló előljáró legfeljebb 50%-kal csökkenthet. A teljes illetményt vissza kell tartani a szolgálati viszony megszüntetés vagy lefokozás fegyelmi fenytés kiszabásáról szóló munkáltatói intézkedés jogerőre emelkedéséig.” szövegrésze nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/D. §, a 70/B. §, az 57. § (1) és (5) bekezdése, valamint az 54. § együttes értelmezésére irányuló indítványt visszautasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. XLIII. törvény 107. § (1) bekezdés második mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdése, valamint a 70/D. § sérelmével összefüggésben előterjesztett – indítványt visszautasítja.

6. Az Alkotmánybíróság a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény 117. § (1) bekezdés második mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 2. § (1) bekezdés sérelmével összefüggésben előterjesztett – alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1.1. Az első indítványozó eredeti indítványában – több más jogszabályi rendelkezés mellett – kérte a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 107. § (1) és (2) bekezdései alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. A támadott rendelkezéseket azért tartotta az Alkotmány 57. § (2) bekezdésébe ütközőnek, mert ártatlannak tekinthető személyekkel szemben rendelnek el pénzbeli szankciónak minősíthető intézkedéseket.

Az Alkotmánybíróság az indítványnak ezt a részét az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közléséről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; továbbiakban: Ügyrend) 28. § (2) bekezdése alapján elkülönítette és a jelen eljárásban bírálja el.

Az indítványozó a későbbiekben egyrészt pontosította, másrészt kiegészítette indítványát. A pontosítás arra irányult, hogy a Hszt. 107. § (1) bekezdésének azon szövegrészeit tartja alkotmányellenesnek, amelyek a távolléti díj csökkentésének lehetőségét, illetőleg az illetmény visszatartásának kötelezettségét írják elő arra az esetre, amikor a hivatásos állomány tagjával szemben valamely munkajogi vagy büntetőjogi szankció alkalmazására kerül sor. A kiegészítés pedig azt tartalmazta, hogy a támadott rendelkezés ellentétes a munkabér védelméről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1949. évi 32. ülészakán elfogadott 95. számú Egyezményrel, amelyet a 2000. évi LIV. törvény kihirdetett (a továbbiakban: Egyezmény). Az indítványozó szerint a Hszt. 107. § (1) bekezdésének általa kifogásolt szövegrésze sérti az Egyezmény által biztosított munkabér feletti szabad rendelkezés jogát, valamint a munkabérből való levonásokra megkövetelt feltételeket és megszabott korlátokat.

1.2. Egy másik indítványozó úgyszintén utólagos normakontroll-kérelmében indítványozta a Hszt. 107. § (1) bekezdését módosító, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2003. évi XLV. törvény 56. §-a alkotmányellenességének megállapítását és visszamenőleges hatályú megsemmisítését. Ez a módosítás iktatta be azt a rendelkezést, amely előírta a teljes illetmény visszatartását a szolgálati viszony megszüntetés vagy lefokozás fegyelmi fenytés kiszabásáról szóló munkáltatói intézkedés jogerőre emelkedéséig. Vagyis az indítványozó valójában a Hszt. 107. § (1) bekezdésének második mondatát támadja, amelyet az indítvány részletes indokolása is alátámaszt.

Az indítványozó öt alkotmányi rendelkezést hívott fel, amelyekbe szerinte az általa támadott szabályozás ütközik. Az Alkotmány 70/D. §-ában deklarált egészséghez való joggal összefüggésben a Vám- és Pénzügyőrség alkotmányellenes jogalkalmazását kifogásolja, mert a fenytés kiszabásakor a társadalombiztosítási jogviszony szüneteltetéséről is rendelkeznek. A munkához való joggal [Alkotmány 70/B. § (1) bekezdés] kapcsolatban azzal indokolja indítványát, hogy az állomány felfüggesztett tagja csak engedéllyel létesíthet munkavégzéssel járó egyéb jogviszonyt. Úgy véli, súlyos ellentmondás lenne, ha az ellenőrző hatóság kényszerítené dolgozóját az általa üldözött tevékenység folytatására. Az emberi méltósághoz való jog [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] sérelmét abban látja, hogy az illetmény-visszatartásról szóló rendelkezés nem pusztán a megélhetésétől fosztja meg az érintettet, hanem a megélhetés biztosításának összes lehetséges alternatívájától is. Az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdésében foglalt bírósághoz, illetőleg jogorvoslathoz való joggal összefüggésben azzal érvel, hogy a sérelmet az érintettek oldaláról

a joggyakorlás bizonytalansága, az eljáró szervek tekintetében pedig az egységes gyakorlat hiánya okozza.

Az indítványozó utólagos normakontroll-kérelmén túlmenően kérte a felhívott alkotmányi rendelkezések együttes értelmezését is annak érdekében, hogy az alapjogi korlátozás szükségessége és arányossága megállapítható legyen.

1.3. A harmadik ügyben – igazolt jogi képviselő útján – alkotmányjogi panasz érkezett az Alkotmánybírósághoz, amely a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény (a továbbiakban: Hjt.) 117. § (1) bekezdés második mondata alkotmányellenességének megállapítására, a rendelkezés megsemmisítésére és konkrét ügyben az alkalmazhatóság kizárásának elrendelésére irányult.

Az alkotmányellenesség megalapozottsága alátámasztására felsorolásszerűen hivatkozott az Alkotmány több rendelkezésére [2. § (1) bekezdés, 54. § (1) bekezdés, 57. § (2) bekezdés, 70/A. § (1) bekezdés, 70/B. § (1) és (2) bekezdései, 70/E. § (1) bekezdés].

Részletező indoklásában állította, hogy jogbizonytalanságot okoz az érintett rendelkezésen belül a „távolléti díj” és a „teljes illetmény” fogalmi ellentéte. További jogbizonytalanságot lát a Hjt. 117. (1) bekezdése és (2) bekezdése szövegezésének összevetésében, mert nem világos, hogy a visszafizetési kötelezettség az illetményre is kiterjed-e. Alkotmányi hivatkozás nélkül leírja továbbá a támadott rendelkezés alkalmazásából fakadó hátrányokat, a katoná és családja megélhetését kockáztató tényleges következményeket. A hátrányos megkülönböztetéssel összefüggésben sérelmezi a különbségtételt a beosztásukból felfüggesztett katonák között a miatt, hogy egy részüktől csak a távolléti díj felét, míg más részüktől a teljes illetményt vonják el. Azt is diszkriminatívnak tartja, hogy más-más időpontban éri szankció a katonát attól függően, hogy az eljárásban melyik fokon eljáró szerv hoz elmarasztaló döntést. Úgyszintén hátrányos megkülönböztetésnek véli a támadott rendelkezéssel összefüggésben azt is, hogy a csekélyebb súlyú jogellenes cselekmény elkövetése kapcsán súlyosabb joghátrány alkalmazását teszi lehetővé, mint fordítva.

Az indítvány további – még részletezőbb – indoklásában a fentiekhez kapcsolódóan az alábbi releváns elemek találhatóak még. A jogbiztonság sérelme körében pontosítja, hogy a rendelkezés szövegezése ellentmondásos, vagyis nem felel meg a normavilágosság követelményének. Az ártatlanság vélelmének sérelmét abban konkretizálja, hogy a szankciót (a teljes illetmény visszatartását) a bírói ítélet, illetve a fegyelmi határozat jogerőre emelkedését megelőzően érvényesíteni lehet. Az emberi méltósághoz, a munkához és a szociális biztonsághoz való jog sérelmét azért látja megvalósulni, mert a támadott rendelkezés megfosztja a katonát a törvényes úton történő jövedelemszerzés lehetőségétől, a jövedelem-visszatartás időszaka kiszámíthatatlan, miközben semmiféle jövedelempótló szociális támogatásra sem számíthat.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény módosításáról szóló 2009. évi CXLI. törvény 76. § (6) bekezdése részlegesen módosította a Hszt. vizsgált rendelkezését, de ez a módosítás nem érintette az indítványban felvetett alkotmányossági kérdést. Az Alkotmánybíróság – kialakult gyakorlatának megfelelően – az indítvány elbírálásakor hatályos jogszabályszoveget vizsgált.

3. Az Alkotmánybíróság a folyamatban levő ügyeket – azok tárgyi összefüggésére tekintettel – az Ügyrend 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

4. Az Alkotmánybíróság eljárása során – álláspontjuk megismerése céljából – megkereste a Magyar Köztársaság igazságügyi és rendészeti miniszterét, valamint pénzügyminiszterét.

II.

1. Az Alkotmány indítványozók által felhívott rendelkezései:

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

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

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

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

[...]

(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.”

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

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

„70/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.”

„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.”

2.1. A Hszt. támadott szövegrésszel érintett, az indítványok benyújtásakor hatályos rendelkezése:

107. § „(1) A hivatásos állomány beosztásából felfüggesztett, előzetes letartóztatásban, illetve lakhelyelhagyási tilalom alatt lévő, vagy ideiglenes kényszergyógykezelés alatt álló, továbbá a szabadságvesztés-büntetését katonai fogházban töltő tagjának távolléti díj jár, amelyet a munkáltatói jogkört gyakorló előljáró legfeljebb 50%-kal csökkenthet. A teljes illetményt vissza kell tartani a szolgálati viszony megszüntetés vagy lefokozás fegyelmi fenytés kiszabásáról szóló munkáltatói intézkedés jogerőre emelkedéséig.”

2.2. A Hszt. támadott szövegrésszel érintett hatályos rendelkezése:

„107. § (1) A hivatásos állomány beosztásából felfüggesztett, előzetes letartóztatásban, illetve lakhelyelhagyási tilalom alatt lévő, vagy ideiglenes kényszergyógykezelés alatt álló, továbbá a szabadságvesztés-büntetését katonai fogházban töltő tagjának távolléti díj jár, amelyet a munkáltatói jogkört gyakorló előljáró legfeljebb 50%-kal csökkenthet. A teljes illetményt vissza kell tartani a szolgálati viszony megszüntetés vagy lefokozás fegyelmi fenytés kiszabásáról szóló munkáltatói intézkedés végrehajtásáig.”

3. A Hjt. támadott szövegrésszel érintett, az alkotmányjogi panasz alapügyében irányadó, 2008. október 14. napjától 2009. január 30. napjáig hatályban volt rendelkezése:

„117. § (1) Az állomány beosztásából felfüggesztett, előzetes fogvatartásban (házi őrizetben) lévő vagy ideiglenes kényszergyógykezelés alatt álló, továbbá a szabadságvesztés büntetését katonai fogdában töltő tagjának távolléti díj jár, amelynek legfeljebb 50%-át a munkáltatói jogkört gyakorló előljáró visszatarthatja. A teljes illetményt vissza kell tartani a közügyektől eltiltást, a szolgálati viszony megszüntetését vagy a lefokozást kimondó bírói ítélet kihirdetésétől, illetve fegyelmi határozat kézbesítésétől azok jogerőre emelkedéséig. Az állomány jogellenesen távollévő vagy eltűnt tagja – a távollét időtartamára – illetményre nem jogosult.”

III.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az érdemi elbírálás alapjául szolgáló törvényi feltételek meglétét vizsgálta.

1. Az indítványozói jogosultság vizsgálata.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 20. §-a szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Ha az Alkotmánybíróság az indítványozói jogosultság hiányát állapítja meg, az indítványt visszautasítja.

1.1. Az egyik indítványozó nemcsak hivatkozott az Egyezményre, hanem kifejezetten kérte annak megállapítását, hogy a Hszt. támadott rendelkezése az Egyezményben biztosított jogokkal ellentétes.

Az Alkotmánybíróság jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.)

1. § c) pontja alapján rendelkezik hatáskörrel, a 21. § (3) bekezdése értelmében azonban az erre irányuló eljárást csak meghatározott szervek, illetve személyek kezdeményezhetik. Mivel az indítványozó nem tartozik az indítványozásra jogosultak körébe, az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben az Ügyrend 29. § c) pontja alapján visszautasította.

1.2. Egy másik indítványozó kérte alkotmányi rendelkezések együttes értelmezését.

Az Abtv. 1. § g) pontja alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik az Alkotmány rendelkezéseinek az értelmezése, azonban a 21. § (6) bekezdése szerint az Alkotmány értelmezésére irányuló eljárást csak meghatározott szervek, illetve személyek kezdeményezhetik. Mivel az indítványozó nem tartozik ebbe a körbe, az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben az Ügyrend 29. § c) pontja alapján ugyancsak visszautasította.

2. Az indítványra, valamint az alkotmányjogi panaszra előírt tartalmi, illetőleg formai megfelelés vizsgálat.

2.1. Az Abtv. 22. § (2) bekezdése előírja, hogy az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Ha tartalmi hiányosság miatt az indítvány érdemben nem bírálható el, azt az Alkotmánybíróság visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata során kialakította a minimális tartalmi és formai kritériumokat, amelyeknek – az Abtv. 22. § (2) bekezdésére figyelemmel – az indítványnak meg kell felelnie. Érdemi alkotmányossági vizsgálat elvégzésének feltétele, hogy az indítvány, illetve az alkotmányjogi panasz tartalmazza a támadott jogszabály pontos megnevezését, és az Alkotmány megfelelő rendelkezésének megjelölése mellett a benyújtás alapjául szolgáló okot, valamint az Alkotmánybíróság döntésére vonatkozó határozott kérelmet. Nem elegendő továbbá az Alkotmány, illetve a támadott jogszabály egyes rendelkezéseire hivatkozni, meg kell indokolni, hogy a megsemmisíteni

kért jogszabály miatt 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.].

A fent hivatkozottak folytán az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy érdemben nem bírálható el az Alkotmány 70/D. §-ában deklarált egészséghez való joggal összefüggésben a Vám- és Pénzügyőrség jogalkalmazását kifogásoló, valamint az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdésében foglalt bíróságához, illetőleg jogorvoslat-hoz való joggal összefüggésben a joggyakorlás bizonytalanságát, az egységes gyakorlat hiányát kifogásoló indítvány a Hszt. 107. § (1) bekezdés második mondatára vonatkozóan. Az Alkotmánybíróság ebből következően az indítványt e tekintetben az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

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

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt törvényi feltételeket együttesen kell értelmezni, és figyelembe venni. [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361–362.; 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 309.]

Az indítványozó a jelen ügyben a rendes jogorvoslati lehetőségét kimerítette. Az alkotmányjogi panasz a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül érkezett az Alkotmánybíróságra. Ennek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az alkotmányjogi panasz formai követelményeinek megfelelő.

Az Alkotmánybíróság ezek után az alkotmányjogi panasz tartalmi feltételeinek meglétét vizsgálta azzal összefüggésben, hogy az indítványozó a Hjt. 117. § (1) bekezdés második mondatával összefüggésben több más alkotmányi rendelkezés mellett az Alkotmány 2. § (1) bekezdése körében a normavilágosság sérelmére is hivatkozott. Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint a jogállamiság részét képező jogbiztonság követelménye, s ezen belül különösen a normavilágosság nem minősül az állampolgár Alkotmányban biztosított jogának. (676/D/2004. AB határozat, ABH 2007, 1652, 1655–1656.) Ennek megfelelően az alkotmányjogi panasz-eljárásban az ilyen sérelem érdemi vizsgálatának nincs helye. A jelen ügyben az alkotmányjogi panaszt ebben a részében az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

3. A *res iudicata* vizsgálata.

Az Alkotmánybíróság további előkérdésként vizsgálta, hogy az indítványok tárgya nem minősül-e ítélt dolognak. Az Ügyrend 31. § c) pontja értelmében ítélt dolog címén az

eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértés megállapítását. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor *res iudicata*, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő. (1620/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.) Ha viszont az újabb indítványt más okra, illetve más alkotmányossági összefüggésre alapítják, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány alapján érdemben vizsgálódik. [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.; 17/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 131, 133.; 5/2002. (II. 22.) AB határozat, ABH 2002, 78, 81.; 37/2004. (X. 15.) AB határozat, ABH 2004, 908, 911.]

A 401/B/2004. AB határozattal (ABH 2004, 1842.) az Alkotmánybíróság már elbíralt egy, a Hszt. 107. § (1) bekezdés második mondata alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt. A hivatkozott ügyben az indítványozó a támadott rendelkezés alkotmányellenességét a visszamenőleges hatály tilalmára alapította, vagyis az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét állította.

A hivatkozott ügyben előterjesztett és a jelen eljárásban érkezett indítványi kérelmeket összevetve, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványok tárgya nem minősül ítélt dolognak, ezért a jelen ügyben – a III/1–2. pontokban részletezett kivételekkel – érdemi elbírálásnak van helye.

IV.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az indítványokban foglaltakra tekintettel az Alkotmánybíróság vizsgálata a két törvény tartalmilag azonos rendelkezéseire [Hszt. 107. § (1) bekezdés szövegrésze, illetve Hjt. 117. § (1) bekezdés második mondata] terjedt ki az ártatlanság vélelmével, a munkához és a szociális biztonsághoz való joggal, továbbá az emberi méltósághoz való joggal, valamint a diszkrimináció tilalmával összefüggésben. Az Alkotmánybíróság tételesen azt vizsgálta, hogy a szolgálati jogviszonyban álló személlyel szemben alkalmazott valamely szankció jogerőre emelkedéséig (az intézkedés végrehajtásáig) alkotmányos-e részben vagy egészben visszatartani az illetményt (távolléti díjat).

Az illetmény visszatartása tipikusan fegyelmi felelősségre vonáshoz kapcsolódó ideiglenes intézkedésnek minősül. Az ilyen intézkedés alkalmazásának szükségességét a közzsférában foglalkoztatottak sajátos jogviszonya indokolja: ha az érintett jogviszonyából fakadó kötelezettségét vétkesen megszegi, vele szemben fegyelmi eljárás lefolytatásának van helye. A fegyelmi eljárás alá vont személy

állásából felfüggeszthető, ha jelenléte az eljárás eredményességét veszélyezteti. A felfüggesztés idejére jár ugyan illetmény, de annak legfeljebb 50%-a a felfüggesztés megszűntetéséig visszatartható. Az indítványok részben már ezt is támadják, ugyanakkor meghatározóan a jogviszony megszűnését eredményező, de jogerőre még nem emelkedett fegyelmi büntetés miatti teljes illetmény-visszatartást kifogásolják.

A Hszt. és a Hjt. a fegyelmi felelősség körében rögzíti a fenytéseket, amelyek közül a két legsúlyosabb a szolgálati viszony megszüntetése és a lefokozás, amely ugyancsak a szolgálati viszony megszüntetését vonja maga után. A vizsgálattal érintett törvények tartalmazzák a fegyelmi ügyben hozott határozat elleni jogorvoslati rendre vonatkozó előírásokat. Ezek kiterjednek a panaszjogra, valamint a bírósághoz fordulás jogára, továbbá a jogerő és a végrehajthatóság feltételeire.

Az Alkotmánybíróság az indítványokkal érintett rendelkezések jogszabályi környezetére és az ügyben precedensnek minősülő határozataira tekintettel folytatta le vizsgálatát.

2. Az Alkotmánybíróság ezt megelőzően már többször vizsgált olyan szolgálati viszonyt, illetve fegyelmi büntetéssel kapcsolatos szabályozást, amelyekben hasonló kérdésekben kellett állás foglalnia.

A fegyveres erők és a fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 1971. évi 10. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Ftvr.) felülvizsgálata során a jelen ügyre is irányadó megállapításokat tett: „[a]z Ftvr. 40. §-ának a szolgálati beosztásból való felfüggesztésre és az illetményhányad visszatartására lehetőséget adó rendelkezései – az Alkotmánybíróság felfogása szerint – nem hozhatók tartalmi összefüggésbe az Alkotmánynak az ártatlanság véelmét deklaráló 57. § (2) bekezdésével. A legfeljebb három havi felfüggesztés és ezen időre terjedően legfeljebb ötven százalékos illetménycsökkentés lehetősége sem nem helyettesíti, sem nem előlegezi meg a bírósági vagy a súlyos fegyelemsértési ügyben hozható előljárói határozatot. A felfüggesztés – és az ehhez kapcsolható illetményvisszatartás – ideiglenes óvintézkedés. Meghozatalának feltétele, hogy a szolgálati helytől való távoltartást a cselekmény súlya és jellege indokoltá tegye. Hasonló – vagy még szigorúbb – felfüggesztési és illetményvisszatartási megoldásokat tartalmaznak az 1992. évben vagy azt követően kiadott, a munkaviszonyokra vonatkozó törvények is. [...] az Ftvr. 40. § (1)–(2) bekezdésében foglalt előírások sem prejudikálják az eljárás alá vont hivatásos állományú tag bűnösségét vagy súlyos fegyelemsértésben való elmarasztalását.” (183/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 598, 602.)

Az idézett határozat utalásának megfelelően a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvénynek (a továbbiakban: Ktv.) a fegyelmi és kártérítési felelősség szabályait megállapító IV. fejezete, valamint az ügyészség szolgálati viszonyáról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvénynek a fegyelmi felelősségről rendelkező

X. fejezete nemcsak a felfüggesztés és meghatározott illetményhányad visszatartásának jogintézményét szabályozza, hanem – a két vizsgált rendelkezéssel egyezően – a kiszabott fegyelmi büntetés jogerőre emelkedéséig a teljes illetmény visszatartásának lehetőségét is megteremti.

A Ktv. azonos tartalmú szabályozásának vizsgálata során az Alkotmánybíróság leszögezte: „[a] fegyelmi eljárás alatt illetőleg jogerőre emelkedéséig állásából felfüggesztett köztisztviselő nem végez munkát, így az Alkotmány 70/B. §-a rá közvetlenül nem alkalmazható. Amennyiben a fegyelmi eljárás során a köztisztviselő felfüggesztésre kerül, illetményének legalább 50%-át a fegyelmi határozat meghozataláig megkapja. További illetménye a fegyelmi határozat jogerőre emelkedéséig – kereset benyújtása esetén a jogerős bírósági döntésig – visszatartható. A köztisztviselő nem köteles a fegyelmi határozat ellen benyújtott keresetétől a bíróság jogerős döntéséig tartó függő jogi helyzet fenntartására. Amennyiben a köztisztviselő ezen időszak alatt megszünteti közszolgálati jogviszonyát, a fegyelmi határozat ugyan azonnal végrehajthatóvá válik, ez azonban nem befolyásolja a fegyelmi határozat ellen benyújtott kereset elbírását. A Ktv. ezen szabályai tehát nem rekesztik ki a fegyelmi felelősségre vont köztisztviselőt a munkavállalás lehetőségéből és nem kényszerítik a jogérvényesítésről való lemondásra sem.

Az Alkotmány 57. § (2) bekezdésében rögzített ártatlanság véelme nem akadályozza az eljárás során közbeeső intézkedések megtételének.” (941/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 548, 549–550.)

A Hszt. és a Hjt. indítványokkal támadott rendelkezéseire az idézett megállapítások maradéktalanul irányadóak, vagyis: sem a felfüggesztés időtartama alatt esetlegesen alkalmazott részleges illetmény-visszatartás, sem pedig a fegyelmi büntetés kiszabását követően kötelezően érvényesített teljes illetmény-visszatartás nem eredményezi az ártatlanság véelmének sérelmét, nem korlátozza alkotmányellenesen a munkához való jogot, illetve nem áll alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben a szociális biztonsággal.

Az emberi méltósághoz való jog részben a fentiekben kifejtettek miatt, részben pedig a törvények egyéb garanciális rendelkezései miatt sem sérül. Ennek körében kiemelendő, hogy a fegyelmi alapeljárás egésze, továbbá a jogorvoslati eljárások is törvényi szinten kimerítően rögzítettek. A szabályozás magában foglalja az eljárás jogszerűségét és megalapozottságát biztosító belső felülvizsgálatot, a bírói jogorvoslatot, a védekezés és a jogi képviselő igénybevitelének lehetőségét. A szolgálati jogviszonyban álló, fegyelmi eljárással, illetve fegyelmi büntetés kiszabásával érintett foglalkoztatott nem köteles a függő jogi helyzet fenntartására; jogviszonyát megszüntetheti anélkül, hogy a vele szemben alkalmazott szankciók elleni jogérvényesítésről le kellene mondania. Az érintett ebből fakadóan nem kerülhet kiszolgáltatott helyzetbe.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az ártatlanság véelmére, a munkához való jogra, a szociális biztonságra, valamint az emberi méltósághoz való jogra alapított indítványokat elutasította.

3. Az alkotmányjogi panaszos a Hjt. érintett rendelkezését három összefüggésben is diszkriminatívnak tartotta, vagyis az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés sérelmét állította.

Az Alkotmánybíróság ezt a rendelkezést a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményeként értelmezi, amelynek lényege, hogy a rendelkezés szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltja ugyan a hátrányos megkülönböztetést, a tilalom mégis kiterjed az egész jogrendszerre. Ha a megkülönböztetés nem az emberi vagy az alapvető állampolgári jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között. Hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha a szabályozás lényegi eleme tekintetében nem azonos az alanyok elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint, ha az adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik valamely csoportra, ez a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek kellő súlyú alkotmányos indoka van. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140.] Az Alkotmánybíróság számos határozatában rámutatott arra, hogy „[a] diszkrimináció alkotmányos tilalma csak a szabályozás szempontjából egy csoportba tartozókra vonatkozik. A diszkrimináció vizsgálatának ennek megfelelően csak az egy csoportba tartozók közötti különbségtétel vizsgálata a tárgya.” [1009/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 479, 480.]

3.1. Az indítványozó szerint a Hjt. rendelkezése alkotmányellenesen különbséget tesz a beosztásukból felfüggesztett katonák között a miatt, hogy egy részüktől csak a távolléti díj felét, míg más részüktől a teljes illetményt vonják el. Az Alkotmánybíróság ezen állítással kapcsolatban arra mutat rá, hogy a kifogásolt megkülönböztetés két egymástól alapvetően eltérő helyzeten alapul. A távolléti díj részleges megvonását azzal a beosztásából felfüggesztett katonával szemben lehet érvényesíteni, aki ellen fegyelmi eljárás folyik anélkül, hogy vele szemben fegyelmi büntetés kiszabására sor került volna. A teljes illetmény visszatartása ellenben csak azokkal szemben alkalmazandó, akiket a jogviszony megszűnését eredményező fegyelmi büntetéssel sújtottak. Vagyis a két személycsoport eltérő jogi helyzete a diszkriminációt önmagában kizárja.

3.2. Azt is diszkriminatívnak tartja az indítványozó, hogy más-más időpontban éri szankció a katonát attól függően, hogy az eljárásban melyik fokon eljáró szerv hoz elmarasztaló döntést. Amint arra már utalt az Alkotmánybíróság, a fegyelmi eljárás éppen azért több fokozatú, hogy a fegyelmi vétséget elkövetővel szemben csak megalapozott döntés születne. A strukturált eljárási rend időigényes és esetről-esetre eltérő lefolyású, a szankció jellege és mér-

téke akár egy eljáráson belül is változhat. Ebből következően az elmarasztaló döntés, vagyis a vizsgált rendelkezés szempontjából releváns fegyelmi büntetés kiszabása értelemszerűen az eljárás más-más szakaszában történhet. Ez olyan szükségképpen körülménynek minősül, amely a fegyelmi eljárás alá vont személyek körében alkotmányellenes megkülönböztetésre nem vezet.

3.3. Úgyszintén hátrányos megkülönböztetésnek véli az indítványozó a Hjt. támadott rendelkezésével összefüggésben azt is, hogy a csekélyebb súlyú jogellenes cselekmény elkövetése kapcsán súlyosabb joghátrány alkalmazását teszi lehetővé, mint fordítva. Az Alkotmánybíróság az Indokolás IV/1. pontjában részletesen kifejtette, hogy az illetmény-visszatartás ideiglenes intézkedés, amelynek sajátos funkciója a fegyelmi eljárás révén megváltozott jogi helyzet egyensúlyban tartása. Az intézkedés alapjául kétségkívül valamilyen jogsértés szolgál, de az intézkedés súlyát (az illetmény részleges vagy teljes visszatartása) nem önmagában a jogsértés foka, hanem a jogsértés miatt kiszabott szankció határozza meg. Ha ez a szankció (fegyelmi büntetés) a jogviszony megszűnését eredményezi, a teljes illetmény visszatartásának van helye, ha nem jár a jogviszony megszűnésével, az ideiglenes intézkedés enyhébb alakzata alkalmazandó. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapította, hogy a Hjt. 117. § (1) bekezdés második mondata ebben az összefüggésben sem alkotmányellenes.

3.4. Az előző pontokban kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság a diszkrimináció tilalmára alapított, a Hjt. 117. § (1) bekezdés második mondatával szemben benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasította.

Mivel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította, az alkalmazási tilalomról nem kellett rendelkeznie.

Budapest, 2011. december 20.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon 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.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

129/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 az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 164/A. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az emberen végzett orvostudományi kutatásokról szóló 23/2002. (V. 9.) EüM rendelet 20/Q. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 164/A. § (1) bekezdés második mondatának, valamint az emberen végzett orvostudományi kutatásokról szóló 23/2002. (V. 9.) EüM rendelet (a továbbiakban: EüMr.) 20/Q. §-ának megsemmisítését kérte.

Az indítványozó álláspontja szerint az Eütv. 164/A. § (1) bekezdésének második mondata túl széles felhatalmazást ad a miniszternek a beavatkozással nem járó emberen végzett orvosi vizsgálatok esetén az adatkezelésre. Az EüMr. 20/Q. §-a pedig retrospektív vizsgálat esetén (beavatkozással nem járó vizsgálat egy típusa) tájékoztatás és beleegyezés nélkül teszi lehetővé egészségügyi adatok felhasználását. Ezzel az EüMr. túlerjeszkedett a törvényi felhatalmazáson, valamint az adatvédelemmel kapcsolatos magasabb szintű jogszabályokkal is ellentétesen szabályozott. Így a rendelkezés sérti az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Eüavt.) 12. §-át, amely szerint az érintett beleegyezését vélelmezni lehet az adatkezelésre, ha önként fordul az ellátóhoz. Ez azonban miután kizárólag a saját gyógykezelés céljából történő adatkezelésre vonatkozik, az indítványozó szerint nem terjed ki azokra az esetekre, amiket az EüMr. 20/Q. § szabályoz. Úgyszintén nem sorolja fel a retrospektív vizsgálatokat az Eüavt. 16. §-a, amely az egészségügyi adatok kötelező, kutatási célú felhasználásának eseteit szabályozza. Az indítványozó hivatkozott továbbá a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 6. § (4) bekezdésére is, amely a tájékoztatási folyamat egyszerűsítésére ad lehetőséget kutatási célú felhasználás esetén.

Mindezek miatt az indítványozó szerint sérül az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 37. § (3) bekezdése, valamint 59. § (1) bekezdése.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

„37. § (3) A Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet ad ki, amely törvénnyel és kormányrendelettel nem lehet ellentétes.”

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

2. Az Avtv. indítvány által hivatkozott rendelkezése:

„6. § (4) A tájékoztatás – különösen statisztikai vagy tudományos (ideértve a történelmi kutatásokat is) célú adatkezelés esetén – megtörténhet az adatgyűjtés tényének, az érintettek körének, az adatgyűjtés céljának, az adatkezelés időtartamának és az adatok megismerhetőségének mindenki számára hozzáférhető módon történő nyilvánosságra hozatalával, ha az egyénre szóló tájékoztatás lehetetlen vagy aránytalan költséggel járna.”

3. Az Eüavt. indítványban hivatkozott rendelkezései:

„12. § (1) Az egészségügyi és a személyazonosító adatoknak az érintett részéről történő szolgáltatása – az egészségügyi ellátás igénybevételéhez kötelezően előírt személyazonosító adatok és a 13. §-ban foglaltak kivételével – önkéntes.

(2) Abban az esetben, ha az érintett önként fordul az egészségügyi ellátóhálózathoz, a gyógykezeléssel összefüggő egészségügyi és személyazonosító adatainak kezelésére szolgáló hozzájárulását – ellenkező nyilatkozat hiányában – megadottnak kell tekinteni, és erről az érintett (törvényes képviselőjét) tájékoztatni kell.

(3) Sürgős szükség, valamint az érintett belátási képességének hiánya esetén az önkéntességet vélelmezni kell.”

„16. § (1) Amennyiben az érintett újszülött vagy csecsemő a Betegségek Nemzetközi Osztályozása szerinti valamely veleszületett rendellenességben szenved (Q00-Q99), a 4. § (1) bekezdés *b)–c)* pontjai és a (2) bekezdés *b)* pontja szerinti célból a kezelést végző orvos az érintett személyazonosító és egészségügyi adatait, valamint törvényes képviselője nevét és lakcímét továbbítja a külön jogszabály szerint vezetett Veleszületett Rendellenességek Országos Nyilvántartása részére.

(2) Amennyiben a magzatnál olyan elváltozást észlelnek, amely veleszületett rendellenességet eredményezhet, az (1) bekezdés szerint kell eljárni azzal, hogy az érintett személyazonosító adatait a várandós nő adatait kell érteni.

(3) A Veleszületett Rendellenességek Országos Nyilvántartását vezető szerv az (1) bekezdés szerint hozzá beérkezett adatok alapján a veleszületett fejlődési rendellenességek okainak feltárása céljából, azok megelőzése érdekében elkészített kérdőívet megküldi a gondozást végző területi védőnő számára, aki azt a törvényes képviselő önkéntes tájékoztatása alapján kitölti, és visszaküldi a Veleszületett Rendellenességek Országos Nyilvántartása részére.

(4) Spontán vagy indukált magzati halálozás, illetve halvaszületés esetén a (3) bekezdés szerinti kérdőívet a kezelőorvos tölti ki.

(5) A 4. § (1) bekezdés *b)–c)* pontjai és a 4. § (2) bekezdés *b)* pontja szerinti célból daganatos eredetű betegség észlelése esetén a betegellátó továbbítja az érintett egészségügyi és személyazonosító adatait a külön jogszabály szerint vezetett Nemzeti Rákregiszternek.

(6) Az egészségbiztosítási szerv – a 4. § (1) bekezdés *c)–d)* pontjai és a 4. § (2) bekezdés *b)* pontja szerinti célból – az egyes daganatos betegségekkel kapcsolatos epidemiológiai és népegészségügyi, valamint ellátásmegfelelőségi vizsgálatok tervezése, értékelése érdekében a feladat ellátásához szükséges mértékben és ideig kezelheti az érintett egészségügyi és személyazonosító adatait, és azokat továbbítja az (5) és (7) bekezdés szerinti, daganatos eredetű megbetegedéseket nyilvántartó regiszterek részére.

(7) A 4. § (1) bekezdés *b)–c)* pontjai és a 4. § (2) bekezdés *b)* pontja szerinti célból, a gyermekek daganatos eredetű megbetegedéseinek nyilvántartása érdekében a külön jogszabály szerint vezetett, az érintett egészségügyi és személyazonosító adatait tartalmazó Gyermekekönkológiai Regiszter működik.

(8) A 4. § (1) bekezdés *b)–c)* pontjai és a 4. § (2) bekezdés *b)* pontja szerinti célból a Központi Statisztikai Hivatal az elhunytak személyazonosításra alkalmas halálozási adatait a külön törvény szerint meghatározott adattartalommal az adatok teljessége és összefüggése ellenőrzésének befejezését követő 5 napon belül továbbítja az (5) és a (7) bekezdés szerinti, daganatos eredetű megbetegedéseket nyilvántartó regiszterek részére. Az (5)–(7) bekezdés szerinti regiszterek az adatfeldolgozás befejezésétől számított 8 napon belül a regiszterekben nem nyilvántartott, illetve az adatfeldolgozás során nyilvántartásba nem vett elhunytak adatait kötelesek megsemmisíteni.”

4. Az Eütv. indítvánnyal támadott, az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezése:

„164/A. § (1) A külön jogszabály szerinti beavatkozással nem járó vizsgálat a 157. és 158. §, a 159. § (2) bekezdése, a 161. § (1) és (2) bekezdése, a 162. és 163. §, továbbá a 164. § (1) bekezdése és a külön jogszabály rendelkezései alapján végezhető. Utólagos, beavatkozással nem járó (retrospektív) vizsgálat esetén a kutatási alany tájékoztatására és a vizsgálatba való beleegyezésére vonatkozóan az egészségügyért felelős miniszter eltérő szabályokat határozhat meg.”

5. Az Eütv. indítvánnyal támadott hatályos rendelkezése:

„164/A. § (1) A külön jogszabály szerinti beavatkozással nem járó vizsgálat a 157. és 158. §, a 159. § (2) bekezdése, a 161. § (1) és (2) bekezdése, a 162. és 163. §, továbbá a 164. § (1) bekezdése és az ETT engedélye alapján végezhető. Utólagos, beavatkozással nem járó (retrospektív) vizsgálat esetén a kutatási alany tájékoztatására és a vizsgálatba való beleegyezésére vonatkozóan az egészségügyért felelős miniszter eltérő szabályokat határozhat meg.”

6. Az EüMr. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„20/Q. § Retrospektív vizsgálat esetében a 20/E. § (1) bekezdésének *c)–d)* pontját és (5) bekezdésének *c)* pontját, a 20/G. § (2) bekezdésének *b)* pontját, a 20/H. §-t, a 20/I. § *b)–d)* pontját, a 20/J. § (1) bekezdésének második mondatát, (2) bekezdésének *a)–c)* pontját, továbbá (3) bekezdését nem kell alkalmazni.”

III.

Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

1. Az indítványozó azon az alapon támadta az Eütv. 164/A. § (1) bekezdésének második mondatát, hogy az a retrospektív vizsgálatok tekintetében túl széles felhatalmazást ad a miniszternek a jogalkotásra.

1.1. Az Eütv. 164/A. §-a a beavatkozással nem járó vizsgálatok folytatására vonatkozó törvényi feltételeket határozza meg. Eszerint – utaló szabály segítségével – megjelöli, hogy az emberen végzett orvostudományi kutatásokra vonatkozó általános szabályok közül melyeket kell alkalmazni beavatkozással nem járó vizsgálat esetén. Ez – lényegében a legfontosabb garanciális szabályok megtartása mellett – a főszabálytól való eltérésre ad lehetőséget.

A beavatkozással nem járó vizsgálatok fogalmát egy külön jogszabály, nevezetesen az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény 1. § 8. pontja határozza meg. Eszerint a beavatkozással nem járó vizsgálat olyan, klinikai vizsgálatnak nem minősülő vizsgálat, „amelyben

a) a forgalomba hozatalra engedélyezett gyógyszer rendelkezése nem a vizsgálat céljából történik,

b) a gyógyszert a klinikai gyakorlatban szokásos módon, a forgalomba hozatali engedély feltételeinek megfelelően rendelik,

c) a betegnek egy adott kezelési stratégiába való bevonását nem határozzák meg előzetesen egy vizsgálati tervben, hanem a gyógyszert az aktuális klinikai gyakorlatnak megfelelő módon rendelik és annak rendelkezése világosan elválik a betegnek a vizsgálatba való bevonására vonatkozó döntéstől,

d) a betegen a szokásos klinikai gyakorlaton túlmenően kiegészítő diagnosztikai vagy monitoring eljárást nem alkalmaznak, és

e) az összegyűjtött adatok elemzésére kizárólag epidemiológiai módszereket alkalmaznak”.

A beavatkozással nem járó vizsgálatok egyes típusait illetően az EüMr. 20/C. §-a példálózó felsorolást ad, eszerint beavatkozással nem járó vizsgálatnak minősül a retrospektív eset-kontroll vizsgálat is. Ennek közelebbi meghatározását a jogszabály nem tartalmazza, azonban a kifejezés köznapri jelentéséből, valamint a szakmai irányelvekből kitűnik, hogy az ilyen típusú vizsgálat a már rendelkezésre álló (eredetileg nem, vagy nem feltétlenül kutatási céllal felvett) egészségügyi adatok feldolgozásával történik.

Az Eütv. 164/A. § (1) bekezdés második mondata tehát a beavatkozással nem járó vizsgálatok közül az utólagos beavatkozással nem járó (retrospektív) vizsgálatok tekintetében ad felhatalmazást a miniszternek arra, hogy a kutatási alany tájékoztatására és vizsgálatba történő bevonására eltérő szabályokat határozzon meg.

Az indítványozó szerint ez a felhatalmazás az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti.

1.2. A miniszter jogalkotási hatásköréről az Alkotmány 37. § (3) bekezdése rendelkezik, miszerint a Kormány tagjai kizárólag felhatalmazás alapján adhatnak ki rendeletet. „A jogalkotási felhatalmazás és a delegált jogalkotási hatáskör alapján kiadott jogszabályok alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmánybíróság számos határozatában rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata a jogállam alkotmányi elve alapján értelmezi az Országgyűlés és a Kormány tevékenységének, a közhatalom gyakorlásának korlátait és kereteit, a hatalommegosztást. A közhatalom gyakorlásába tartozik a jogalkotás is. [66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 403.; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 233.]” [15/2008. (II. 28.) AB határozat, ABH 2008, 1324, 1331.; 41/2008. (IV. 17.) AB határozat, ABH 2008, 405, 413.; 132/2008. (XI. 6.) AB határozat, ABH 2008, 1080, 1089.]

A 6/1999. (IV. 21.) AB határozat szerint: „[a] jogállamiság elvéből folyó egyik alapvető követelmény, a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye, hogy »a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket« [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.]. Ez a követelmény magában foglalja azt is, ha törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott, jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is.” [ABH 1999, 90, 94.; hivatkozik még rá: 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 353–354.; 21/2006. (V. 31.) AB határozat, ABH 2006, 333, 337., 15/2008. (II. 28.) AB határozat, ABH 2008, 1324.]

A 15/2008. (II. 28.) AB határozat szerint azáltal, hogy a törvényhozó „általános jellegű felhatalmazást adott”, „beazonosíthatatlan mind a felhatalmazás jogosultja, de a szabályozási tárgykörök is”, ami az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét eredményezi. (ABH 2008, 1324, 1331–1332.)

A 41/2008. (IV. 17.) AB határozat kifejtette továbbá, hogy a felhatalmazó rendelkezés alkotmányellenességét eredményezi, ha a felhatalmazás alapján eshetőleges és kizárólag a miniszter mérlegelésén múlik, hogy mely – a konkrét felhatalmazáson túlmenő – tárgykörök tekintetében szabályoz. „Ez a felhatalmazási rendelkezés jogbizonytalanságot eredményez egy közhatalmi jogosítvány, vagyis a (delegáción alapuló) jogalkotási hatáskör kereteit illetően, ugyanis nem érvényesül az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó azon követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek tevékenységüket a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtsek ki. A jogalkotási felhatalmazásnak ez a mindenfajta korlátozást nélkülöző szabályozási módja – az Alkotmánybíróság ismertetett gyakorlatának megfelelően – ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.” (ABH 2008, 405, 415.)

Jelen esetben az Eüt. konkrétan meghatározza, hogy mely tárgykör (utólagos beavatkozással nem járó vizsgálat) esetében, és mely konkrét összefüggés tekintetében (kutatási alany tájékoztatása és vizsgálatba való beleegyezése) ad a miniszternek felhatalmazást a beavatkozással nem járó vizsgálatok általános szabályaitól eltérő rendelkezések alkotására. A szabályozási környezetből az is egyértelmű, hogy ez a tájékoztatás és a vizsgálatba való beleegyezés általánosan enyhébb szabályainak megalkotására jelent felhatalmazást. Figyelemmel az Alkotmánybíróság fent kifejtett gyakorlatára az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelme tehát nem állapítható meg, így az Alkotmánybíróság az Eütv. 164/A. § (1) bekezdés második mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

2. Az indítványozó támadta az EüMr. 20/Q. §-át is azon az alapon, hogy az az Eütv. 164/A. § (1) bekezdés második mondatában foglalt felhatalmazáson túlterjeszkedve szabályozott, továbbá az adatkezelés szabályaira vonatkozó magasabb szintű jogszabályokkal ellentétesen szabályozta a vizsgálatba való beleegyezés, illetve tájékoztatás kérdését.

Az EüMr. rendelkezései a vizsgálat lefolytatása tekintetében adnak felmentést a vizsgálat lefolytatója számára: a retrospektív vizsgálat lefolytatásának nem feltétele tehát, hogy a vizsgálati alany magához a vizsgálatához hozzájárulását adja, vagy arról tájékoztatást kapjon. Miután pedig az EüMr. 20/Q. §-a csak a vizsgálatról való tájékoztatás és abba való beleegyezés kérdésében ad lehetőséget az általános szabályoktól való eltérésre retrospektív vizsgálat ese-

tén, az Eütv. 164/A. §-ában adott felhatalmazás kereteit az EüMr. 20/Q. §-a nem lépte túl.

A vizsgálatba való beleegyezéstől, az arról való tájékoztatástól eltérő kérdés a vizsgálati alany adatainak kezelése, amelyről az EüMr. 20/P. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a beavatkozással nem járó vizsgálatok esetén az Avtv. és az Eüavt. rendelkezéseit alkalmazni kell. Az Eüavt. 4. § (2) bekezdés *d)* pontja alapján a törvényben meghatározott esetekben lehet tudományos kutatás céljára adatot kezelni. Az Eüavt. 21. §-a rendelkezik a tudományos kutatás céljából történő adatkezelésről, ami szerint tudományos kutatás céljából az intézményvezető vagy az adatvédelmi felelős engedélyével a tárolt adatokba be lehet tekinteni, ám a tárolt adatokról sem másolat, sem tudományos közlemény sem készíthető oly módon, hogy az személyes adatokat tartalmazzon. Ebből következően, miután a retrospektív vizsgálat lényege a rendelkezésre álló adatok feldolgozása (vagyis a kutatási adatok utólagos vizsgálata), értelemszerűen ilyen esetben az egészségügyi intézményben rendelkezésre álló (kezelt) adatokat az Eüavt. 21. §-ában foglalt feltételekkel lehet megismerni, másolni, illetve közölni.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

3. Az itt kifejtettek tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 59. § (1) bekezdésére vonatkozó indítványt is elutasította.

Budapest, 2011. december 28.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

874/F/2008. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság hatásköri összeütközés megszüntetése, és az eljáró szerv megjelölése iránt benyújtott indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Budapest I. kerület Budavári Önkormányzat területén felmerült, a felszín alatti vizek kárelhárítási feladatainak ellátására hatáskörrel rendelkező szervként Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlését jelöli ki.

I n d o k o l á s

I.

Indítványozó – a Budapest I. kerület Budavári Önkormányzat polgármestere – negatív hatásköri összeütközés feloldása érdekében fordult az Alkotmánybírósághoz. Beadványában előadta, hogy a kerület területén a felszín alatti vizek elvezetése nem megoldott, emiatt geológiai mozgások indultak be a területen, ami számos épület létét veszélyezteteti hosszabb távon. Az önkormányzat először a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgt.) alapján megkereste a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumot, mivel a törvény értelmében a vizek kártételei elleni védelem érdekében a vízkár-elhárítási tevékenység szabályozása, szervezése, irányítása, ellenőrzése, a helyi közfeladatokat meghaladó védekezés állami feladat. A minisztérium állásfoglalása szerint a probléma megoldása a Fővárosi Önkormányzat feladat-és hatáskörébe tartozik.

A Fővárosi Önkormányzat főpolgármester-helyettese ugyanakkor arról tájékoztatta a budavári önkormányzatot, hogy itt helyi vízrendezési feladatról van szó, ami a vonatkozó szabályozás alapján a kerületi önkormányzat feladat-és hatáskörébe tartozik. Álláspontját a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 63/A. § *d)* pontjára alapította, mely szerint a fővárosi önkormányzat feladat-és hatáskörébe tartozik többek között az egy kerületet meghaladó vízrendezési és csapadék-vízvezetési feladatokról való gondoskodás.

Indítványozó véleménye szerint a fővárosi önkormányzat által hivatkozott szabályozás – a feladat-és hatáskörök felsorolása – nem taxatív jellegű, az Ötv.-ben meghatározott feladatok részletezése, valamint a további feladatok az ágazati és egyéb törvényekben található meg, mindig meghatározva azt, hogy a hatáskör gazdája a fővárosi önkormányzat vagy a kerületi önkormányzat. A Vgt. 4. § (3) bekezdése szerint pedig a helyi vízrendezés és vízkár-elhárítás, az árvíz-és belvízvezetés a főváros esetében a

fővárosi önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartoznak.

II.

1. Az Alkotmánybíróságnak a hatásköri összeütközés feloldására irányuló hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § f) pontja és 50. §-a határozza meg.

Az Abtv. 1. § f) pontja szerint az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik az állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközés megszüntetése. Az Abtv. 50. §-a pedig kimondja, hogy ha – a bíróságok kivételével – az állami szervek között, továbbá az önkormányzatok között, illetőleg az önkormányzat és – a bíróságok kivételével – az állami szervek között hatásköri összeütközés merül fel, ezek a szervek az Alkotmánybíróságnál indítványozhatják a hatásköri összeütközés megszüntetését. Az Alkotmánybíróság – az indítványozó meghallgatása nélkül – dönt arról, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezettet.

Az Abtv.-nek ez a rendelkezése a hatásköri vita tárgyát képező ügy jellegére tekintet nélkül hatalmazza fel az Alkotmánybíróságot arra, hogy az eljáró szerv kijelölésével megszüntesse az állami szervek között, az állami szervek és önkormányzatok, valamint az önkormányzatok között keletkezett hatásköri összeütközést.

2. Az Ötv. és a Vgt. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„Ötv. 63. § (1) A főváros és a fővárosi kerület törvényben meghatározott önálló feladat- és hatáskörű települési önkormányzat. A kerületi önkormányzat működési területén köteles gondoskodni az óvodai nevelésről, az általános iskolai nevelésről és oktatásról, egészségügyi és szociális alapellátásról, valamint feladatkörében az egészséges ivóvízellátásról, a helyi közutak fenntartásáról, a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületeken közúti várakozás (parkolás) biztosításáról, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesüléséről.

(2) A fővárosi önkormányzat ellátja azokat a kötelező és önként vállalt helyi, települési önkormányzati feladat- és hatásköröket, melyek a főváros egészét vagy egy kerületet meghaladó részét érintik, valamint amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódnak, e körben rendeletalkotási jog illeti meg. Az önkormányzati feladat- és hatáskört megállapító törvény – az (1) bekezdésnek megfelelően – meghatározza, hogy az a fővárosban a fővárosi, illetve a kerületi önkormányzat feladata, hatásköre.”

Ötv.63/A. § d) pont: „[A fővárosi önkormányzat feladat- és hatásköre különösen:]

d) gondoskodik az egy kerületet meghaladó víz-, egészséges ivóvíz-, gáz-, távhőszolgáltatási, vízrendezési, szenny- és csapadék-vízvezetési, szennyvíztisztítási feladatokról, közreműködik a főváros energiaellátásának, közvilágításának biztosításában, gondoskodik a főváros ár- és belvízvédelméről, ennek körében különösen a főváros ár- és belvízvédelmi létesítményei fenntartásáról, fejlesztéséről,”

Vgt. 2. § (1) „[Az állami feladatok:]

k) a vizek kártételei elleni védelem érdekében a vízkár-elhárítási tevékenység szabályozása, szervezése, irányítása, ellenőrzése, a helyi közfeladatokat meghaladó védekezés,”

„16. § (3) A vízügyi igazgatási szervezet feladata – a mezőgazdasági vízgazdálkodási célokat szolgáló vízi létesítmények kivételével – a folyók vízkár-elhárítási célú szabályozása, a kettőnél több települést szolgáló vízkár-elhárítási létesítmények – az árvízvédelmi fővédvonalak, a vízkár-elhárítási célú tározók, belvízvédelmi főművek (a továbbiakban: védművek) építése, ezek, valamint az állam kizárólagos tulajdonában lévő védművek fenntartása és fejlesztése, továbbá azokon a védekezés ellátása. A mezőgazdasági vízgazdálkodási célokat szolgáló vízi létesítmények esetében a feladat ellátásáról a mezőgazdasági vízszolgáltatás és vízkárelhárítás feladatait ellátó miniszter gondoskodik.”

4. § (1) „[A települési önkormányzat feladata:]

f) a helyi vízrendezés és vízkárelhárítás, az árvíz- és belvízvezetés.”

4. § (3) „Az (1) bekezdésben felsorolt feladatok – a külön jogszabályokban a polgármester, illetve a jegyző hatáskörébe utalt feladatok kivételével – a képviselő-testület, a főváros esetében a fővárosi önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartoznak.”

III.

Ezt követően az Alkotmánybíróság a főváros és a fővárosi kerületek közti feladat- és hatásköri szabályok struktúráját és rendező elveit vizsgálta.

Az Ötv. 63. §-a a fővárost, mint speciális kétszintű önkormányzatot szabályozza. Ennek értelmében a főváros területén két típusú települési önkormányzat működik, melyek az Ötv. 4. §-a alapján egyenlők és mellérendeltségi kapcsolatban vannak, az Ötv. 6. §-a alapján azonban feladat- és hatásköreik egymástól eltérőek. A kétszintű önkormányzat ugyanazon települési szinthez kötődik, ahol a főváros az egész, benne a kerületek a részek. Ezt a kettősséget és ellentmondást oldja fel úgy a törvény, hogy kimondja, a fővárosi kerületek a települési önkormányzatokat megillető feladat- és hatásköröket önállóan, de törvényi keretek között – azaz a többi települési önkormányzathoz képest szűkítve – gyakorolják. Az önkormányzati alapjogok egyenlősége mellett tehát a törvény az eltérő kötele-

zetségek lehetőségét rögzíti, ami a főváros és kerületek vonatkozásában egyes feladat és hatáskörök fővárosi szintre történő telepítésének enged utat.

Igaz ugyan, hogy a feladat- és hatáskör-telepítés egyik rendezőelve, hogy a közfeladatokat általában az állampolgárokhoz közelebb álló szervezeteknek kell megvalósítaniuk, amelyek a főváros esetében nyilvánvaló módon a kerületek, ugyanakkor szintén létező és széles körben alkalmazott telepítési elv az, ami szerint a földrajzi értelemben vett közelség mellett legalább ennyire fontos a lakosság megfelelő színvonalú és hatékonyságú közszolgáltatásokkal való költséghatékony ellátása. Ennek a szempontnak az érvényre juttatása a főváros esetében szintén egyes, – egyébként települési önkormányzati – feladat- és hatáskörök fővárosi önkormányzatra történő telepítését alapozzák meg.

Az Ötv. 63. § (1) bekezdése taxatív felsorolással pontos listáját adja a kerületi önkormányzatok által ellátandó kötelező feladatoknak (óvodai nevelés, általános iskolai nevelés és oktatás, egészségügyi és szociális alapellátás, parkolás biztosítása, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesítése). Ezeknek a feladatoknak az ellátásáról tehát a kerületeknek mindenképpen gondoskodniuk kell, illetve ezekhez képest, ezeken felül fakultatív jelleggel további feladatok ellátását is vállalhatják.

Az Ötv. 63. § (2) bekezdése és 63/A. §-a nem kimerítő jelleggel és igénnyel szabályozza a fővárosi önkormányzat feladat- és hatásköreit. A szabályozás több rétegű, olyan egymásra épülő, egymást kiegészítő normákat tartalmaz, amelyek csak komplexitásukban vizsgálva adhatnak választ arra a kérdésre, hogy egy adott feladat- és hatáskör a fővárosi önkormányzathoz tartozik-e.

Ennek alapján a fővárosi önkormányzat látja el elsősorban azokat a feladatokat- és hatásköröket, amelyek a főváros egészét vagy egy kerületet meghaladó részét érintik, másodsorban azokat, amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódnak, harmadsorban az Ötv. 63/A. §-ának a)–s) pontjaiban szereplő egyes feladat- és hatásköröket. Ez utóbbi lista nem teljeskörű, ezt jelzi a felsorolás elején alkalmazott „különösen” kitétel is. Végül az Ötv. 63/A. §-ának harmadik mondata alapján külön törvények, ún. szaktörvények is megállapíthatnak feladat és hatásköröket valamennyi önkormányzat, így a fővárosi kerületi és a fővárosi önkormányzat számára is. Ennek a megoldásnak kifejezetten a fővárosra vonatkozó szabálya az Ötv.-ben, hogy amennyiben ilyen szaktörvényi rendelkezés születik, úgy abban meg kell határozni azt is, hogy az adott feladat- és hatáskör gyakorlója a fővárosban a fővárosi vagy a kerületi önkormányzat. Az Ötv. tehát önmaga tág teret enged a szaktörvényekben történő feladat- és hatáskör szabályozásnak, ennek egyetlen korlátja, hogy a kerületi kötelezően ellátandó feladat- és hatáskörök Ötv.-ben pontosan meghatározott listáját tiszteltetben kell tartani.

Kétségtől ilyen ágazati törvény a Vgt. is. A törvény értelmében a települési önkormányzat feladata egyebek

mellett a helyi vízrendezés és vízkárelhárítás, az ár- és belvízelvezetés. A Vgt. 4. § (3) bekezdése – figyelemmel arra, hogy a fővárosban települési önkormányzatnak minősül a kerületi és a fővárosi önkormányzat is –, eleget téve az Ötv. erre vonatkozó előírásának egyértelműen meghatározta, hogy ezek a feladatok a fővárosban a fővárosi önkormányzat képviselő – testületének hatáskörébe tartoznak. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Ötv. 62. § (3) bekezdése értelmében a főváros képviselő-testülete a fővárosi közgyűlés.

Megállapítható tehát, hogy az Ötv. nem szabályozta, de nem is szabályozhatta teljes körűen, a teljesség igényével a fővárosi önkormányzat feladat- és hatásköreit, és – tekintettel a szóba jöhető életviszonyok sokszínű és szerteágazó voltára – az alapvető rendelkezéseken túl ezek pontos és részletes, mindenre kiterjedő meghatározását rábízta az ágazati törvényekre.

Miután jelen esetben a vitatott hatásköri kérdést a vizsgáldokadról szóló 1995. évi LVII. törvény 4. §-ának (3) bekezdése egyértelműen szabályozza akként, hogy a szóban forgó feladat- és hatáskör címzettjeként a fővárosi önkormányzat közgyűlését jelöli meg, az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint döntött.

Budapest, 2011. december 28.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon 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. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

1193/B/2008. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztás megállapítására, valamint jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvénnyel összefüggésben mulasztás megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a járóbeteg-ellátás keretében rendelt gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök és gyógyfürdőellátások árához nyújtott támogatások elszámolásáról és folyósításáról szóló 134/1999. (VIII. 31.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a járóbeteg-ellátás keretében rendelt gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök és gyógyfürdőellátások árához nyújtott támogatások elszámolásáról és folyósításáról szóló 134/1999. (VIII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 2. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. A Kr. támadott rendelkezése ugyanis az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Eüvt.) 30. § (7) bekezdésével ellentétesen – amely a vények őrzését 3 évre teszi kötelezővé a gyógyszertárak számára – öt éves tartamra teszi kötelezővé a vények őrzését a forgalmazónak (pl. a gyógyszertáraknak). Ez az Alkotmány 35. § (2) bekezdését sérti, mivel a Kr. törvénnyel ellentétesen szabályozott.

Az indítványozó emellett mulasztás megállapítását kérte megállapítani az Eüvt.-vel kapcsolatban, mivel az „nem szabályozza a gyógyszertárakban, gyógyfürdőkben és a gyógyászati segédeszközöket forgalmazóknál létrehozott elektronikus adatbázisok adatvédelmét, az adatkezelés célját, az adatokhoz történő hozzáférést, az adatok őrzési idejét”. Ez azon adatok vonatkozásában vezet alkotmányellenességre az indítványozó szerint, amelyek tekintetében az Eüvt. nem tartalmaz speciális szabályozást (mint pl. a vények tekintetében). Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 3. §

g) pontja alapján nem minősülnek egészségügyi intézménynek a gyógyszertárak, gyógyfürdők és gyógyászati segédeszköz forgalmazók. Ennek következtében az Eüvt. 32. §-ában található adatvédelmi rendelkezések, amelyeknek az egészségügyi intézmények a címzettjei, a gyógyszertárakra, gyógyászati segédeszköz forgalmazókra, gyógyfürdőkre nem vonatkoznak. Így ezek az intézmények nem kötelesek adatvédelmi felelőst alkalmazni, adatvédelmi szabályzatot készíteni. Az indítványozó álláspontja szerint azonban ugyanezen intézmények a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 30. § c) pontja alapján nem tesznek bejelentést az adatvédelmi biztos által vezetett adatvédelmi nyilvántartásba sem a náluk kezelt adatokra vonatkozóan. Így a gyógyszertárak, gyógyfürdők és gyógyászati segédeszköz forgalmazók által kezelt személyes adatok (illetve az érintettek) tekintetében nem érvényesülnek az adatvédelmi garanciák. Azt is kifogásolja az indítványozó, hogy ezen intézmények esetében nem kizárt, hogy a társadalombiztosítás által nem támogatott termékek tekintetében is adattovábbítást végezzenek az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) számára, amely adatokat az OEP ezt követően úgy kezel, mint a támogatott termékekre vonatkozó (vagyis az OEP által jogszerűen kezelt) adatokat. A mulasztás megállapítását az indítványozó az Alkotmány 59. § (1) bekezdése, valamint 8. §-a alapján kéri.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

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

„35. § (2) A Kormány a feladatkörében rendeletet bocsát ki és határozatot hoz, amelyek törvénnyel nem lehetnek ellentétesek.”

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

2. A Kr. indítvánnyal támadott, az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezése:

„2. § (2) A forgalmazó a vényt – a (3)–(4) bekezdésben meghatározott kivétellel – öt évig köteles megőrizni.”

3. A Kr. indítvánnyal támadott hatályos rendelkezése:

„2. § (2) A forgalmazó a vényt – a (3)–(4) bekezdésben meghatározott kivétellel – három évig köteles megőrizni.”

III.

Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a Kr. indítvánnyal támadott 2. § (2) bekezdését 2010. január 1. napjával módosította a – Kr. módosításáról szóló – 347/2009. (XII. 30.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése. Eszerint a vények őrzési ideje a Kr. alapján is 3 év, kivéve a kábítószer és pszichotróp anyagot tartalmazó gyógyszerekre, továbbá a 3 évnél hosszabb kihordási idejű gyógyászati segédeszközökre vonatkozó vényeket. Így az indítványozó által felvetett alkotmányossági problémát a jogalkotó megszüntette. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárását az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § a) pontja alapján megszüntette.

2. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban a mulasztás megállapítására irányuló indítványi kérelmet vizsgálta.

2.1. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 49. §-a szabályozza. E rendelkezés értelmében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból eredő jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az említett törvényi rendelkezés alkalmazása során a két feltételnek: (1) a mulasztásnak, és (2) az ennek következtében előállt alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.; 1395/E/1996. AB határozat, ABH 1998, 667, 669.].

„A jogalkotói feladat elmulasztása önmagában nem feltétlenül jelent alkotmányellenességet [14/1996. (IV. 24.) AB határozat, ABH 1996, 56, 58-59.; 479/E/1997. AB határozat, ABH 1998, 967, 968-969.; 1080/D/1997. AB határozat, ABH 1998, 1045, 1046.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 131.], a mulasztásból eredő alkotmányellenes helyzetet minden esetben csak konkrét vizsgálat eredményeként lehet megállapítani” [35/2004. (X. 6.) AB határozat ABH 2004, 504, 508.].

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

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés megállapításának nemcsak akkor van helye, ha az adott tárgykörre vonatkozóan egyáltalán nincs szabály [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 205.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.]. A szabályozás hiányos tartalmából eredő alkotmányértés mulasztás megállapítása esetén a mulasztásnak vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán kell alapulnia [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 57.].

2.2. Az indítványozó szerint a gyógyszertárak, gyógyfürdők, gyógyászati segédeszköz forgalmazók esetében nem biztosított a személyes adatok védelme, ugyanis az Eüvt. 3. § g) pontja értelmében az ilyen tevékenységet folytató ellátók nem minősülnek egészségügyi intézménynek. Ennek következtében nem irányadó rájuk nézve az Eüvt. 32. §-a, így nem kötelesek például adatvédelmi felelőst állítani, továbbá nem kötik őket az adatkezelésre vonatkozó határidők.

Az Eüvt. 3. § f) pontja határozza meg az egészségügyi szolgáltató fogalmát, s az egészségügyi szolgáltatók körén belül megkülönbözteti az egészségügyi intézményeket. Az Eüvt. 3. § g) pontja definiálja a betegellátó fogalmát, amelybe beletartozik az orvos és az egészségügyi szakdolgozó mellett az érintett gyógykezelésével kapcsolatos tevékenységet végző egyéb személy és a gyógyszerész is. Az Eüvt. az egészségügyi és személyazonosító adatok nyilvántartása körében szabályozza a betegellátó nyilvántartási kötelezettségeit (29. §), továbbá nevesíti az egészségügyi intézményen belül az adatok védelme érdekében az intézményvezető felelősségi körébe eső kötelezettségeit (32. §). Az Eüvt. emellett az egészségügyi dokumentáció, valamint annak egyes elemei tekintetében szabályozza az őrzési idő tartamát, továbbá a jogutód nélküli megszűnés esetére a dokumentáció kezelésével kapcsolatos felelősséget.

Mindezek alapján megállapítható, hogy az Eüvt. a gyógyszertárak, gyógyászati segédeszköz-forgalmazók és gyógyfürdők adatkezelése tekintetében is szabályozza az adatkezelés egyes kérdéseit. Emellett mögöttes szabályként az Avtv. rendelkezései irányadók a betegellátókra, amennyiben adatkezelésükre nézve az Eüvt. nem alkalmaz különös szabályokat.

A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által felvetett összefüggésben az Eüavt. vonatkozásában alkotmányellenes mulasztás nem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2011. december 28.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

249/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 közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 15. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása iránt benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozók jogi képviselőjük útján benyújtott alkotmányjogi panaszukban a közigazgatási hatósági eljárás

és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 15. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását kérték az Alkotmánybíróságtól. A Ket. 15. § (1) bekezdése az ügyfél fogalmát határozza meg. Az alapügyben az indítványozók tulajdonában lévő kft. harkányi telephelyére vonatkozóan az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Pécsi, Sellyei, Siklósi Kistérségi Intézete határozatával működési engedélyt adott a kérelmezők kft.-jének a szakmai és a szakmán belüli szolgáltatások (házi orvosi ellátás, foglalkozás egészségügyi ellátás, iskola és ifjúsági egészségügyi ellátás) gyakorlására, de a harkányi telephelyre a területi ellátási kötelezettségű házi orvosi ellátás végzésére vonatkozó kérelmet elutasította. Az elutasítást az elsőfokú hatóság azzal indokolta, hogy az önálló orvosi tevékenység a működtetési jog alapján csak a települési önkormányzat rendeletében meghatározott házi orvosi körzetben folytatható, a „harkányi telephely az Önkormányzatok által meghatározott területi ellátási kötelezettség közigazgatási területén kívül helyezkedik el, valamint a telephelyet az ellátási feladattal megbízó önkormányzati szerződése sem tartalmazza” és a harkányi képviselő-testület nem járult hozzá az indítványozók kft.-je területi ellátási tevékenységéhez Harkány közigazgatási területén, mivel az az önkormányzat saját szerződött orvosainak érdekét sértené. E határozat ellen az indítványozók fellebbezést terjesztettek elő, amelyben az indítványozók ügyféli jogállásának megállapítását kérték jogos érdekre hivatkozással. A fellebbezést az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Dél-dunántúli Regionális Intézete végzésével érdemi vizsgálat nélkül elutasított arra hivatkozással, hogy az indítványozók a Ket. 15. § (1) bekezdése alapján ügyfélnek nem tekinthetők, mivel a jogos érdek nem közvetlen, hanem közvetett, és a jogos érdek közvetlen érintettségét az indítványozók nem tudták igazolni, mert működési engedélyük a sámodi körzetbe bejelentkezett betegek ellátására jogosítja őket és nem keletkeztet számukra harkányi kötelező ellátási területet, illetve az eljárás tárgyát képező jogviszony nem alapja az eljárásban szereplő ügyféli jogállást gyakorló fél érdekérvényesítésének. Az indítványozók e végzést is megfellebbezték, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Országos Tisztiorvosi Hivatal helyben hagyta a másodfokú közigazgatási hatóság végzését. Ezt követően az indítványozók a Baranya Megyei Bírósághoz nyújtottak be keresetet a közigazgatási végzés bírósági felülvizsgálatára. A Baranya Megyei Bíróság a 7.Kpk.51.109/2008/2. számú végzésével a kérelmezők felülvizsgálati kérelmét, mint alaptalant nem peres eljárásban elutasította, mivel a megyei bíróság álláspontja szerint az indítványozók a Ket. 15. § (1) bekezdése alapján ügyfeleknek a perbeli ügyben nem tekinthetők. Az indítványozók ezt követően fordultak az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszukkal, amelyben előadták, hogy a Ket. 15. § (1) bekezdése álláspontjuk szerint sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, az 50. § (2) bekezdését és az 57. § (5) bekezdését. Ezért kérték a Ket. 15. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmi-

sítését. Egyben alkotmányos követelmény(ek) meghatározását is kérték abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság nem ad helyt a megsemmisítést indítványozó alkotmányjogi panasznak. (Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében alkotmányos követelmény kimondása az indítványozó részéről nem indítványozható.)

Az Alkotmánybíróság az eljárása során megkereste az igazságügyi és rendészeti minisztert.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„50. § (2) A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.”

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

2. A Ket. támadott – az alkotmányjogi panasz benyújtásakor hatályos – rendelkezése:

„15. § (1) Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti, akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire (amelyre) nézve – tulajdonát, jogait és vagyontárgyait is ideértve – a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.”

III.

Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt a kérdést vonta vizsgálatára alá, hogy az alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) és (2) bekezdéseiben támasztott formai és tartalmi feltételeket kimeríti-e. Az Abtv. e rendelkezései szerint:

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

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

Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megállapította, hogy az indítványozók a Baranya Megyei Bíróság végzését 2008. december 22-én vették át és alkotmányjogi panaszukat 2009. február 20-án adták fel postai úton az Alkotmánybíróságnak. Így az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 48. § (2) bekezdésében megszabott hatvan napos határidő megtartottnak tekinthető.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdésében írtak szerint alkotmányjogi panasz akkor terjeszthető elő, ha a panaszos Alkotmányban biztosított jogát a jogalkalmazás (alkotmányellenes jogszabály alkalmazása) során sértették meg. Az Alkotmánybíróság e törvényi követelmény teljesülésének eldöntéséhez az Alkotmányban biztosított jog sérelmét, illetőleg az indítványozó e sérelemmel összefüggő, egyéni érintettségét vizsgálja [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 291., 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 585.]. Ebből következően a panasz érdemi vizsgálatára abban az esetben nyílik lehetőség, ha az indítványozó megjelöli, hogy az alkotmánysértőnek tartott jogszabály alkalmazása pontosan mely Alkotmányban biztosított jog sérelmével járt. Jelen ügyben az indítványozók egyfelől az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogbiztonság és jogállamiság érvényesülésére, másfelől az Alkotmány 50. § (2) bekezdéséből és az Alkotmány 57. § (5) bekezdéséből – álláspontjuk szerint – következő törvényes (tisztességes) eljáráshoz való jogra alapították indítványukat.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a benyújtott alkotmányjogi panasz érdemben szükséges elbírálnia.

2. Az indítványozók szerint a Ket. 15. § (1) bekezdése az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében meghatározott jogorvoslatihoz való jogukat sérti. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 57. § (5) bekezdése kapcsán megállapította: „Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerint a személyeknek alapvető joga az, hogy – a törvényekben meghatározottak szerint – jogorvoslással élhessenek az olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen, amely jogukat, vagy jogos érdeküket sérti.” (604/B/1990. AB határozat ABH 1992, 443, 444.) Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslatihoz való jog indítványozók által vélt sérelme alkotmányossági vizsgálata kapcsán azt kellett vizsgálnia, hogy a Ket. 15. § (1) bekezdése alkalmazásával hozott közigazgatási döntés ellen biztosított-e a jogorvoslatihoz való jog érvényesülése. Az indítványozók számára – a sérelmezett ügyben az ügyféli vagy nem ügyféli jogállásra tekintet nélkül – a fellebbezési kérelmüket a Ket. 104. § (2) bekezdése alapján, mint a fellebbezésre nem jogosultól származó fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül elutasító elsőfokú és másodfokú végzés ellen mind a rendes, mind a rendkívüli jogorvoslati lehetőségek nyitva álltak, mivel a Ket. 98. § (3) bekezdés *b)* pontja alapján a nem jogerős végzéssel szemben önálló fellebbezésnek, illetve a Ket. 109. § (2) bekezdése alapján a jogerős végzéssel szemben bírósági felülvizsgálatnak a lehetősége biztosított volt, amely

jogukkal az indítványozók alkotmányjogi panaszuk benyújtását megelőzően éltek is. Így az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog sérelme a Ket. 15. § (1) bekezdése kapcsán nem áll fenn. Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt e vonatkozásban elutasította.

3. Az indítványozók az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére is alapították alkotmányjogi panaszukat a Ket. 15. § (1) bekezdése ügyfél-fogalmának törvényi meghatározása kapcsán, mert álláspontjuk szerint a jogbiztonság és jogállamiság követelménye „a törvényes (tisztességes) eljáráshoz való jog” és e jogukat sérti a Ket. támadott rendelkezése. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. „A jogállamiság elvéből folyó egyik alapvető követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye, hogy »a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket« [6/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.]” [6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999, 90, 94.] A jogalkalmazás egyik elengedhetetlen feltétele a normavilágosság. Ezzel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság már egy korai határozatában kifejtette: „Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84.; 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.] A közigazgatási hatósági eljárásban az ügyfél fogalmát a Ket. 15. § (1) bekezdése állapítja meg, az ügyféli jogállás elismeréséhez szükséges egyik lehetséges feltételként megkívánva, hogy a természetes vagy jogi személynek, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetnek jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érintse. Az ügyfélfogalom ilyen meghatározása nem új eleme a magyar jogi szabályozásnak, mivel az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 3. § (4) bekezdése is már valamely személy jogának vagy jogos érdekének érintettségét kívánta meg az ügyféli jogállás elismeréséhez. A Ket. mint általános eljárási szabályokat tartalmazó törvény generális szabályokat tartalmaz, így az általánosság szintjén fogalmazza meg az ügyfél fogalmát is, és a Ket. 15. § (3) bekezdése felhatalmazza a jogalkotót, hogy törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik a Ket. 15. § (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek (az alkotmányjogi panasz benyújtásakor hatályos szabályozás szerint: „Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtákra részletesebb ügyfélfogal-

mat állapíthat meg.”). Ebből következően a különös eljárási szabályok nem szűkíthetik a Ket. általános ügyfél-fogalmát, azt csupán bővíthetik vagy pontosíthatják a közigazgatási hatósági eljárások sajátosságai és sokfélesége alapján. Az ügyfél fogalmának és az ügyfelek körének meghatározása az egyes hatósági eljárásokban jogértelmezési kérdéseket vethet fel, amely jogvitában végső soron a bíróságoknak kell állást foglalnia a közigazgatási hatóságok számára a bírói jogértelmezés elsődlegessége folytán. „A közigazgatásra kötelező jogszabályok értelmezésére egyébként a közigazgatás szervei általában jogosultak, és e tevékenységüket, mint minden más közigazgatási tevékenységet, az irányításra jogosult szervek irányíthatják. Ennek korlátja a bírósági jogértelmezés elsődlegessége (...) A közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzése a bíróságok hatásköre, így a közigazgatás jogértelmezésének követnie kell a bírói gyakorlatot.” [121/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2009, 1013, 1034.] [Az indítványozók érvelésében megjelent a Ket. 15. § (1) bekezdésében foglalt ügyfél-fogalom bíróság általi konkrét ügyben való értelmezésének kifogásolása is. Ezzel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a jelenleg hatályos hatásköri szabály alapján a bírói (konkrét ügyben megjelenő) jogértelmezés alkotmányjogi panasz keretében nem vizsgálható.]

A Ket. általános szabályozásához a vizsgált ügyben az egészségügyi ágazatban a háziorvosi tevékenység engedélyezési eljárásának fő szabályait meghatározó az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény, a háziorvosi működtetési jog megszerzéséről és visszavonásáról, valamint a háziorvosi tevékenységhez szükséges ingó, ingatlan vagyon és működtetési jog megszerzésének hitelfeltételeiről szóló 18/2000. (II. 5.) Korm. rendelet, valamint az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 16.) Korm. rendelet tartalmaz további szabályokat.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Ket. – alkotmányjogi panasz alapján – vizsgált szabályozási rendszerben a törvényes eljáráshoz való jog érvényesülése biztosított és a Ket. 15. § (1) bekezdésében meghatározott ügyfél-fogalom megfelel a fentiekben kifejtett normatartalommal szemben fennálló alkotmányossági elvárásnak. Ezért az Alkotmánybíróság a Ket. 15. § (1) bekezdésének alkotmányellenességére irányuló alkotmányjogi panaszt az Alkotmány 2. § (1) bekezdése vonatkozásban is elutasította.

4. Az indítványozók a Ket. 15. § (1) bekezdésének rendelkezését az Alkotmány 50. § (2) bekezdése vonatkozásában is alkotmányértőnek vélték, mert álláspontjuk szerint a támadott törvényi ügyfélfogalom sérti a hivatkozott alkotmányi rendelkezésből következő törvényes (tisztességes) eljáráshoz való jogot.

„Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése szerint a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. Ennek eszköze a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt benyújtható kereset.” (2218/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 581, 583.) „Az államigazgatási határozatok bíróság

előtti megtámadhatósága nem a jogorvoslathoz való jogból fakad, hanem a bíróságoknak az Alkotmány 50. § (2) bekezdésében, valamint a 70/K. §-ban megállapított hatásköréből.” [15/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 112, 119.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Ket. 15. § (1) bekezdése és az Alkotmány 50. § (2) bekezdése között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi, ezért az Alkotmánybíróság a Ket. 15. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt e vonatkozásban elutasította.

Budapest, 2011. december 20.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

419/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 biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló

2006. évi XCVIII. törvény 35. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény (a továbbiakban: Gyftv.) 35. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mert az álláspontja szerint ellentétes az Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdésével, 9. §-ával, illetve 70/D. §-ával.

A támadott rendelkezés értelmében a gyógyászati segédeszköz forgalmazója az egészségbiztosítási szerv által a támogatás megállapítására irányuló eljárásban a közfinanszírozás alapjául elfogadott árnál magasabb árat nem köthet ki, illetve a megállapított támogatási összegtől és térítési díjtól nem térhet el. Az indítványozó előadta, hogy e szabály következtében a gyártók és a forgalmazók számára veszteséges termékeknél megszűnt annak lehetősége, hogy a beteg a különbözet megfizetése révén hozzájuthasson a gyógyászati segédeszköz-höz, azok a vállalkozások pedig, amelyek a fenti árakat nem képesek tartani, tönkremennek. Emiatt a szabályozás közvetlenül az alkotmányosan védett piacgazdaságot, a gazdasági verseny szabadságát, illetve az annak részét képező szerződési szabadságot sérti, továbbá a forgalmazók vállalkozáshoz való jogát szükségtelenül és aránytalanul korlátozza. Mivel a beteg elesik attól a lehetőségtől, hogy adott esetben – a különbözet megfizetése mellett – a számára jobb terméket választhassa, sérül a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog is.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a Gyftv. 35. § (2) bekezdés *b)* pontját az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXIII. törvény 64. § (1) bekezdése 2011. január 1-jei hatállyal kiegészítette azzal, hogy a támogatási összegtől és térítési díjtól sem közvetlenül, sem közvetett módon nem lehet eltérni. Tekintettel arra, hogy az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma a jogszabály-módosítás után is fennmaradt, az Alkotmánybíróság az utólagos normakontrollt az elbíráláskor hatályos rendelkezések tekintetében érdemben folytatta le.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sértetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteltében 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.”

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

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

„70/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. A Gyftv.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos, támadott rendelkezése:

„35. § (2) A gyógyászati segédeszköz forgalmazója a kiszolgáltatás során az egészségbiztosítási szerv által a támogatás megállapítására irányuló eljárásban

a) a közfinanszírozás alapjául elfogadott árnál magasabb árat nem köthet ki,

b) megállapított támogatási összegtől és térítési díjtól nem térhet el.”

A Gyftv.-nek az elbíráláskor hatályos rendelkezése:

„35. § (2) A gyógyászati segédeszköz forgalmazója a kiszolgáltatás során az egészségbiztosítási szerv által a támogatás megállapítására irányuló eljárásban

a) a közfinanszírozás alapjául elfogadott árnál magasabb árat nem köthet ki,

b) megállapított támogatási összegtől és térítési díjtól sem közvetlenül, sem pedig közvetett módon nem térhet el.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság a felvetett alkotmányossági kérdések megvizsgálását megelőzően áttekintette a gyógyászati segédeszközök forgalmazásával, illetve társadalombiztosításba történő befogadásával és a közfinanszírozás alapjául elfogadott ár, a támogatási összeg és a térítési díj megállapításával összefüggő szabályokat és azok változásait.

A forgalmazást érintő szabályok több alkalommal módosultak. Az eredetileg 2007. január 1-jén hatályba lépett rendelkezések szerint a gyógyászati segédeszköz kiskereskedelmi forgalmazója a támogatás megállapítására irányuló eljárásban elfogadott legmagasabb kiskereskedelmi eladási árnál magasabb árat érvényesen nem köthetett ki. Emellett az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (továbbiakban: Ártv.) mellékletében

úgy rendelkezett, hogy az egészségbiztosításért felelős miniszter feladata a gyógyászati segédeszközök kereskedelmi árérének meghatározása. 2009 januárjától e rendszer úgy változott meg, hogy a jogalkotó megszüntette a gyógyászati segédeszköz forgalmazójának az eladási ár tekintetében fennálló mindennemű kötöttségét, egyidejűleg hatályon kívül helyezte az Ártv. kapcsolódó szabályát. A törvény javaslatának indokolása kitért arra, hogy támogatás nélkül is szabadon forgalmazható, vény nélkül is megvásárolható kereskedelmi termékekről, illetve orvostechikai eszközök széles köréről, egy rendkívül heterogén csoportról van szó. 2010. január 1-jétől az Országgyűlés visszaállította a forgalmazók árhoz való kötöttségét: kimondta, hogy a gyógyászati segédeszköz forgalmazója a kiszolgáltatás során a támogatás megállapítására irányuló eljárásban a közfinanszírozás alapjául elfogadott árnál magasabb árat nem köthet ki, a megállapított támogatási összegtől és térítési díjtól nem térhet el. A módosítást bevezető törvény javaslatának indokolása szerint „[a] térítési díj elengedése indokolatlan felhasználást eredményez, a magasabb térítési díj kikötése a beteget hozza hátrányos helyzetbe, így mindkét eljárás tiltása indokolt”. A 2011. január 1-jétől hatályos szabályozás – a szakmai szempontból kifogásolható marketing eszközökre tekintettel, és annak érdekében, hogy a hatóságok érdemben tudjanak intézkedni ezen előírás megsértőivel szemben – mind a közvetlen, mind a közvetett eltérést megtiltotta.

Az indítványozó tehát lényegében a piaci viszonyok megszüntetését, és a kiskereskedelmi eladási árhoz kötött rendszer visszaállítását sérelmezi.

Az Alkotmánybíróság a hatályos rendelkezések áttekintése alapján megállapította azt is, hogy mivel a közfinanszírozás alapjául elfogadott árnál magasabb ár nem köthető ki a kiszolgáltatás során, ez az ár lényegében a piaci ár helyébe lép, így egyfajta sajátos hatósági árszabályozásról van szó (218/B/2007. AB határozat, ABH 2010, 1671, 1674). E kötöttség azonban kizárólag a társadalombiztosítási támogatással forgalmazható gyógyászati segédeszközök tekintetében áll fenn, azon kívül e korlátozás nem érvényesül. Egy adott gyógyászati segédeszköz társadalombiztosítási támogatásba történő befogadásáról az egészségbiztosítási szerv a minősített forgalomba hozó kérelmére dönt. A kérelemben a forgalomba hozónak ajánlatot kell tennie, mely azonban nem köti az egészségbiztosítási szervet. A gyógyászati segédeszköz befogadásáról az egészségbiztosítási szerv – bíróság előtt megtámadható – határozattal dönt, melyben meg kell határoznia az eszköz közfinanszírozás alapjául elfogadott árát, a támogatási mértéket és technikát, a támogatás nettó összegét, illetve az eszköz beteg által fizetendő térítési díját [Gyftv. 32. § (7) bekezdés]. A közfinanszírozás alapjául szolgáló ár csökkentéséről, illetve emeléséről kérelem, illetve bejelentés alapján az egészségbiztosítási szerv újabb határozatban dönt. A közfinanszírozás alapjául elfogadott ár tehát változtatható (árcsökkentés esetén a forgalomba hozót bejelentési kötelezettség is terheli), bár ez nem a

forgalomba hozó egyoldalú elhatározásától függ, az csak az egészségbiztosítási szerv döntésén alapulhat.

2. Az indítványozó szerint az, hogy a forgalomba hozó a közfinanszírozás alapjául elfogadott árnál magasabb árat nem köthet ki, ellentétes az Alkotmány 9. § (1) bekezdésével, azon belül is a szerződési szabadsággal.

Az Alkotmánybíróság már a 13/1990. (VI. 18.) AB határozatában elismerte, hogy a piacgazdaság lényegi eleme a szerződési szabadság (ABH 1990, 54, 55.). A 32/1991. (VI. 6.) AB határozatban azt is kifejtette, hogy összgazdasági, nemzetgazdasági szempontok a szerződési szabadság közérdekű korlátozását esetenként szükségessé teszik. Ilyen korlátozási területek különösen a versenykorlátozások joga, a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem stb. és ebbe a körbe tartozik az árszabályozás is (ABH 1991, 146, 151.). Egyúttal azt is hangsúlyozta, hogy a szerződési szabadság nem alkotmányos alapjog, ezért arra az alkotmányos alapjogi értékrendben helyet foglaló jogosultságokra vonatkozó sérthetlenségi, érinthetlenségi alkotmányos tétel sem irányadó. A szerződési szabadság alkotmányosan még lényegi tartalmát illetően is korlátozható, amennyiben a korlátozás végső eszközének fennállnak az alkotmányos indokai. (ABH 1991, 146, 159.) A 327/B/1992. AB határozat, amellet, hogy hangsúlyozta: közvetlenül a szerződési szabadságra, mint alkotmányos jogra az alapvető jogok megsértéséhez hasonló alkotmánysérelem nem alapozható, kimondta, hogy az alkotmánysértés megállapításához az kell, hogy a szerződési szabadsággal (mint absztrakt joggal) szoros kapcsolatban álló, a szerződési szabadságot megvalósító, magában foglaló alapvető jog vagy alkotmányos intézmény sérelme is megvalósuljon. A szerződési szabadságnak ennél enyhébb korlátozása közvetlen alkotmánysértést általában nem alapoz meg (ABH 1995, 604, 607.). A szerződési szabadság korlátozása akkor alkotmányellenes, ha a korlátozásnak tárgyilagos mérlegelés alapján nincs ésszerű indoka [35/1994. (VI. 34.) AB határozat, ABH 1995, 197, 201.].

A jelen esetben a szerződési szabadság korlátozását az eredményezi, hogy a szerződés tartalmát, azaz az árat a felek nem határozhatják meg szabadon, hisz a gyógyászati segédeszköz forgalmazója a közfinanszírozás alapjául elfogadott – az egészségbiztosítási szerv által meghatározott – árnál magasabb árat nem köthet ki, a megállapított támogatási összegtől és térítési díjtól nem térhet el. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a társadalombiztosítási támogatással forgalmazott termékek esetében indokolt lehet az állami ármeghatározás az egyébként szabadon forgalmazható gyógyászati segédeszközök esetében is. Miként arra az Alkotmánybíróság a 218/B/2007. AB határozatában rámutatott, a gyógyászati segédeszközök funkciójukra és finanszírozásukra tekintettel sajátos terméknek minősülnek (ABH 2010, 1671, 1676.). Funkciójukban annyiban, hogy betegségüknel fogva kiszolgáltatott helyzetben lévő emberek számára könnyítik meg a mindennapi életvitelt, illetve a betegek orvosi ellátásához szükségesek. A finanszírozásuk vonatkozásában pedig azért, mert ellen-

értékük egy részét az Egészségbiztosítási Alapból fizetik meg a forgalmazó számára.

Mindkét szempontból jelentősége van az Alkotmány 70/D. §-ának, mely biztosítja a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot. E rendelkezés nem alanyi jogként jelenik meg, hanem az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához és életviteléhez [56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270.]. Az Alkotmánybíróság a 77/1995. (XII. 21.) AB határozatban arra is rámutatott, hogy ennek keretében az államnak elsősorban jogi és gazdasági eszközökkel kell biztosítania a 70/D. §-ban szabályozott alapvető jog érvényesülését, méghozzá úgy, hogy az ne járjon a tulajdonosok autonómiájának sérelmével (ABH 1995, 390, 392.). A gyógyászati segédeszközök árához nyújtott támogatással az állam ezen kötelezettségének tesz eleget, így nem lehet figyelmen kívül hagyni sem azt, hogy a gyógyászati segédeszközökre az embereknek valamely betegségük vagy fogyatékosságuk miatt van szükségük, sem azt, hogy ennek az állami szerepvállalásnak a nemzetgazdaság teherbíró képessége és a társadalom lehetőségei határt szabnak. Az Egészségbiztosítási Alap pénzügyi korlátaira tekintettel maga a Gyftv. rögzíti, hogy társadalombiztosítási támogatásban a gyógyászati segédeszköz is csak akkor részesíthető, ha a szükséges társadalombiztosítási forrás rendelkezésre áll, illetve biztosítható [22. § f) pontja].

A 779/B/2001. AB határozatában az Alkotmánybíróság a gyógyszerek kiskereskedelmi árrésével kapcsolatos jogi szabályozás vizsgálata kapcsán kifejtette, hogy az árrés tételes meghatározása (maximálása) az egészséghez való jog érvényesülése érdekében történik, az árhatóság ezzel arról kívánt gondoskodni, hogy a betegek a szabályozott és ne a piac által meghatározott áron jussanak hozzá a számukra szükséges gyógyszerekhez (ABH 2005, 1007, 1012.). Jelen ügyben e megállapításnak annyiban van jelentősége, hogy bár a jelenlegi szabályozás már nem ismeri a hatósági árként megállapított árrést, a közfinanszírozás alapjául elfogadott ár, melynél magasabbat a forgalmazó a gyógyászati segédeszköz kiszolgáltatása során nem köthet ki, ahhoz hasonlóan működik. Az indítványozó hivatkozott arra, hogy ennek folytán a betegek elesnek attól a lehetőségtől, hogy a jobb minőségű, számukra legmegfelelőbb eszközt választhassák és vásárolhassák meg maguknak. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben rámutat egyrészt arra, hogy a beteg nincs elzárva attól, hogy az általa legmegfelelőbbnek talált gyógyászati segédeszközt támogatás nélkül, piaci áron szerezzék be. Másrészt azonban, ha társadalombiztosítási finanszírozással kíván hozzájutni a gyógyászati segédeszközökhöz, el kell fogadnia azt, hogy csak azokhoz a termékekhez juthat hozzá, amelyeket a társadalombiztosítási támogatásba befogadtak, méghozzá azon az áron, olyan térítési díj ellenében, amit az egészségbiztosítási szerv meghatározott. Az Alkotmány 70/D. §-ából nem ve-

zethető le, hogy az államnak oly módon kellene biztosítania a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot, hogy a beteg – adott esetben szubjektív – kívánságait szem előtt tartva bármely (típusú, gyártótól származó) gyógyászati segédeszköz árához támogatást kellene nyújtania úgy, hogy a támogatás és a piaci ár közötti különbséget a betegnek kellene megfizetnie. Figyelemmel arra, hogy a támogatásba befogadott gyógyászati segédeszközök közfinanszírozás alapjául szolgáló árának csökkentésére a Gyftv. megfelelő mechanizmusokat épített ki (így például a forgalmazó bejelentési kötelezettségét), valójában a betegek érdekeit, az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt jog érvényesülését szolgálja a közfinanszírozás alapjául elfogadott ártól, a támogatási összegtől, illetve a térítési díjtól való eltérés tiltása.

A finanszírozási kérdés mellett természetesen nem lehet eltekinteni a gyógyászati segédeszközök minőségétől sem. Ezzel összefüggésben a gyógyászati segédeszközök társadalombiztosítási támogatásba történő befogadásáról, támogatással történő rendeléséről, forgalmazásáról, javításáról és kölcsönzéséről szóló 14/2007. (III. 14.) EüM rendelet tartalmaz részletes előírásokat, így egyebek mellett rögzíti a gyógyászati segédeszközök befogadásának elveit, úgy mint a fogyatékos-életfunkció-betegség figyelembevételét, a méltányosság érvényesítését, a szükséglet alapú megközelítést, a szakmai megalapozottságot, a komplexitást, az eredményességet [3. § *a)–e)* és *h)* pontjai]. A 4. § külön részletezi, hogy milyen szakmai szempontokat kell figyelembe venni a gyógyászati segédeszközök befogadása során. Ha pedig egy eszköz minőségével, rendeltetésének való megfelelésével kapcsolatban kétség merül fel, az egészségbiztosítási szerv hivatalból eljárást indít, melynek eredményeként dönthet a gyógyászati segédeszköz támogatásból való kizárásáról is [Gyftv. 32/A. § (2) bekezdés *d)* pontja és (3) bekezdése].

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szerződési szabadság korlátozásának indokát a támogatott gyógyászati segédeszközök vonatkozásában éppen az Alkotmány 70/D. §-ának érvényesülését biztosítani kívánó szándék jelenti. Figyelemmel arra is, hogy a piaci ármeghatározás nem általában, hanem csak a támogatott gyógyászati segédeszközök forgalmazása tekintetében korlátozott, és a jogszabályi rendelkezések megteremtik az ár emelésének és csökkentésének feltételeit, az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének sérelme nem állapítható meg. Egyúttal a kifejtettek értelmében a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sem csorbul.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a Gyftv. 35. § (2) bekezdése alkotmányellenességének hiánya nem jelenti azt, hogy a hatályos szabályozás lenne az egyedüli módszer, mely az Alkotmány követelményeinek megfelel. A gyógyászati segédeszközök társadalombiztosítási támogatásba történő befogadása, illetve ezen eszközök kiszolgáltatása feltételeinek kialakítása, – az alkotmányos kereteken belül felmerülő több lehetséges rendszer közül – az adott konkrét rendszer kiválasztása a jogalkotó szabadságába és felelősségébe tartozik, azaz alapvetően egészség-

politikai kérdés. Az egyes szabályozási struktúrák önálló alkotmányossági vizsgálat tárgyát képezhetik.

3. Az indítványozó az Alkotmány 9. § (2) bekezdésének sérelmére is hivatkozott. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában „[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 ugyanis a fentiek értelmében egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem 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.

A vállalkozás jogától különböző kérdés az, hogy a vállalkozó milyen közgazdasági feltételrendszerbe lép be. E feltételrendszerrel kapcsolatban különösen az az alkotmányossági követelmény, hogy a feltételrendszer, így például az adórendszer megfeleljen a piacgazdaság Alkotmány rögzítette (9. §) követelményének, valamint hogy ne legyen diszkriminatív.” [54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.]

Az Alkotmánybíróság határozataiban elismerte, hogy a vállalkozás joga valódi alapjog, azaz vonatkozik rá az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének, mely szerint alapjog lényeges tartalma még törvényi úton sem korlátozható. Az alapjog lényeges tartalmát nem korlátozó törvényi rendelkezésnek meg kell felelnie a szükségesség és arányosság követelményének [20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69, 72.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.].

A fent említett alapjog-korlátozási követelményeknek a vállalkozás szabad megválasztását és gyakorlásának feltételeit meghatározó törvényi rendelkezések tekintetében van jelentősége. Ezzel szemben a jelen ügyben vizsgált szabályok nem akadályozzák vagy korlátozzák a gyógyászati segédeszközök gyártásának és forgalmazásának, mint vállalkozási tevékenységnek a szabad választását és gyakorlását. A támogatott rendelkezés a sajátos árszabályozás révén csupán a vállalkozás közgazdasági feltételrendszerét a támogatott eszközök vonatkozásában befolyásolja, azt is csak részlegesen. Beleértve nemcsak azt, amire az indítványozó hivatkozott, nevezetesen, hogy a közfinanszírozás alapjául elfogadott ár alacsony volta folytán egyes vállalkozásoknál veszteség keletkezhet (ebben az esetben ugyanakkor kérni lehet az eszköz-támogatásból való kizárását), de azt is, hogy a támogatással történő forgalmazás-

nak keresletnövelő hatása van, így a vállalkozásnak érdekében áll kérni a támogatásba történő befogadást. Az Alkotmánybíróság fent ismertetett gyakorlata szerint e feltételrendszerrel kapcsolatban különösen az az alkotmányossági követelmény, hogy az megfeleljen a piacgazdaság Alkotmányban rögzített feltételének. Az Alkotmánybíróság a jelen határozat indokolásának III/2. pontjában kifejtettek szerint azonban nem találta megállapíthatónak a szerződési szabadság, így a piacgazdaság sérelmét.

A fenti indokok alapján az Alkotmánybíróság szerint a vállalkozáshoz való jogot sem sérti a Gyftv. 35. § (2) bekezdése.

Budapest, 2011. december 13.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

1008/B/2010. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján – *dr. Bragyova András* és *dr. Kiss László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 38. § (3) bekez-

dése, 67. § (4) bekezdése, 71. § (8) bekezdése, és 73. § (5) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 6. § (2) bekezdés *b*) pontja, 6. § (5) bekezdés *b*) pontja, 6. § (6) bekezdés *b*) pontja, és 6. § (7) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenességének vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 38. § (3) bekezdése, 67. § (4) bekezdése, 71. § (8) bekezdése, és 73. § (5) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatára és megsemmisítésére terjesztett elő indítványt. A vizsgálni kért 38. § (3) bekezdés szerint a miniszteri biztos kinevezését megelőzően a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős minisztérium közigazgatási államtitkára a javasolt személlyel szemben kifogással élhet, a 67. § (4) bekezdése, 71. § (8) bekezdése, és 73. § (5) bekezdése értelmében pedig a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium közigazgatási államtitkára élhet kifogással a főosztályvezető, főosztályvezető-helyettes, osztályvezető, kormányhivatal vezető-helyettes, és a központi hivatal vezetője kinevezése ellen. A Tv. szerint a kifogásolt személy az adott vezetői tisztségre nem nevezhető ki.

Az indítványozó szerint a vizsgálni kért rendelkezések ellentétben állnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamisággal. Véleménye szerint a Tv. jelölt szabályai „a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkárának úgy biztosítanak egyetértési jogot, hogy annak kereteit nem határozzák meg”.

Sértik a támadott szabályok továbbá az Alkotmány 37. § (2) bekezdése szerinti miniszteri feladat-meghatározást. Az Alkotmány e rendelkezése értelmében a miniszterek vezetnek az államigazgatás feladatkörükbe tartozó ágait, és irányítják az alájuk rendelt szerveket. Az indítványozó kifejti, hogy a támadott rendelkezésekben megfogalmazott közigazgatási államtitkári vétőjog más miniszter felügyelete és irányítása alá tartozó központi államigazgatási szerv vezetőire is kiterjed, ezáltal az ágazatirányító tevékenysége terén sérül a miniszter Alkotmány 37. § (2) bekezdésében megfogalmazott önállósága.

Az indítványozó végül kifejtette, hogy a Tv. vizsgálni kért rendelkezései az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés által tiltott hátrányos megkülönböztetést valósítanak meg az egyetértési jog által érintett tisztségviselővé kinevezni kívánt személyek között, mivel a közigazgatási államtitkár

mindenfajta megkötés nélkül – önkényesen – dönthet a kinevezésekről.

2. Az Alkotmánybírósághoz újabb indítványozó is kérelmet nyújtott be a Tv. 67. § (4) bekezdésébe foglalt – a főosztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi és osztályvezetői megbízásra javasolt személyeket érintő – kifogás, továbbá az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rend.) 6. § (2) bekezdés *b*) pontja, 6. § (5) bekezdés *b*) pontja, 6. § (6) bekezdés *b*) pontja, és 6. § (7) bekezdés *b*) pontja alkotmányossági vizsgálatára és megsemmisítésére. A Korm. rend vizsgálni kért rendelkezései a miniszternek biztosítanak kifogásolási lehetőséget a kodifikációs feladatok ellátásáért felelős vezetők, a személyügyekért felelős vezetők, és gazdasági vezetők kinevezésére, felmentésére és áthelyezésére vonatkozóan.

Az indítványozó szerint a Tv. 67. § (4) bekezdése sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő normavilágosság követelményét, mert nem állapítható meg, hogy az államtitkár milyen feltételek mellett, milyen eljárási szabályok alapján gyakorolja hatáskörét. Ellentétben áll az Alkotmány 37. § (2) bekezdésével is, mert sérti a miniszteri önállóságot. Az indítványozó álláspontja, hogy sérül az Alkotmány 50. § (2) bekezdése, 57. § (1) és (5) bekezdése, 70/K. §-a, mert nem tudni milyen eljárásról van szó a kifogás esetén, így az ügyféli jogállástól a jogorvoslathoz való jogon át a bírósági felülvizsgálatig szabályozatlan az eljárás.

Az indítványozó az Alkotmány 54. § (1) bekezdés szerinti emberi méltóság sérelmét is felveti, mert a kifogást nem kell indokolni, az okokat nem kell a személlyel közölni és az meg sem ismerhető. „Ez a szabályozási hiányosság az embert tárgyként kezeli...” – érvel az indítványozó.

Végül az indítványozó az Alkotmány 70. § (6) bekezdésébe foglalt közhivatal viseléséhez való joggal, a 70/A. § szerinti diszkrimináció tilalmával és a 70/B. §-ban található munkához való joggal történő ellentét vizsgálatát is kezdeményezte.

A Korm. rendelet egészével összefüggésben az indítványozó felveti, hogy az közjogilag érvénytelen, mert nincs feltüntetve, hogy milyen felhatalmazás alapján született. A Korm. rendelet vizsgálni kért rendelkezési kapcsán az indítványozó kifejtette, hogy a „vezetők” szövegrész fogalmát a Korm. rend. nem határozza meg. Utal továbbá arra, hogy a Korm. rendelet által érintett vezetők tekintetében a munkáltatói jogokat – a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény szerint – az adott minisztérium közigazgatási államtitkára gyakorolja, a Kormánynak nem volt felhatalmazása a Korm. rendelet 6. §-ában vizsgálni kért kifogás intézményesítésére. Az indítványozó a Korm. rendelettel összefüggésben különböző törvényi szabályokat idéz és megállapításokat tesz, azonban az indítvány a Korm. rendelet vonatkozásában az Alkotmány valamely tételének sérelmét valószínűsítő érvelést nem tartalmaz.

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

II.

Az Alkotmány vonatkozó szabályai:

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

(...)

37. § (1) A miniszterelnök vezeti a Kormány üléseit, gondoskodik a Kormány rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról.

(2) A miniszterek a jogszabályok rendelkezéseinek és a Kormány határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágait, és irányítják az alájuk rendelt szerveket. A tárca nélküli miniszterek ellátják a Kormány által meghatározott feladataikat.

(3) A Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet ad ki, amely törvénnyel és kormányrendelettel nem lehet ellentétes.

(...)

50. § (2) A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

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

A Tv. ügyben érintett rendelkezései:

„38. § (3) A miniszteri biztos kinevezését megelőzően a javasolt személyről a miniszter tájékoztatja a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős minisztérium közigazgatási államtitkárát, aki a javaslattal szemben, a tájékoztatást követő tizenöt napon belül kifogással élhet. A kifogásolt személy nem nevezhető ki miniszteri biztossá.

(...)

67. § (4) A főosztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi és osztályvezetői megbízásra javasolt személyről a közigazgatási államtitkár tájékoztatja a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium közigazgatási államtitkárát, aki a javasolt személlyel szemben a tájékoztatást követő tizenöt napon belül kifogással élhet. A kifogásolt személy nem nevezhető ki főosztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi, illetve osztályvezetői munkakörbe.

(...)

71. § (8) A kormányhivatal vezetője a vezető-helyettesnek javasolt személyről – a miniszternek tett javaslattal ellátva egyidejűleg – tájékoztatja a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium közigazgatási államtitkárát, aki a javasolt személlyel szemben a tájékoztatást követő tizenöt napon belül kifogással élhet. A kifogásolt személy nem nevezhető ki a kormányhivatal vezetője helyettesének.

(...)

73. § (5) A központi hivatal vezetőjének javasolt személyről a központi hivatal irányító miniszter tájékoztatja a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium közigazgatási államtitkárát, aki a javasolt személlyel szemben a tájékoztatást követő tizenöt napon belül kifogással élhet. A kifogásolt személy nem nevezhető ki a központi hivatal vezetőjének.”

A Korm. rendelet 6. §-a az alábbi szabályokat tartalmazza:

„6. § (1) A kormányzati tevékenység összehangolása, az összkormányzati érdekek érvényesítése a közigazgatási szakmapolitikai irányítás megvalósításán keresztül kiemelten a miniszter feladata.

(2) A miniszter (1) bekezdésben meghatározott feladata ellátása körében – törvényben meghatározott kivételekkel, valamint az önkormányzati rendeletek tervezetei kivételével – felel a jogszabályok alkotmányosságáért, valamint a jogrendszer koherenciájáért. E feladata ellátása körében véleményez – az önkormányzati rendeletek tervezetei kivételével – valamennyi jogszabálytervezetet, továbbá:

a) rendszeresen eligazítást tart a minisztériumok jogi és kodifikációs feladatok ellátásáért felelős vezetőinek,

b) kifogásolási joggal élhet a minisztériumok jogi és kodifikációs feladatok ellátásáért felelős vezetők kinevezésére, felmentésére, illetve áthelyezésére vonatkozóan, valamint a felmentésüket kezdeményezheti,

c) évente két alkalommal megszervezi és lebonyolítja a minisztériumok jogi és kodifikációs feladatok ellátásáért felelős vezetőinek szakmai konferenciáját,

d) gondoskodik a minisztériumok jogi és kodifikációs feladatok ellátásáért felelős vezetők továbbképzéséről.

(3) A miniszter az (1) bekezdésben meghatározott feladata ellátása körében, a kormányprogram megvalósítása érdekében – törvényben meghatározott kivételekkel, valamint az önkormányzati rendeletek tervezetei kivételével – felel a kormány általános politikája érvényesüléséért az egyes szakpolitikák megvalósítása során. E feladata ellátása körében véleményez valamennyi kormány-előterjesztést az általános kormányzati politikának való megfelelése szempontjából, valamint koordinálja az egyes miniszterek jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök előkészítésére irányuló tevékenységét.

(4) A miniszter az (1) bekezdésben meghatározott feladata ellátása körében – törvényben meghatározott kivételekkel, valamint az önkormányzati rendeletek tervezetei kivételével – valamennyi jogszabálytervezetet véleményezi abból a szempontból, hogy az megfelel-e az Európai Unió jogának, a Magyar Köztársaság nemzetközi jogi kötelezettségeinek.

(5) A miniszter az (1) bekezdésben és a 7. § (1) bekezdésében meghatározott feladata ellátása körében érvényesíti a Kormány személyzeti politikáját az egyes minisztériumok személyzeti politikája vonatkozásában. E feladata ellátása körében:

a) rendszeresen eligazítást tart a minisztériumok személyügyért felelős vezetőinek,

b) kifogásolási joggal élhet a minisztériumok személyügyért felelős vezetőinek kinevezésére, felmentésére, illetve áthelyezésére vonatkozóan, valamint a felmentésüket kezdeményezheti,

c) évente két alkalommal megszervezi és lebonyolítja a minisztériumok személyügyért felelős vezetőinek szakmai konferenciáját,

d) kidolgozza a személyügy területén kiadásra kerülő módszertani útmutatókat,

e) gondoskodik a kormánytisztviselők és vezetők továbbképzéséről, valamint a vezetői utánpótlásképzésről,

f) előkészíti a köztisztviselők, kormánytisztviselők jogaival és kötelezettségeivel kiválasztási, képesítési, képzési, továbbképzési, minősítési, teljesítményértékelési, előmeneteli, valamint illetmény- és felelősségi rendszereivel kapcsolatos jogszabályokat, továbbá e tárgykörökben felhatalmazás alapján miniszteri rendeleteket ad ki,

g) kidolgozza a kormánytisztviselők kiválasztásának szabályait.

(6) A miniszter az (1) bekezdésben meghatározott feladata körében érvényesíti a Kormány minisztériumok gazdálkodására vonatkozó politikáját. E feladata ellátása körében:

a) rendszeresen eligazítást tart a minisztériumok gazdasági vezetőinek,

b) kifogásolási joggal élhet a minisztériumok gazdasági vezetőinek kinevezésére, felmentésére, illetve áthelyezés-

sére vonatkozóan, valamint a felmentésüket kezdeményezheti,

c) évente két alkalommal megszervezi és lebonyolítja a minisztériumi gazdasági vezetők szakmai konferenciáját,

d) gondoskodik a gazdasági vezetők továbbképzéséről,

e) a költségvetési tervezés, végrehajtás és beszámolás eljárásrendjének, gyakorlati működésének összehangolása érdekében rendszeresen egyeztet a Nemzetgazdasági Minisztérium, a Magyar Államkincstár és egyéb államigazgatási szervek képviselőivel,

f) kidolgozza az egységes bér- és státuszgazdálkodás alapelveit.

(7) A miniszter az (1) bekezdésben meghatározott feladata ellátása körében érvényesíti a kormányzati ellenőrzésre vonatkozó politikát. E feladata ellátása körében a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal elnöke útján

a) rendszeresen eligazítást tart a minisztériumok ellenőrzésért felelős vezetőinek,

b) kifogásolási joggal élhet a minisztériumi ellenőrzésért felelős vezetők kinevezésére, felmentésére, illetve áthelyezésére vonatkozóan, valamint a felmentésüket kezdeményezheti,

c) évente két alkalommal megszervezi és lebonyolítja a minisztériumi ellenőrzésért felelős vezetők szakmai konferenciáját,

d) gondoskodik az ellenőrzésért felelős vezetők továbbképzéséről,

e) kidolgozza az ellenőrzésre vonatkozó jogszabálytervezeteket,

f) ellenőrzi a Kormány személyzetpolitikával kapcsolatos döntéseinek végrehajtását.

(8) A miniszter az (1) bekezdésben meghatározott feladata ellátása körében a jogszabályok és más jogi aktusok kihirdetésével, illetve közzétételével összefüggésben

a) gondoskodik a kormányrendeletek, a kormányhatározatok, a miniszterelnöki rendeletek és határozatok, a miniszteri rendeletek, valamint a jogszabályok módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt, hatályos szövegének tartalmilag hiteles, a jogalkotási törvény előírásainak és a jogszabályszerkesztés szabályainak megfelelő, nyomdakész formában történő megjelentetéséről, a Magyar Közlöny szerkesztéséről,

b)

c) kijelöli a Magyar Közlöny szerkesztőbizottságának tagjait és felelős szerkesztőjét,

d) nyilvántartja a Kormány és a miniszterelnök rendeleteit és határozatait.”

III.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését az alábbiakkal indokolja:

1. Az indítványozók szerint a vizsgálni kért rendelkezések sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságot, mivel nem határozzák meg a kifogás

gyakorlásának kereteit, sértik továbbá a normavilágosság követelményét azzal, hogy nem tartalmaznak eljárási szabályokat, feltételeket.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság a 35/1991. (VI. 20.) AB határozatában megállapította, hogy „[a] jogállamiság alkotmányos deklarálása azonban tartalmi kérdésekben tovább utal az egyes nevesített alkotmányos elvekre és jogokra.” (ABH 1991, 175, 177.) Jelen ügyben elsőként az állapítható meg, hogy önmagában a jogállamiság nem sérül a Tv. 38. § (3) bekezdése, 67. § (4) bekezdése, 71. § (8) bekezdése, és 73. § (5) bekezdése által. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésből ered a jogbiztonság követelménye. 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 [összefoglalóan lásd: 13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001, 177, 201.].

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint jelen esetben a Tv. vizsgált rendelkezései megfelelően érthetők és értelmezhetők. A Tv. a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős minisztérium közigazgatási államtitkárnak, illetve a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium közigazgatási államtitkárnak kifogásolási lehetőséget biztosít bizonyos központi közigazgatási vezetői tisztségek betöltését megelőzően. A törvényi szabályok mindenki számára érthető módon úgy rendelkeznek, hogy a kifogásolt személy nem nevezhető ki. A normavilágosság követelménye a vizsgálni kért rendelkezések útján nem sérül. Az a kérdés pedig, hogy a szabályozás nem tartalmaz eljárást, vagy az a probléma, hogy a kifogás gyakorlásának nincsenek pontosan meghatározott feltételei – a fenti határozat szerint – tovább utal egyéb alkotmányos elvekre és jogokra (amelyek vizsgálatát az indítványozók szintén kezdeményezték), így ezen alkotmányossági problémák nem az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének keretei között értékelendők.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapozott kérelmet elutasította.

2. A Tv. 38. § (3) bekezdése a miniszteri biztos kinevezését megelőzően a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős minisztérium közigazgatási államtitkárnak, a 67. § (4) bekezdés 71. § (8) bekezdés, a 72. § (5) bekezdés pedig a főosztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi valamint osztályvezetői megbízásra javasolt személy, a kormányhivatal vezető-helyettesének javasolt személy kinevezését megelőzően a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium közigazgatási államtitkárnak a kinevezést megakadályozó kifogásolási lehetőséget biztosít. A szabályozás egységes személyzetpolitikát kíván megvalósítani a központi közigazgatás vezetési rendszerében. A törvényhez

kapcsolódó indokolás egy helyen, a 60-68. §-okhoz fűzve tesz említést a jelen ügyben vizsgált jogintézményről. Ennek értelmében: „A minisztérium hivatali szervezetét a közigazgatási államtitkár vezeti a miniszter irányítása alatt, tekintettel az államtitkár szakpolitikai vezető tevékenységére is. A közigazgatási államtitkár alatti vezetői szintet a helyettes államtitkárok alkotják, akik tevékenységüket a közigazgatási államtitkár igazgatási irányítása mellett, az államtitkárok szakpolitikai utasításai alapján végzik. A közigazgatási államtitkár a személyzeti igazgathoz szükséges jogosítványokkal rendelkezik, illetve kiemelt szerephez jut – az egységes és minőségi személyzetpolitika érvényesülése érdekében – a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium közigazgatási államtitkára.” Tehát a törvény által kitűzött legitim cél az egységes és minőségi személyzetpolitika kialakítása.

A Tv. az Alkotmány 39. § (2) bekezdésének végrehajtására született. Az Alkotmány e rendelkezése szerint: „A Kormány tagjai a Kormánynak és az Országgyűlésnek felelősek, tevékenységükről kötelesek a Kormánynak és az Országgyűlésnek beszámolni. A Kormány tagjai, az államtitkárok és a kormány megbízottak jogállását, díjazását, továbbá felelősségre vonásuk módját törvény szabályozza.” A Tv. a miniszterek és az államtitkárok jogállásának szabályozása kapcsán „A miniszterek és minisztériumok” címet viselő III. Fejezetben, illetve „A kormányhivatalok és központi hivatalok” című IV. Fejezetben szól a jelölt közigazgatási vezetők feladatairól, kinevezésük jelen ügyben vizsgált szabályairól. A Tv. és benne a vizsgált szabályok szoros összefüggésben állnak a Kormány szervezetalakítási feladatával és az e téren fennálló szabadságával.

A Kormány szervezetalakítási szabadságáról első ízben az 50/1998. (XI. 27.) AB határozat tartalmazott megállapítást, amelynek lényege az, hogy az Alkotmány rendelkezései [35. § (1) bekezdés, 40. § (3) bekezdés] szerint a kormányzati struktúra kialakításában a kormányzat nagyfokú szabadsággal rendelkezik. (ABH 1998, 387, 405.)

Ezt erősítette meg a szervezetalakítási szabadsággal kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlatot összegző 7/2004. (III. 24.) AB határozat, amikor kimondta, hogy „az Országgyűlést az államhatalmi (államigazgatási) szervekre vonatkozó szervezetalakítási szabadsága körében csak az Alkotmány tételes rendelkezései kötik. Az alkotmányos határokon belül a mindenkori törvényhozást korlátozó további tényező a kétharmados szavazattöbbség esetleges alkotmányi előírása lehet. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy az Országgyűlés célszerűségi szempontok mérlegelése alapján határozhatja meg bizonyos állami szervek irányítási, igazgatási rendszerét. A célszerűség vizsgálata viszont nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. A fentiekhez kapcsolódóan a Kormánynak, mint a végrehajtó hatalmi ág csúcsszervének Alkotmányban előírt joga és egyúttal kötelezettsége, hogy a neki alárendelt (a Kormány irányítása alatt álló) közigazgatási

szervek irányítását, felügyeletét ellássa.” (ABH 2004, 98, 109.)

A 90/2007. (XI. 14.) AB határozat pedig az alábbiakra mutatott rá: „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. Az Alkotmány 40. § (3) bekezdése szerint: (3) A Kormány jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonni, és erre külön szerveket létesíteni.” (ABH 750, 778.)

Az Alkotmánybíróság fentebb ismertetett gyakorlatának figyelembe vételével az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Országgyűlés az Alkotmány 37. § (2) bekezdésének sérelme nélkül szabadon rendelkezhetett úgy a központi közigazgatás (a közigazgatás) vezetői tekintetében, hogy egységes személyzeti politikát kíván kialakítani. Ennek eszköze a Tv. 38. § (3) bekezdésében, a 67. § (4) bekezdésében, 71. § (8) bekezdésében, és 73. § (5) bekezdésében található kifogás intézménye, amely – figyelembe véve az Alkotmány 40. § (3) bekezdésének szabályait is – nem áll ellentétben az Alkotmány 37. § (2) bekezdésében meghatározott miniszteri ágazatirányító tevékenységgel. Az államtitkári kifogás a Kormány egységes személyzeti politikáját juttatja kifejezésre.

3. Az egyik indítványozó az Alkotmány 50. § (2) bekezdésben meghatározott – a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát előíró – rendelkezés, az Alkotmány 57. § (1) bekezdése szerinti bírósághoz fordulás joga és az (5) bekezdésbe foglalt jogorvoslathoz való jog sérelmét is felvetette a Tv. 67. § (4) bekezdése vonatkozásában. Véleménye szerint azért sérülnek az Alkotmány ezen rendelkezései, mert a kifogással érintett személy nem nevezhető ki az adott vezetői posztra, s a kifogás ellen semmilyen jogorvoslat nincs. Az Alkotmánybíróság ezen indítvánnyal kapcsolatban rámutat, hogy közigazgatási vezetői álláshoz senkinek sincs alanyi joga. A vezetői állásba történő kinevezés feltételeit törvények határozzák meg. A Tv. mellett figyelembe veendő a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Ktj.) és a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) rendelkezései is. A Ktj. 1. § a) pontja értelmében a törvény hatálya kiterjed a Miniszterelnökségre, a minisztériumokra, a kormányhivatalokra, a központi hivatalokra, a 12. § (2) bekezdés pedig kimondja, hogy „Vezetői kinevezést csak felsőfokú iskolai végzettségű, jogi vagy közigazgatási szakvizsgával, vagy a szakvizsga alól adott, az Országos Közigazgatási Vizgabizottság elnökségének teljes körű mentesítésével rendel-

kező kormánytisztviselő kaphat.” Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jelen ügyben vizsgált kifogás Tv.-be foglalt szabálya ugyan úgy a vezetői megbízás törvényi feltételeinek a része, mint a Ktj. fenti rendelkezései. Önmagában az, hogy a kifogással szemben nem lehet jogorvoslattal élni, vagy bírósághoz fordulni, nem valósít meg alkotmány sértést, lévén ezen vezetői megbízások elnyerésének elmaradása nem valósít meg alapjogsérelmet.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az 50. § (2) bekezdésére és az 57. § (1) és (5) bekezdésére alapozott kérelmet elutasította.

4. Az indítványozó a Tv. vizsgálni kért rendelkezése kapcsán az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe foglalt emberi méltósághoz való jog sérelmét is felvetette. Az Alkotmánybíróság a 8/2011. (II. 18.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) – a kormánytisztviselők felmentése kapcsán – az emberi méltósághoz való jogot összefüggésbe hozta az indokolás nélküli felmentéssel (ABK 2011, február 68, 84–85.). Jelen ügyben azonban nem egy már meglévő foglalkoztatási jogviszony megszüntetéséről (s ezáltal – adott esetben – a méltóságot sértő kiszolgáltató helyzetről), hanem épp ellenkezőleg, egy adott vezetői állásba történő kinevezésről van szó. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ezért a Tv.-ben meghatározott kifogás és az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe foglalt emberi méltósághoz való jog között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem áll fenn, így az Alkotmánybíróság ezt az indítványt is elutasította.

5. Mindkét indítványozó felvetette az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe foglalt diszkrimináció tilalom sérelmét, mert a szabályozás indokolatlan különbséget tesz a kifogással érintett és a kifogással nem érintett személyek között. Az egyik indítványozó az Alkotmány 70/B. §-ában található munkához való jog sérelmét is felvetette a kifogással érintett személyek tekintetében (mivel a kifogás miatt nem tölthetik be az adott vezetői állást).

5.1. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. §-ában foglaltakat több határozatában és több szempontból értelmezte. A 21/1990. (X. 4.) AB határozat szerint az a kérdés, hogy a megkülönböztetés az alkotmányos határok között maradt-e, csakis a mindenkori szabályozás tárgyi és alanyi összefüggésében vizsgálható ... Az egyenlőségnek az adott tényállás lényeges elemére nézve kell fennállnia. Ha azonban adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik valamely csoportra, ez a megkülönböztetés tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek kellő súlyú alkotmányos indoka van (ABH 1990, 73, 77–78.). Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az azonos helyzetben lévők között nem alapjogok tekintetében tett megkülönböztetés csak akkor tekinthető alkotmányellenesnek, ha nincs ésszerű indoka, tehát önkényes [16/1991. (V. 20.) AB határozat, ABH 1991, 62.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–282.]. A bemutatottak alapján töretlen az Alkotmánybíróság gyakorlata abban, hogy

amikor az Alkotmány 70/A. §-ának sérelme a kérdés – és a megkülönböztetés nem alapjogra vonatkozik –, egyrészt azt vizsgálja, hogy a jogalkotó összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között tett-e megkülönböztetést (összehasonlíthatósági próba), másrészt azt, hogy az összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok közötti különbségtételnek van-e tárgyilagos megítélés szerint ésszerű indoka (indokolhatósági próba) [lásd pl.: 21/2007. (III. 29.) AB határozat, ABH 2007, 304, 307.].

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint elvileg azonos csoportba tartoznak mindazok, akik a Ktj. és a Ktv. szabályai alapján rendelkeznek a vezetői állás betöltéséhez szükséges végzettséggel, képesítéssel, gyakorlati idővel. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Tv.-ben szabályozott vezetői állásokra történő megbízás elnyerése szempontjából nem képeznek azonos csoportot mindazok, akik a feltételeknek megfelelnek, így nem tekinthető összehasonlítható személyi körnek a kifogással nem érintett, ezért az adott vezetői állást betöltő és a kifogással érintett személyek.

Az Alkotmánybíróság fent idézett gyakorlata szerint a nem összehasonlítható helyzetben lévők közötti különbségtétel nem valósít meg az Alkotmány 70/A. §-ában tiltott megkülönböztetést, ezért az Alkotmány ezt az indítványt is elutasította.

5.2. A munkához való jog tartalmát első ízben a 21/1994. (IV. 16.) AB határozat bontotta ki. E szerint a munkához való jog alapjog. A munkához való jogtól mint alanyi jogtól meg kell különböztetni a munkához való jogot mint szociális jogot, s különösen annak intézményi oldalát, az állam kötelességét megfelelő foglalkoztatáspolitikára, munkahelyteremtésre stb. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor kifejtette, hogy a munkához való jog – hasonlóan, mint a vállalkozáshoz való jog – nem biztosít alanyi jogot egy meghatározott foglalkozás végzéséhez, vagy munka választásához. A munkához való jogot az sérti a legjobban, ha az ember az adott tevékenységtől (munkától) eleve el van zárva. A határozatában végül az Alkotmánybíróság azt is kifejtette, hogy a foglalkozások gyakorlásának korlátai jórészt szakmai és célszerűségi szempontból indokoltak, alapjogi problémát határesetben okoznak. (ABH 1994, 117, 120–121.).

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben rámutat, hogy a munkához való jog alanyi jogként nem értelmezhető úgy, hogy bárkinek alanyi joga lenne meghatározott vezetői állás betöltéséhez. Az állam nagyfokú szabadságot élvez abban, hogy a közszférában meghatározza a vezetői állások betöltésének feltételeit, különösen a kormány szervezet-alkotási szabadsága körébe tartozó területeken (minisztériumok, központi hivatalok létrehozása, átszervezése, a vezetési rend kialakítása stb.). Ezért az Alkotmánybíróság megítélése szerint a munkához való jog alanyi jogi oldalát nem érinti, hogy bizonyos, a Tv.-ben meghatározott vezetői állások betöltésénél a személyügyekért felelős államtitkárnak a Tv. kifogásolási lehetőséget biztosít. Mint fentebb az Alkotmánybíróság utalt rá, e korlátot az egységes

és minőségi személyzeti politika kialakításának szakmai indokai támaszthatják alá.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/B. § sérelme alapított kérelmet is elutasította.

6. Az egyik indítványozó szerint a Tv. vizsgálni kért rendelkezése az Alkotmány 70. § (6) bekezdésébe foglalt közhivatal viseléséhez való jogot is sérti. Az Alkotmány e szabálya szerint „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.” E jogot az Alkotmánybíróság első ízben a 962/B/1992. AB határozatban értelmezte. E szerint „Az Alkotmány 70. § (4) bekezdése alapján senkinek nincs alkotmányból folyó alanyi joga meghatározott közhivatal vagy közhivatalok betöltéséhez. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján törvény a közhivatal viseléséhez való jogot szabályozhatja, a közhivatal betöltését feltételekhez kötheti.” (ABH 1995, 627, 629.). E határozatból következően a közhivatal viseléséhez való jog alapjog, amelynek szabályozása során az állam nagyfokú szabadságot élvez. Az alapjog korlátozásának – mint minden más alapjog esetén – meg kell felelnie az alapjog-korlátozásra irányadó – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésben foglalt – kritériumoknak.

Az Alkotmánybíróság több más határozatában is értelmezte a közhivatal viseléséhez való jog tartalmát. E határozataiban rámutatott arra, hogy ez az alkotmányos jog a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogát garantálja. [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 275.] Alkotmányos tartalmát tekintve ez az alapjog azt jelenti, hogy a törvényhozó minden magyar állampolgár számára egyenlő feltételekkel köteles biztosítani a közhivatalhoz való hozzáférés lehetőségét, és a közhivatal viselése az állampolgár rátermettségével, képzettségével és szakmai tudásával összefüggő feltételekhez köthető. [52/2009. (IV. 30.) AB határozat, ABH 2009, 396, 401–402.]

Alapjognak tekintette a közhivatal viseléséhez való jogot az Abh. is: „Az Alkotmány 70. § (6) bekezdése állampolgári alapjogként szabályozza a közhivatal viseléséhez való jogot.” Az Alkotmánybíróság e határozatában kifejtette, hogy a közhivatal viseléséhez való jog a közhivatal elnyerését és a közhivatal viselését is védelemben részesíti, de nem nyújt védelmet a közszolgálati jogviszonynak a közhivatallal összefüggő okból, valamint a közhivatalt betöltő tisztviselő személyében rejlő okok miatt történő változásával szemben. (ABH 2011, február, 68, 82.)

A Tv.-ben foglalt s jelen ügyben vizsgált kifogás a közhivatal elnyeréséhez szükséges szubjektív feltételekhez kapcsolódik. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint önmagában az, hogy az adott vezetői állás elnyerése feltételei közé (a kinevezés előtt) beékelődik a személyügyi államtitkárnak biztosított kifogás, még nem teszi eleve lehetlenné az adott állás betöltését. Másfelől pedig a közhivatal viseléséhez való jog nem teremt alanyi jogi jogosultságot közigazgatási vezetői tisztség elnyerésére. Ezért az utólagos absztrakt normakontroll vizsgálat során az Alkot-

mánybíróság nem talált a norma megsemmisítéséhez vezető alkotmányos indokot.

A fenti indokokra tekintettel az Alkotmánybíróság a Tv. 38. § (3) bekezdése, 67. § (4) bekezdése, 71. § (8) bekezdése, és 73. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

7. Az egyik indítványozó a Korm. rendelet azon rendelkezéseinek a vizsgálatát is kezdeményezte, amelyek a miniszternek kifogásolási lehetőséget biztosítanak a kodifikációs feladatok ellátásáért felelős vezetők, a személyügyekért felelős vezetők, és gazdasági vezetők kinevezésére, felmentésére és áthelyezésére vonatkozóan. Az indítványozó a Korm. rendelet tekintetében utal ugyan arra, hogy a Korm. rend. nem jelölte meg azt a felhatalmazást ami alapján megalkotásra került, egyes fogalmait definiálatlanok, de az indítvány az Alkotmány valamely tételére visszavezethető alkotmányjogilag értékelhető összefüggést egyik probléma tekintetében sem jelölt meg.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § d) pont utolsó fordulata szerint az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha az egyéb okból érdemben nem bírálható el. A kifejtettekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Korm. rend. 6. § (2) bekezdés b) pontja, 6. § (5) bekezdés b) pontja, 6. § (6) bekezdés b) pontja, és 6. § (7) bekezdés b) pontja alkotmányossági vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasította.

Budapest, 2011. december 6.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró helyett

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

I.

1. Egyetértek a többségi határozat rendelkező részének 2. pontjába foglalt visszautasítással, mivel az indítvány a támadott rendelkezések tekintetében nem alkalmas az érdemi elbírálásra.

2. Nem értek egyet azzal, hogy a többségi határozat rendelkező részének 1. pontjában elutasítja a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 38. § (3) bekezdése és a 73. § (5) bekezdésének vizsgálatára és megsemmisítésére vonatkozó indítványt. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a hivatkozott törvényi rendelkezéseket meg kellett volna semmisítenie.

II.

1. Az Alkotmány 37. § (2) bekezdése szerint: „[a] miniszterek a jogszabályok rendelkezésének és a Kormány határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatásnak hatáskörükbe tartozó ágait, és irányítják az alájuk rendelt szerveket. A tárca nélküli miniszterek ellátják a Kormány által meghatározott feladataikat.”

A miniszterek „vezetői” jogosítványainak fontos alkotóelemét képezik a személyzetpolitikai hatáskörük. Egyértelműen, világosan és alkotmánykonform módon ezt juttatja kifejezésre az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése, mely szerint: „A miniszter felel a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért.”

A miniszterek – Alkotmány 37. § (2) bekezdésében írt, alájuk rendelt szerveket érintő – „irányítási” joga [amit már a 7/2004. (III. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben is hangsúlyoztam] a mértékadó közigazgatástudományi álláspont szerint is legalább három nélkülözhetetlen eszközt foglal magában: a jogszabályokat, a (normatív) utasításokat és a személyzeti, személyzetpolitikai ügyekben hozott határozatokat. Másként fogalmazva: ha ezek a jogosítványok nem illetik meg a minisztert, úgy nincs teljes értékű irányítási jogköre, s nem tud eleget tenni az Alkotmány 37. § (2) bekezdésében tételezett azon elvárásnak (alkotmányi kötelezettségének) sem, hogy „irányítsa az alája rendelt szerveket”. Mindez pedig egyúttal a felelősségi körét is közvetlenül korlátozza.

A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 38. § (3) bekezdése és 73. § (5) bekezdése megfosztja a (szak)minisztert attól a jogától, hogy korlátozásmentesen gyakorolhassa (a miniszteri biztosra és a központi hivatal vezetőjének kinevezésére vonatkozó) személyzetpolitikai hatáskörét. Mindkét esetben a kifogás lehetőségének megadásával olyan generális felhatalmazást ad ugyanis a Tv. a

kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős minisztérium közigazgatási államtitkárának, amellyel az szabadon, mindenféle megkötöttség nélkül élhet. Gyakorlatilag a Tv. citált rendelkezései (minthogy a kinevezést is megakadályozhatják) a közigazgatási államtitkár álláspontjától teszik függővé a miniszter Alkotmány 37. § (2) bekezdésében biztosított „vezetési” és „irányítási” jogkörének a gyakorlását. Ez a gyakorlatilag diszkrecionális hatáskörben hozott, közelebbi feltételekhez, normatív garanciákhoz nem kötött együtdöntési, gyakorlatilag vétőjog – álláspontom szerint – közvetlenül sérti az Alkotmány 37. § (2) bekezdését.

Magam is osztom az 50/1998. (XI. 27.) AB határozatban foglaltakat, amelynek értelmében az Alkotmány rendelkezései [különösen a 35. § (1) bekezdése és a 40. § (3) bekezdése] nagyfokú szabadságot biztosít a kormánynak a kormányzati struktúra kialakításában (ABH 1998, 387, 405.). Ugyanakkor – híven a 7/2004. (III. 24.) AB határozatban foglaltakhoz – azt is vallom, hogy az Országgyűlést az államhatalmi (államigazgatási) szervekre vonatkozó szervezetalakítási szabadsága körében kötik az Alkotmány tételes rendelkezései (ABH 2004, 98, 109.). Nyilvánvaló számomra, hogy az Alkotmány 37. § (2) bekezdésében írt miniszteri „vezetői” és „irányítási” jogkörök sérülnek azáltal, ha azok gyakorlását a törvényhozó – egy, a közigazgatás hierarchikus rendjébe sem illeszkedő – közelebbről körül sem írt, garanciákat nélkülöző közigazgatási államtitkári (vétőjog értékű) kifogáshoz köti.

Nem vitatom, hogy az még önmagában nem lesz alkotmányellenes, ha a minisztert személyzetpolitikai hatásköre gyakorlása során előzetes egyeztetési-véleményeztetési kötelezettségekkel terheli a törvényhozó. Ez azonban semmiképpen nem mehet el odáig, hogy ellehetetlenítse az Alkotmány 37. § (2) bekezdésében neki (és csak neki) biztosított vezetői és irányítási jogkörök gyakorlását. (Nem „felelhet” ágazata személyzetpolitikájáért az a miniszter, akinek e jogkörét más minisztérium közigazgatási államtitkárának vétőjoga terheli.)

A többségi határozatban elbírált törvényi rendelkezések ezt eredményezik, minthogy a törvényben megjelölt közigazgatási államtitkár keretekhez, határokhoz, fékekhez nem kötött akarától függ, érvényesülhet-e a miniszter Alkotmány 37. § (2) bekezdésében biztosított vezetői és irányítási jogköre.

Mindezekre tekintettel – álláspontom szerint – az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie a Tv. 38. § (3) bekezdését és 73. § (5) bekezdését.

2. A Tv. 67. § (4) bekezdése és 71. § (8) bekezdését támadó indítványok tekintetében elfogadom a többségi határozat rendelkező részének 1. pontjába foglalt elutasító álláspontját, tekintettel arra, hogy a vezetői és irányítási jogában korlátozott közigazgatási államtitkár és a kormányhivatal vezetőjének személyzetpolitikai döntése (mint vezetői és irányítási jogkörének része, alkotóeleme) nem élvez a miniszteréhez hasonlítható alkotmányos védelmet. Ha tetszik: a miniszter Alkotmányban szabályozott jog-

körrel rendelkező és e minőségében védendő állami vezető (alkotmányos intézmény), a nevezettek pedig nem azok. Utóbbiak a közigazgatási szervezetrendszerbe tagolódnak be, ahol a hierarchikus felépítésből következően akár még az említett erősségű és hatású közigazgatási államtitkári kifogástételben kifejeződésre jutó „közreműködői” jogot is el kell viselniük. Ezen a szinten az alkotmányosság és az elegancia kérdése már kettéválik: az utóbbi nem az Alkotmánybíróságra, hanem a politikai döntéshozóra tartozik.

Budapest, 2011. december 6.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

1162/D/2010. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 20/E. § (5)–(6) bekezdésének az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe ütközése megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 1. § (2) bekezdésének az Alkotmány 70/A. §-ába ütközése megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 1. § (2) bekezdésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe és 7/A. § (4) bekezdésébe ütközése megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz a Pesti Központi Kerületi Bíróság 12. P. 53285/2010/2. sz. végzése ellen. A támadott végzés-

ben a bíróság elutasította az indítványozó kifogását, amelyet arra tekintettel nyújtott be, hogy a helyi választási iroda vezetője megtagadta az indítványozó által külön megjelölt „magyar kisebbségként” kisebbségi választási jegyzékbe való felvételét.

Az indítványozó kéri megsemmisíteni a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban Ve.) 20/E. §-át – különösen annak (5)–(6) bekezdését –, mivel az az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével ellentétesen lehetővé teszi az ügy tárgyalás nélküli megítélését.

Az indítványozó továbbá megsemmisíteni kéri a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban Nektv.) 1. § (2) bekezdését, amely rendelkezés a nemzeti és etnikai kisebbség fogalmát definiálja. Az indítványozó álláspontja szerint a meghatározás az Alkotmány 70/A. §-ával ellentétesen, hátrányosan különbözteti meg a számszerűen nem kisebbségben lévőket. Ezen túlmenően a jogállamiság elvének, a jogalkotás rendjének, valamint a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban Jat1.) 18. § (2) bekezdésének a sérelmére is hivatkozik, mivel a Nektv. támadott rendelkezése nem határozza meg, hogy mit – mennyit – kell érteni számszerű kisebbség alatt.

Az indítványozó 2011. december 4-én kelt levelében beadványát kiegészítette, és kérte ügyében a Jat1., valamint a hatályos, jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban Jat2.) együttes, illetve értelemszerű alkalmazását.

Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy a 121/2009. (XII. 17.) AB határozat [ABH 2009, 1013.] 2010. december 31. napjával megsemmisítette a teljes Jat1.-et. A Nektv. támadott rendelkezésének elfogadásakor és az indítvány benyújtásakor még a Jat1. rendelkezései voltak hatályosak. A Jat1. 18. § (2) bekezdésével azonos szabályozást jelenleg a Jat2. 2. § (1) bekezdése tartalmazza.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány – indítványban felhívott – 7. § (2) bekezdésével kapcsolatban eljárása során észlelte, hogy azt a 2010. évi CXIII. törvény 2011. január 1. napjával hatályon kívül helyezte. A jogalkotó azonban az Alkotmányba iktatott egy új, 7/A. §-t, amelynek (4) bekezdése lényegében a korábbi, 7. § (2) bekezdésével tartalmilag azonos módon szabályozza a jogalkotási törvény elfogadásának rendjét. Az Alkotmánybíróság ezért a továbbiakban az Alkotmány 7. § (2) bekezdése helyett a jelenleg hatályos, 7/A. § (4) bekezdését tekinti az indítvány alkotmányos hivatkozásának.

II.

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

„7/A. § (4) A jogalkotásról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

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

„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 Ve. támadott rendelkezései:

„20/E. § (1) A névjegyzékből való kihagyás, illetőleg törlés vagy a névjegyzékbe való felvétel miatt a névjegyzék közszemlére tételének időtartama alatt lehet kifogást benyújtani.

(2) Akit a külképviselési névjegyzékbe felvettek, vagy akinek külképviselési névjegyzékbe vételét elutasították, az erről szóló értesítés kézhezvételét követő 2 napon belül nyújthat be kifogást.

(3) A névjegyzékből való kihagyás, illetőleg törlés vagy a névjegyzékbe való felvétel miatt benyújtott kifogást, illetőleg a külképviselési névjegyzékbe való felvétel vagy annak elutasítása miatti kifogást a helyi választási iroda vezetőjéhez kell benyújtani, aki a kifogásról legkésőbb a beérkezését követő napon dönt.

(4) Ha a helyi választási iroda vezetője a kifogásnak helyt ad, a névjegyzéket, illetőleg a külképviselési névjegyzéket módosítja.

(5) Ha a helyi választási iroda vezetője a kifogásnak nem ad helyt, a kifogást legkésőbb a beérkezését követő napon megküldi a helyi bíróságnak, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróságnak. A bírósági eljárásban az ügyvédi képviselet nem kötelező. A bíróság egyesbíróként jár el. A bíróság a kifogásról a beérkezését követő 2 napon belül dönt.

(6) Ha a bíróság a kifogást alaposnak tartja, elrendeli a névjegyzék, illetőleg a külképviselési névjegyzék módosítását, ellenkező esetben a kifogást elutasítja.

(7) A helyi választási iroda vezetőjének döntését és a bíróság határozatát az érintettel és azzal, aki a kifogást benyújtotta, a bíróság határozatát a helyi választási iroda vezetőjével is közölni kell.”

3. A Nektv. támadott rendelkezése:

„1. § (2) E törvény értelmében nemzeti és etnikai kisebbség (a továbbiakban: kisebbség) minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történel-

mileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.”

4. A Jat1. 2010. december 31-ig hatályban volt rendelkezése:

„18. § (2) A jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni.”

5. A Jat2.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezése:

„2. § (1) A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető tartalommal kell rendelkeznie.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-ában foglalt formai feltételeknek. Ennek értelmében „[a]z 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 „[a]z alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani”.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a panaszos kifogását az ügyében eljáró bíróság a Nektv. 1. § (2) bekezdésére alapozva, valamint a Ve. 20/E. §-át alkalmazva utasította el, ezért jogsérelme ezen rendelkezések alkalmazására vezethető vissza. Megállapította továbbá azt is, hogy a panaszos indítványát a jogerős végzés részére történő kézbesítését követő hatvan napon belül nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz, ezért az Alkotmánybíróság a panaszt érdemben is megvizsgálta.

2. Az indítványozó a Ve. 20/E. §-át, különösen annak (5) és (6) bekezdéseit azért tartja alkotmányellenesnek, mert az lehetővé teszi az ügy tárgyalás nélküli megítélését, és ezáltal az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe ütközik.

Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése a nyilvános tárgyalás tartásához való alapvető jogot a peres eljárásokkal kapcsolatban rögzíti.

A Ve. 20/E. §-a tartalmazza a névjegyzék összeállításával kapcsolatos jogorvoslattal összefüggő rendelkezéseket. A Ve. X. fejezete tartalmazza a választási eljáráshoz kapcsoló jogorvoslatok általános rendelkezéseit. A X. fejezet szabályai között a Ve. rögzíti, hogy a bíróság a felülvizsgálat iránti kérelemről nemperes eljárásban határoz, továbbá úgy rendelkezik, hogy a fejezetben foglalt rendelkezéseket alkalmazni kell a névjegyzék összeállításával

kapcsolatos jogorvoslatokra is, a 20/E. §-ban foglalt eltérésekkel. A névjegyzék összeállításával kapcsolatos jogorvoslati ügyekben tehát a bíróság nemperes eljárásban hozza meg határozatát.

A nemperes eljárás egyszerűsített eljárás, melyre éppen a tárgyalás hiánya miatt nem vonatkozhatnak ugyanazon alkotmányos garanciák, mint a rendes peres eljárásokra, a nemperes ügyet lezáró érdemi döntés – az eljárás jellegéből következően – soha nem tárgyaláson születik.

A nemperes eljárás egyszerűbb és rugalmasabb eljárást biztosít olyan ügyekben, amely ügyek megítélése egyszerű és az ügy gyors elbírálásához nyomós érdek fűződik.

A jogalkotó feladatát képezi annak meghatározása, hogy milyen típusú ügyekben tartja alkalmazhatónak a peren kívüli eljárást, valamint, hogy az adott nemperes eljárásban milyen további szabályokat rendel alkalmazni. Az egyes eljárásokhoz kapcsolódó külön szabályoknak azokat a többletgaranciákat kell tartalmazniuk, amelyek az eljárás tárgyához, jellegéhez képest biztosítják az Alkotmány rendelkezéseinek érvényesülését [395/D/2010 (XI. 22.) AB határozat, ABK 2011. november].

A választásokhoz kapcsolódó jogorvoslati eljárások lefolytatása során kifejezetten nyomós érdek fűződik az ügyek gyors elbírálásához, hiszen a Ve. alapelveként rögzíti a választás eredményének gyors megállapítását.

A választásokhoz kapcsolódó jogorvoslati nemperes eljárásokban a Ve. 84. § (6) bekezdésének második mondata szerint „[a] bíróság a kérelmező részére – annak kérésére – biztosítja a szóbeli nyilatkozattétel lehetőségét.” A szóbeli nyilatkozattétel ugyan nem tárgyalás keretében zajlik, azonban annak során a bíróság alkalmazza a meghallgatásra vonatkozó általános szabályokat. Nincs olyan kizáró szabály sem, amely a felet megfosztaná attól, hogy írásban észrevételeket, indítványokat tegyen. Fontosnak tartja az Alkotmánybíróság 38/1991. (VII. 3) AB határozatát is felidézni, amelyben kimondta, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében rögzített alkotmányos rendelkezésből nem következik, hogy a bíróság bármely rendes és különleges eljárásban a fél jogait és kötelezettségeit mindkét fokon kizárólag csak tárgyaláson bírálhatja el (ABH 1991, 183, 184.).

Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében megfogalmazott bíróság előtti egyenlőség a bírói útra tartozó ügyek tekintetében eljárási alapelvet fogalmaz meg. A bíróság előtti egyenlőség elve a személyek általános jogegyenlőségének a bírósági eljárásra való vonatkoztatása [53/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 261, 264.; 18/B/1994. AB határozat, ABH 1998, 570, 572.]. „Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése a törvény előtti egyenlőséget jogérvényesítési szempontból deklarálja, tehát valójában eljárási jogi garancia arra, hogy jogainak érvényesítése tekintetében a bíróság (törvény) előtt mindenki egyenlő eséllyel rendelkezik” (191/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 629, 631.). „Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint, az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt bíróság előtti egyenlőség elve a tisztességes eljárás követelményének olyan garanciáját jelenti, amelynek alapján jogaik érvé-

nyesítése során nem tehető különbség a jogalanyok között. Ezen, a jogegyenlőség általános elvének a bírósági eljárásra vonatkoztatott alkotmányi követelménye arra vonatkozik, hogy a jogviszonyok tartalmi és tárgyi azonossága esetén a jogalanyok azonos elbánásban részesüljenek” (724/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1539, 1540.).

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság nem tekinti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében biztosított alapjog szükségtelen és aránytalan korlátozásának, hogy a Ve. 20/E. §-a nemperes eljárásban, tárgyalás tartása nélkül szabályozza a névjegyzék összeállításával kapcsolatos jogorvoslatot.

Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Ve. 20/E. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

A panaszos beadványában utalt rá, hogy választási kifogásában kifejezetten kérte, hogy ügyében a bíróság tartson tárgyalást. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy az Abtv. 48. §-a alapján az alkotmányjogi panasz elbírálására irányuló eljárás középpontjában – összhangban az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdésével – az alkalmazott jogszabály alkotmányosságának vizsgálata áll. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata az, hogy az alkotmányjogi panaszok esetében csak azt vizsgálja, hogy a konkrét ügyben alkalmazandó jogszabály sérti-e az Alkotmány valamely rendelkezését. A jogszabály bírói alkalmazásának vizsgálatára és a bírói döntés felülvizsgálatára azonban az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre (277/D/1995. AB határozat, ABH 2001, 780, 788.; 78/D/1993. AB végzés, ABH 1994, 904.; 1313/D/1993. AB végzés, ABH 1994, 935.).

3. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy a Nektv. 1. § (2) bekezdése ellentétes-e az Alkotmány 70/A. §-ával, az indítványozó álláspontja szerint ugyanis a Nektv. érintett rendelkezése hátrányosan különbözteti meg a számszerűen nem kisebbségben lévőket.

Az indítvány ezen részének megítélése szempontjából kiemelt jelentőséggel bír az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése, amely szerint „[a] Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.” A nemzeti és etnikai kisebbségeket mint államalkotó tényezőket egyes alkotmányos jogok gyakorlásában, a nemzeti és etnikai kisebbségek eltérő helyzetéből adódó hátrányok, egyenlőtlenségek kiküszöbölése érdekében kiegyenlítő intézkedésekkel kell segíteni, a Nektv. egésze ezt hivatott szolgálni. A Nektv. 6. §-a maga is megismétli az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdését.

A Nektv. 1. § (2) bekezdése a magyar állampolgárságú, magyar nemzetiségű, többségi államalkotó tényezőt képező népcsoporthoz viszonyítva határozza meg a kisebbség fogalmát.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt rendelkezést a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. Kifejtette, hogy az Alkotmány e ren-

delkezése az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan, alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetést tiltja, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Az Alkotmánynak ez az általános jogegyenlőségi követelménye arra vonatkozik, hogy az állam, mint közhatalom a jogok és kötelezettségek elosztása során köteles egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kezelni a jogalanyokat, a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körülményekkel, elfogadatlansággal és méltányossággal kell értékelnie. Alkotmányellenesnek akkor minősül a megkülönböztetés, ha a jogalkotó a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203–204.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 342–344.; 37/2002. (IX. 4.) AB határozat, ABH 2002, 230, 241–242.]

Az indítványozó azt tekintette alkotmányellenes megkülönböztetésnek, hogy a Nektv. 1. § (2) bekezdése szerinti kisebbség fogalmának meghatározása hátrányosan megkülönbözteti a többségben lévőket. Ez a megkülönböztetés azonban nem alkotmányellenes, mert a szabályozás szempontjából nem azonos csoportba tartozó jogalanyokról van szó. A szabályozás maga a többségi csoporthoz viszonyítva – attól értelemszerűen eltérően – a számszerűségében kisebb nemzeti és etnikai csoportok fogalmát határozza meg.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos alkotmányos rendelkezéseket az Alkotmány 68. §-a tartalmazza. Az indítványozó azonban panaszában ezzel a rendelkezéssel összefüggésben alkotmányos sérelemre nem hivatkozott. A fentiek alapján Nektv. 1. § (2) bekezdésének alkotmányellenessége nem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ezen részében is elutasította.

4. A panaszos ezen túlmenően az Alkotmányban rögzített jogállamiság elvének, a jogalkotás rendjéről szóló szabálynak, valamint a Jat1. 18. § (2) bekezdésének és a Jat2. 2. § (1) bekezdésének a sérelmére is hivatkozik, mivel véleménye szerint a Nektv. támadott rendelkezése nem határozza meg, hogy mit – mennyit – kell érteni számszerű kisebbség alatt.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alkotmányjogi panasz csak alkotmányos alapjog sérelme esetén igénybe vehető jogorvoslati forma, az indítványozónak tehát egyedileg meghatározható, konkrét jogsérelme kell, hogy fennálljon. Ezen egyedileg meghatározható konkrét jogsérelmek pedig az Alkotmányban foglalt valamely alapjog sérelmében kell megnyilvánulnia.

Az Alkotmány 2. §-ára, azaz a jogállamiságból levezetett jogbiztonság elvére való hivatkozás azonban alkotmányos alapjog sérelmét nem alapozza meg. „A jogállamiság részét

képező jogbiztonság követelménye önmagában nem minősül az állampolgár Alkotmányban biztosított jogának” (1140/D/2006. AB. végzés, ABH 2008, 3578, 3580.).

Az Alkotmány 7/A. § (4) bekezdése, amely a jogalkotásról szóló törvény elfogadásának feltételeit szabályozza, szintén nem hozható az állampolgárt megillető valamely alapjoggal összefüggésbe.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „a Jat. megsértése önmagában nem teszi alkotmányellenessé a jogszabályt, csak az Alkotmány valamely rendelkezésével való kapcsolatában.” [32/1991. (VI.6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 159.] A panaszos nem jelölt meg olyan alapjogot, amely – a Jat1. és a Jat2. felhívott rendelkezése és a támadott jogszabályok ütközése folytán – esetében sérült volna. Fentiekre való tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ezen részében érdemi vizsgálat nélkül, 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.

Az Alkotmánybíróság a számszerűség meghatározásának vélt hiányával kapcsolatban az alábbiakat jegyzi meg. A Nektv. 61. § (1) bekezdése taxatív sorolja fel azokat a népcsoportokat, amelyeket Magyarországon honos népcsoportnak minősít. A Nektv. 61. § (2) bekezdésének első mondata pedig számszerűen is rögzíti, hogy „[h]a az (1) bekezdésben felsoroltakon kívül további kisebbség kíván bizonyosságot tenni arról, hogy megfelel az e törvényben foglalt feltételeknek, legalább 1000, magát e kisebbséghez tartozó választópolgár e tárgykörben a népi kezdeményezésre vonatkozó aláírásgyűjtő íveket az Országos Választási Bizottság elnökének nyújtja be.”

Budapest, 2011. december 13.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon 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. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

1179/B/2010. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 6. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 6. §-ának hatályos szövegét megállapító 2010. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) alkotmányossági vizsgálatára és megsemmisítésére terjesztett elő kérelmet. Véleménye szerint az Alkotmány 2. § (3) bekezdésében található, a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására irányuló tilalomba ütközik az alkotmánybírákat jelölő bizottság összetételére vonatkozó új szabályozás. Az indítványozó kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság függetlenségének egyik garanciája volt az a korábbi megoldás, amely szerint az Országgyűlés kormányzó többsége nem dönthetett maga az alkotmánybírák kiválasztásáról. A Módtv. ezt – a megüresedett alkotmánybírói helyek folyamatos pótlásának biztosítása indokkal – megváltoztatta, így „már adott esetben nincs szükség a jelölésnél az ellenzék egy részének egyetértésére”. Álláspontja szerint az új jelölési rendszerrel az Alkotmánybíróságnak az országgyűlési képviselők többségétől való függetlensége – mint az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdésébe foglalt feladat ellátásának garanciája – megszűnt, ami az Alkotmány 2. § (3) bekezdésének sérelmét jelenti.

II.

1. Az Alkotmány értelmében:

„2. § (3) Senkinek a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és egyben köteles fellépni.”

„32/A. (5) Az Alkotmánybíróság tizenöt tagját az Országgyűlés választja. Az Alkotmánybíróság tagjaira – a

képviselőcsoportok közötti létszámarányokat is figyelembe véve – az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak tagjaiból álló jelölő bizottság tesz javaslatot. Az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

2. A Módtv. szerint:

„1. § Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 6. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

6. § Az Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt legalább kilenc és legfeljebb tizenöt képviselőből álló jelölő bizottság tesz javaslatot. A bizottságban a képviselőcsoportok legalább egy-egy képviselőjének helyet kell kapnia.

2. § E törvény a kihirdetése napján lép hatályba.”

III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az Alkotmány 1989. október 23-ai módosítása beiktatta az Alkotmány rendelkezései közé az Alkotmánybíróságról szóló 32/A. §-t, amelynek (4) bekezdése az alkotmánybírák jelöléséről nem szólt, csupán azt rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság tagjainak a megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. Az ezzel egy időben elfogadott Abtv. 6. §-a úgy rendelkezett, hogy „[a]z Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt képviselők közül, továbbá a pártokhoz nem tartozó képviselők által jelölt képviselőből álló jelölő bizottság tesz javaslatot.” Az Alkotmány 1990. évi XL. törvénnyel történő módosítása az Alkotmány szintjére emelte az alkotmánybírák jelölésének módját. Megtartotta a paritásos alapon felálló jelölő-bizottsági rendszert azzal, hogy a jelölő bizottságba csak az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselő csoportjai küldhettek egy-egy tagot, a független képviselők nem.

Az Alkotmány Alkotmánybíróságra vonatkozó 32/A. §-át módosította (s számozását is megváltoztatta) a 2010. évi CXIX. törvénnyel történő alkotmánymódosítás. Az Alkotmány így megállapított 32/A. § (5) bekezdés második és harmadik mondata szerint „[a]z Alkotmánybíróság tagjaira – a képviselőcsoportok közötti létszámarányokat is figyelembe véve – az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak tagjaiból álló jelölő bizottság tesz javaslatot. Az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” Ezzel párhuzamosan az Abtv. 6. §-át – az Alkotmány megváltozott szövegéhez igazítva – a 2010. évi LXV. törvény módosította az alábbiak szerint: „Az Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyű-

lésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt legalább kilenc és legfeljebb tizenöt képviselőből álló jelölő bizottság tesz javaslatot. A bizottságban a képviselőcsoportok legalább egy-egy képviselőjének helyet kell kapnia.” Az Abtv. 6. §-ának ez a jelenleg hatályos – s jelen ügyben vizsgálat tárgyát képező – szövege.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy önmagában az alkotmánybírók választására vonatkozó szabályok megváltoztatása, nevezetesen: a jelölő bizottságok paritásos alapon történő összeállításának felváltása a képviselői létszamarányok figyelembevételével, nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggésbe az Alkotmány 2. § (3) bekezdésével, a hatalom erőszakos megszerzésének, gyakorlásának, illetőleg kizárólagos birtoklásának tilalmával.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 6. §-a alkotmányellenességének – az Alkotmány 2. § (3) bekezdése alapján történő – megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2011. december 13.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon 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. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

1697/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:

1. Az Alkotmánybíróság a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 27/A. § (1)–(2) bekezdése, a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet 63/B. § (2) bekezdése, továbbá a felszámolók, a vagyonfelügyelők és az ideiglenes vagyonfelügyelők elektronikus kijelölésének szabályairól szóló 36/2010. (V. 13.) IRM rendelet egésze – utóbbi tekintetében az Alkotmány 50. § (5) bekezdésére alapított – alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság felszámolók, a vagyonfelügyelők és az ideiglenes vagyonfelügyelők elektronikus kijelölésének szabályairól szóló 36/2010. (V. 13.) IRM rendelet egésze – az Alkotmány 46. § (3) bekezdésére és 50. § (3) bekezdésére alapított – alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó bíró pontosított beadványában utólagos normakontroll keretében kérte a felszámolók, a vagyonfelügyelők és az ideiglenes vagyonfelügyelők elektronikus kijelölésének szabályairól szóló 36/2010. (V. 13.) IRM rendelet (a továbbiakban: Felsz.kijr.) egésze, továbbá arra figyelemmel, hogy a hivatkozott jogszabály – hatályon kívül helyezett – 8. §-a utal a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (a továbbiakban: Cstv.) 27/A. § (1)–(2) bekezdésére, valamint a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet (a továbbiakban: Bűsz.) 63/B. § (2) bekezdésére is, „összefüggés okán” utóbbi rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Egyfelől a Felsz.kijr. formai alkotmányellenességére hivatkozott azzal, hogy a felszámoló kijelölése a bíróságok szervezetét és igazgatását érintő kérdés, így véleménye szerint az Alkotmány 50. § (5) bekezdése értelmében csak 2/3-os szavazati aránnyal elfogadott törvényben lett volna szabályozható.

Másfelől tartalmilag kifogásolta a Felsz.kijr.-t, továbbá a Cstv. módosított 27/A. §-át. Érvelése szerint e rendelkezések az Alkotmány 50. § (3) bekezdésében deklarált bírói függetlenség alkotmányos alapelvébe ütköznek, mert a felszámolási eljárást lefolytató bírón kívül más – a kijelölő

lésénél közreműködő – bíró is részt vesz az ítélező tevékenységben, holott csak „az eljáró bíró képes mérlegelni” a felszámoló kiválasztásánál figyelembe veendő körülményeket. Miután a Cstv. 27. § (1)–(2) bekezdése a felszámolási eljárást lefolytató bíróságot jogosítja fel a felszámoló kijelölésére, azzal, hogy az eljárás első szakaszába más bíró is bevonásra kerül, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvénynek az ügy ésszerű határidőben történő elbírálása követelményét tartalmazó 30. § (1) bekezdésével, valamint 33. §-ával – a bíró a bírósági vezetőnek az ítélezés érdemét nem érintő utasítási jogával – is ellentétes. Ugyancsak az Alkotmány 50. § (3) bekezdését sérti a Bűsz.-nek – a Felsz.kijr. 8. §-ával módosított – 63/B. § (2) bekezdése, amely a csőd- és felszámolási eljárásban feljogosítja a bírósági vezetőt, hogy az eljáró bíró számítógépes program által javasolt kijelölésétől eltérjen. E szabály – értelmezésében – a bíró utasítását jelenti.

Az indítványozó kifejtette, hogy a Felsz.kijr. az Alkotmány 46. § (3) bekezdésébe is ütközik azáltal, hogy a Cstv. 6. § (3) bekezdésének utaló szabálya folytán alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) nemperes eljárásra vonatkozó szabályai szerint egyesbíró jogosult az eljárásra, ezért nem vonható be egy másik bíró.

A kifogásolt rendelkezések az indítványozó álláspontja szerint elvonják az ügyet az ügy törvényes bírójától. Utalt ennek kapcsán a gyakorlati feladatokat tartalmazó felhasználási útmutatóra, amelynek kapcsán azonban nem terjesztett elő indítványt.

II.

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

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései:

„46. § (3) Egyesbíróként és a tanács elnökeként csak hivatásos bíró járhat el. Helyi bíróság hatáskörébe tartozó, törvény által meghatározott ügyben, egyesbíró hatáskörében bírósági titkár is eljárhat, aki e tevékenysége során független, csak a törvénynek van alárendelve.”

„50. § (...)

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

(...)

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

2. A Cstv. támadott rendelkezése: „27/A. § (1) A bíróság elektronikus, véletlenszerű kiválasztás segítségével – a külön jogszabályban meghatározott eljárási szabályok szerint – haladéktalanul kijelöli a felszámolót. A kijelölés-

nél nem járhat el a felszámolási eljárást lefolytató bíró. Az eljáró felszámoló kijelölése átlátható módszertan szerint és olyan elvek alapján történhet, amelyek biztosítják az adós gazdálkodó szervezet sajátosságaihoz igazodó szakértelmet, az eljárás hatékony lefolytatásához szükséges kapacitásokat, a felszámolók arányos munkaterhelését, és – az eljárás költségeinek csökkentése érdekében – figyelembe veszik a felszámoló, valamint az adós gazdálkodó szervezet székhelyének, fióktelepeinek földrajzi elhelyezkedését is. A felszámoló kijelöléséről szóló végzés indokolásában és a 28. § szerinti közzétételben fel kell tüntetni, ha a bíróság nem az elektronikus kiválasztás által javasolt felszámolót jelöli ki, és meg kell jelölni az eltérés indokait is. Felszámolóként az a gazdálkodó szervezet jelölhető ki, amely szerepel a felszámolók névjegyzékében. A felszámolói névjegyzék 27/C. § (4) bekezdés szerinti adatai nyilvánosak.(2) A felszámolóként kijelölhető körét a Kormány rendelettel állapítja meg. A Kormány a felszámolók névjegyzékébe való felvételre nyilvános pályázatot ír ki.”

3. A Bűsz. támadott szabálya:

„63/B. § (2) Csődeljárási és felszámolási ügycsoportokban az adott ügycsoportba beosztott bírák közül az eljáró bíró kijelölése számítógépes ügyelosztást segítő program felhasználásával, automatikusan is történhet, amely figyelembe veszi a bírákra a tárgyévben kiosztott ügyek számát. A számítógépes program által javasolt kijelöléstől az ügyelosztásra jogosult bírósági vezető indokolt esetben – a folyamatban lévő ügyek bonyolultságára, munkaidényére tekintettel – eltérhet.”

4. A Felsz.kijr. felszámoló kijelölésére vonatkozó rendelkezése:

„1. § (1) A felszámoló, a vagyonfelügyelő, az ideiglenes vagyonfelügyelő (a továbbiakban együtt: felszámoló) felszámolók névjegyzékéből történő kijelölése az erre a célra kifejlesztett és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala (a továbbiakban: Hivatal) által jóváhagyott számítógépes program felhasználásával történik. A számítógépes programot a Hivatal üzemelteti.”

III.

Az indítvány részben nem megalapozott, részben érdemi elbírálásra nem alkalmas.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az indítványozónak a Felsz.kijr. kapcsán megfogalmazott formai kifogását vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság az 54/2001. (XI. 29.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) vizsgálta a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 123/1973. (IK. 1974.1.) IM utasításnak (a továbbiakban: régi Bűsz.) a felszámoló számítógépes program felhasználásával történő kijelölését tartalmazó 154. § (4) bekezdése alkotmányosságát többek között abból a szempontból, hogy a jogszabály kibocsátására

volt-e az igazságügy-miniszternek felhatalmazása. Ezzel összefüggésben megállapította, hogy a vitatott rendelkezés a bíróságok számára ügyviteli, technikai jellegű szabályokat tartalmaz, amely a vizsgált ügyben a cégbíróság munkaszervezési kérdéseire vonatkozik. (ABH 2001, 421, 428.) A határozatban az Alkotmánybíróság – hivatalból – alkotmányellenes mulasztást állapított meg, mert az igazságügyminiszter nem tett eleget azon jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatának, miszerint a bírósági ügyvitel szabályait – az Országos Igazságszolgáltatási Tanáccsal egyetértésben – rendeletben állapítsa meg, és felhívta, hogy e szabályozási kötelezettségének 2002. június 30-ig tegyen eleget. A határozat e rendelkezéshez fűzött indokolása tartalmazza, hogy a Pp. és a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (a továbbiakban: Be.) adott felhatalmazást, hogy a bírósági ügyvitel rendjét az igazságügyminiszter az OIT-tal egyetértésben rendeletben szabályozza. (ABK 421, 427.) Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet azért mondta ki, mert erre nem került sor. [E kötelezettségének az igazságügyminiszter a Bűsz. megalkotásával tett eleget, amely a 63. § (3) bekezdésében tartalmazta a felszámoló számítógépes program segítségével történő kijelölését, míg a külön jogszabály 2010-ben született meg.] Az Alkotmánybíróság ezzel közvetve állást foglalt abban a kérdésben is, hogy a bírósági ügyvitel – közte a felszámoló elektronikus kijelölése – nem igényel törvényi szintű szabályozást.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kifejtett indokokra tekintettel megállapította, hogy a felszámoló elektronikus kijelölésére vonatkozó, törvényi felhatalmazáson alapuló Felsz.kijr.-ben foglaltak nem érintik a bírák érdemi, ítélezési tevékenységét. Ezért nem szükséges törvényi szintű szabályozás, így ezen indítványi részt elutasította.

2.1. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban a régi Bűsz.-nek a Cstv. jelenleg hatályos 27. § (1) bekezdésében és 27/A. §-ában foglaltakkal, illetőleg a Felsz.kijr. 1. § (1) bekezdésének szövegében fellelhető, azonos tartalmat hordozó 145. § (4) bekezdése alkotmányosságát az Alkotmány 50. § (3) bekezdésével összefüggésben is vizsgálta, és az indítványt elutasította.

Az Abh.-ban vizsgált rendelkezés szerint: „Felszámolás (csődeljárás) megindításának elrendelése esetén a felszámoló (vagyonfelügyelő) kijelölése a számítógépes program felhasználásával történik. A számítógépes program – a felszámoló névjegyzékben meghatározott sorrend, valamint a felszámoló leterheltségének figyelembevételével – a bíróság illetékességi területén bejegyzett, illetve működő felszámolókat ajánlja fel kijelölésre. A bíró a számítógép által ajánlott kijelöléstől – szükséges esetben – eltérhet, az iraton az eltérés indokait fel kell tüntetni.” A határozat az elbírálás során figyelembe vette a Cstv. 27/A. § (1) bekezdésének rendelkezését, amely szerint: „A bíróság a felszámolást elrendelő végzésben kijelöli a felszámolót.”

A határozat kiemelte, hogy a csődeljárás során a bíróság a klasszikus igazságszolgáltatáson kívüli feladatokat lát el,

nem a hagyományos értelemben vett jogvitát dönt el, így gyakran nem az ítélezéshez kapcsolódó megszokott intézkedéseket kell megtennie. Az informatika felhasználásának biztosítása a hivatkozott jogszabályi rendelkezésből kifolyólag kifejezetten az igazságügyminiszter feladata. „Mindez – túl azon, hogy a vitatott normában testet öltve ténylegesen elősegíti a bírói munka időszerűségét – megkíméli a bírót attól, hogy esetleg hosszadalmas utánajárást igénylő, de nem érdemi munkát végezzen, s egyben alkalmas a szakszerűség és pártatlanság követelményeinek támogatására.” (ABH 2001, 421, 430, 431.) Az Alkotmánybíróság a bírói függetlenség alkotmányos alapelveivel kapcsolatos gyakorlatából levezetve megállapította, hogy „a bírói függetlenség biztosításának alkotmányos kötelezettsége a bíró ítélező tevékenységére vonatkozik: a bíró arra nem utasítható, hogy a jogvitát miként döntse el, abban nem befolyásolható, hogy a jogszabályok előírta keretek között milyen terjedelemben és milyen körben vegyen fel bizonyítást, s a bizonyítékokat hogyan értékelje. (...) A bírói függetlenséget biztosító jogszabályok mellett természetesen szükség van az ezekkel összhangban álló, a munkarendet meghatározó igazgatási szabályoknak a jogrendszerbe történő beiktatására is. Ez utóbbi normák és a bírói függetlenséget megalapozó szervezeti, státusbeli, eljárási szabályok értékhierarchiája között szükségszerűen súlyponteltolódás van. Az igazgatási szabályok funkciója az, hogy egységes keretekbe foglalják, működőképessé tegyék azt a háttérszervezetet, amely az érdemi bírói munka gördülékenységét hivatott szolgálni. E szabályok tartalma áttételesen sem korlátozhatja a bíró státusbeli függetlenségét, a bíróságnak az anyagi igazság felderítésére irányuló kizárólagos jogosítványát (...). A Kormány rendelkezéseinek megfelelő módon készül el az a névjegyzék, amelyről a felszámoló bekerül a későbbi konkrét csődeljárásba. A lista mind az adott ügyben eljáró bíró, mind az igazságügy-miniszter személyén is kívül álló módon alakul ki. A vitatott rendelkezés éppen azt szolgálja, hogy a már nyilvános névjegyzékről ésszerű ügyintézési időt biztosítani törekvő rendben, az egyes eljárások kiegyenlítetttségét előmozdító objektív kritériumoknak megfelelő módon legyen kiválasztható az a független közreműködő személy, aki az egyedi ügyben a csődeljárást levezeti.

A Cstv. szabályainak megfelelően azonban e közreműködő fölött a felügyeletet kezdettől fogva az érintett ügyben eljáró bíró gyakorolja. A felügyelet nem formális. Abba a felszámolóbiztos kizárásának szabályai, a vele szemben a felek részéről benyújtott kifogások elbírálása, mulasztásának szankcionálása, az eljárásból – és végső esetben magából a szervezetből – való eltávolításának kizárólagos lehetősége mindvégig a bíró kezében marad.” (ABH 2001, 421, 433, 434.)

Az Alkotmánybíróság erre tekintettel 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.; a továbbiakban: Ügyrend) 31. §-ának

c) pontja szerint az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani („ítélt dolog”). Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor *res iudicata*, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő, mint egy korábban elbírált ügyben. (1620/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.) Ha az újabb indítványt más okra, más alkotmányossági összefüggésre alapítják, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik. [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.; 17/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 131, 133.; 5/2002. (II. 22.) AB határozat, ABH 2002, 78, 81.]

Habár a régi BÜsz. 145. § (4) bekezdése tartalmaz azonos elemeket a Cstv. és a Felsz.kijr. támadott rendelkezéseiben foglaltakkal, utóbbiak azonban részben eltérő és részletes szabályokat is magukban foglalnak, ezért *res iudicata* megállapításának nincs helye.

Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt érdemben bírálta el, az Abh.-ban foglaltakat azonban döntésének indokolásánál irányadónak tekintette.

2.2. Az indítványozó a Cstv. 27/A. § (1)–(2) bekezdése kapcsán a bírói függetlenség elvének sérelmét lényegében arra hivatkozással állította, hogy a kijelölés folytán más bíró is részese az eljárásnak, ezzel időlegesen elvonja az ügyet a törvényes bírójától.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 50. § (3) bekezdésében foglalt bírói függetlenség elve tartalmát többféle aspektusból fogalmazta meg. Az Alkotmánybíróság határozataiban hangsúlyozta, hogy a bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik, döntően az ítélezésben ölt testet. A bírói függetlenség az ítélezésre vonatkozik; a bíró jogi helyzetét meghatározó garanciák is a független ítélezés feltételeit teremtik meg. Az Alkotmánybíróság állandó és következetes álláspontja, hogy az Alkotmány 50. §-ának (3) bekezdése alapján a minden külső befolyásolástól független bírói ítélezés feltétel nélküli követelmény, és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll. [Pl.: 53/1991. (X. 31.) AB határozat, ABH 1991, 266, 267.; 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.; 54/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 421, 432.]

Az Abh. nem találta a bírói függetlenség elvébe ütközőnek a felszámoló elektronikus kijelölésének szabályát. Kiemelte, hogy a számítógépes kijelölés nem az ítélezési, érdemi bírói munka része, az a véletlenszerű kiválasztással az ésszerű ügyintézési határidőt és az objektivitást szolgálja. Utalt arra is, hogy az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága R (94) 12. számú Ajánlása III. fejezetének 1. d) és e) pontja előírja, hogy a bírák számára az informatikai rendszereket rendelkezésre kell bocsátani, s a nem bírói

feladatokról a bírákat tehermentesíteni kell. (ABH 2001, 421, 431.)

A jelen szabályozás annyiban tér el a korábbitól, hogy kizárja a kijelölésből a felszámolási eljárást lefolytató bírót, az Abh.-ban írtak azonban változatlanul irányadók. Az Alkotmánybíróság nem osztja az indítványozó álláspontját, miszerint a Cstv. ezzel elvonja az ügyet az eljáró bírótól. A felszámoló kijelölésének módja nem függ össze az érdemi munkával, csupán előkészítő funkciója van, technikai segítség ahhoz, hogy a számítógép a megfelelő szakképzettségű, kevésbé leterhelt személyt válassza ki. A Felsz.kijr. részletesen tartalmazza, hogy a névjegyzékbe milyen adatok kerülnek, amelyeket hetente aktualizálni kell, milyen listák szerint csoportosítja a számítógép a felszámolókat, a program pedig véletlenszerű kiválasztással oly módon tesz javaslatot, hogy a súlyozott halmazból egyenletes elosztás szerint választ. A gazdasági vagy polgári ügyszakból a BÜsz. 63/B. § (1) bekezdése szerint havonta kijelölt bíró lényegében „kezeli” a számítógépet, így elkerülhető a szubjektív szempontok érvényesülése, és garanciát jelent az eljárásban a pártatlanságra, a befolyásmentességre azáltal is, hogy a javasolt kijelöléstől eltérésnek csak indokolt határozatban van helye. A Cstv. 27/A. § (1) bekezdését beiktató, a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény, valamint az azal összefüggő egyes törvények módosításáról 2009. évi LI. törvény 13. §-ához fűzött indokolás a következőket tartalmazza: „A Cstv. 27/A. §-ának módosítása törvényi szintre emeli a felszámolók kijelölésekor alkalmazandó, elektronikus, véletlenszerű kiválasztási módszert, és kimondja, hogy ezt a feladatot nem az ügyben eljáró bíró látja el. A végrehajtási jogszabályban részletezése kerülő algoritmus alapján működő rendszernek biztosítania kell, hogy a program olyan elvek alapján működjön, amely biztosítja az átláthatóságot, ellenőrizhetőséget, és azt a jogalkotói szándékot, hogy az adós gazdálkodó szervezet sajátosságaihoz igazodó szakértelemmel rendelkező, szabad kapacitásokkal is bíró, továbbá az adós székhelyéhez, telephelyeihez viszonylag kis földrajzi távolságban működő felszámoló cégek közül legyen kijelölve az eljáró felszámoló.” A kijelölt felszámoló ellenőrzése – kizárásáról való döntés, felmentés – továbbra is az eljáró bíró kezében van [Cstv. 27/A. § (5)–(8) bekezdése].

A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Cstv. támadott rendelkezése nem sérti az Alkotmány 50. § (3) bekezdését, ezért ezt az indítványi részt is elutasította.

2.3. A BÜsz. 63/B. § (2) bekezdése az indítványozó szerint azért ütközik az Alkotmány 50. § (3) bekezdésébe, mert az, hogy a csőd- és felszámolási ügycsoportban a bíró kijelölésénél a bírósági vezető eltérhet a számítógép javaslatától, a bíró utasítását jelenti.

Az ügyelosztási rend meghatározásáról a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 11. § (3) bekezdése értelmében a bíróság elnöke dönt az (5) bekezdésében írt szempontok (az ügyek jelentősége, munka-

igényessége, az ügyérkezés statisztikai adatai, az arányos munkateher) figyelembe vételével. Az ügyelosztási módszereket a Büsz. 31. §-a tartalmazza, ezek egyike a számítógépes program segítségével történő elosztás, de a j) pont szerint több ügyelosztási módszer együttesen is alkalmazható. A támadott rendelkezés csupán lehetőséget ad („automatikusan is történhet”), de nem kötelezi a bírósági vezetőt az eljáró bíró személyének számítógép segítségével történő megállapítására, amely csak a bírák megterhelését veszi figyelembe. A kijelölés így a bírósági vezető szignálási tevékenységének könnyítését és az arányos ügyelosztást célozza, de ha az ügy bonyolultsága, munkaigénye, vagyis súlya megkívánja, megengedi az eltérést, hiszen e szempontok figyelembe vételére a számítógép programja nem alkalmas. E szabály tehát kizárólag ügyviteli jellegű, a bíró kiválasztása nem mutat alkotmányjogilag értékelhető összefüggést a bírói függetlenség alapelvével.

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

3. A Felsz.kijr. kizárólag a felszámoló kijelölésének a technikai szabályait, a kijelölés során alkalmazott elveket rögzíti, a kijelölést végző bíróra, illetőleg az eljáró bíró kijelölésének módjára azonban nem tartalmaz rendelkezést, azt a Cstv. és a Büsz. előbbieken vizsgált rendelkezései, illetőleg a Büsz. 63. § (3) bekezdése és 63/B. § (1) bekezdése szabályozza. Ezért az indítványozó – a kijelölés során eljáró bíróval kapcsolatos – érvelése nem alkalmas a Felsz.kijr.-nek az Alkotmány 50. § (3) bekezdésére alapított alkotmányellenessége alátámasztására.

Az Alkotmány 46. §-ának sérelmét az indítványozó ugyancsak azzal indokolta, hogy a Felsz.kijr. eljárási rendje szerint a kijelölést végző bíró részvételére figyelemmel a csőd- és felszámolási eljárásban nem egyesbíró jár el. Ebben a vonatkozásban sem értékelhető az indokolás, mert a bíró személyét nem érinti a szabályozás, emellett a hivatkozott alkotmányi rendelkezés a nem hivatásos bírák ítélkezésben való részvétele kapcsán rögzíti, hogy egyesbíróként és a tánc elnökeként csak hivatásos bíró járhat el.

Az indítvány e részében nem felel meg az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése által támasztott tartalmi követelményeknek, amely szerint annak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság 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. (472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.; 477/B/2001. AB végzés, ABH 2005, 1596.)

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

Budapest, 2011. december 28.

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

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

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

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k., *Dr. Kovács Péter s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

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

Dr. Pokol Béla s. k., *Dr. Szalay Péter s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

395/B/2011. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény 17. § (3) bekezdése, 18. §-a és 67. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó azért fordult az Alkotmánybírósághoz, mert alkotmányellenesnek tartja a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Thtv.) 2011.

január 1-jén hatályba lépett egyes, a külön tulajdonnal kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket érintő módosításait.

A társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény módosításáról szóló 2010. évi CLXXVII. törvény (Módtv.) egyrészt lehetőséget adott az önkormányzatoknak arra, hogy a nem lakás céljára szolgáló helyiség használatának egyes kérdéseit rendeletben szabályozzák [Módtv. 1. §, 17. §]. Az indítványozó ezt ellentétesnek tartja a jogállamiság elvével [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] és a tulajdonhoz való joggal [Alkotmány 13. § (1) bekezdés]. Az önkormányzatok ugyanis nem tulajdonosok és döntéseik során nem is kell figyelembe venniük a tulajdonosok érdekeit – szól az érvelés.

Az indítványozó alkotmányellenesnek tartja emellett azt is, hogy a Módtv. szűkítette a tulajdonosok döntési jogát a nem lakás célú helyiségek használata tekintetében [Módtv. 2. §]. Amikor „valaki tulajdont szerez egy társasházban, akkor megszerzi azt a jogot is, hogy tulajdoni hányadának arányában dönthet a nem lakás célú helyiségek használatának megváltoztatásáról”, a Thtv. módosítása ezt a szerzett jogot vonja el. Az egészséghez, a tulajdonhoz való jog, valamint az épített környezet védelme „fontosabbak a nem lakás célú helyiségek használatának jogainál”, de a jogalkotó ezt az indítványozó véleménye szerint nem vette figyelembe, s a társasházi tulajdonosok jogainak egyoldalú korlátozását jelentő, az Alkotmány 13. § (1) bekezdésébe, 18. §-ába és 70/D. §-ába ütköző szabályozást alkotott. A tulajdonosoknak biztosítani kell azt a jogot, hogy a nem lakás célú helyiségek használati módjának megváltoztatását megtiltsák, illetve azt is, hogy a használati módját is szabályozhassák.

Az indítványozó a Módtv. 1. §-a, 2. §-a és 17. §-a, valamint a Thtv. 18. §-a megsemmisítését kérte.

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.”

„18. § A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

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

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

2. A Thtv. támadott rendelkezései:

„17. § (3) A települési (Budapesten a kerületi) önkormányzat városképi vagy kereskedelmi szempontok alap-

ján – az építésügyi, illetve a kereskedelmi jogszabályokkal összhangban – rendeletben meghatározhatja a nem lakás céljára szolgáló helyiség használatának, hasznosításának, illetve ezek megváltoztatásának módját, feltételeit.”

„18. § (1) A lakóépület külön tulajdonban álló nem lakás céljára szolgáló helyiségének megváltoztatott használatához – a (3) bekezdés a) pontjában foglalt kivétellel, illetve a (3) bekezdés b) pontja szerinti eltéréssel – a közgyűlés hozzájáruló határozata, és az engedélyhez kötött építési munkák esetén a 21. § (1) bekezdés rendelkezésének alkalmazása nem szükséges.

(2) Ha a lakóépület külön tulajdonban álló nem lakás céljára szolgáló helyiségének megváltoztatott használata jogszabályban meghatározott telepengedély-köteles tevékenységhez vagy kizárólag üzletben forgalmazható termék (üzletköteles termék) forgalmazására szolgáló üzlet üzemeltetésére jogosító működési engedélyhez kötött tevékenységhez szükséges, a hatóság az engedélyről a (3) bekezdés szerinti – határidőben meghozott – közgyűlési határozat figyelembevételével dönt, feltéve, hogy a határozatban foglaltak az engedélyezés során alkalmazandó jogszabályokat nem sértik.

(3) A (2) bekezdés szerinti esetben a hatóság felhívására a közgyűlés – harmincnapos határidőn belül meghozott – határozattal

a) a 17. § (1) bekezdés b) pontjában foglalt feltételek fennállása esetén – a szervezeti-működési szabályzat rendelkezéseivel és az erre vonatkozó külön jogszabályokkal összhangban – megtilthatja a külön tulajdonban lévő nem lakás céljára szolgáló helyiség használata, hasznosítása módjának megváltoztatását, vagy meghatározhatja használatának és hasznosításának feltételeit,

b) a lakhatás nyugalma – így a zaj- és rezgésvédelem, valamint a lakókörnyezetet veszélyeztető más tevékenység megelőzése – érdekében a használat, hasznosítás módjának megváltoztatását megtilthatja vagy ahhoz az erre vonatkozó külön jogszabályok előírásainak figyelembevételével kikötött feltétellel is hozzájárulhat. A határozatnak tartalmaznia kell a lakhatás nyugalma zavaró magatartások részletezését és ennek alapján a közgyűlési döntés indokolását.”

„67. § Felhatalmazást kap a települési (Budapesten a kerületi) önkormányzat képviselő-testülete, hogy városképi vagy kereskedelmi szempontok alapján – az építésügyi, illetve a kereskedelmi jogszabályokkal összhangban – rendeletben határozhassa meg a nem lakás céljára szolgáló helyiség használatának, hasznosításának, illetve ezek megváltoztatásának módját, feltételeit.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság mindenképp utal arra, hogy állandó gyakorlata szerint, ha az indítványozó egy rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az

Alkotmánybíróság nem a rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 11/2003. (IV. 9.) AB határozat, ABH 2003, 153, 160.; 51/2004. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2004, 679, 683.; 28/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290, 297.; 67/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006, 971, 977.; 935/B/2002. AB határozat, ABH 2004, 1690, 1692.]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság jelen ügyben a Módtv. helyett a Thtv. vonatkozásában folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot. Az ügy tárgya ennek megfelelően a Thtv. érintett 17. § (3) bekezdése, 18. §-a és 67. §-a.

Megjegyzendő továbbá, hogy a támadott jogszabályi rendelkezéseket az indítványok érkezését követően a jogalkotó a lakásszövetkezetekről szóló 2004. évi CXV. törvény, valamint a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény módosításáról szóló 2011. évi LXXVI. törvénnyel módosította. Mivel a módosítás a rendelkezések támadott tartalmát nem érintette, az eljárás megszüntetésének nem volt helye. Az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot állandó gyakorlata alapján az elbíráláskor hatályban lévő szöveg tekintetében végezte el.

Emellett utal az Alkotmánybíróság arra is, hogy egy korábbi határozatában már vizsgálta a Thtv. 18. § (1)–(2) bekezdésének alkotmányosságát a tulajdonhoz való jog szempontjából [3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH 2006, 65, 87–88.]. Ugyanakkor egy kérdés csak akkor minősül ítélt dolognak (*res iudicata*-nak), ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő (1620/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.). Megállapítható, hogy a korábbi ügyben a vizsgálat még a Módtv. hatályba lépése előtti szövegre vonatkozott, a jelen indítványt pedig más okra alapították, ennél fogva ítélt dolog címén az eljárás megszüntetésének nincs helye. Az Alkotmánybíróság ezért – gyakorlatának megfelelően [Vö. 35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.; 17/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 131, 133.; 5/2002. (II. 22.) AB határozat, ABH 2002, 78, 81.; 37/2004. (X. 15.) AB határozat, ABH 2004, 908, 911.] – az indítvány érdemi vizsgálatát elvégezte.

2. Az Alkotmánybíróság áttekintette az indítványozó által támadott szabályozási konstrukciót.

A Módtv. elfogadása előtt a Thtv. 17–18. §-a úgy rendelkezett, hogy a közgyűlés által elfogadott szervezeti-működési szabályzat (a továbbiakban: SZMSZ) meghatározza a külön tulajdonban lévő lakás, illetőleg nem lakás céljára szolgáló helyiség használatának, hasznosításának szabályait is. Lakóépület esetén továbbá meg lehetett tiltani – illetve feltételhez lehetett kötni – a nem lakás céljára szolgáló helyiség használata, hasznosítása módjának megváltoztatását arra hivatkozással, hogy az a társasház működését vagy a lakhatás nyugalma zavarná (ha a megváltoztatott használat engedélyhez kötött tevékenységet jelentett, akkor a közgyűlés tiltó határozata esetében az engedély nem lehetett kiadni).

A Thtv. jelenleg hatályos – a Módtv.-vel bevezetett – szabályai alapján a használat/hasznosítás és ezek megváltoztatása kérdésében általános szabályozási jogosultsága az *önkormányzatoknak* van. A Thtv. 67. §-a – összhangban a 17. § (3) bekezdésével – kimondja ugyanis, hogy az önkormányzat képviselő-testülete városképi vagy kereskedelmi szempontok alapján – az építésügyi, illetve a kereskedelmi jogszabályokkal összhangban – rendeletben határozhatja meg a nem lakás céljára szolgáló helyiség használatának, hasznosításának, illetve ezek megváltoztatásának módját, feltételeit. A társasházi közgyűlés jogait pedig ennél – illetve a korábbi előírásokban foglaltaknál – szűkebbre vonja a törvény: a 17. § (1) bekezdés *b*) pontja szerint a külön tulajdonban álló, nem lakás céljára szolgáló helyiség használatát/hasznosítását csak akkor lehet az *SZMSZ-ben* eleve megtiltani (illetve használati és hasznosítási szabályokat meghatározni), ha a helyiségben a szerencsejáték szervezéséről szóló törvény hatálya alá tartozó, illetőleg szexuális vagy erotikus szolgáltatásra irányuló tevékenységet kívánnak folytatni, valamint, ha szexuális terméket és segédeszközt kívánnak árusítani vagy forgalmazni. A közgyűlés beavatkozási, döntési joga a használat *megváltoztatásával* kapcsolatban is korlátozottá válik: a használat megváltoztatását a Thtv. 18. § (2)–(3) bekezdése alapján kizárólag akkor tudja megakadályozni a közösség [a Thtv. 17. § (1) bekezdés *b*) pontjában foglalt esetekben lényegében indokolás nélkül, illetve a lakhatás nyugalma vagy a lakókörnyezet veszélyeztető más tevékenység megelőzésére hivatkozása esetében részletes indokai felsorolásával], ha a tulajdonos által tervezett használatához telepengedély, illetőleg – üzletköteles termék forgalmazására szolgáló üzlet üzemeltetésére jogosító – működési engedély szükséges. Ebben az esetben a hatóság a közgyűlési határozat figyelembevételével dönt.

Megjegyzendő: a Módtv. 21. §-a értelmében a törvény hatálybalépésével az SZMSZ-nek a nem lakás céljára szolgáló helyiségek használatára, hasznosítására vonatkozó – a módosított Thtv.-vel ellentétes – rendelkezése hatályát veszítette és helyébe a Thtv. vonatkozó rendelkezése lépett. A Módtv. egyidejűleg arról is rendelkezett, hogy az SZMSZ ennek megfelelő kijavítását az egyéb okból első ízben történő módosítás során kell elvégezni.

3. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy a támadott szabályozás (tehát az önkormányzat szabályozási joga, illetve a társasház közgyűlésének korlátozott jogosítványai a külön tulajdonban lévő, nem lakás célú helyiségek használatával kapcsolatban) sérti-e a társasház-tulajdonosok tulajdonhoz való jogát.

A társasház-tulajdon a közös tulajdon különleges formája, melynek lényege az ún. osztott tulajdonjog: az épület bizonyos részei – a lakások és/vagy más épületrészek – a tulajdonostársak külön tulajdonában vannak, a fennmaradó részek pedig (pl. az épülethez tartozó földrészlet, továbbá a külön tulajdonként meg nem határozott épületrész) meghatározott eszmei hányadrészek szerint közös tulajdonban állnak [a Polgári Törvénykönyvről szóló

1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 149. § (1) bekezdés]. A Thtv. a társasház alapításának és működésének szabályait tartalmazza, összhangban a Ptk. 149. § (4) bekezdésével, mely szerint a társasház-tulajdonra a közös tulajdon szabályait a külön jogszabályban meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.

Az Alkotmánybíróság korábban már több ízben foglalkozott a társasház-közösség döntéshozatali szabályainak alkotmányosságával, elsősorban a szavazati arányokra vonatkozó rendelkezésekkel. Megállapította, hogy „[a] közgyűlési döntéshozatal (...) alapvetően polgári jogi jellegű, a tulajdonostársak alanyi jogainak és törvényes érdekeinek egyeztetését és kiegyensúlyozását szolgálja. A közgyűlési határozatokat a döntéshozatal során kisebbségben maradt tulajdonostársak a Thtv. 42. § (1) bekezdése alapján, jogos érdekeik lényeges sérelme esetén, bíróság előtt megtámadhatják” (225/B/2009. AB határozat, ABH 2010, 1992, 1996.). „A törvényhozónak viszonylag széles körű szabadsága van a társasház-tulajdon részletszabályainak kialakításával kapcsolatban, ezek között a döntéshozatali szabályai csak szélsőséges esetben vethetnek fel alappal alkotmányjogi kérdést. Számos eszköz, többféle döntéshozatali arány stb. egyaránt alkalmas lehet arra, hogy a szabályozásnál egyensúlyt teremtsenek a társasház-tulajdon alanyainak esetenként eltérő, különféle érdekei között [3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH 2006, 65, 85.]. Emellett azt is megállapította, hogy „[a] társasházakra vonatkozó szabályozásnak alkalmasnak kell lennie egyensúly teremtésére a társasház-tulajdon egyes alanyainak esetenként eltérő érdekek által meghatározott pozíciója között” [3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH 2006, 65, 82.].

A vizsgálandó ügy specialitása, hogy az indítványozó a társasház-közösségnek nem a *közös*, hanem a *külön* tulajdonban álló tulajdonrészek – pontosabban: nem lakás célú helyiségek – vonatkozásában fennálló döntési/szabályozási jogosultságát (annak korlátozottságát), illetve a helyi önkormányzatnak a Módtv.-vel bevezetett rendeletalkotási jogosultságát támadja.

Nem vitatott, hogy társasházak esetében „a tulajdonosi jogok gyakorlásának korláta lehet a többi tulajdonostárs jogainak és a dologhoz fűződő törvényes érdekeinek védelme; a tulajdonostársak közös megállapodása kiterjedhet a hasznosítás módja tekintetében meghatározott korlátok felállítására, amennyiben ez a korlátozás törvény előírásába nem ütközik” [3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH 2006, 65, 88.]. Az Alkotmánybíróság éppen ezért korábbi döntésében nem találta a tulajdonhoz való jogba ütközőnek azt a szabályozást [Thtv. korábbi 18. § (1)–(2) bekezdése], mely lehetővé tette, hogy a társasház közgyűlése megtiltsa a külön tulajdonban lévő, nem lakás céljára szolgáló helyiség használata, hasznosítása módjának megváltoztatását, ha az a társasház működését vagy a lakhatás nyugalma zavarná [3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH 2006, 65, 87–88.].

A Módtv. előtti szabályozási modell tehát, mely a mostaninál tágabb beleszólási jogot adott a társasház-közösségnek, alkotmányos volt [3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH 2006, 65, 87–88.], de ebből még nem következik,

hogy minden más megoldás alkotmányellenes lenne. Jelen ügyben továbbá a kérdés a korábitól eltérő aspektusból, tehát akként merül fel, hogy sérül-e a *többi tulajdonostárs* tulajdonhoz való joga azáltal, hogy a jogalkotó számukra nem általános jelleggel, hanem csak feltételekkel, kivételes esetekben biztosít beleszólási jogot a külön tulajdon használatába/hasznosításába.

Döntése során az Alkotmánybíróság a következő szempontokat mérlegelte.

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 [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 379.]. Ráadásul 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.].

Ennek megfelelően az Alkotmány 13. §-a szerinti tulajdonvédelem nem érvényesíthető a tulajdonosoknak az egymással szembeni védelméről szóló szabályainál [3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH 2006, 65, 81.]. A Thtv. „mellérendelt, egyenjogú személyek jogait és kötelezettségeit, a közös tulajdonnal járó terhek viselését, a társasház szervezetét, működését, a tulajdonostársak egymás közötti – és nem az állammal szemben fennálló – viszonyát rendezzi” [3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH 2006, 65, 81.]. „A társasház-tulajdon tartalmára, fenti jellegzetességeire, a közös és a külön tulajdoni elemek sajátos kapcsolódására figyelemmel az Alkotmánybíróság szerint a törvényhozónak az a feladata adódik az Alkotmány 13. §-ának a társasház-tulajdonra való végrehajtása körében, hogy olyan szabályozást alkosson, amely az alkotmányos értelemben vett tulajdonvédelmet a »tulajdonosra«, a »tulajdonostársakra«, valamint a társasház-tulajdonra is egyaránt kiterjeszti. A társasházakra vonatkozó szabályozásnak alkalmasnak kell lennie egyensúly teremtésére a társasház-tulajdon egyes alanyainak esetenként eltérő érdekek által meghatározott pozíciója között” [3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH 2006, 65, 82.].

„A törvényhozónak viszonylag tág teret nyújt az Alkotmány 13. §-a annak meghatározására, hogy a társasház-tulajdon szabályozásánál milyen eszközökkel teremt egyensúlyt a társasház-tulajdon alanyainak esetenként eltérő érdekei között; a mellérendelt, egyenjogú személyek jogait és kötelezettségeit, a közös tulajdonnal járó terhek viselését, a társasház szervezetét, működését, a tulajdonostársak egymás közötti – és nem az állammal szemben fennálló – viszonyát hogyan rendezzi” [3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH 2006, 65, 97–98.].

A jelen ügyben sérelmezett előírás egyértelműen a magánjogra jellemző, érdekkiegyensúlyozást célzó szabály: biztosítani kívánja a tulajdonosok számára a külön tulaj-

don használatának szabadságát, egyidejűleg azonban a társasházközösségi (illetve az önkormányzat által képviselt települési) érdekeket is szem előtt kívánja tartani. Ezért a külön tulajdon védelme érdekében általános jelleggel már nem, de a többi tulajdonostárs védelmében kivételes esetekben továbbra is lehetővé teszi a társasház-közösségnek, hogy befolyásolni tudja a nem lakás célú külön tulajdon használatának módját. A támadott rendelkezés – a Thtv. 18. §-a – a korábbiaknál ugyan előnyösebb helyzetet teremt a külön tulajdon alanya számára, az azonban nem állítható, hogy a szabály alkalmatlan lenne egyensúly teremtésére a társasház-tulajdon alanyainak esetenként eltérő érdekei között.

Az indítványozó továbbá alapvetően mellérendelt felek – tulajdonostársak – között esetlegesen felmerülő polgári jogi, konkrétan szomszédjogi jellegű problémára hivatkozik: a tulajdonjog sérelmét abban látja, hogy a társasházi többség csak kivételes esetekben befolyásolhatja a külön tulajdon használatának módját, holott az (illetve különösen a használat megváltoztatása) sértheti a többi tulajdonos érdekeit, akadályozhatja őket saját külön tulajdonuk zavartalan használatában (pl. zajhatás).

A – zavartalan – birtokláshoz való jog a polgári jogi értelemben vett tulajdonjog részjogosítványa. Ugyanakkor a „[t]ársasháztulajdonnál a tulajdonostársakat nem az alkotmányjog, hanem a polgári jog szabályai szerinti illeti megvédelem egymással szemben” [3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH 2006, 65, 84.].

A Ptk. biztosítja a jogos magánérdek érvényesülését a tulajdon szabadságával szemben (285/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 827, 828.), a törvény jelen ügyben releváns 100. §-a egyértelműen kimondja, hogy a tulajdonos a dolog használata során – erre vonatkozó kifejezett építésjogi előírás vagy tilalom nélkül is – *köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédait szükségtelenül zavarná*, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné. Ezzel összhangban – az idézett általános szabályt a társasház esetére konkretizálva – a Thtv. 16. §-a is úgy rendelkezik, hogy a tulajdonostárs a külön tulajdona tekintetében fennálló jogait (birtoklás, használat, hasznok szerzése, rendelkezési jog) *nem gyakorolhatja a többi tulajdonostárs joga és törvényes érdeke sérelmével*.

Mindezek alapján leszögezhető, hogy a Thtv.-nek a Módtv.-vel megváltoztatott 18. §-a sem teszi eszköztelenné a tulajdonostársakat a külön tulajdon olyan használatával szemben, mely jogaikat vagy törvényes érdekeiket sérti.

A Módtv. a külön tulajdon alanya számára kedvezőbb helyzetet teremtett, a többféle egyéni és közösségi érdek egyensúlyát a korábbiaktól eltérően szabályozta, az alkotmányos értelemben vett tulajdonvédelem körében azonban erre a jogalkotónak lehetősége volt. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a társasház-tulajdon alanyainak a tulajdonhoz való alkotmányos jogát nem sérti a Thtv. 18. §-a, ezért ebben a vonatkozásban az indítványt elutasította.

Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság az önkormányzatok szabályozási jogára vonatkozó – a Módtv.-vel bevezetett – előírások [Thtv. 17. § (3) bekezdés, illetve

67. §] alkotmányellenességének megállapítására irányuló – a tulajdonhoz való jog sérelmére alapított – kérelmet is elutasította.

A Thtv. arra hatalmazza fel a települési közösségi érdekeket is képviselő önkormányzatokat, hogy a külön tulajdon használatával/hasznosításával kapcsolatban állapítsanak meg városképi vagy kereskedelmi szempontok alapján normatív szabályokat.

A társasháztulajdon osztott jellegéből fakadóan nem alkotmányellenes, ha a jogalkotó a társasház-közösségnek – jogaik és törvényes érdekeik védelme érdekében – bizonyos jogokat ad a külön tulajdon használatának módjának meghatározását illetően [3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH 2006, 65, 87-88.]. Ugyanakkor az Alkotmánynak a tulajdonhoz való jogra vonatkozó rendelkezéséből nem következik, hogy a társasháznak ez a joga kizárólagos lenne, s kizárná, hogy az önkormányzat normatív jelleggel szabályozza a külön tulajdon használatának más típusú, közösségi jellegű szempontjait.

4. Az indítványozó a Thtv. 17. § (3) bekezdését és 67. §-át (az önkormányzat szabályozási jogosultságát) – a „demokratikus jogállamiságra” hivatkozással – ellentétesnek véli az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével. Az alkotmányellenesség szerinte abban áll, hogy az önkormányzatok nem tulajdonosok, így indokolatlan, hogy a tulajdonosok hozzájárulása nélkül beleszólhassanak a társasházak működésébe.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.

„Az önkormányzat rendeletalkotási szabadsága tehát egyrészt a törvény felhatalmazásából eredő, a törvény keretei közötti rendeletalkotásra vonatkozik, másrészt mintegy eredeti, az Alkotmányból folyó – a helyi közügyek szabályozására általában is irányadó – rendeletalkotási szabadságból áll.” [69/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 398, 404.] „A helyi önkormányzás alapjoga tartalmát tekintve a településen választójoggal rendelkező választópolgárok közösségének a népszuverenitásból fakadó olyan jogosultsága, amely a helyi közhatalmat megtestesítő helyi önkormányzás gyakorlására jogosítja fel az Alkotmányban megjelölt települési és területi egységek választópolgárait. Az Alkotmány 44. § (1) bekezdése a helyi önkormányzás mindkét összetevőjének, tehát mind a képviselő-testület útján, mind pedig a helyi népszavazással történő gyakorlására feljogosítja az érintett választópolgárokat” [22/1993. (IV. 2.) AB határozat szerint: ABH 1993, 182, 184.].

Megjegyzendő: nem kizárt, hogy az önkormányzatok társ tulajdonosok is legyenek egyes társasházakban, s ebben az esetben a magán- és a köztulajdon sajátos „vegyülése” folytán az érdekegyeztetés is sajátos lehet.

Ugyanakkor – s jelen ügy megítélése szempontjából ez a döntő – le kell szögezni, hogy a jogalkotói hatáskör gyakorlásának, illetve a megalkotott jogszabály legitimitásának nem feltétele az önkormányzatnak a szabályozás tár-

gyát érintő tulajdonosi érdekeltsége, illetve az, hogy az érintett jogalanyok a szabályozás tartalmához előzetesen hozzájáruljanak. A jogalkotói hatáskör lényege – függetlenül attól, hogy eredeti jogalkotói hatáskörben elfogadott vagy törvényi felhatalmazáson nyugvó jogszabályról van-e szó – éppen az általános jellegű normatív rendelkezések megalkotásának a lehetősége. Az állampolgárok választójoguk gyakorlása, illetve a jogszabály-tervezetek véleményezése révén közvetett módon, közvetlenül pedig népszavazás útján befolyásolhatják a jogszabályalkotást.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásban megalapozatlannak találta és elutasította.

5. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a Thtv. 18. §-ával kapcsolatban előterjesztett, az Alkotmány 18. §-ára (egészséges környezethez való jog), illetve 70/D. §-ára (lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog) alapított kérelmet.

Megállapította, hogy a támadott rendelkezés – mely a társasházi közgyűlésnek a külön tulajdonban lévő, nem lakás célú ingatlan használatával kapcsolatos jogairól szól – és az Alkotmányban biztosított egészséges környezethez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog között alkotmányossági összefüggés nincs.

Mivel az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523–524.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.] az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi, ezért a kérelmet ebben a részében is elutasította.

Budapest, 2011. december 13.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

653/B/2011. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény 46. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2007. évi CXXXV. törvény 36. §-a „és a bekövetkezett kárt közvetlenül ez idézte elő” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, a Fővárosi Ítéltábla 5. Pf. 21.190/2010/6. szám alatti ítéletével összefüggésben előterjesztett alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény (a továbbiakban: Psztv.) 46. § (3) bekezdése utólagos normakontrollját kérte, majd utóbb előterjesztett beadványában a Fővárosi Ítéltábla 5. Pf. 21.190/2010/6. ítéletével összefüggésben a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2007. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: régi Psztv.) 36. §-a „és a bekövetkezett kárt közvetlenül ez idézte elő” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt is előterjesztett. Egyben kérte a rendelkezés konkrét ügyében való alkalmazhatósága kizárását.

Álláspontja szerint a Psztv. 46. §-a a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének (a továbbiakban: Felügyelet) kártérítési felelősségét más közigazgatási szervnek a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szerinti kártérítési felelősségéhez képest indokolatlanul és aránytalanul korlátozza. A kárigeny érvényesítési feltételeinek meghatározása – Felügyelet hatósági döntése jogszabálysértő voltának jogerős ítélettel történő megállapítása, valamint a döntés és a kár közötti közvetlen okozati összefüggés – a bírósághoz fordulás jogának korlátozását eredményezi, egyben nem érvényesül a tisztességes eljáráshoz való jog [Alkotmány 57. § (1) bekezdése], mert a döntéssel érintett pénzügyi szolgáltató ügyfele nem kérheti a Felügyelet hatósági határozata bírósági felülvizsgálatát. Ennek következtében ténylegesen el van zárva a jogorvoslat lehetőségétől,

„a feltételeként megkövetelt jogerős marasztaló ítélet fogalmilag kizárt”, így sérül az Alkotmány 57. § (5) bekezdése, továbbá nem érvényesül az Alkotmány 50. § (2) bekezdésében és foglalt, a közigazgatási határozatok bírósági ellenőrzésének követelménye. A rendelkezés ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonság követelményével is. Utalt arra is, hogy az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény 13. Cikkével is ellentétes a szabályozás, de ennek kapcsán nem kívánt indítványt előterjeszteni.

Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt az általa a Felügyelet alperes ellen kártérítés iránt indított perben hozott jogerős bírósági ítélettel összefüggésben terjesztette elő. Az ítéleti tényállás szerint a Felügyelet 2008. november 7-én kelt határozatával – a folyamatos forgalmazás fenntartása és a befektetők érdekében – tíz napra felfüggesztette valamennyi nyílt végű ingatlanbefektetési alap és ezen alapokba befektető befektetési alap befektetési jegyeinek forgalmazását, mert észlelte, hogy az ingatlanalapokból a befektetési jegyek visszaváltásának megnövekedése hatására jelentős vagyon áramlott ki, és az alapok értéke több, mint 20 százalékkal csökkent. Az indítványozó a Felügyelet határozatának meghozatalát követően jelentette be a forgalmazónál visszaváltási szándékát, de a megbízást az alapkezelő a forgalmazás szünetelése miatt nem fogadta be, majd a szabályzatának ezt követő – az elszámolási határidőre vonatkozó – módosítása miatt jóval később, 2009. április 1-jén teljesítette, amelyre pedig az eszközértéket drasztikusan leértékelt.

Az indítványozó a befektetési jegyeknek a visszavásárlás bejelentése és a kifizetés közti értékkülönbötét érvényesítette a régi Psztv. 36. §-ára alapítva azzal, hogy a kárt közvetlenül a Felügyelet törvénysértő határozata idézte elő. A jogerős ítélet a keresetnek nem adott helyt. Kiemelte, hogy amennyiben a Felügyelet felelősségének a jogszabályban írt konjunktív feltételei közül egyik hiányzik, a többi feltételt nem kell vizsgálni. A kárigény abban az esetben lett volna érvényesíthető, ha a Felügyelet által az indítványozó saját szerződő partnerével szemben hozott, jogellenes határozata tartalmazott volna olyan kötelezést, amely miatt az alapkezelő nem lett volna képes a szerződésszerű teljesítésre, vagyis kizárólag a Felügyelet határozatának a végrehajtása vezetett volna a szerződésszegésre és ennek kapcsán a károkozásra. Mivel az értékvesztést a forgalmazó késedelme, kezelési szabályzatának módosítása és a befektetési jegyeknek a kifizetésig eltelt időszakban történt leértékelése okozta, a közvetlen okozati összefüggés nem volt megállapítható, így e feltétel hiánya szükségtelenné tette a Felügyelet határozata jogellenességének vizsgálatát.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a támadott rendelkezésnek az „és a bekövetkezett kárt közvetlenül ez idézte elő” szövegrésze alkotmányellenességét állította arra hivatkozással, hogy az indokolatlanul korlátozza a Felügyelet kártérítési felelősségét, ezáltal a károsult jogorvoslati jogát, valamint sérti a jogbiztonság és a közigazga-

tási határozatok bírósági ellenőrzésének követelményét. Álláspontja szerint, ha a kár és a jogszabálysértő hatósági határozat között okozati összefüggés megállapítható, a „kivételes korlátozás felhasználásával” – a „közvetlenség” hiányában – a Felügyelet megkerüli, hogy határozatainak jogszerűségét a bíróság érdemben ellenőrizze.

A régi Psztv. 36. §-át a Psztv. 137. § (1) bekezdés 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 indítványozó alkotmányjogi panasszal élt, az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az annak alapjául szolgáló ügyben alkalmazott rendelkezés – a régi Psztv. 36. §-ának kifogásolt szövegrésze – tekintetében lefolytatta.

Az utólagos normakontroll tárgyát képező rendelkezés – a hatályos Psztv. 46. § (3) bekezdése – tartalmilag ezzel nem teljesen azonos, mert az igényérvényesítés további feltételét is tartalmazza, továbbá az indítványozó annak egésze alkotmányellenességét állította, így az Alkotmánybíróság a Psztv. támadott rendelkezésének érdemi vizsgálatát szintén elvégezte.

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.”

„50. § (2) A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.”

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

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

arányosan – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”

2. A régi Psztv. rendelkezése:

„36. § A Felügyelettel szemben – hatósági jogkörben hozott döntése miatt – kártérítési igény akkor érvényesíthető, ha a Felügyelet határozata vagy mulasztása jogszabálysértő és a bekövetkezett kárt közvetlenül ez idézte elő.”

3. A Psztv. támadott szabálya:

„46. § (3) A Felügyelettel szemben – hatósági jogkörben hozott döntése miatt – kártérítési igény akkor érvényesíthető, ha a Felügyelet határozata vagy mulasztása jogszabálysértő és a bekövetkezett kárt közvetlenül ez idézte elő, és a sérelmet okozó felügyeleti döntés kapcsán megindított közigazgatási perben hozott – a Felügyeletet marasztaló – ítélet jogerőre emelkedett.”

III.

Az indítvány, illetőleg az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az utólagos normakontrollra irányuló indítványt bírálta el, amelynek tárgya a Psztv. 46. § (3) bekezdése volt. (E szabály tartalmilag magában foglalja az alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezés kifogásolt elemét is).

A Felügyelet az Alkotmány – 2011. január 1-jétől hatályos – 40/D. § (1) és (4) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaság pénzügyi közvetítő rendszert felügyelő, ellenőrző és szabályozó szerve, amely törvényben meghatározott módon felelős a pénzügyi közvetítő rendszer zavartalan működéséért, elnökének pedig a törvényben meghatározott feladatkörében rendeletalkotási joga van [Alkotmány 7/A. § (2) bekezdése]. Ezzel összhangban határozza meg a Psztv. 1. § (1) bekezdése a Felügyelet jogállását és feladatait a Magyar Köztársaság pénzügyi közvetítő rendszerét felügyelő, ellenőrző hatósági feladatokat ellátó és szabályozó, országos hatáskörű közigazgatási szervként. A Felügyelet a 4. § (1) bekezdés *h*) pontja értelmében ellátja – többek között – a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény (a továbbiakban: Tpt.) hatálya alá tartozó szervezetek és tevékenységek, így a Tpt. 1. § *d*) pontja szerinti befektetési alapkezelési tevékenységet végző szervezetek felügyeletét. A Tpt. szabályozza a Felügyelet befektetési alapkezelőkre vonatkozó jogköreit, többek között a 251. §-ban a befektetési jegyek folyamatos forgalmazása felfüggesztésének eseteit. A Psztv. IV. fejezet „A hatósági eljárások közös szabályai” címe részletezi, hogy e körben a Ket. szabályait milyen eltérésekkel kell alkalmazni, így irányadók a Ket. hatósági döntéseire vonatkozó IV. fejezetében foglaltak. A – jelen ügyben releváns – ügyfél fogalmát azonban a Psztv. 37. § *a*) és *b*) pontja a Ket. rendelkezéseitől eltérően, a Felügyelet feladatkörére és a pénzügyi

piacok sajátosságára tekintettel határozza meg akként, hogy a hatósági eljárásban ügyfél az, akire nézve a Felügyelet jogot vagy kötelezettséget állapíthat meg, vagy akit ellenőrzése alá von; ezek a pénzügyi szereplők.

A Psztv. 46. § (3) bekezdése a Felügyelet hatósági jogkörben okozott döntés miatti kártérítési felelősségnek a Ptk. 349. § (1) bekezdésében foglalt, államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség specifikus esete. A Ptk. szerint az előbbi felelősséget akkor lehet megállapítani, ha a kár rendes jogorvoslással nem volt elhárítható, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette; ehhez képest tartalmaz szűkítést a támadott rendelkezés. A Felügyelet kártérítési felelősségének a „közvetlen” eleme azt jelenti, hogy csak olyan károkért állapítható meg, amelyek a törvénysértő intézkedése nélkül semmiképpen nem következtek volna be. A kárigényt – a feltételek fennállása esetén – a pénzügyi szervezet és annak ügyfele is érvényesítheti.

Az indítványozó a bírósághoz fordulás és a tisztességes eljárás követelményének, valamint a jogorvoslati joghoz való jog sérelmét állította.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmány 57. § (1) bekezdése mindenkinek alanyi jogosultságot biztosít ahhoz, hogy jogát független és pártatlan bíróság előtt érvényesítse. Az alapvető jogból következően az államra az a kötelezettség hárul, hogy a jogok és kötelezettségek (jogviták) elbírálására bírói utat biztosítson. (930/B/1991. AB határozat ABH 1996, 502, 505.) Az 59/1993. (XI. 29.) AB határozat szerint: „A bírósághoz való fordulás alapvető joga nemcsak a beadványok előterjesztésének jogára szorítkozik, hanem a bírósági eljárásban a fél pozícióját biztosítja a személyeknek. (...) Alkotmányban biztosított joguk van arra, hogy a bíróság az eljárásba vitt jogaikat és kötelezségeiket elbírálja (...)” (ABH 1993, 353, 355.) Az Alkotmánybíróság a 191/B/1996. AB határozatában rögzítette, hogy e rendelkezés „a törvény előtti egyenlőséget jogérvényesítési szempontból deklarálja, tehát valójában eljárásjogi garancia arra, hogy jogainak érvényesítése tekintetében a bíróság (törvény) előtt mindenki egyenlő eséllyel rendelkezik”. (ABH 1997, 629, 631.) A 6/1998. (III. 11.) AB határozatban kialakított elvi álláspont szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság eljárásában azonban csupán a tisztességes eljárás megkövetelte általános ismérvek megállapítására van lehetőség. (ABH 1998, 91, 95.)

A jogorvoslati jog alkotmányos tartalma kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségének biztosítását jelenti. [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.] Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének az a kitétele, mely szerint a jogorvoslat a „törvényben meghatározottak szerint” gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban megengedett az eltérő szabályozás. [pl. 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 38/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 266, 268.]

A Ket. 109. § (1) bekezdése értelmében az ügyfél, illetve a kifejezetten rá vonatkozó rendelkezés tekintetében az eljárás egyéb résztvevője kérheti a hatóság jogerős határozatának bírósági felülvizsgálatát. A Felügyelet kártérítési felelőssége megállapításának egyik feltétele, hogy a döntés jogellenességét a közigazgatás perben jogerős bírósági ítélet állapítsa meg, vagyis e körben az érintetteknek a jogorvoslati lehetőséget ki kell meríteni. A Felügyelet a pénzügyi közvetítő rendszer zavartalan működéséért felel, a pénzügyi szolgáltatók tevékenységét hivatott ellenőrizni, akik a rájuk vonatkozó döntés jogszerűségét vitathatják. A határozat jogellenességét a bíróság annak a szervezetnek a keresete alapján állapíthatja meg, amelyre a határozat rendelkezést tartalmaz, és – főszabályként – a Psztv. 47. § (1) bekezdése alapján a Felügyelet döntését megváltoztathatja. Miután a pénzügyi szervezetekkel szerződött személyekre a Felügyelet határozata nem tartalmaz rendelkezést, a Felügyelet hatósági eljárásában a Psztv. alapján nem minősülnek ügyfélnek, a határozattal szemben nem is élhetnek jogorvoslattal.

Az Alkotmánybíróság a Ptk.-nak az államigazgatási jogkörben okozott kár megállapítása feltételeit vizsgáló 53/1992. (X. 29.) AB határozatában kimondta, hogy a polgári jogi jogviszonyok szabályozása során a jogalkotó nagyfokú szabadsággal rendelkezik abban a vonatkozásban, hogy az egyes jogviszonyok belső sajátosságainak figyelembevételével az alanyi jogok bíróság előtti érvényesítésének lehetőségét milyen feltételekkel és korlátozásokkal biztosítja, azonban a szabályozás nem vezethet a jogalanyok közötti indokolatlan megkülönböztetéshez. „A bíróság előtti egyenlőség alkotmányos elvéből vagy más alkotmányi rendelkezésből nem vezethető le a szervezeten belüli orvoslási lehetőség kimerítését kárfelelősségi feltételként előíró rendelkezés alkotmányellenessége (...)” (ABH 1992, 261, 263.)

Az indítványozó a kifogásolt rendelkezés kapcsán a Felügyelet határozata elleni jogorvoslat, a keresetindítás lehetőségét hiányolta, azonban nem az erre vonatkozó szabályokat támadta: sem a Psztv.-nek az ügyfélképeséget szabályozó és a Ket. alkalmazására vonatkozó 36–37. §-át, sem a Ket.-nek a bírósági felülvizsgálatra vonatkozó 109. §-át, illetőleg a Pp.-nek a közigazgatási per indítására jogosultakat tartalmazó 327. § (1) bekezdését; utóbbi is az ügyfélnek és a kifejezetten rá vonatkozó rendelkezés tekintetében az eljárás egyéb résztvevőjének biztosít keresetindítási jogot. Érvelésében az indítványozó a határozat jogellenességét kimondó ítéletnek a kártérítés egyik feltételként való előírása kapcsán a bírósághoz fordulás és jogorvoslat alkotmányos jogának sérelmét áttételeken keresztül vezette le: értelmezése szerint az, hogy a Felügyelet elleni közigazgatási per indítására nem jogosult, lehetetlenné teszi a jogellenesség bizonyítását.

Mivel a kárigény érvényesítésének e feltétele akkor teljesülhet, ha a bíróság a pénzügyi szervezet – a határozat közlésétől számított 30 napon belül indított – keresete alapján a közigazgatási határozat jogellenességét megállapítja, a pénzügyi szervezet ügyfele részéről e joghatás ki-

váltása nem érhető el. Így lehet olyan eset – ha az érintett nem kéri a Felügyelet döntésének a bírósági felülvizsgálatát, vagy a keresetét a bíróság elutasítja –, hogy a pénzügyi szervezte ügyfele nem tud eredményesen kárigényt érvényesíteni; ezt azonban nem a kárfelelősség szabálya, hanem a fenti, az indítványozó által nem támadott eljárási rendelkezések akadályozzák.

Ezért az Alkotmánybíróság megítélése szerint a támadott rendelkezés és az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdése között érdemi alkotmányos összefüggés nem állapítható meg.

A sikeres igényérvényesítés másik feltétele, a kár „közvetlen” előidézése a Ptk. 339. § (1) bekezdésében megkívánt okozati összefüggéshez képest jelent többletet: nem elég, ha a Felügyelet döntése az okfolyamat részeként szerepet játszik a kár bekövetkezésében, hanem maga a döntés a kár kiváltó oka. A jogellenes döntés – ellentétben az indítványozó érvelésével – okozhat közvetlenül kárt az ügyfélnek, amennyiben a pénzügyi szervezet azt – akár a jogszerűsége vitatása mellett – végrehajtja, így a sérelmet okozó magatartását kizárólag a jogellenes döntés indukálja.

A kifogásolt rendelkezés, valamint a bírósághoz fordulás és a jogorvoslat joga között azonban ebben a vonatkozásban sincs érdemi alkotmányossági összefüggés.

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

Mivel a jogbiztonság sérelmét és a közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének megghiúsulását azzal összefüggésben állította az indítványozó, hogy a rendelkezés nem biztosítja a pénzügyi szervezetek ügyfele részére a Felügyelet határozata elleni a bírósághoz fordulás jogát, illetőleg a jogorvoslati lehetőséget, a fent kifejtettekre figyelemmel az Alkotmánybíróság ezt az indítványi részt is elutasította.

2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában támadta a régi Psztv. 36. §-át, lényegében azonos érveléssel.

Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a jogszabályi feltételeknek. 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 megállapította, hogy az indítványozó az alkotmányjogi panaszt a jogerős ítélet kézbesítésétől – 2011. március 16. – számított hatvan napon belül terjesztette elő.

A támadott rendelkezés annyiban tér el a jelenleg hatályos szövegtől, hogy nem tartalmazta az igény érvényesítésének feltételeként a Felügyelet felelősségének bírósági megállapítását, ezért az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll kapcsán kifejtett érvelése alapján az alkotmányjogi panaszt is elutasította.

Mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította, ezért a megsemmisíteni kért rendelkezések konkrét esetben történő alkalmazhatóságának kizárására irányuló indítvány vizsgálatát mellőzte (727/D/2000. AB határozat, ABH 2005, 931, 935–936.).

Budapest, 2011. december 6.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró helyett

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon 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.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

1152/B/2011. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a szabálysértésekről szóló, 1999. évi LXIX. törvény 111. § (9) bekezdés első monda-

ta, valamint a 111. § (10) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó Dabasi Városi Bíróság a 15.Sze.623/2010/9. számú végzésével az előtte folyamatban lévő eljárást felfüggesztette és az Alkotmánybírósághoz fordult. A bíróság az előtte indult szabálysértési ügyben az eljárás alá vont személyt 150 000 Ft. pénzbírság megfizetésére kötelezte. Tekintettel azonban arra, hogy az elkövető a kiszabott pénzbírságot nem fizette meg és az ennek behajtására irányuló végrehajtási eljárás sem járt eredménnyel, az illetékes polgármesteri hivatal megkereste a bíróságot a korábban kiszabott pénzbírság közérdekű munkára történő átváltoztatása érdekében. Az eljáró bíró – mivel az átváltoztatás iránti eljárásban alkalmazandó jogszabály álláspontja szerint alkotmányellenes – a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban Sztv.) 111. § (9) bekezdésének első mondata és (10) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál.

Az indítványozó azt kifogásolta, hogy az Sztv. 111. § (9) bekezdésének első mondata – figyelemmel az Sztv. 17. § (1) és (4) bekezdéseire – nem teszi lehetővé, hogy a bíróság által a konkrét ügyben már ténylegesen kiszabott 150 000 Ft pénzbírság teljes egészében átváltoztatásra kerülhessen. Az Sztv. 16. § (1) bekezdése szerint a pénzbírság legalacsonyabb összege háromezer forint, legmagasabb összege százötvenezer forint. A törvény 17. § (1) bekezdése előírja, hogy a pénzbírságot meg nem fizetés esetén, ha adók módjára nem hajtható be, közérdekű munkára vagy elzárásra kell átváltoztatni. A 17. § (4) bekezdése a pénzbírság közérdekű munkára történő átváltásának arányát akként határozza meg, hogy egynapi közérdekű munkának ötezer forint pénzbírság felel meg.

Az Sztv. 111. § (9) bekezdésének első mondata ugyanakkor rögzíti, hogy a közérdekű munka leghosszabb tartama húsz nap. Ebből fakadóan tehát az eljáró bíró az elkövetővel szemben kiszabott 150 000 Ft pénzbírságot legfeljebb 20 nap közérdekű munkára tudja átváltoztatni, noha a törvényben meghatározott átváltási arányra tekintettel a közérdekű munka tartamát a konkrét esetben harminc napban kellene meghatározni. Az indítványozó megállapítja, hogy az átváltoztatás során a közérdekű munka tartamát csak abban az esetben lehet harminc napban meghatározni, ha az eljárás alá vont személyt ugyanazon szabálysértési hatóság előtt, ugyanabban az eljárásban, több szabálysértés miatt vonják felelősségre, azaz halmazat esetén.

Az indítványozó bíró megítélése szerint az Sztv. 111. § (9) bekezdésének első mondata „indokolatlan előnyt biz-

tosít azok számára, akiket a szabálysértési hatóság, illetve a bíróság az Sztv. 16. § (1) bekezdése alapján 100 000 Ft feletti pénzbírsággal sújt.” Ebben az esetben ugyanis a 100 000 Ft-on felüli pénzbírságot a törvényi rendelkezés szerint nem lehet közérdekű munkára átváltoztatni, csupán halmazat esetén. „Így azok a szabálysértést elkövetők, akiket a bíróság súlyosabb, magasabb összegű pénzbírság kiszabásával sújt, amennyiben a pénzbírságot nem fizetik be, nem kötelezhetők 20 napnál több közérdekű munkára, és amennyiben vállalják a közérdekű munka végzését, úgy már ennek a további elzárásra történő átváltoztatására sincs törvényes lehetőség. Ebből következően a 100 000–150 000 Ft közötti pénzbírságok végrehajtására sincs mód.”

Az indítványozó kifejtette, hogy az előzőekben vázolt jogi helyzet „hátrányos megkülönböztetést eredményez a szabálysértés elkövetői között a tekintetben hogy aki a 100 000–150 000 Ft közötti pénzbírságot befizeti, az hátrányosabb helyzetbe kerül, mint aki a pénzbírságot nem fizeti be és közérdekű munkával kívánja ledolgozni, mivel ekkor ténylegesen csak a 100 000 Ft pénzbírságot dolgozza le, a fennmaradó pénzbírság ledolgozására a törvény szerint nincs mód és lehetőség.”

Az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményező bíró álláspontja szerint a támadott törvényi rendelkezések sértik az Alkotmány 57. § (1) bekezdése szerinti törvény előtti egyenlőség elvét, emellett az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében meghatározott hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütköznek.

II.

Az Alkotmánybíróság eljárása során a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

„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 kötelezettségeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.”

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

2. Az Sztv. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„111. § (9) A közérdekű munka legrövidebb tartama egy nap, leghosszabb tartama húsz nap. Egy nap közérdekű munkának legfeljebb hat óra munkavégzés felel meg.”

„111. § (10) A 24. § (2) bekezdése alkalmazása esetén a közérdekű munka leghosszabb tartama harminc nap.”

3. Az Sztv. ügyben érintett egyéb rendelkezései:

„16. § (1) A pénzbírság legalacsonyabb összege háromezer forint, legmagasabb összege százötvenezer forint.”

„17. § (1) A pénzbírságot meg nem fizetés esetén, ha adók módjára nem hajtható be, közérdekű munkára vagy elzárásra kell átváltoztatni.”

„17. § (4) Egynapi közérdekű munkának ötezer forint pénzbírság felel meg.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság először az indítványozó által támadott törvényi rendelkezés és az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének esetleges összefüggéseit vizsgálta. Az Alkotmány ezen, az indítványozó által felhívott rendelkezése, azaz a törvény előtti egyenlőség alapelve nem más, mint „a személyek általános jogegyenlőségének a bírósági eljárásra való vonatkoztatása.” (18/B/1994. AB. határozat ABH 1998, 570, 572.) Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben több ízben leszögezte, hogy 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 629, 631.). A törvény előtti egyenlőség, illetőleg a tisztességes eljáráshoz való jog alapelve tehát eljárásjogi természetű alkotmányos követelmény.

Ezzel szemben azonban az indítványozó által megsemmisíteni kért jogszabály, amely a szabálysértési törvény szankciórendszerének egyik eleméhez kapcsol generális maximumot, tisztán anyagi jogi rendelkezés, nincs olyan vonatkozása, amely a bírósági eljárás egyes szereplőinek pozícióját meghatározná, azok perbeli helyzetét befolyásolná, az eljárásban résztvevő számára jogot, illetőleg kötelezettséget állapítana meg, vagy egyébként kihatással volna az eljárás menetére. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az Sztv. 111. § (9) bekezdésének első mondata, illetőleg (10) bekezdése és az Alkotmány 57. § (1) bekezdése között érdemben vizsgálható alkotmányos összefüggés nincs.

2. Az indítványozó bíró álláspontja szerint az Sztv. 111. § (9) bekezdésének első mondata szerinti szabályozás hátrányos megkülönböztetést eredményez az egyes eljárás alá vont személyek vonatkozásában, ugyanis a törvény – az átváltoztatás során – a közérdekű munka egy (száz-ezer forint feletti) részét kvázi elengedi, míg annak, aki a pénzbírság megfizetése mellett dönt (avagy az adók mód-

jára történő behajtás eredményre vezet) a teljes összeget, azaz a százezer forint feletti részt is meg kell fizetnie. Véleménye szerint ez a szabályozás ellentétben áll az Alkotmány 70/A. §-ával.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetést tiltja, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésre terjed ki, abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem alapvető alkotmányos jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánynak ez a jogegyenlőségi követelménye arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie és az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembe vételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztása szempontjait meghatározni. A diszkrimináció tilalmából tehát nem következik az, hogy az állam – az eltérő élethelyzetekre tekintettel – ne tehetne megkülönböztetést. Az Alkotmánybíróság szerint az állam joga és bizonyos körben kötelezettsége is, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket [a 9/1990. AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; összefoglalóan a 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.; utoljára 170/2010. (IX. 23.) AB határozat, ABK 2010, szeptember, 1047.o.].

Az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezés alkotmányosságának vizsgálata során áttekintette a szabálysértési törvény büntetési rendszerét és a végrehajtáshoz kapcsolódó szabályokat. A törvény szankciórendszere alapvetően két büntetési nemet nevesít, az elzárást és a pénzbírságot. Főszabály szerint az elzárás egy napnál rövidebb, illetőleg hatvan napnál (fiatalkorúak esetében harminc napnál) hosszabb nem lehet. Halmazat esetében azonban a generális maximum kilencven nap, míg fiatalkorúak esetében negyvenöt nap. Pénzbírságként minimum hármezer, maximum százötvenezer forint szabható ki, önkormányzati rendelet által alkotott szabálysértési tényállás esetében azonban a törvény ötvenezer forintban maximálta a pénzbírság lehetséges mértékét.

Amennyiben a terhelt a pénzbírságot nem fizeti meg és az adók módjára történő behajtás sem vezetett eredményre, közérdekű munkára, vagy elzárásra történő átváltatásnak van helye. Tekintettel arra, hogy a közérdekű munkára történő átváltoztatás csak az eljárás alá vont személy hozzájárulásával történhet, amennyiben az elkövető a munkavégzést nem vállalja, továbbá amennyiben a munkavégzést később megtagadja, illetőleg a munkavégzési kötelezettségének nem tesz eleget, a korábban kiszabott pénzbírságot elzárásra kell átváltoztatni. A pénzbírságot közérdekű munkára úgy kell átváltoztatni, hogy egy napi

közérdekű munkának ötezer forint pénzbírság felel meg, míg elzárás esetén – a bíró döntésétől függően – ezer forinttól hármezer forintig terjedő összeg felel meg egy napi elzárásnak.

A törvény a közérdekű munka generális maximumát húsz napban (halmazat esetén harminc napban) határozta meg. [Tekintettel arra, hogy a Büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) önálló büntetési nemként szereplő közérdekű munka generális maximumát a jogalkotó ott ötven napban (jelenleg napi 6 órás munkavégzés mellett maximum 300 óra) határozta meg, így az Sztv. által ki szabható húsz napos felső határ igazodik a szabálysértések és a bűncselekmények közötti súlybeli különbséghez.]

Az Alkotmánybíróság a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben először azt vizsgálta, hogy melyek azok az egymással összehasonlítható jogalanyok, akik a szabályozási koncepció szempontjából homogén csoportot alkotnak. A közérdekű munka, mint „másodlagos” szabálysértési szankció eleve csak a korábban pénzbírsággal sújtott terheltekkel szemben szabható ki. A közérdekű munkára vonatkozó szabályok, így az annak felső határát meghatározó rendelkezés csakis azon jogalanyok tekintetében hordoz konkrét normatartalmat, akikkel szemben pénzbüntetést szabtak ki. Ezen jogalanyok vonatkozásában ugyanakkor a közérdekű munka átváltoztatásának feltételeit, ezen belül annak felső határát meghatározó norma személyi hatálya elvben általános, tehát valamennyi pénzbírsággal sújtott terhelt esetében alkalmazható. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a közérdekű munka tartamának felső határát előíró szabály nemcsak a pénzbírságot meg nem fizető terheltek esetében hordoz normatartalmat, hiszen a súlyosabb büntetési nem alkalmazását a törvény attól teszi függővé, hogy a terhelt a pénzbírságot önként megfizeti-e, illetőleg adók módjára be lehet-e azt hajtani. Ebből fakadóan tehát a közérdekű munkára történő átváltoztatás, mint a súlyosabb szankció alkalmazásának a lehetősége minden pénzbírsággal sújtott terhelt jogi helyzetére kihat. A szóban forgó szabályozási koncepció szempontjából tehát minden pénzbírsággal sújtott terhelt azonos körbe tartozik, a diszkrimináció tilalmával kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat szerinti homogén csoportot képeznek.

Az Alkotmánybíróság ezek után azt vizsgálta, hogy a szabályozás koncepciója szempontjából egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között a támadott rendelkezés eredményez-e megkülönböztetést.

Az új szabálysértési kódexet az Országgyűlés 1999. június 15. napján fogadta el és 2000. március 1. napján lépett hatályba. A törvény megalkotása során a törvényhozó szándéka az volt, hogy – differenciálva a törvény szankciórendszerét – egy új, a büntetőjogban is ismert büntetési nemet vezet be azért, hogy a vagyoni típusú szankció és a személyi szabadság elvonásával járó legsúlyosabb bünte-

tés közötti éles fokozatbeli különbséget, egy kvázi köz-benső lépcső beiktatásával, tompítsa.

A közérdekű munka ugyanakkor nem sui generis büntetési nemként került az új kódexbe, önállóan nem szabható ki, az csupán a végrehajtás során, azon belül is, csak a pénzbírság meg nem fizetése és behajthatatlansága esetén – az elkövető hozzájárulása mellett – alkalmazható „másodlagos” szankció.

Az indítványozó azon megállapítása tehát, miszerint a fenti szabályozás eredményeképpen a pénzbírság százezer forint feletti része – átváltoztatás esetén – közérdekű munkaként nem hajtható végre, önmagában helytálló. Azonban a szabálysértési kódex igen összetett szankciórendszerre több, az indítványozó által hivatkozott „aránytalanságot” eredményezhet. Előfordulhat például az, hogy az elkövetőre kiszabott kilencvenezer forint pénzbírságot a bíró – figyelemmel a fix átváltási rátára – tizennyolc nap közérdekű munkára változtatja át, annak megtagadása esetén, azonban – tekintettel az elzárásra történő átváltoztatás esetén engedett viszonylag tág bírói „mozgástérre” – jóval nagyobb mértékű, negyvenöt napi elzárást állapít meg (kétezer forinttal számolva el egy napi elzárásként) végső soron ugyanazon szabálysértés megvalósítása miatt. A közérdekű munka átváltoztatási szabályából fakad továbbá az is, hogy egy kilencezer forintos pénzbírság ugyanúgy egy napi közérdekű munkát eredményez, mint az ötezer forintos pénzbírság, hiszen az ötezer és kilencezer forint közötti négyezer forint különbség közérdekű munkaként történő meghatározása nem lehetséges.

Található azonban példa egyéb jogterületeken is a szankciórendszer összetettségéből fakadó, a terheltek helyzete közötti látszólagos aránytalanságot eredményező szabályozásra. A büntetőjog legszigorúbb főbüntetési neme a szabadságvesztés, amelyből – a büntetés-végrehajtás során – az elítélt feltételes szabadságra bocsátható. Tekintettel azonban arra, hogy a szabadságvesztés generális minimuma két hónap, míg feltételes szabadságra bocsátani – végrehajtási fokozattól függetlenül – csak két hónap, ténylegesen letöltött szabadságvesztés után lehetséges, előfordulhat az, hogy az a terhelt, akit a bíróság négy hónap fogházbüntetésre ítél, „jobban jár”, mint az, akivel szemben – csekélyebb súlyú vétség elkövetése miatt – csupán két hónap fogházbüntetést szab ki, hiszen mindketten azonos időt (két hónapot) töltenek ténylegesen büntetés-végrehajtási intézetben. Két hónap eltelte után azonban az előbbi terhelt büntetése kitöltésével, míg a másik feltételes kedvezményrel szabadul, azaz továbbra is büntetőeljárás hatálya alatt marad, a szabadságvesztés ténylegesen le nem töltött része – újabb büncselekmény elkövetése esetén – további egy évig végrehajtható marad. A példában szereplő két elítélt helyzete közötti aránytalanság tehát csupán látszólagos.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy – az indítványozó álláspontjával szemben – az Sztv. támadott rendelkezése nem eredményez hátrányos megkülönböztetést az egyes eljárás alá vont személyekkel szemben. Azon személy számára ugyanis, akivel szemben százezer forintot meghaladó mértékű pénzbírságot szabott ki a szabálysértési hatóság, a közérdekű munka megváltása nagyobb anyagi megterhelést jelent azon terhelthez képest, akit százezer forint, vagy annál kisebb összegű pénzbírsággal sújtottak. Emellett, a közérdekű munka megtagadása esetén – tekintettel az elzárásra történő átváltoztatás során alkalmazandó szabály rugalmasságára – a bíró mérlegelésétől függően, nagyobb mértékű személyi szabadságot elvonó joghátrány elszenvetésétől is tartania kell. Azáltal tehát, hogy a törvényalkotó a közérdekű munka generális maximumát oly módon határozza meg, hogy a rögzített átváltoztatási arány alkalmazása esetén a pénzbírság százezer forint feletti része közérdekű munka formájában nem dolgozható le, csupán látszólag részesíti előnyben a százezer forintot meghaladó mértékű pénzbírsággal sújtott személyeket az ezt meg nem haladó összegű pénzbírsággal szankcionált személyekkel szemben, akik esetében a teljes kiszabott bírság „ledolgozandó”. A szabálysértési törvény összetett szankciórendszerére, az egyes büntetési nemek közötti átváltási módokra és azok feltételeire tekintettel a törvény kellőképpen differenciál az egyes eljárás alá vont személyek által megvalósított szabálysértések között. A pénzbírság, mint a szabálysértési törvény szankciórendszerének egyik önálló büntetési neme – tekintettel az átváltoztatás kötelező mivoltára – felfogható úgy is, mint „feltételes közérdekű munka”, avagy (végső soron) „feltételes szabadságelvonás”.

A szabálysértést elkövetővel szemben tehát tulajdonképpen feltételes közérdekű munkát, illetőleg elzárást szab ki a hatóság, a törvény pedig úgy fejezi ki az egyes szabálysértések között meglévő tárgyi súlybeli és az egyes eljárás alá vont személyek körülményeiben rejlő különbséget, hogy a súlyosabb szankció (közérdekű munka, illetőleg elzárás) elkerülését különböző mértékű, az eljáró hatóság által meghatározott összeg megfizetésétől teszi függővé. Csak a közérdekű munka – fentiekben vázolt komplex szankciórendszerből történő – önkényes kiragadása esetén tűnhet úgy, mintha az Sztv. 111. § (9) bekezdésének első mondata az egyenlőket ésszerű ok nélkül egyenlőtlenül kezelné, a törvény egészét tekintve, belső összefüggéseit is vizsgálva azonban megállapítható, hogy a jogalkotó a homogén csoportba tartozó jogalanyok között nem tesz különbséget, az indítványozó bíró által felvetett kérdés csupán arányossági problémaként fogható fel.

Az Sztv. és a Btk. többlépcsős, tagolt büntetési rendszerének természetéből és általában a generális maximum, mint jogtechnikai megoldás jellegéből fakadó, elkerülhetetlen sajátosság az, hogy az egyes terheltek által elszenvet-

dett joghátrány – egy bizonyos szempontból, ha úgy tesszük, a velük szemben konkrétan alkalmazott szabályoknak csak az egyikét figyelembe véve – látszólag szigorúbb, avagy kedvezőbb repressziót eredményez, ez azonban a szankciórendszer adott rendelkezését önmagában nem teszi alkotmányellenessé.

Az Alkotmánybíróság egyrésztől tehát megállapította, hogy a szabálysértési törvény – indítványozó által támadott – rendelkezései az Alkotmány 57. § (1) bekezdését nem sértik, a vizsgált jogszabályhelyek és az Alkotmány szóban forgó rendelkezése között ugyanis érdemi alkotmányos összefüggés nincs. Másrészt pedig az Alkotmánybíróság – a szabálysértési törvény szankciórendszerének alapos áttekintése alapján – megállapította, hogy a támadott rendelkezések nem sértik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében szabályozott hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét sem, hiszen a szabálysértési törvény – a jogalkalmazónak viszonylag tág mozgásteret engedve – a cselekmények tárgyi súlya és az egyéb körülmények alapulvételével megfelelőképpen differenciál az egyes szabálysértések között. Nem eredményez tehát a pénzbírsággal sújtott személyek között semminemű megkülönböztetést az, hogy a jogalkotó a kiszabott pénzbírságnak csak egy meghatározott részét engedi átváltoztatni súlyosabb büntetési nemre.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasítja.

Budapest, 2011. december 6.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró helyett

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN NEM KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

1267/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 vízi közlekedés rendjéről szóló 39/2003. (VI. 13.) GKM rendelet Melléklete (Hajózási szabályzat) II. rész 4.13 cikk 1. pont *e)* és *f)* alpontja, valamint a 9.12 cikk 1. 2. 3. pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó sérelmezte, hogy a vízi közlekedés rendjéről szóló 39/2003. (VI. 13.) GKM rendelet mellékleteként közzétett Hajózási szabályzat (a továbbiakban: HSZ) II. rész 4. 13 cikk 1. pont *f)* alpontja, valamint a 9.12 cikk 1., 2. és 3. pontja a vízi sporteszközök, illetve csónakok közlekedését a viharjelzés, míg a a HSZ

9.12 cikk 4. pontja a vitorlás vízi sporteszközöket használók közlekedését a szélerősség alapján korlátozza. Álláspontja szerint hátrányos megkülönböztetést alkalmazott a jogalkotó a fenti szabályozás megalkotásával, ezáltal sérül az Alkotmány 70/A. § (1)–(3) bekezdése.

Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz intézett beadványában azt is kifogásolta, hogy a szabályozás indokolatlanul korlátozza az evezős sport- és szabadidős tevékenységet végzők szabad mozgáshoz való jogát azáltal, hogy tiltja a vízi sporteszközök közlekedését tavakon a partéltől számított 1000 m széles vízterületen kívül, illetve I. fokú viharjelzésnél a partéltől számított 500 m széles vízterületen kívül, II. fokú viharjelzés esetén pedig a vízterület egészén. Ezáltal sérül az Alkotmány 58. § (1) bekezdése.

Az Alkotmánybíróság beszerezte a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium véleményét.

II.

Az Alkotmánybíróság eljárása során a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve

állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

„58. § (1) Mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén – törvényben meghatározott esetek kivételével – megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is.”

2. A HSZ indítvánnyal támadott szabályai:

II. rész 4. fejezet 4.13 cikk – A vízi sporteszköz használatára vonatkozó korlátozások

„1. A Szabályzat és más jogszabály rendelkezésein túlmenően tilos a vízi sporteszköz közlekedése

e) tavakon a partéltől számított 1000 m széles vízterületen kívül,

f) azokon a vízterületeken, ahol a meteorológiai viszonyokat a II-5. melléklet II. fejezet C. pontja szerint jelzik:

– „Figyelmeztetés az elővigyázatosság betartására” jelzésnél (I. fokú viharjelzésnél) csak a partéltől számított 500 m széles vízterületen kívül,

– „Figyelmeztetés a fenyegető veszélyre” jelzésnél (II. fokú viharjelzésnél) a vízterület egészén.”

II. rész 9. fejezet 9.12 cikk

„1. Csónak – a 2. és 3. bekezdésben foglaltak kivételével – a parttól számított legfeljebb 1500 m széles vízterületen közlekedhet.

Ez a tilalom nagyhajó vagy úszó munkagép tartozékát képező munkát végző, illetve nagyhajó vagy úszó munkagép személyzetét és a munkavégző személyeket szállító csónakokra nem vonatkozik.

2. Csónak – a szükséghelyzet kivételével – „Figyelmeztetés az elővigyázatosság betartására” jelzésnél (I. fokú viharjelzésnél) csak a parttól számított 500 m távolságon belül közlekedhet.

3. Csónak – a szükséghelyzet kivételével – „Figyelmeztetés a fenyegető veszélyre” jelzésnél (II. fokú viharjelzésnél) nem közlekedhet.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. A vízi közlekedésről szóló 2000. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Vkt.) 88. §-a (2) bekezdésének *p*) pontjában kapott felhatalmazás alapján a vízi közlekedés rendjét a HSZ állapítja meg. A HSZ alkalmazási köre a belföldön, valamint a Duna teljes szakaszán és – amennyiben erről nemzetközi szerződés rendelkezik – a Duna és a Tisza mellékfolyóinak külföldi szakaszain magyar lobogó alatt közlekedő, illetve üzemeltetett úszó létesítményekre, továbbá a Magyar Köztársaság területén idegen lobogó alatt közlekedő, illetve üzemeltetett úszó létesítményekre terjed ki. A HSZ II. rész 4. fejezet 4.13 cikke a vízi sporteszközök használatára vonatkozó korlátozásokat tartalmazza. Az 1. cikk *e*) pontja értelmében

tilos a vízi sporteszköz közlekedése a tavakon a partéltől számított 1000 méter széles vízterületen kívül, az *f*) pont szerint pedig I. fokú viharjelzésnél a partéltől számított 500 m széles vízterületen kívül, II. fokú viharjelzésnél a vízterület egészén. A HSZ 9. fejezete az egyes tavakra vonatkozó részletes szabályok között a 9.1. pont alatt rendelkezik a Balatonra vonatkozó szabályokról. Ezen belül a 9.12 cikk a Vízi járművek közlekedését korlátozza, az 1–3. pont megtiltja a csónakok közlekedését a partéltől számított 1500 méter széles vízterületen kívül, I. fokú viharjelzésnél a partéltől számított 500 m széles vízterületen kívül, II. fokú viharjelzésnél a vízterület egészén. A 4. pont a vitorlás vízi sporteszközök közlekedését korlátozza a szélerősség alapján. Tilos közlekedni a Beaufort-skála szerinti 6. fokozatot el nem érő szélénél a parttól számított 1500 méteres vízterületen kívül, a Beaufort-skála szerinti 6. fokozatot elérő, de a 8. fokozatot el nem érő szél esetén a parttól számított 200 méter széles vízterületen – kivéve a kijelölt fürdőhely területét – kívül, a Beaufort-skála szerinti 8. fokozatot elérő vagy azt meghaladó szél esetében – a szükséghelyzet kivételével – a vízterület egészén.

A HSZ II. rész 1.01. *i*) pontja meghatározza a vitorlás vízi sporteszköz fogalmát. Ennek értelmében annak tekinthető a legalább 3 m² névleges vitorlafelületű vízi sporteszköz. A HSZ nem tartalmazza csónak és a vízi sporteszköz fogalmak meghatározását, azt a Vkt. értelmező rendelkezései adják meg. A Vkt. 87. § 3. pontja értelmében csónak a hajónak, kompnak, vízi sporteszköznek nem minősülő *a*) emberi erővel hajtott, felépítménnyel nem rendelkező vízijármű, amelynek testhossza nem haladja meg a kishajóra megállapított mértéket, *b*) szélerővel vagy gépi berendezéssel hajtott vízijármű, amelynek hossza a 6,2 métert, névleges vitorlafelülete a 10 m²-t nem éri el, vagy motorteljesítménye legfeljebb 4 kW, ide nem értve az építése, berendezése és felszerelése alapján vízen való közlekedésre nem szolgáló úszóeszközt. A Vkt. 87. § 44. pontja értelmében vízi sporteszköz a vízen való közlekedésre alkalmas, rendeltetésszerű használata esetén úszóképes és kormányozható, kedvtelési rendeltetésű hajónak, csónaknak nem minősülő vízijármű. A fenti fogalmakat az egyes közlekedési tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi XCI. törvény iktatta be a Vkt. rendelkezései közé. A módosítás célja – a törvény indokolása szerint – többek között a Vkt. végrehajtását szolgáló jogszabályok és a törvényi szabályozás közötti összeegyeztethetőség javítása. A szabályozás több rendelkezése, közöttük a fenti fogalom meghatározások a hajózási tevékenység és a kedvtelési célú hajózás elhatárolására irányul. A kedvtelési célú hajózás a Vkt. 87. § 18. pontja értelmében a vízijármű nem gazdasági célú, szabadidő eltöltését szolgáló használatát jelenti.

2. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a HSZ hátrányosan megkülönbözteti a vízi sporteszközöket, illetve csónakokat a vitorlás vízi sporteszközökkel szemben azal, hogy az előbbieket közlekedését a viharjelzés, az utóbbiak közlekedését a szélerősség alapján korlátozza. Az indítványozó állítása szerint a jogalkotó ezzel az Alkotmány

70/A. § (1)–(3) bekezdését sérti. Az indítvány tartalma alapján azonban megállapítható, hogy az indítványozó az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése diszkrimináció tilalmát kimondó szabályának sérelmét kifogásolta.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetést tiltja, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésre terjed ki; abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem alapvető alkotmányos jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánynak ez a jogegyenlőségi követelménye arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie és az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembe vételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztása szempontjait meghatározni. A diszkrimináció tilalmából tehát nem következik az, hogy az állam – az eltérő élethelyzetekre tekintettel – ne különböztethetne. Az Alkotmánybíróság szerint az állam joga és bizonyos körben kötelezettsége is, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket. [9/1990. AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.]

Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben megállapította, hogy nem áll fenn hátrányos megkülönböztetés, mert a HSZ támadott rendelkezései nem személyek között tesznek különbséget. A hátrányos megkülönböztetés tilalma csak akkor sérül, ha a tiltó szabály az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok között tesz különbséget. A HSZ kifogásolt rendelkezései azonban a vízi sporteszközök és csónakok közlekedésére vonatkozó korlátozásokról rendelkeznek és az adott típust használó valamennyi személyre azonosan vonatkoznak. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a HSZ II. rész 4.13 cikk 1. f) pontja, valamint a 9.12 cikk 1. 2. 3. pontja nem sérti a diszkrimináció tilalmát, ezért az indítványt ebben a vonatkozásában elutasította.

3. Az indítványozó azt is kifogásolta, hogy a HSZ II. rész 4.13 cikk 1. e) és f) pontjai, valamint a 9.12 cikk 1.2.3. pontja rendelkezései indokolatlanul korlátozzák az evezős sport- és szabadidős tevékenységet végzők szabad mozgáshoz való jogát.

Az Alkotmány 58. §-a rögzíti a szabad mozgáshoz való jogot. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti. Az Alkotmány nem nevesíti külön a közlekedés szabadságát, de a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja a járművön vagy járművel való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságát is. [Először: 60/1993. (XI. 29.) AB határozat, 1993, 507, 509–510.; összefoglalóan 109/2009. (XI. 18.) AB határozat, ABH 2009, 941, 954.] Az Alkotmánybíróság azonban azt is kimondta, hogy a szabad mozgáshoz való jog, a közlekedés szabadsága nem

fogható fel abszolút jellegű, korlátozhatatlan jogosultsággént. A jogalkotó kellő indokok alapján – alapvetően a közúti közlekedés valamennyi résztvevője életének, biztonságának védelme érdekében – határozza meg azokat a szabályokat, amelyek a közúti közlekedésben résztvevő személyekre vonatkoznak. [3/1998. (II. 11.) AB határozat, ABH 1998, 61, 65.]

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben, a vízi közlekedés vonatkozásában is irányadónak tekintette a közúti közlekedés kapcsán kibontott gyakorlatát. Ennek értelmében a vízi közlekedés szabadsága sem tekinthető korlátozhatatlan jogosultságnak. A vízi közlekedés valamennyi résztvevője – közöttük a vízi jármű vezetője – életének és a hajózás biztonságának védelme olyan legitim célnak tekinthető, amely kellőképpen indokolja a korlátozás szükségességét. A csónakok és vízi sporteszközök közlekedésének korlátozását megalapozó szempontrendszer – a vízi jármű jellege, állékonysága, és az érintett vízterület jellemzői – nem képezi alkotmányossági vizsgálat tárgyát. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor figyelembe vette, hogy a csónak és vízi sporteszköz használatához a hajózási képesítésekről szóló 15/2001. (IV. 27.) KöViM rendelet szerinti képzés megléte nem szükséges, így kis gyakorlattal rendelkező, csak alkalomszerűen hajózó, csónakázó állampolgárok is jogosultak a fenti vízi járművek vezetésére. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a HSZ II. rész 4.13 cikk 1. e) és f) pontja, valamint a 9.12 cikk 1. 2. 3. pontja nem sérti a szabad mozgáshoz való alkotmányos jogot, ezért az indítványt ebben a vonatkozásában is elutasította.

Budapest, 2011. december 28.

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

841/B/2011. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a munkahelyek munkavédelmi követelményeinek minimális szintjéről szóló 3/2002.

(II. 8.) SzCsM–EüM együttes rendelet 8. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a munkahelyek munkavédelmi követelményeinek minimális szintjéről szóló 3/2002. (II. 8.) SzCsM–EüM együttes rendelet 22. § (3) bekezdésével, valamint a 4. számú mellékletével kapcsolatban előterjesztett mulasztás megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a munkahelyek munkavédelmi követelményeinek minimális szintjéről szóló 3/2002. (II. 8.) SzCsM–EüM együttes rendelet 8. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 7. § (1) bekezdésére alapított – indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a munkahelyek munkavédelmi követelményeinek minimális szintjéről szóló 3/2002. (II. 8.) SzCsM–EüM együttes rendelet (a továbbiakban: R.) 8. § (2) bekezdése, a 22. § (3) bekezdése, valamint a 4. számú melléklete alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte utólagos normakontroll indítvány keretében az Alkotmánybíróságtól.

1. Az R. mint munkavédelmi tárgyú rendelet – egyéb, szintén munkavédelmi tárgyú szabályok mellett – egyfelől a helyiségek természetes és mesterséges megvilágításának, másfelől a szabadtéri munkahelyek megvilágításának szabályait tartalmazza. Az indítványozó szerint az a tény, hogy az R. 8. § (2) bekezdése ebben a tekintetben nemzeti szabványra utal, sérti a jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] alkotmányos követelményét, valamint az egészséghez való jogot (Alkotmány 70/D. §) is. Indokolásában arra utalt, hogy az MSZ EN 12464-1:2003 számú szabvány nem valósítja meg a munkavédelem területén a világítási követelményeknek megfelelő szabályozást. E tekintetben utalt magának a szabványnak az 1. szakaszára és egyéb rendelkezéseire egyaránt.

Kiegészítő indítványában arra hivatkozott, hogy mivel az R. 8. § (2) bekezdése nemzeti szabvány alkalmazására utal, ellentétben áll a nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: Nszt.) 6. §-ával, miszerint a nemzeti szabvány alkalmazása önkéntes, ezáltal sérti az Alkotmány 37. § (3) bekezdését. Végül arra utalt, hogy az R. 8. § (2) bekezdése a „vonatkozó EU-s joggyakorlatot”, így az Alkotmány 7. § (1) bekezdését is sérti.

2. Az indítvány másik részét az indítványozó ugyan szintén utólagos normakontrollként jelölte meg, az tartal-

ma szerint azonban mulasztás megállapítására irányul. Az indítványozó ugyanis – az R. 22. § (3) bekezdésével, valamint az R. 4. számú mellékletével összefüggésben – azt sérelmezte, hogy a megvilágítás közepes szintje mellett – melyet az R. tartalmaz is – a jogalkotónak figyelembe kellett volna vennie a megvilágítás térbeli és időbeli egyenlenségét, a káprázáskorlátozást, a színhőmérsékletet, valamint a színvisszaadási fokozatot is. Ezen hiányosságok miatt akár balesetveszélyes helyzet is bekövetkezhet, ami miatt a jogszabály „nem szolgálja kellőképpen a munkavégzők védelmét” és sérti az Alkotmány 70/D. §-át. Utalt arra, hogy az R. olyan megvilágítási értékeket állapít meg, melyek „nyilvánvalóan nincsenek kellő szakmaisággal alátámasztva”.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

„37. § (3) A Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet ad ki, amely törvénnyel és kormányrendelettel nem lehet ellentétes.”

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

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

2. Az R.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezései:

„8. § (2) Azokon a munkahelyeken, ahol állandó munkavégzés folyik, a munkavégzés jellegének és körülményeinek, a helyiség rendeltetésének és az ott végzett tevékenységnek megfelelő világítást kell biztosítani. A világítás mennyiségi, minőségi jellemzőit nemzeti szabvány határozza meg.”

„22. § (3) A szabadban kialakított munkahelyek és közlekedési utak megfelelő megvilágítását biztosítani kell. Mindezek általános megvilágítása során a 4. számú mellékletben előírt közepes megvilágítási értékeket kell biztosítani. A 4. számú mellékletben fel nem sorolt munkahelyen legalább 50 lx közepes megvilágítási erősséget kell biztosítani.”

„4. számú melléklet a 3/2002. (II. 8.) SzCsM–EüM együttes rendelethez

Munkahelyek és közlekedési utak szabadban	Névleges megvilágítási erősség
Kikötők, áruátrakás	20 lx
Hajójavítók, dokkok	20 lx
Iparvágányok vágánykörzete	10 lx
Rendező pályaudvarok	10 lx
Vasúti peronok	50 lx
Rakodó- és áruátrakó terek	30 lx
Raktározási területek	10 lx
Üzemanyagtöltő állomások	100 lx
Ipari berendezések	20 lx
Üzemi utak, ha a megengedett közlekedési sebesség 20 km/h	10 lx
Üzemi utak, ha a megengedett közlekedési sebesség 40 km/h	20 lx
Gyalogos közlekedési utak	5 lx

Szabadban végzett szerelési munkáknál alkalmazandó megvilágítási erősségek	Névleges megvilágítási erősség
Szerelési munkák	
Durva munkák	200 lx
Közepesen finom munkák	300 lx
Finom munkák	500 lx

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt tekintette át, hogy a szabványoknak mi a jogi természetük, szerepük, illetve hogy milyen helyet foglalnak el a jogrendszerben.

1.1. A szabvány elismert szervezet által alkotott vagy jóváhagyott, közmegegyezéssel elfogadott olyan műszaki (technikai) dokumentum, amely tevékenységre vagy azok eredményére vonatkozik, és olyan általános és ismételten alkalmazható szabályokat, útmutatókat vagy jellemzőket tartalmaz, amelyek alkalmazásával a rendező hatás az adott feltételek között a legkedvezőbb [Nsz. 4. § (1) bekezdés]. A szabványokra vonatkozó szabályokat 1995. szeptember 28-ig (az Nsz. hatálybalépéséig) a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.régi) tartalmazta, és azok az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek minősültek. 1995 óta a szabványokat érintő rendelkezések már nem a Jat.régi-ben, hanem az Nsz.-ben szerepelnek azzal, hogy a nemzeti szabvány alkalmazása önkéntes kivéve, ha jogszabály kötelezően alkalmazandónak nyilvánítja. [Nsz. 6. § (1) bekezdés]. Később (2002. január 1-től) az Nsz. 6. § (2) bekezdése ezt a rendelkezést úgy módosította, hogy a szabvány alkalmazása továbbra is önkéntes, azonban műszaki tartalmú jogszabály hivatkozhat olyan

nemzeti szabványra, amelynek alkalmazását úgy kell tekinteni, hogy az adott jogszabály vonatkozó követelményei is teljesülnek.

Az e rendelkezésekhez fűzött miniszteri indoklás akként fogalmaz, hogy „[a] nemzeti szabványosítás egyik fő célja, hogy elősegítse az európai szabványok átvételét. A Magyar Szabványügyi Testület CEN és CENELEC tagságának előfeltétele, hogy a kötelező szabványok létrehozásának jogi lehetősége megszűnjék. A (2) bekezdés az új megközelítésű irányelvek szerinti önkéntes szabványalkalmazást emeli be a törvénybe. Ennek alapján a műszaki tartalmú jogszabály előírásait be kell tartani, a kapcsolódó szabvány vagy szabványok alkalmazása önkéntes. Ha a gyártó a kapcsolódó szabvány(ok) alkalmazásával készíti el termékét, akkor azt úgy kell tekinteni, hogy az adott jogszabály követelményeinek a termék megfelel. A gyártó azonban dönthet úgy is, hogy nem a vonatkozó szabvány(ok) szerint jár el. Ebben az esetben igazolnia kell, hogy a termék megfelel a vonatkozó műszaki tartalmú jogszabály követelményeinek.”

Az Nsz. hatályba lépését követően folytatódott a szabványok önkéntes alkalmazására irányuló kormányzati törekvés azzal, hogy a nemzeti szabványok kötelező alkalmazásának megszüntetéséről szóló 2283/2001. (X. 5.) Korm. határozat felhívta az érintett minisztereket, hogy intézkedjenek az általuk jogszabállyal kötelezővé tett szab-

ványok kötelező jellegének megszüntetéséről és a szabványok helyett miniszteri rendelet kiadásával gondoskodjanak a szükséges szabályozásról, amelyben a nemzeti szabványokra való hivatkozás csak a közösségi irányelvekben alkalmazott módon történhet.

Az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezés éppen ennek a nemzetközi szándékkal összhangban álló kormányzati törekvésnek tesz eleget, amikor a világitási követelményeknek való megfelelést nem egy konkrét szabványt megjelölve, annak kötelező voltának előírásával teremti meg, hanem – utalva a nemzeti (a CEN és CENELEC tagságunkból adódóan pedig uniós) szabványokra – az azokban megfogalmazott irányok, elvek, értékek és adatok elérését tűzi ki megvalósítandó célként. Azaz a norma címzettje nemcsak akkor tud eleget tenni a jogszabálynak, ha egy adott szabványt kötelezően betart, hanem abban az esetben is jogszerű magatartást tanúsít, ha az adott műszaki területen érvényes szabványokban foglaltaknak más módon tesz eleget, illetve bizonyítja, hogy a szabványoknál szigorúbb követelményeknek is meg tud felelni. A szabvány természete szerint tehát egy olyan minimumstandard, amely iránymutatásul szolgál a jogalanyok számára, akik a szabványokban foglalt feltételeket „túl is teljesíthetik”. Önmagában ezért az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezés nem sérti a jogbiztonságot, sőt éppen a minimális követelmények mindenki által való betartatásának szándékával – egyfajta minőségbiztosítási, fogyasztóvédelmi szerepet betöltve – a jogbiztonságot és a kiszámíthatóságot erősíti. Emellett az R. 8. § (2) bekezdése – a fent kifejtettek miatt – nem ellentétes magasabb szintű jogszabállyal (jelen esetben az Nszt.-vel) sem. Mindezek miatt az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

1.2. Az indítványozó az is sérelmezte, hogy az R. 8. § (2) bekezdése „az EU-s joggyakorlatba ütközik”. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. § *a)-h)* pontjai határozzák meg. Sem ez a felsorolás, sem más törvény nem utalja az Alkotmánybíróság hatáskörébe a magyar jogszabályoknak az uniós joggyakorlathoz való hozzámérését, azaz egy alkotmányossági vizsgálat ilyen aspektusú lefolytatását. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § *b)* pontja alapján az indítványt ebben a részében visszautasította.

2. A mulasztás megállapítására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint bírálta el. Az indítványozó arra hivatkozott, hogy a jogalkotónak figyelembe kellett volna vennie a megvilágítás térbeli és időbeli egyenletességét, a káprázáskorlátozást, a színhőmérsékletet, valamint a színvisszaadási fokozatot is az R. megalkotása során. Ennek elmulasztása „nem szolgálja kellőképpen a munkavégzők védelmét”, ezért az Alkotmány 70/D. §-a sérül, érvelt az indítványozó.

Az alkotmánybírósági joggyakorlat az Alkotmány 70/D. §-ának értelmezésében is töretlen. Eszerint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogosultságként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához és életviteléhez. 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 Alkotmánybíróságnak tehát azt kellett megvizsgálnia, hogy ilyen szélső eset keletkezik-e az indítványozó által állítottak – azaz az általa felsorolt többletfeltételek figyelmen kívül hagyása – miatt. Ehhez azonban – mivel az indítvány mulasztás megállapítására irányult – át kellett tekintenie a mulasztással kapcsolatban kialakított eddigi gyakorlatát.

Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörét az Abtv. 49. §-a szabályozza, mely szerint – hivatból vagy indítvány alapján – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotói kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton avatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. A szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmánysértő mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán alapul [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 57.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megállapítható akkor is, ha az adott kérdés tekintetében van ugyan szabályozás, de

az Alkotmány által megkívánt jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.], és akkor is, ha a jogalkotó nem megfelelő tartalommal szabályozott és ezáltal alkotmányellenes helyzet állt elő [15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138–139.].

Mindezek miatt az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog alapján nem fogalmazható meg olyan egyéni alkotmányos jogosultság vagy olyan állami kötelezettség, amelyet figyelembe kellene venni a munkahelyi megvilágítás mértékét meghatározó jogszabályok alkotmányossági vizsgálatakor. A 70/D. § ugyanis kizárólag szélsőséges esetekben nyújt alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a jogalkotást felülbírálja. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza azt is, hogy az indítványozó által értelmezett módon az egészséghez való jognak konkrét alkotmányos mércéje nincsen. Jelen esetben a jogalkotó mind a helyiségek természetes és mesterséges megvilágításának szabályait, mind pedig a szabadtéri munkahelyekre vonatkozó világítási követelményeket meghatározta. A 4. számú mellékletben külön-külön előírta a szabadban levő munkahelyek és közlekedési utak névleges megvilágítási erősségét, valamint ugyanezt elvégezte a szabadban végzett szerelési munkáknál alkalmazandó megvilágítás erősségének meghatározásakor. Az R. 22. § (3) bekezdése pedig kimondja, hogy a 4. számú mellékletben fel nem sorolt munkahelyen legalább 50 lx közepes megvilágítási erősséget kell biztosítani.

Önmagában az, hogy a jogalkotó további – az indítványozó által fontosnak tartott – tényezőket nem vett figyelembe az R. megalkotáskor, nem eredményezi az Alkotmány 70/D. §-ának sérelmét. Nincsen ugyanis kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség, melynek az R. megalkotása során a jogalkotó elmulasztott volna eleget tenni. Nem következik az Alkotmányból ugyanis az, hogy az indítványozó által hiányolt szempontokat – úgy, mint a megvilágítás térbeli és időbeli egyenletességét, vagy a káprázáskorlátozást, esetleg a színhőmérsékletet – az R. megalkotásakor szabályozni kellett volna. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a technika fejlődése során ismertté váló újabb szempontokkal a jogalkotó az R. egy későbbi módosítása során ne egészíthetné ki az eddigi szempontrendszerét. Önmagában azonban egy ilyen kiegészítés nem következik kényszerítőleg az Alkotmányból.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a mulasztás megállapítására irányuló indítványt is elutasította.

Budapest, 2011. december 19.

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

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

1543/B/2011. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályalkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Csopak Község Önkormányzata Képviselő-testületének a csopaki szőlőterületek helyi védelem alá helyezéséről szóló 10/2008. (IV. 30.) számú rendelete 2. számú melléklete 12. pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Csopak Község Önkormányzata Képviselő-testületének a csopaki szőlőterületek helyi védelem alá helyezéséről szóló 10/2008. (IV. 30.) számú rendelete 2. számú mellékletének 12. pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló 2002. január 28-i 178/2002/EK rendelete megsértésére alapított – indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó Csopak Község Önkormányzata Képviselő-testületének a csopaki szőlőterületek helyi védelem alá helyezéséről szóló 10/2008. (IV. 30.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kéri. Véleménye szerint a képviselő-testület az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletről szóló 2008. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Éhtv.) 1. § a) és e) pontjaiba, a szennyvizek és szennyvíziszapok mezőgazdasági felhasználásának és kezelésének szabályairól szóló 50/2001. (IV. 3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.rend.) 1. §-ába, 4. §-ába és 12. § (1) bekezdésébe, az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló 2002. január 28-i 178/2002/EK rendelete (a továbbiakban: EK R.) preambuluma (12) és (14) pontjában, illetve a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ttv.) 22. §-ában ütköző módon minősítette védett szőlőterületté a 2. számú melléklet 12. pontjában felsorolt helyrajzi számú ingatlanokat (köztük az indítványozó tulajdonában álló ingatlant is). Ez a terület ugyanis a vasút és a főutak közelsége miatt olyan mértékben szennyezett – hangzik az érvelés –, hogy nem

alkalmas biztonságos, illetve megfelelő minőségű élelmiszer előállítására.

Az indítvány tehát, bár az Ör. egésze megsemmisítését kéri, valójában csak a rendelet 2. számú melléklet 12. pontja ellen irányul, érdemi indokolást ugyanis kizárólag ebben a vonatkozásban tartalmaz. Az Alkotmánybíróság a kérelmet ennek megfelelően bírálta el.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„44/A. § (2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

2.1. A Ttv. érintett rendelkezései:

„22. § Kiemelt oltalmuk biztosítása érdekében védetté kell nyilvánítani a tudományos, kulturális, esztétikai, oktatási, gazdasági és más közérdekből, valamint a biológiai sokféleség megőrzése céljából arra érdemes

a) vadon élő szervezeteket, életközösségeiket, továbbá termő-, tartózkodó-, élőhelyeiket;

b) régi hazai háziállat- és növényfajokat, fajtákat, változatokat;

c) természetes, természetközeli tájakat, tájrészleteket;

d) növénytelepítéseket, így különösen parkokat, arborétumokat, történelmi vagy botanikus kerteket és egyes növényeket, növénycsoportokat;

e) élőállat gyűjteményeket;

f) földtani képződményeket és alapszelvényeket, ásványokat, ásványtársulásokat, ősmaradványokat;

g) védett ásványok, ősmaradványok jelentős lelőhelyeit;

h) felszíni, felszínalaktani képződményt és barlangok felszínét;

i) álló- és folyóvizeket, így különösen tavat, patakot, mocsarat;

j) tipikus és ritka talajszelvényeket;

k) természethez kötődő kultúrtörténeti emlékeket.”

„24. § (1) Természeti területet [15. § (1) bekezdés] és más – e törvény 22. §-a alapján – védelemre érdemes földterületet (...)

b) helyi jelentőségű terület esetén rendeletben a települési – Budapesten a fővárosi – önkormányzat nyilvánít védetté.”

2.2. Az EK R. érintett előírásai:

„AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre és különösen annak 37., 95., 133. cikkére és 152. cikke (4) bekezdésének b) pontjára,

tekintettel a Bizottság javaslatára,

tekintettel a Gazdasági és Szociális Bizottság véleményére,

tekintettel a Régiók Bizottságának véleményére, a Szerződés 251. cikkében megállapított eljárásnak megfelelően,

mivel:

(...)

(12) Az élelmiszerbiztonság érdekében figyelembe kell venni az élelmiszertermelési folyamat minden aspektusát, az elsődleges termelést és az állati takarmány előállításától az élelmiszerek értékesítéséig és fogyasztóhoz jutásáig, hiszen a lánc minden elemének hatása lehet az élelmiszerbiztonságra.

(...)

(14) Ugyanezen oknál fogva szükséges mérlegelni az elsődleges termelés szintjén alkalmazott módszereket és felhasznált mezőgazdasági inputanyagokat, és ezek potenciális hatását az élelmiszerek széleskörű biztonságára.

(...)

ELFOGADTA EZT A RENDELETET”

2.3. Az Éhtv. érintett rendelkezése:

„1. § A törvény célja az élelmiszerlánc szereplőire vonatkozó követelmények megfogalmazásával és egységes hatósági felügyeletének megteremtésével

a) a végső fogyasztók egészségének, a fogyasztók és az élelmiszer-vállalkozások érdekeinek védelme, valamint a biztonságos, illetve a megfelelő minőségű élelmiszer előállításához, továbbá az élelmiszerek nemzetközi kereskedelméhez szükséges garanciák biztosítása;

(...)

e) az emberi fogyasztásra kerülő, valamint az élelmiszerek alapanyagául szolgáló, továbbá a takarmányozásra szánt növények szennyezésektől mentes termőföldön történő termesztésének elérése;

(...)”

2.4. A Korm.rend. érintett rendelkezései:

„1. § A szabályozás célja, hogy egyes szennyvizek, kezelt iszapok, ideértve a szennyvíziszap komposztokat, mezőgazdasági területen való szakszerű felhasználásával elkerülhetővé váljanak a talajra, a felszíni és felszín alatti vizekre, valamint az emberek egészségére, a növényekre és az állatokra gyakorolt káros hatások.”

„4. § (1) A mezőgazdasági területen csak az e rendeletnek megfelelő szennyvíz, szennyvíziszap és szennyvíziszap komposzt használható fel.”

„12. § (1) Tilos a szennyvíz, szennyvíziszap felhasználása védett természeti területen, továbbá azon a földrészleten, ahol ökológiai gazdálkodást folytatnak.”

3. Az Ör. támadott rendelkezése:

„2. számú melléklet

12. Vasút – 71es főút – 73-as Főút Kelet, HÉSZ-ben M0 jelű övezet

0197/2, 0197/11, 0197/12, 0197/13, 0197/14, 0197/15, 0197/16, 0197/17, 0197/18”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzat feladata az épített és természeti környezet védelme. Cso-pak Község Önkormányzatának Képviselő-testülete ezen előírás, illetve a Ttv. 24. § (1) bekezdése alapján eljárva a község természeti adottságai, hagyományai, gazdálkodása részét képező csopaki szőlőterületek megőrzése érdekében az Ör. megalkotásával helyi jelentőségű természetvédelmi területté nyilvánította a szőlőművelési ágban lévő, illetve a nem szőlőművelési ágba tartozó, de szőlővel beültetett, a 2. számú mellékletben felsorolt területeket.

A helyi jelentőségű védetté nyilvánításnak (az országoshoz hasonlóan) Ttv.-nek az indítványozó által felhívott 22. §-a az alapja, miszerint „kiemelt oltalmuk biztosítása érdekében védelem kell nyilvánítani a tudományos, kulturális, esztétikai, oktatási, gazdasági és más közérdekből, valamint a biológiai sokféleség megőrzése céljából arra érdemes” vadon élő szervezeteket; régi hazai háziállat- és növényfajokat, fajtákat, változatokat; természetes, természetközeli tájakat, tájrészleteket; stb. A védetté nyilvánítást egy előkészítő eljárás előzi meg, melynek során a Ttv. 25. § (6) bekezdése értelmében meg kell vizsgálni a védetté nyilvánítás indokoltságát, a védelem céljainak megvalósításához szükséges intézkedéseket és a védelemhez szükséges feltételek, pénzügyi eszközök biztosíthatóságát, valamint a védelem várható következményét. Az előkészítést végző – az érdekeltek álláspontjának megismerése érdekében – ugyanazén § (7) bekezdése értelmében egyeztető megbeszélést és a szükséghez képest helyszíni szemlét tart, amelyre – a kitűzött időpont előtt legalább 15 nappal – (jelentős számú érdekelten pl. hirdetmény útján) meghívja azt, aki a védetté nyilvánítást javasolta, valamennyi érdekelten hatóságot, továbbá mindazokat, akikre a védetté nyilvánításból jogok vagy kötelezettségek hárulnak, illetőleg akik jogos érdekét a védetté nyilvánítás közvetlenül érinti. Az önkormányzat mindezek után rendeletet hoz a helyi védetté nyilvánításról.

Jogalkotói aktusról van tehát szó, hiszen a védetté nyilvánításról – megfelelő előkészítés után – rendeletben kell döntenie a képviselő-testületnek. Ugyanakkor azt is le kell szögezni, hogy a védetté nyilvánítás egy, alapvetően a Ttv. 22. § (1) bekezdésén alapuló szakkérdés, szakmai döntés: a Ttv. a képviselő-testület mérlegelési körébe utalja annak megítélését, hogy pl. valamely tájat, tájrészletet, növénytelepítést, földtani képződményt stb. kiemelt oltalomra érdemesnek talál-e.

Az önkormányzat képviselő-testülete az Ör. megalkotása során a számára a Ttv. 22. § (1) bekezdése által biztosított mérlegelési jogkörben járt el. A Ttv. említett előírása alapján a jogalkotónak az Ör. által felsorolt helyrajzi számú szőlőterületek védetté nyilvánítására lehetősége volt, az Alkotmánybíróság pedig „nem vizsgálja a védetté nyilvánítás indokoltságát” (80/B/2001. AB határozat, ABH 2001, 1465, 1469.).

Az Ör.-nek a Ttv. 22. § (1) bekezdésével való ellentéte tehát nem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésére alapított indítványt ebben a tekintetben elutasította.

Az Ör.-nek a Ttv. 22. § (1) bekezdésével való ellentéte tehát nem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésére alapított indítványt ebben a tekintetben elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az indítványozónak az Éhtv. 1. § *a)* és *e)* pontjaival, a Korm.rend. 1. §-ával, 4. §-ával és 12. § (1) bekezdésével kapcsolatos érveit is. Az Éhtv.-nak az indítványozó által felhívott rendelkezése a törvény céljai között említi a biztonságos, illetve a megfelelő minőségű élelmiszer előállítását, valamint az emberi fogyasztásra kerülő és az élelmiszerek alapanyagául szolgáló növények szennyezésektől mentes termőföldön történő termesztését. A Korm.rend. hivatkozott előírásai pedig azt tiltják meg, hogy védett természeti területen szennyvizet, szennyvíziszapot használjanak fel. Megállapítható, hogy e rendelkezésekkel nem áll ellentétben az Ör. 2. számú melléklete 12. pontjában felsorolt helyrajzi számú, szőlő művelési ágú területek védetté nyilvánítása. Az említett előírásokból (célok, tilalmak) ugyanis semmilyen következtetés nem vonható le arra vonatkozóan, hogy a helyi önkormányzatok mely területeket nyilváníthatják helyi jelentőségű természetvédelmi területté, illetve ugyanez mely esetekben kizárt. A magasabb szintű jogszabályba ütközés megállapítására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság tehát ebben a tekintetben is megalapozatlannak találta és elutasította.

3. Az Európai Unió szervei által kibocsátott EK R. egyes előírásaival való ellentétre alapított indítvány tekintetében pedig az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. §-a határozza meg. Az ebben foglaltak alapján nincs lehetősége annak vizsgálatára, hogy valamely jogszabály sérti-e az Európai Unió jogát [29/2011. (IV. 7.) AB határozat, ABK 2011. április, 323, 331–332.; 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABK 2011. július-augusztus, 696, 713.].

Ezért az indítványt ebben a vonatkozásban az Alkotmánybíróság az ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § *b)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2011. december 23.

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

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

1589/B/2011. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság Balatonederics Község Önkormányzata Képviselő-testületének a Balatonederics község helyi építési szabályzatáról szóló 1/2004. (II. 23.) rendelete 14. § (1) bekezdése *i.*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelmére alapított – indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó Balatonederics Község Önkormányzata Képviselő-testületének a Balatonederics község helyi építési szabályzatáról szóló 1/2004. (II.23.) rendelete (a továbbiakban: R.) 14. § (1) bekezdése *e*) [helyesen *i*] pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte utólagos normakontroll keretében az Alkotmánybíróságtól. Álláspontja szerint az R. azon támadott szabálya, miszerint kerítés csak élő sövényből létesíthető, kivéve az erdővel, gyepvel határos területeken a vadvédelmi célú kerítést, ellentétes az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével, valamint a 70/A. §-ával, emellett pedig magasabb szintű jogszabályba is ütközik, így az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését is sérti.

Arra hivatkozott, hogy a támadott szabály az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) 44. §-ával és 111. §-ával is ellentétes. Úgy vélte, hogy az OTÉK 111. §-a csak az OTÉK II., illetve III. fejezetében meghatározottak vonatkozásában ad lehetőséget a helyi építési szabályzat számára szigorúbb követelmények meghatározására. Mivel az OTÉK 44. §-a, mely a kerítés létesítésének szabályairól rendelkezik, az indítványozó szerint az OTÉK IV. fejezetében szerepel, ezért az R. előírása az OTÉK-kal ellentétesen szabályoz. Emellett utalt arra is, hogy az R. az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról szóló 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet (a továbbiakban: R2.) is sérti, mivel „a kerítés építése nem engedély- és bejelentés köteles építési tevékenység”.

A tulajdonhoz való jog sérelmét [Alkotmány 13. § (1) bekezdés] az indítványozó abban látta, hogy az R. támadott szabálya ellentétes a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 98. §-ával,

azaz a birtoklás jogával és a birtokvédelemmel. Emellett sérelmet szenvedett rendelkezésként jelölte meg az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményt kihirdető 1993. évi XXXI. törvényt is. Ebben a vonatkozásban azonban sem a törvénysértés, sem az egyezményesértés további indokát nem adta elő.

Végül az állította, hogy a támadott rendelkezés hátrányos megkülönböztetést (Alkotmány 70/A. §) is megvalósít, azonban ennek indokát egyáltalán nem jelölte meg, és nem határozta meg azt sem, hogy a hátrányos megkülönböztetést mely személyek között véli fennállónak.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezése:

„44/A. § (2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

2. Az R.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„Építészeti követelmények a külterület beépítésre nem szánt részein

Tájvédelmi előírások.

14. §

(1) Az építés általános feltételei.

A telken az egyes övezetek előírásainak megfelelő építmény akkor helyezhető el, ha:

(...)

i) Kerítés csak élő sövényből létesíthető, kivéve az erdővel, gyepvel határos területeken a vadvédelmi célú kerítést (...)

3. AZ OTÉK.-nak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„44. § (1) A telek határvonalain – eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában – kerítés létesíthető. (...)

(6) A telek határvonalain létesíthető kerítés kialakítását – a helyi sajátosságokra is figyelemmel – a helyi építési szabályzat meghatározhatja. Ennek hiányában tömör kerítés csak legfeljebb 2,50 m magassággal létesíthető. Amennyiben a telek határvonalán támfal építése is szükséges, a támfalon tömör kerítés csak akkor építhető, ha a támfal és a tömör kerítés együttes magassága a 3,0 m-t nem haladja meg.”

„111. § (1) Az e rendelet II-III. fejezetében meghatározott településrendezési követelményeknél szigorúbb követelményeket a helyi építési szabályzat megállapíthat.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az önkormányzati rendelet támadott szabályát és ezzel kapcsolatosan az alábbiakat állapította meg.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN NEM KÖZZÉTETT VÉGZÉSEI

86/B/2009. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján meghozta az alábbi

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. 7. § (2) bekezdés *b)* pontjának és (3) bekezdés *b)* pontjának a „feltéve, hogy a szavazáson a választókerület választópolgárainak több mint az egynegyede szavazott” szövegrész alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Vt.) 7. § (2) és (3) bekezdéseinek részbeni megsemmisítését kezdeményezte. A támadott rendelkezések alapján az érvénytelen vagy eredménytelen első választási forduló követően csak akkor lesz képviselő a legtöbb érvényes szavazatot kapott jelölt, ha a szavazáson a választókerület választópolgárainak több mint az egynegyede szavazott. Az indítványozó megítélése szerint a kifogásolt törvényi rendelkezések nem alkotmányosak, mert a választástól „szándékosan, netén célzottan” távol maradók meghatározhatják a választások kimenetelét, a vizsgálni kért szabály pusztán a választási részvétel alapján foszt meg egyeseket az országgyűlési képviseleti jogtól. Véleménye szerint továbbá „[n]em alkotmányos az olyan, akár törvényi szabályozás, amely az egyes választási típusok között a képviselet keletkezése vagy annak elmaradása tekintetében az alaptörvényből le nem vezethető különbséget tesz.”

Az indítványozó szerint ezért a Vt. 7. § (2) bekezdés *b)* pontjának és (3) bekezdés *b)* pontjának a „feltéve, hogy a szavazáson a választókerület választópolgárainak több mint az egynegyede szavazott” szövegrész sérti az Alkotmány 1. §-át, 2. §-át, 8. § (1)–(2) bekezdését, 20. § (2) bekezdését, 70. §-át, 70/A. § (1) bekezdést, és 71. § (1) bekezdését.

2. Az indítvány benyújtásakor a Vt. 7. §-a a következőképp rendelkezett:

„7. § (1) Az egyéni választókerületben az első választási fordulóban az a jelölt lesz országgyűlési képviselő, aki megkapta az érvényes szavazatoknak több mint a felét, feltéve, hogy a szavazáson a választókerület választópolgárainak több mint a fele szavazott. A választópolgár egy jelöltre szavazhat.

(2) Ha az első választási fordulóban nem szavazott a választókerület választópolgárainak több mint a fele, (a továbbiakban: érvénytelen választási forduló) a második választási fordulóban

a) mindazok a jelöltek indulhatnak, akik az első fordulóban indultak;

b) képviselő az a jelölt lesz, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta, feltéve, hogy a szavazáson a választókerület választópolgárainak több mint az egynegyede szavazott.

(3) Ha az első választási fordulóban a választókerület választópolgárainak több mint a fele szavazott ugyan, de egy jelölt sem kapta meg az érvényes szavazatoknak több mint a felét, (a továbbiakban: eredménytelen választási forduló) a második választási fordulóban

a) azok a jelöltek indulhatnak, akik az első fordulóban az érvényes szavazatoknak legalább tizenöt százalékát megkapták; ha nincs legalább három ilyen jelölt, akkor az első fordulóban a legtöbb szavazatot elért három jelölt; ha a jelöltek közül bármelyikük időközben visszalép, helyébe másik jelölt nem léphet;

b) képviselő az a jelölt lesz, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta, feltéve, hogy a szavazáson a választókerület választópolgárainak több mint az egynegyede szavazott.

(4)”

Az egyes választási törvények módosításáról szóló 2011. évi XCVIII. törvény módosította a Vt. 7. §-át, s az indítványozó által vizsgálni kért szövegrészt (a második fordulóban irányadó egynegyedes küszöböt) hatályon kívül helyezte. A hatályos szöveg értelmében:

„7. § (1) Az egyéni választókerületben az első választási fordulóban az a jelölt lesz országgyűlési képviselő, aki megkapta az érvényes szavazatoknak több mint a felét, feltéve, hogy a szavazáson a választókerület választópolgárainak több mint a fele szavazott. A választópolgár egy jelöltre szavazhat.

(2) Ha az első választási fordulóban nem szavazott a választókerület választópolgárainak több mint a fele, (a továbbiakban: érvénytelen választási forduló) a második választási fordulóban

a) mindazok a jelöltek indulhatnak, akik az első fordulóban indultak;

b) képviselő az a jelölt lesz, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta.

(3) Ha az első választási fordulóban a választókerület választópolgárainak több mint a fele szavazott ugyan, de egy jelölt sem kapta meg az érvényes szavazatoknak több mint a felét, (a továbbiakban: eredménytelen választási forduló) a második választási fordulóban

a) azok a jelöltek indulhatnak, akik az első fordulóban az érvényes szavazatoknak legalább tizenöt százalékát megkapták; ha nincs legalább három ilyen jelölt, akkor az első fordulóban a legtöbb szavazatot elért három jelölt; ha

a jelöltek közül bármelyikük időközben visszalép, helyébe másik jelölt nem léphet;

b) képviselő az a jelölt lesz, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta.”

3. A fentiek alapján megállapítható, hogy a Vt. 7. § (2) bekezdés b) pontjának és (3) bekezdés b) pontjának a „feltéve, hogy a szavazáson a választókerület választópolgárainak több mint az egynegyede szavazott” szövegrész már nincs hatályban. Az Alkotmánybíróság utólagos absztrakt normakontroll keretében csak hatályos jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja. Hatályon kívül helyezett jogszabályok alkotmányellenességének vizsgálatára csak kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében van lehetőség [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.; 335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261, 262.]. A jelen ügyben elbírált indítvány nem bírói kezdeményezés és nem alkotmányjogi panasz, tehát a hatályát veszített jogszabály vizsgálatának hatásköri feltételei nem állnak fenn.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § a) pontja alapján – megszüntette.

Budapest, 2011. december 13.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon 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. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

467/B/2010. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a vízitársulatokról szóló 2009. évi CXLIV. törvény 5. § utolsó mondata és 47. § (6) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó a vízitársulatokról szóló 2009. évi CXLIV. törvény (a továbbiakban: Vt.) 5. §-a és 47. § (6) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítésére kérte. A támadott jogszabály szerint a vízitársulatoknak a települési önkormányzatok a teljes belterületükkel tagjai, amelyhez az érdekeltségi hozzájárulás megfizetésének kötelezettsége is kapcsolódott. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezések azáltal, hogy a belterületi ingatlanokra eső érdekeltségi hozzájárulás kötelezettjévé a települési önkormányzatot tették, sértették az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, a tulajdoni formák egyenlőségét garantáló Alkotmány 9. §-át, valamint a 44/A. § (1) bekezdés b) és c) pontjait, valamint 44/C. §-át is.

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi vizsgálata során észlelte, hogy az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény 39. §-a 2011. január 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte a Vt. 47. §-t, a hatályon kívül helyezés jogalkotói célja a vízgazdálkodási érdekeltségi hozzájárulás megszüntetése volt. Ily módon az indítványozó által felvetett probléma, a települési önkormányzatok vízgazdálkodási érdekeltségi hozzájárulási fizetési kötelezettsége, a támadott jogszabályi környezet megváltozása miatt tárgyalanná vált.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat közzétételéről szóló 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009, január, 3., a továbbiakban: Ügyrend) 31. § a) pontja szerint az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette, és ezzel az indítvány tárgyalanná vált; az Ügyrend 31. § e) pontja szerint pedig akkor is megszünteti az eljárást, ha az indítvány egyébként okafogyottá vált.

Mivel az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma a Vt. 47. § (6) bekezdése tekintetében a támadott jogszabály hatályon kívül helyezése folytán tárgyalanná

vált, a Vt. 5. § utolsó mondata tekintetében pedig a jogszabályi környezet változása miatt okafogyottá vált, az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.

Budapest, 2011. december 6.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

1408/D/2010. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Bíróság 18.K.30.017/2010/12. számú ítéletével összefüggésben benyújtott, az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény – 2002. január 1. napjától 2007. december 31. napjáig hatályban volt – 23/A. § (7) bekezdése „a futamidő végén tulajdonátszállást eredményező” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Bíróság 18.K.30.017/2010/12. számú ítéletével összefüggésben benyújtott, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 66. § (1) bekezdése alkotmányos értelmezésének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó pénzügyi lízingszerződés megkötése érdekében vásárolt ingatlan után az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 23/A. § (1) bekezdésében az ingatlanok pénzügyi lízingjét főtevékenységként végző vállalkozó számára biztosított visszerterhes vagyónátruházási illetékkedvezményt kívánta érvényesíteni. A visszerterhes vagyónátruházási illeték ügyében az első- és másodfokon eljáró állami adóhatóság az Itv. 23/A. § (7) bekezdésében az illetékkedvezmény érvényesítéséhez megkívánt, tulajdonjog átszállását eredményező szerződéshez kapcsolódó törvényi feltétel teljesítésének hiányát állapította meg és egyúttal a törvényben előírt pótlólagos illeték kiszabásáról rendelkezett. Az indítványozó az adóhatósági határozatot felülvizsgáló Fővárosi Bíróság 18.K.30.017/2010/12. számú ítéletében felhívott jogszabály és jogalkalmazói gyakorlat alkotmányellenességének vizsgálata érdekében nyújtott be alkotmányjogi panaszt. Alkotmányjogi panasa egyrészt az Itv. – 2002. január 1. napjától 2007. december 31. napjáig hatályos – 23/A. § (7) bekezdésének „a futamidő végén tulajdonátszállást eredményező” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, illetőleg e jogszabályi feltétel indítványozó ügyében történő alkalmazhatósági tilalmának kimondására, másrészt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 66. § (1) bekezdéséhez kapcsolódó alkotmányos tartalom megállapítására irányult.

Az indítványozó panaszban írt álláspontja szerint az Itv. 23/A. § (7) bekezdésének „a futamidő végén tulajdonátszállást eredményező” szövegrésze sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiságból eredő jogbiztonság alkotmányos elvét. Ezen kívül az indítványozó előadta, hogy az Itv. támadott szakaszának szövegrésze nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó normavilágosság követelményének, miszerint a jogszabályok világosak, egyértelműek, valamint kiszámíthatóak és előreláthatóak kell, hogy legyenek. Ennek okául megjelölte, hogy sem az Itv., sem más jogszabály nem fejt ki a támadott szövegrész pontos tartalmát, így a különböző bírói és adóhatósági döntések egymástól eltérő jelentést kölcsönöznek e szövegrésznek, ami jogértelmezésük önkényességét, előreláthatatlanságát és kiszámíthatatlanságát eredményezi. Az indítványozó ezt követően arra is utalt, hogy az Itv. és a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. XCII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) a pénzügyi lízingszerződés fogalmát és tartalmi elemeit másként határozza meg. Az indítványozó érvelése szerint jogbizonytalanságot idéz elő, hogy a Hpt.-ben megfogalmazott szabály szerint a pénzügyi lízingszerződés nem feltétlenül eredményez tulajdonjog változást, míg az illetékjogban a támadott szövegrész szerint a tulajdonjog átszállása a pénzügyi lízingszerződésnek megkívánt feltétele.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszában azt is kifogásolta, hogy a Ket. 66. § (1) bekezdésében biztosított igazolási kérelem előterjesztésének lehetőségét a joggyakorlat oly

szűken értelmezi az adóigazgatási eljárásban, amely sérti a jogbiztonsághoz fűződő érdeket és a tisztességes eljáráshoz való jogot. E körben kifejtette, hogy „az adózó konkrét (effektív/tényleges, valóságos stb.) kötelezettségét nem közvetlenül a jogszabály, hanem a határozat keletkezteti – és mivel a törvényalkotó szerint az ügyfél jogismeretének hiányát nem lehet terhére értékelni – egyértelműen következik az is, hogy az adózó is számon kérheti az adóhatóságon annak esetleges mulasztását.” Az indítványozó végül rámutatott arra, hogy a hivatkozott közigazgatási eljárási szabályhoz kapcsolódó jogalkalmazói gyakorlat sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogbiztonság követelményét, valamint az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott tisztességes eljáráshoz való jogot. Ezzel összefüggésben az indítványozó alkotmányjogi panaszában kezdeményezte a kifogásolt eljárási jogszabály alkotmányos értelmének megállapítását.

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

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdéseiben előírt feltételeket együttesen kell értelmezni. [23/1991. (V. 18.) AB határozat, ABH 1991, 361–362.; 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 309.]

Az Alkotmánybíróság elsődlegesen abban a kérdésben foglalt állást, hogy az indítványozó megtartotta-e a törvényben az alkotmányjogi panasz benyújtására előírt határidőt. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő számítása szempontjából a rendkívüli jogorvoslati lehetőségeket – feltéve, hogy a jogsérelem nem a rendkívüli jogorvoslati eljárásban következett be – figyelmen kívül kell hagyni. [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361, 362.; 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 312.] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó a visszterhes vagyonátruházási illeték ügyében eljáró adóhatóság határozatát felülvizsgáló Fővárosi Bíróság jogerős ítéletével összefüggésben nyújtotta be alkotmányjogi panaszát. A térítvény tanúsága szerint az indítványozó a bíróság ítéletét 2010. július 15. napján vette kézhez, így az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő 2010. szeptember 13. napján járt le. Bár az alkotmányjogi panasz 2010. szeptember 15. napján érkezett az Alkotmánybíróságra, megállapítható, hogy az indítványozó 2010. szeptember 13. napján adta azt postára, így az Alkotmánybíróság a korábbi, hasonló döntéseivel is összhangban, úgy tekintette, hogy az indítványozó a panaszt az Abtv. 48. § (2) bekezdésében előírt törvényi határidőt megtartva nyújtotta be. [1454/D/2010. AB végzés, ABK

2011. június 687–688. oldal; 870/D/2002. AB végzés, ABH 2005, 1634, 1637.; 540/D/2002. AB határozat, ABH 2004, 1614, 1616.]

3. Az Abtv. 48. § (1) bekezdésében írtak szerint alkotmányjogi panasz akkor terjeszthető elő, ha a panaszos Alkotmányban biztosított jogát alkotmányellenes jogszabály alkalmazása során sértették meg. Az Alkotmánybíróság e törvényi követelmény teljesülésének eldöntéséhez az Alkotmányban biztosított jog sérelmét, illetőleg az indítványozó e sérelemmel összefüggő, egyéni érintettségét vizsgálja [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 291., 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 585.] Ebből következően a panasz érdemi vizsgálatára abban az esetben nyílik lehetőség, ha az indítványozó megjelöli, hogy az alkotmánysértőnek tartott jogszabály alkalmazása pontosan mely, Alkotmányban biztosított jog sérelmével járt.

Az indítványozó az Itv. 23/A. § (7) bekezdésében írt, támadott szövegrész vonatkozásában az alkotmányjogi panaszát az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságból fakadó normavilágosság követelményének sérelmére alapította. Az Alkotmánybíróság már több határozatában kibontotta a jogállam tartalmát, miszerint annak alapvető, nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, ami az állam és elsősorban a jogalkotó köteleességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatók és előreláthatók legyenek a norma címzettjei számára. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.] A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.]

Az Alkotmánybíróság azonban már korábbi határozatában megállapította, hogy „az alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze, mely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására.” [65/1992. (XII. 17.) ABH 1992, 289, 291.] Ebből következően az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a jogállamiság részét képező jogbiztonság és az abból fakadó normavilágosság követelménye önmagában nem minősül a polgárok Alkotmányban biztosított jogának, ezek alapján konkrét alapjogsérelem nem állapítható meg. [676/D/2004. AB határozat, ABH 2007, 1652, 1655–1656.; 712/D/2004. AB végzés, ABH 2007, 2708, 2711–2712.; 1140/D/2006., AB végzés ABH 2008, 3578, 3580.]

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 29. § e) pontjában írt okból az Itv. 23/A. § (7) bekezdése támadott szövegrészének vonatkozásában az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Az indítványozó az alkotmányjogi panaszában utalt arra is, hogy a visszterhes vagyonszerzési illetékügyekben el-

járó bíróságok az Itv. 23/A. § (7) bekezdésének támadott szövegrészét egymástól eltérően értelmezték. Az Alkotmánybíróság e körben rámutat arra, hogy a bírói jogértelmezés egységének biztosítása az Alkotmány 47. § (2) bekezdése és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 27. § (1) bekezdése alapján Magyarország legfőbb bírói szervének felelősségi körébe tartozik, így az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a különböző bírói fórumok jogértelmezésének eltéréseiből fakadó jogegységesítési igény teljesítésére.

Ebből következően az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben a részében az Ügyrend 29. § b) pontja alapján utasította vissza.

4. Az Alkotmánybíróság ezt követően vizsgálat alá vonta a Ket. 66. § (1) bekezdésére vonatkozó alkotmányos tartalom megállapításának indítványozói kezdeményezését. Az Abtv. 21. §-ában írtak alapján az indítványozó eljárás kezdeményezési jogosultsága a törvény 1. §-ában felsorolt alkotmánybírási eljárásokra korlátozódik. Az indítványozónak a törvényben megfogalmazottak szerint arra van kezdeményezési jogosultsága, hogy az Alkotmánybíróság megvizsgálja a konkrét ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét, de arra már nincs, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányos követelmény megállapításával orvosolja az alkotmányjogi panaszban állított alapjogi természetű jogsérelmet. [292/B/2001. AB végzés, ABH 2001, 1591.; 545/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1304, 1312–1313.; 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 303, 313.]

Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben a részében az Ügyrend 29. § c) pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül utasította vissza.

Budapest, 2011. december 6.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

749/D/2011. AB végzés

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

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.111/2010/17. számú ítélete ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság európai uniós irányelvekkel összefüggésben benyújtott, alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Legfelsőbb Bíróság, mint felülvizsgálati bíróság által Kfv.VI.39.111/2010/17. szám alatt hozott ítélete ellen, amelynek keretében kérte a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 155/A. §-ának vizsgálatát és az említett ítéletben való alkalmazhatóságának kizárását.

A kifogásolt jogszabály az Európai Unió Bírósága előtt kezdeményezhető előzetes döntéshozatali eljárással kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazza, az alábbiak szerint:

„155/A. § (1) A bíróság az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárását az Európai Közösséget létrehozó Szerződésben foglalt szabályok szerint kezdeményezheti.

(2) Az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásának kezdeményezéséről a bíróság végzéssel határoz, egyidejűleg a per tárgyalását felfüggeszti. A bíróság a végzésben meghatározza azt a kérdést, amely az Európai Bíróság előzetes döntését igényli, valamint – a feltett kérdés megválaszolásához szükséges mértékben – ismerteti a tényállást és az érintett magyar jogszabályokat. A bíróság végzését az Európai Bíróság számára való kézbesítéssel egyidejűleg tájékoztatásul megküldi az igazságügyért felelős miniszter részére is.

(3) Az előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező végzés és az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelem elutasítása ellen nincs helye külön fellebbezésnek.”

Az alapügy tárgya közösségi értékhatárt meghaladó építési beruházásra irányuló tárgyalásos közbeszerzési eljárás volt. A részvételi felhívásra az indítványozó is jelentkezett, azonban jelentkezését Budapest Főváros Önkormányzata összeférhetetlenség címén érvénytelennek nyilvánította. Emellett döntött a közbeszerzési eljárás két alkalmasnak minősített jelentkezővel való folytatásáról. Az indítványozó jogorvoslattal fordult a Közbeszerzések Tanácsa Közbeszerzési Döntőbizottsághoz (a továbbiakban: KTKD), melyben azzal érvelt, hogy nem folytatható az el-

járás, mert az alkalmas jelentkezők létszáma nem érte el az előírt minimális létszámot (minimum három fő). Az indítványozó ezt követően kérte a KTKD határozatának felülvizsgálatát, majd keresetének az elsőfokú bíróság általi elutasítását követően fellebbezéssel élt a Fővárosi Ítéltáblánál. A másodfokú bíróság előzetes döntéshozatali kérelmet nyújtott be az Európai Közösségek Bíróságához (jelenlegi elnevezése: Európai Unió Bírósága, a továbbiakban: EKB) az 1997. október 13-i 97/52/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló 1993. június 14-i 93/37/EGK tanácsi irányelv 22. cikkének értelmezésére, valamint az ezen irányelv és az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv közötti átmeneti időszak alatt fennálló jogi kapcsolatokkal összefüggésben. Az EKB a C-138/08. sz. ügyben 2009. október 15-én hozott ítéletében foglaltak figyelembe vételével a Fővárosi Ítéltábla helybenhagyta az elsőfokú bíróság ítéletét.

Az indítványozó ezt követően felülvizsgálati kérelemmel fordult a Legfelsőbb Bírósághoz, melyben (többek között) arra is hivatkozással, hogy véleménye szerint a másodfokú bíróság félreértelmezte az Európai Bíróság ítéletét, kérte a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és a keresetének helyt adó határozat hozatalát. Arra az esetre, ha a Legfelsőbb Bíróság nem osztaná álláspontját, az indítványozó előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését javasolta az EKB ítéletének további értelmezésére. A Legfelsőbb Bíróság alaptalannak nyilvánította a felülvizsgálati kérelmet és hatályában fenntartotta a Fővárosi Ítéltábla megtámadott jogerős ítéletét. Az ítélet indokolásában – többek között – kifejtette, hogy nem tartja indokoltnak előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését a felvetett kérdésekben, mert véleménye szerint az Európai Bíróság C-138/08. számú ítélete nem vet fel értelmezési problémákat.

Az indítványozó álláspontja szerint azáltal, hogy a Pp. kifogásolt rendelkezése a „kezdeményezheti” szövegrészt használja, „nem tartalmaz kötelező előírást arra vonatkozóan, hogy a bíróságok az EUSZ-ben [Európai Unióról szóló szerződésben] foglalt szabályoknak megfelelően az E[K]B-hez forduljanak”. Azzal érvelt, hogy az „EUSZ szabályai szerint kötelező döntéshozatalt kérni, ha olyan bíróság előtt vetődik fel értelmezési kérdés, amely döntés ellen nincs helye fellebbezésnek” (...), ezzel szemben a „Pp. 155/A. §-a még a megfellebbezhetetlen határozatokat hozó Legfelsőbb Bíróság számára – az EUSZ-nál tágabb – szinte korlátlan mérlegelési jogot biztosít az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése tekintetében”. Következtetése szerint, minthogy a nevesített jogi rendelkezés nem teszi kötelezővé az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését, ezen hiányos volta miatt az nem felel meg az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének és 57. § (5) bekezdésének.

Az indítványozó ezzel összefüggésben hivatkozott a Német Szövetségi Alkotmánybíróság és az Osztrák Alkotmánybíróság egyes döntéseire, melyek – értelmezése szerint – rögzítették, hogy az utolsó fokon eljáró bíróság által egy olyan európai jogi kérdés felterjesztésének elmulasztása, mely a nemzeti bíróságok előtt folyó jogvita szempontjából jelentős, alapvetően alkotmányellenes.

Mindezekre tekintettel az indítványozó véleménye szerint a Pp. kifogásolt rendelkezésének szövegbeli hiányossága kapcsán sérül a jogorvoslathoz való jog [Alkotmány 57. § (5) bekezdése], valamint az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből levezethető törvényes bíróhoz való jog.

2. Az indítványozó kérte továbbá annak megállapítását, „hogy a 93/37/EGK, a 89/665 és a 92/13/EGK Tanácsi irányelvek, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2007/66/EK irányelve” végrehajtásával összefüggésben az Országgyűlés alkotmányellenes mulasztást követett el, amivel megsértette az Alkotmány 2/A. §-át.

II.

Az indítványok érdemi elbírálásra alkalmatlanok.

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

1.1. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése kimondja: 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 Abtv. 48. § (2) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Amennyiben az állított jogsérelem felülvizsgálati eljárás keretében következett be, úgy az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében ezt a határidőt a felülvizsgálati eljárás során hozott bírói döntés kézhezvételétől kell számítani. A Fővárosi Bíróság tájékoztatása szerint az indítványozó a Legfelsőbb Bíróság Kfv. VI.39.111/2010/17. számú ítéletét 2011. március 31-én vette át, az alkotmányjogi panaszt 2011. május 30-án, azaz határidőben terjesztette elő.

1.2. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszában azért kérte a Pp. nevesített szakasza vizsgálatát, mert – álláspontja szerint – ebben a rendelkezésben szabályozni kellett volna azt, hogy az eljáró bíróság az EUSZ-ban foglalt feltételek fennállása esetén köteles kezdeményezni az előzetes döntéshozatali eljárást, azaz a törvényalkotó hiányos szabályozása okozta az indítványozó által állított jogséremlé. A Pp. kifogásolt 155/A. §-a három – különböző rendelkezéseket – tartalmazó bekezdésből áll, az indít-

ványozó egyik vonatkozásában sem indokolta meg, hogy az Alkotmány felhívott szakaszait maga a rendelkezés mi-ért és mennyiben sérti. Csupán arra hivatkozott, hogy a „kezdeményezheti” szövegrész alkalmazásával hozta meg a Legfelsőbb Bíróság az indítványozó – állítása szerint – alkotmányos jogait sértő ítéletet, ami – érvelése szerint – elkerülhető lett volna, ha a Pp. kifogásolt szakasza olyan rendelkezést tartalmaz, amely kötelezi a bíróságot az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Abtv. 48. §-a alapján az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételei közé tartozik, hogy az Alkotmányban biztosított jog sérelme „az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán” következzen be. Jelen esetben az indítványozó a kifogásolt jogi rendelkezések alkotmányellenességének a megállapítását és megsemmisítését nem kérte, csak azok kiegészítése szükségességének a kimondását. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az alkotmányjogi panasz tartalmilag alkotmányellenes jogalkotói mulasztás megállapítására irányul hatályos jogi rendelkezések vonatkozásában. A panasz tartalmi vizsgálatán kívül alátámasztja ezt az is, hogy az indítványozó nem kezdeményezte a Pp. nevesített rendelkezéseinek a megsemmisítését, csak azok vizsgálatát és annak kimondását, hogy a konkrét ügyben nem alkalmazhatók. Jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétség megállapítására irányuló indítvány alkotmányjogi panaszként való előterjesztése az Abtv.-ből nem vezethető le. Ezért az Alkotmánybíróság általános gyakorlata kizárta, hogy alkotmányjogi panasz alapján eljárva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet vizsgáljon [lásd: 27/2001. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 252, 257.; 986/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 889, 900.; 1105/D/2004. AB határozat, ABH 2005, 1316, 1326.]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre alapított 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) pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

2. Ugyanebben a tárgykörben, az indítványozó több európai uniós irányelvvel összefüggésben alkotmányellenes mulasztás megállapítását is kérte, amely mulasztást álláspontja szerint az Országgyűlés az Alkotmány 2/A. §-át sértő módon követett el. Az indítvány ezen részéhez az indítványozó nem fűzött indokolást.

Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló hatáskörét az Abtv. 49. §-a szabályozza. Az Abtv. ezen rendelkezését, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlatát is figyelembe véve a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának két együttes feltétele van: 1. a jogalkotó jogszabályi felhatalmazáson alapuló, vagy feltétlen jogszabályi rendezést igénylő kérdésben jogalkotói kötelezettségének nem tesz eleget, és 2. a jogalkotói kötelezettség elmulasztásának eredményeként alkotmányellenes helyzet keletkezik.

Az indítványozó a fenti feltételek fennállását nem indokolta meg. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a tartalmi követelményeknek meg nem felelő volta miatt az indítvány érdemben nem bírálható el. Ezért az Alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelően (652/B/1998. AB végzés, ABH 2000, 1062–1064.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 298/B/2001. AB végzés, ABH 2004, 2079, 2080.; 477/B/2001. AB végzés, ABH 2001, 1596.) az indítvány alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló részét – mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant – az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2011. december 19.

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

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

Dr. Bragyova András s. k., *Dr. Dienes-Oehm Egon 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.,*
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

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

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

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN NEM KÖZZÉTETT VÉGZÉSEI

743/B/2004. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az önkormányzati tulajdonú vízi-közműből szolgáltatott ivóvíz, valamint az önkormányzati tulajdonú víziközmű által biztosított szennyvízelvezetés, szennyvíztisztítás és –kezelés legmagasabb hatósági díjának Budapest főváros közigazgatási területén történő megállapításáról, továbbá a díjalkalmazás feltételeiről szóló 4/1995. (II. 13.) Föv. Kgy. rendelet 1. § (1) bekezdés b) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó Országos Fogyasztóvédelmi Egyesület Titkársága az Alkotmánybíróság előtt utólagos normakontrollra irányuló eljárás keretén belül kezdeményezte az önkormányzati tulajdonú vízi közműből szolgáltatott ivóvíz, valamint az önkormányzati tulajdonú vízi közmű által biztosított szennyvízelvezetés, szennyvíztisztítás és –kezelés legmagasabb hatósági díjának Budapest főváros közigazgatási területén való megállapításáról, továbbá a díjalkalmazás feltételeiről szóló 4/1995. (II. 13.) Föv. Kgy. rendelet [a továbbiakban: Ör.1] módosításáról szóló 75/2003. (XII. 31.) Föv. Kgy. rendelet [a továbbiakban: Ör.2] 1. § (1) bekezdésének vizsgálatát. A támadott Ör.2 határozza meg a Fővárosi Csatornázási Művek által alkalmazható legmagasabb csatornadíjat.

Az indítványozó álláspontja szerint a támadott szabály sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, mivel több, magasabb szintű jogszabállyal ellentétes. Az indítványozó részére Budapest Főváros Önkormányzata véleményezés céljából megküldte a közszolgáltatási díjak 2004. évre vonatkozó mértékét, amelyet az indítványozó úgy értelmezett, hogy az abban feltüntetett, fogyasztóknak felszámított csatornadíj tartalmazza a szennyvízbírság összegét.

Az indítványozó amellest, hogy utal a települési folyékonyhulladék-gazdálkodással összefüggő önkormányzati feladatokról, különösen a települési folyékony hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési közszolgáltatásról szóló 60/2002. (X. 18.) Föv. Kgy. rendeletben szereplő fogalmakra, megfogalmazza, hogy a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Htv.) 25. §-a alapján nem lehetséges, hogy a közszolgáltatási díjban a szennyvízbírság összegét is szerepeltessék, ezért e szabállyal ellentétes az Ör.2.

A felszíni vizek minőségének védelméről szóló 203/2001. (X. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet1) 21. §-a, valamint a csatornabírságról szóló 204/2001. (X. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet2) 11. § (1) bekezdése alapján a kibocsátó köteles a vízszennyezési bírságot (csatornabírság) megfizetni, az indítványozó szerint e szabályokkal ellentétesen a bírság összegét a támadott Ör. a fogyasztókra hárítja.

Mindezek mellett az indítványozó azt is sérelmezi, hogy olyan bírságot hárítanak a fogyasztókra, amelyet a használt és szennyvizek kibocsátásának méréséről, ellenőrzéséről, adatszolgáltatásáról, valamint a vízszennyezési bírság sajátos szabályairól szóló 7/2002. (III. 1.) KöM rendelet (a továbbiakban: KöM rendelet) 21. § (1) bekezdése szerint folyamatosan szabnak ki, tehát a kiszabása még meg sem történt.

Az indítványozó álláspontja, hogy Budapest Főváros Önkormányzata akkor járna el a jogszabályoknak megfelelően, ha a jövőben a csatornadíjba nem építenék bele a szennyvízbírságot.

Az Alkotmánybíróság az indítvány tartalmi vizsgálata előtt utal arra, hogy az Alkotmánybíróság állandó 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 2003, 74, 81.; 67/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006, 971, 977.]. Ezek alapján az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az Ör.1 1. § (1) bekezdés b) pontja vonatkozásában folytatta le.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően a jogalkotó az indítványozó által hivatkozott jogszabályokat jelentősen módosította.

A Htv. 25. § (1) bekezdését 2008. II. 15-től az alábbi szöveggel állapította meg a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2007. évi CXLVI. törvény 18. § (2) bekezdése: „[a] közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással arányosan kell meghatározni, külön jogszabályban meghatározottak szerint figyelembe véve a következőket:

- a) a közszolgáltatás jellege,
- b) a kezelt hulladék mennyisége és minősége,
- c) a közszolgáltatást működtető szolgáltató hatékony működéséhez szükséges folyamatos ráfordítások, ezen belül a szállítás, begyűjtés, a hasznosítás és az ártalmatlanítás költségei,
- d) a közszolgáltatás fejleszthető fenntartásához szükséges költségek, ennek keretében különösen a szolgáltatás megkezdését megelőzően felmerülő, a szolgáltatás ellátásához szükséges beruházások költségei, ártalmatlanítás esetében a kezelő létesítmény bezárásának költségei, lera-

kó esetén a bezárást követő utógondozás és a harminc évig történő monitorozás költségei.”

Ezen kívül a Korm. rendelet1-et 2008. V. 16-tól hatályon kívül helyezte az egyes kormány- és miniszteri rendeleti szintű jogszabályok és jogszabályi rendelkezések technikai deregulációjáról szóló 118/2008. (V. 8.) Korm. rendelet 1. § 1038. pontja. A Korm. rendelet2-öt 2006. VII. 1-jétől a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 368/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdésével megállapított 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 41. § (3) bekezdése helyezte hatályon kívül. A KöM rendelet pedig 2005. XII. 21-től hatálytalan a használt és szennyvizek kibocsátásának ellenőrzésére vonatkozó részletes szabályokról szóló 27/2005. (XII. 6.) KvVM rendelet alapján.

A jogszabályi környezet ismertett, jelentős mértékű megváltozása miatt az indítvány tehát okafogyottá vált.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 31. § e) pontja alapján az Alkotmánybíróság megszünteti az eljárást, ha az indítvány okafogyottá vált. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság – eddigi gyakorlatának megfelelően [461/B/1996. AB határozat, ABH 2003, 943.; 617/B/2005. AB határozat, ABH 2008, 2277.] – az Ügyrend 31. § e) pontja alapján az eljárást megszüntette.

Budapest, 2011. december 28.

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

397/B/2007. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a lakossági távhő-szolgáltatási díjakról, az áralkalmazási és díjfizetési feltételekről, valamint a távhő-szolgáltatási csatlakozási díjakról szóló 84/2005. (XII. 16.) Főv. Kgy. rendelet módosításáról szóló 64/2006. (XII. 22.) Főv. Kgy. rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó a lakossági távhő-szolgáltatási díjakról, az áralkalmazási és díjfizetési feltételekről, valamint a távhő-szolgáltatási csatlakozási díjakról szóló 84/2005. (XII. 16.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Ör.) módosításáról szóló 64/2006. (XII. 22.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Örm.) megsemmisítését kéri a szociális biztonsághoz való jog [Alkotmány 70/E. §] és az arányos közteherviselés elvének [Alkotmány 70/I. §] sérelmére hivatkozással. A támadott Örm. – az Ör.-nek a lakossági (háztartási) célú távhő-szolgáltatási díjakat tartalmazó 1. számú mellékletét módosítva – a távhő-szolgáltatási díjakat 2007. január 1-jétől 37%-kal, 2007. április 1-jétől pedig további 8,4%-kal emelte fel. Az indítványozó úgy véli, hogy az Örm. – valójában annak az Ör. 1. számú mellékletét módosító 1. és 2. §-a – lehetőséget teremt arra, hogy „a szolgáltató cég monopolhelyzetével visszaélve – üzleti érdekeinek érvényesítése céljából – indokolatlan és aránytalan terhet rójon a szolgáltatást igénybe venni kényszerülőkre”, ami veszélyezteti a fogyasztók szociális biztonságát. Az indítványozó különösen sérelmesnek találja az alapidj emelését, mivel az abban foglalt szolgáltatások (számlázás, díjbeszedés, nem fizető fogyasztóktól a díjak behajtása stb.) „mértéke és színvonala nem változott”. Álláspontja szerint ez az „eljárás méltánytalan és aránytalan többletterhet jelent” a távfűtést igénybe vevők számára, továbbá ellentétes az Alkotmány 70/I. §-ával, mert arra kényszeríti a fogyasztókat, hogy vállalják át mások fizetési kötelezettségét, valamint a szolgáltató közterheinek egy részét.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény (a továbbiakban: Tszt.) 2011. április 15-től hatályos – az energetikai tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Etm.) 223. § (14) bekezdésével beiktatott – 57/D. §-a szerint a lakossági felhasználóknak nyújtott távhőszolgáltatás díját – mint legmagasabb hatósági árat – az illetékes miniszter rendeletében alapítja meg. Egyidejűleg az Etm. 223. § (21) bekezdése akképpen módosította az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvényt, hogy 2011. április 15-től a helyi önkormányzat – a fővárosban a Fővárosi Önkormányzat – képviselő-testületének hatásköre csak a távhő-szolgáltatás csatlakozási díjának – mint legmagasabb hatósági árának – a megállapítására terjed ki. A Tszt. 57/D. §-ban foglalt felhatalmazás alapján adta ki a nemzeti fejlesztési miniszter a távhőszolgáltatónak értékesített távhő árának, valamint a lakossági felhasználónak és a külön kezelt intézménynek nyújtott távhőszolgáltatás díjának megállapításáról szóló 50/2011. (IX. 30.) NFM rendeletet. A fentiek alapján 2011. április 15-től már a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hanem a nemzeti fejlesztési minisztert jogosult megállapítani rendeletével a távhőszolgáltatás legmagasabb hatósági árát.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően a távhőszolgáltatás árának megállapítására vonatkozó szabályozás megváltozott, így a Fővárosi Önkormányzat ármegállapító jogköre e tekintetben megszűnt. Az új szabályozás következtében az indítvány okafogyottá vált.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 31. § e) pontja alapján az Alkotmánybíróság megszünteti az eljárást, ha az indítvány okafogyottá vált. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság – eddigi gyakorlatának megfelelően [461/B/1996. AB határozat, ABH 2003, 943.; 615/B/2005. AB határozat, ABH 2008, 2277.] – az Ügyrend 31. § e) pontja alapján az eljárást megszüntette.

Budapest, 2011. december 28.

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

1000/B/2008. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Monok Községi Önkormányzat Képviselő-testületének a felnőtt korúakra vonatkozó szociális gondoskodás helyi szabályairól szóló 9/2005. (X. 28.) rendelete 12. § (3) bekezdés e)-f) pontjai, 12. § (4)–(9) bekezdései, 18. § (1), (4) és (7) bekezdései alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárását megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett a Monok Községi Önkormányzat Képviselő-testületének a felnőtt korúakra vonatkozó szociális gondoskodás helyi szabályairól szóló 9/2005. (X. 28.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) több rendelkezése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére.

Az első indítványozó szerint a képviselő-testület az Ör. 12. § (3) bekezdés e)-f) pontjai, 12. § (4)–(9) bekezdései-

ben foglalt szabályozással, amelyben közérdekű munkavégzést írt elő a rendszeres szociális segély feltételeként, túllépte a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben (a továbbiakban: Sztv.) kapott felhatalmazást és ezzel rászorulókat zárt ki a segélyezett köréből. Mindez az Alkotmány 44/A. §-ának sérelmén túl az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, az 54. § (1) bekezdésébe, a 70/A. § (1) bekezdésébe és a 70/B. §-ába is ütközik.

A másik indítvány benyújtói az Ör. 18. § (1), (4) és (7) bekezdései alkotmányellenességét állították indítványukban. Érvelésük szerint az Sztv.-beli felhatalmazás keretein lépett túl az önkormányzat az átmeneti segély szabályozása során, egyrészt amikor annak elbírálását az alpolgármesterekre ruházta, másrészt a szociális kártyára utalás előírásával, valamint azzal, hogy szűkítette az átmeneti segélyre jogosultak körét. Ennek eredményként sérült az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamisághoz fűződő jogbiztonság követelménye és az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontja.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat, azok tartalmi összefüggésére tekintettel 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.

2. Az Alkotmánybíróság az eljárása során megállapította, hogy Monok Község Önkormányzat Képviselő-testülete az Ör.-t hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.], valamint akkor vizsgálja, ha a hatályát veszítő jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.).

Tekintettel arra, hogy időközben a törvényhozó az Sztv.-ben az önkormányzatoknak adott rendeletalkotási felhatalmazás kereteit megváltoztatta, továbbá a képviselő-testület a kifogásolt rendeletét hatályon kívül helyezte és az indítványokban támadott szabályozást a hatályos, a felnőtt korúakra vonatkozó szociális gondoskodás helyi szabályairól szóló 1/2011. (II. 11.) rendelet nem tartalmazza, ezért az Alkotmánybíróság a tárgyalanná vált indítvány tekintetében az eljárását – az Ügyrend 31. § a) pontjára is figyelemmel – megszüntette.

Budapest, 2011. december 28.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

836/B/2009. AB végzés

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

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a Kegyeleti Alap felhasználásának szabályairól szóló 16/2009. (VI. 30.) NFGM rendelet alkotmányellenességének vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Kegyeleti Alap felhasználásának szabályairól szóló 16/2009. (VI. 30.) NFGM rendelet tekintetében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó a Kegyeleti Alap felhasználásának szabályairól szóló 16/2009. (VI. 30.) NFGM rendelet (a továbbiakban: R.) egészének, illetve egyes rendelkezéseinek megsemmisítését kérte. Az indítványozó kérelme előzményeként előadta, hogy 1975. szeptember 30-án a MALÉV 240. járatszámú, Budapest-Bejrút légi járatát teljesítő, TU 154 típusú repülőgépe „a leszállás előtt néhány perccel hivatalosan máig tisztázatlan okból” Bejrut közelében a tengerbe zuhant. Az áldozatok között volt az indítványozó házastársa is. Az indítványozó a továbbiakban kifejtette, hogy több évtizedes „harca” eredményeképpen a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény XV. fejezete a Közlekedéssel kapcsolatos és egyéb fejezeti kezelésű előirányzatok 1.25.30.35. pontjában létrehozta a Kegyeleti Alapot, és e célra 100 000 000 Ft költségvetési előirányzatot rögzített. A Kegyeleti Alap felhasználására azonban éveken keresztül nem került sor. A Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről szóló 2008. évi CII. törvény XV. fejezet (a továbbiakban: Költségvetési Törvény) Egyéb fejezeti kezelésű előirányzatok 1.25.30.35. pontjában továbbra is szerepel a Kegyeleti Alap és a 100 000 000 Ft költségvetési előirányzat. Ezúttal a nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter a R.-ben rendelkezett a Kegyeleti Alap felhasználásának szabályairól.

Az indítványozó kifejtette – az Alkotmánybíróság határozatára hivatkozva –, hogy „a kegyeleti jog az emberi méltósághoz való jog részeként érvényesül”, ezért – véleménye szerint – a kegyeleti jog alapvető emberi jog, amelynek szabályozása az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében törvényi szintű rendelkezést igényelt volna. Az indítványozó annak ellenére, hogy a törvényi szabályozás hiányát kifogásolta, megállapította, hogy az Országgyűlés

a Kegyeleti Alap költségvetési törvényben való létrehozásával eleget tett a fenti követelménynek. A továbbiakban kifejtette, hogy a Gazdasági és Közlekedési Minisztériumot, illetve a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztériumot megillette az Alap kezelésének joga, „a kezelés joga azonban nem terjed ki a jogszabályalkotásra”, különösen arra nem, hogy „a törvényben rögzített indokolást kibővítő, azt tágan értelmező és az eredeti céltól eltérő felhasználást is lehetővé tevő rendeletet bocsásson ki a kezelő”. Az indítványozó utalt arra is, hogy – az Alkotmány 37. § (3) bekezdése és a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: régi Jat.) 8. § (1) bekezdése és 15. § (1) bekezdése értelmében – „Rendelet a törvényt kiterjesztően, az eredeti céloktól eltérő célra is hasznosítható módon nem szabályozhatja.” Álláspontja szerint az Országgyűlés által elfogadott törvény csak a R. 2. § b) pontjában rögzített célt „engedélyezte”, miszerint a Kegyeleti Alap fejezeti kezelésű előirányzat az áldozatok földi maradványainak felkutatására, hazaszállítására, a roncsok kiemelésére használható fel. Véleménye szerint a 2. § a) pont azzal, hogy lehetőséget teremtett a Kegyeleti Alapnak az áldozatok hozzátartozói számára nyújtandó kegyeleti támogatására és kegyeleti szertartásra, alkotmányellenesen, azaz a törvényben rögzített céloktól eltérően bővítette a felhasználás körét. Tekintettel arra, hogy a R. a 2. § a) pont szerinti támogatáshoz való hozzájutás feltételeit szabályozza, a R. egészének a megsemmisítését kérte.

Az indítványozó a továbbiakban a R. mellékletének 4. pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta. Álláspontja szerint a kegyeleti támogatás folyósítása esetére a további követelésekről való lemondás kikötése alkotmányellenes, mivel alapvető emberi jogról nem lehet lemondani. Az indítványozó utalt arra is, hogy a R. melléklete a további szűkítő feltétel előírása miatt ellentétes magával a R.-el és a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvénnyel (a továbbiakban: Ptk.) is.

Az indítványozó vagylagosan alkotmányellenes mulasztás megállapítását is kérte. Álláspontja szerint a R. alkotója elmulasztotta jogalkotói feladata teljesítését, mivel nem szabályozta sem a Kegyeleti Alap fennmaradó része felhasználásának feltételeit, sem a kegyeleti támogatás felhasználásának feltételeit. Az indítványozó azonban a kifogásolt szabályozatlanság kapcsán nem hivatkozott semmilyen alkotmányos sérelemre, és nem jelölte meg az Alkotmány azon szakaszait sem, amelyeket a mulasztás sért.

II.

1. Az Országgyűlés 2010. november 16-i ülésnapján elfogadta a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvényt, amelyben megváltoztatta az Alkotmánynak az Alkotmánybíróságra vonatkozó 32/A. §-át. Az alkotmánymódosítás 2010. november 20-án hatályba lépett. A módosított Alkotmány szerint: „32/A. § (1) Az Alkot-

mánybíróság az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

(2) A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

(3) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket, az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. §-a szerinti jogokat sérti.”

Az Országgyűlés ugyanezen az ülésnapján fogadta el az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) módosításáról szóló 2010. évi CXX. törvényt (a továbbiakban: Abtm.), amely az Alkotmány 32/A. §-ával összhangban módosította az Abtv. 40. §-át. Az Abtm. ugyancsak 2010. november 20-án lépett hatályba, és rendelkezéseit az Abtm. 3. §-a szerint a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell.

Ezért az Alkotmánybíróság 2010. november 20-át követően minden esetben vizsgálja, hogy az indítványozó által kezdeményezett alkotmányossági felülvizsgálatra az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése alapján van-e hatásköre.

2. Az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésének megfelelően az Alkotmánybíróság többek között a költségvetés végrehajtásáról szóló törvényt csak abban az esetben vizsgálhatja felül, ha az indítvány az alkotmányellenességet az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmére alapozza. Az indítványozó azonban a R. alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a 744/B/2010. számú végzésében megállapította, hogy „az Alkotmány 32/A. §-a, és az Abtv. 40. §-a a törvényeket és törvényi rendelkezéseket veszi ki az alkotmányossági vizsgálat alól, a kivett tárgykörök között a törvénynél alacsonyabb szintű jogszabály nem szerepel.” Az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben arra a következtetésre jutott, hogy az az alkotmányossági probléma, amelyet az indítványozó a végrehajtási rendelet tekintetében kért vizsgálni, a költségvetési törvény szabályain és felhatalmazó rendelkezésein alapult. Erre tekintettel az Alkotmánybíró-

ság úgy ítélte meg, hogy a végrehajtási rendelet vizsgálata önmagában nem végezhető el, és ennek vizsgálata osztja a költségvetési törvény vizsgálatára irányuló indítvány sorsát. [744/B/2010. AB végzés, ABK 2011. október, 971, 972.]

Jelen ügyben megállapítható, hogy a R. az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 124. § (9) bekezdésében kapott felhatalmazáson alapul. Az Áht. – R. kibocsátásakor hatályos – 124. § (9) bekezdése értelmében: „Felhatalmazást kapnak a fejezetet irányító miniszterek, hogy az államháztartásért felelős miniszterrel egyetértésben a fejezeti kezelésű előirányzatok

a) felhasználását,
b) kezelési költségeit,
c) felhasználásával kapcsolatos rendelkezési jogosultságokat,
d) felhasználásának ellenőrzését,
e) maradványának jóváhagyását és következő évi felhasználását,

f) terhére történő éven túli kötelezettségvállalást,
g) terhére visszterhesen nyújtható támogatások (kölcsonk) folyósításának és visszatérítésének, az előlegek folyósításának és elszámolásának, a behajthatatlan követelésekről való lemondásnak a rendjét

a költségvetési évre vonatkozóan évente megalkotott rendeletben állapítsák meg.”

Az Áht. jelenleg hatályos 124. § (9) bekezdése szerint „Felhatalmazást kapnak a fejezetet irányító miniszterek, hogy az adott költségvetési évre vonatkozóan az államháztartásért felelős miniszterrel egyetértésben évente megalkotott rendeletben állapítsák meg a fejezeti kezelésű előirányzatok kezelésével, felhasználásával kapcsolatos rendelkezéseket.”

A R. 1. § a fenti felhatalmazás alapján rögzíti, hogy a „rendelet hatálya a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről szóló 2008. évi CII. törvény 1. számú melléklet, XV. Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium fejezet, 25. cím, 30. alcím, 35. jogcímcsoport szerinti Kegyeleti Alap fejezeti kezelésű előirányzat felhasználására, kezelésére és ellenőrzésére terjed ki.”

A R. 2. §-a meghatározza, hogy „[a] Kegyeleti Alap fejezeti kezelésű előirányzat – a Magyar Állam kegyeleti kötelezettségének teljesítéseként – az 1975. szeptember 30-án Bejrút közelében lezuhant HA-LCI lajstromjelű MALÉV repülőgép légi katasztrófájában elhunyt

a) magyar állampolgárok (a továbbiakban: áldozatok) hozzátartozóinak kegyeleti támogatására, kegyeleti szertartásra,

b) áldozatok földi maradványainak felkutatására, hazaszállítására, a roncsok kiemelésére használható fel.”

A R. 3. § (1) bekezdése a kegyeleti támogatás összegét 4 000 000 Ft-ban állapítja meg, és a R. következő szakaszai a támogatás igénybe vételének feltételeit szabályozzák. A R. 4. §-a rögzíti, hogy a Kegyeleti Alap fejezeti kezelésű előirányzat kegyeleti támogatáson túli egyéb jogcímen történő felhasználásáról a miniszter a folyósított ke-

gyeleti támogatás összegének figyelembevételével dönt. A R. mellékletének 4. pontja a fenti rendelkezés tudomásul vételét rögzíti, amennyiben rögzíti: „Tudomásul veszem, hogy a kegyeleti támogatás folyósításával a Magyar Állam a Kegyeleti Alap felhasználásának szabályairól szóló 16/2009. (VI. 30.) NFGM rendeletben vállalt kötelezettségének eleget tett, a fentiek alapján további követelése nem áll fenn.”

A fentiekből egyértelműen megállapítható, hogy a Kegyeleti Alap az adott évek költségvetési törvényeiben nevesített költségvetési előirányzat, amely felhasználásáról és kezeléséről – az Áht. felhatalmazó rendelkezése alapján és annak keretei között – rendelkezik a R. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a R. csak a költségvetési előirányzatot tartalmazó Költségvetési Törvénnyel és az Áht. felhatalmazó rendelkezésével szoros összefüggésben értelmezhető és kap alkotmányosan felülvizsgálható tartalmat. Mindezek miatt az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a R. alkotmányossági vizsgálata önmagában nem végezhető el, az ennek vizsgálatára irányuló indítvány osztja a költségvetésről rendelkező törvények sorsát. Ezért a R. alkotmányossági vizsgálata kizárólag az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésében és az Abtv. 40. §-ában felsorolt jogok szempontjából végezhető el. Az indítványozó a kegyeleti jog, mint az emberi méltósághoz való jog részeként érvényesülő jog sérelméből indult ugyan ki, de nem az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének sérelmére alapozta a R. alkotmányellenességét, hanem az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének és 37. § (3) bekezdésének sérelmét állította, amelyek azonban az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésében megjelölt alkotmányos jogok között nem szerepelnek. Minderre tekintettel 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. § b) pontja alapján – hatáskörének hiánya miatt – a R. vizsgálatára irányuló indítványt érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

3. Az indítványozó vagylagosan alkotmányellenes mulasztás megállapítását is kérte, a kifogásolt szabályozatlanság kapcsán azonban nem hivatkozott semmilyen alkotmányos sérelemre, és nem jelölte meg az Alkotmány azon szakaszait sem, amelyeket a mulasztás sért.

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

Az Alkotmánybíróság jelen eljárásban megállapította, hogy a beadvány a Kegyeleti Alap fennmaradó része és a kegyeleti támogatás felhasználása feltételeinek szabályozatlansága miatt fennálló alkotmánysértő mulasztás megállapítására irányuló indítványi kérelem tekintetében tartalmát tekintve hiányos. Az indítványozó nem jelölte meg sem az Alkotmány sérülni vélt rendelkezését, sem a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség alátámasztására szolgáló alkotmányjogi indokokat. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § d) pontja alapján a beadványt ebben a részében érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Budapest, 2011. december 28.

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró