



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

Szám	Tárgy	Oldal
7/2011. (II. 11.) AB határozat	A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 86. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról, továbbá alkotmányos követelmény meghatározásáról a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 86. § (1) bekezdése és 131. § (1) bekezdése alkalmazása tekintetében.....	65
8/2011. (II. 18.) AB határozat	A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény 8. § (1) bekezdése, 61. §-ának (1) bekezdése és 62. §-ának (1) bekezdése alkotmányellenességéről.....	68
9/2011. (III. 1.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 15/2010. (I. 14.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról.....	101
861/B/2001. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvénnyel összefüggésben, valamint a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 116. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	103
166/B/2004. AB határozat	A társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény 10. § (3)–(4) bekezdései, valamint az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 29/A. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	107
282/B/2004. AB határozat	A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 52. § (2) bekezdése, 54. § (6) bekezdése, 100. § (1) bekezdése, 111. § (3) és (4) bekezdése, a magánvádas bűncselekmények tekintetében a 173. § (4) bekezdése, a 259. § (1) bekezdése, a 283. § (1) és (2) bekezdése, a 323. § (1) bekezdése, a 324. § (1) bekezdése, valamint a 409. § (2) bekezdés <i>f</i> pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	112
826/B/2004. AB határozat	A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 28. § (3) és (4) bekezdése, a 35. § (1) és (2) bekezdése, valamint a 165. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	118
1029/E/2004. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a gyógyszerellátás törvényi szabályozásával összefüggésben.....	120
496/E/2007. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvénynek a felek személyében történő változásra és az eljárás félbeszakadására irányadó rendelkezései, valamint az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvénynek a perfeljegyzésre vonatkozó szabályai tekintetében.....	122

652/D/2007. AB határozat	A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 340. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	125
1150/D/2008. AB határozat	A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 13. § (1) bekezdésének e) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 13. § (1) bekezdésével, 16. § (2)–(3) bekezdésével, a 17. §-ával, és a 18. § (1) bekezdésével összefüggésben.....	130
1388/B/2008. AB határozat	A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 53. §-a, a 229–233. §-ai, valamint a 236. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	135
48/B/2009. AB határozat	A gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 6. § (2) bekezdése „amely tartalmazza a nyilatkozó nevét” szövegrésze alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	138
1174/D/2010. AB határozat	Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 30. § (1) bekezdése és 34. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	140
1423/B/2010. AB határozat	A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 23/C. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról	142
1172/B/2007. AB határozat	A vizek és a közcélú vízellátási létesítmények fenntartására vonatkozó feladatokról szóló 120/1999. (VIII. 6.) Korm. rendelet 6. § (8) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	144
1107/B/2009. AB határozat	A földgáz rendszerhasználati díjak megállapításáról szóló 31/2009. (VI. 25.) KHEM rendelet 5. § (1)–(2) bekezdése, a 12. § (2) bekezdése, a 2. számú melléklet I/b) alpontja és a 3. számú melléklet 4. pontja, valamint a 7. számú melléklete alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	146
470/B/2010. AB határozat	A szélerőmű kapacitás létesítésére irányuló pályázati kiírás feltételeiről, a pályázat minimális tartalmi követelményeiről, valamint a pályázati eljárás szabályairól szóló 33/2009. (VI. 30.) KHEM rendelet 18. § (1)–(3) bekezdései alkotmányellenességének vizsgálatáról	153
130/B/2011. AB határozat	Érd Megyei Jogú Város Közgyűlésének a helyi adókról szóló 44/2010. (XI. 26.) ÖK. számú rendelete 7. és 16. §-ai alkotmányellenességének vizsgálatáról	154
193/B/2005. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	156
658/B/2007. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról.....	157
1826/I/2010. AB elnöki végzés	Nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról	158

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

7/2011. (II. 11.) 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 szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 86. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja: a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 86. § (1) bekezdése és 131. § (1) bekezdése alkalmazásakor az Alkotmány 57. § (5) bekezdésén alapuló alkotmányos követelmény, hogy becsületsértési ügyekben a sértett panasszal élhet a szabálysértési hatóságnak az eljárást a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 131. § (1) bekezdése alapján megszüntető határozatával szemben.

3. Az Alkotmánybíróság a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény végrehajtásáról szóló 11/2000. (II. 23.) BM rendelet 17. § (2) bekezdésének megsemmisítését kezdeményező indítvány alapján indult eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 86. §-a, másodszorban pedig a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény végrehajtásáról szóló 11/2000. (II. 23.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet) 17. § (2) bekezdése megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Álláspontja szerint az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogtól fosztja meg az érintetteket az Sztv. 86. §-a azáltal, hogy kizárja a jogorvoslatot, ha az eljárást becsületsértési ügyben azért szüntetik meg, mert a sértett nem jelent meg a meghallgatáson és távolmaradását alapos okkal nem mentette ki, vagy azért nem volt idézhető, mert lakcímváltozását nem jelentette be, illetve magánindítványát visszavonta.

Az indítványozó álláspontja szerint ugyanis az Sztv. 132. §-ában említett panasz nem a békéltető eljárás körében hozott határozatra vonatkozik. Megjegyzi azonban az

indítványozó, hogy ha az Alkotmánybíróság álláspontja ettől eltérő, akkor a határozat közléséről szóló BM rendelet 17. § (2) bekezdésének megsemmisítését kezdeményezi. Az alapján ugyanis kizárólag az Sztv. 86. § (1) bekezdése, a 88. § (1) bekezdése és a 121. § (1) bekezdése alapján hozott, az eljárást megszüntető határozatot kell közölni a sértettel és képviselőjével, az Sztv. 131. §-a alapján hozott döntést nem.

Végül alkotmányellenesnek tartja az indítványozó, hogy a szabálysértési hatóság az eljárást megszüntető határozatát kizárólag a sértettel és képviselőjével közli, az eljárás alá vont féllel nem.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

2. Az indítvány által érintett, hatályos jogszabályi rendelkezések:

Sztv.

„84. § (1) A szabálysértési hatóság az eljárást határozattal megszünteti, ha

a) a cselekmény nem szabálysértés, vagy azt nem a felelősségre vont személy követte el;

b) az eljárás adatai alapján nem állapítható meg szabálysértés elkövetése, az eljárás alá vont személy kiléte, illetve tartózkodási helye és az eljárás folytatásától sem várható eredmény;

c) az eljárás alá vont személy meghalt;

d) a felelősséget kizáró ok áll fenn;

e) a cselekmény miatt büntetőeljárás van folyamatban, vagy a cselekményt büntető- vagy szabálysértési eljárás keretében jogerősen elbírálták;

f) a cselekmény olyan kötelesség megszegésében áll, amelyet jogerős egyedi államigazgatási határozat állapított meg;

g) elévülés miatt nincs helye felelősségre vonásnak;

h) az eljárás alá vont személy felelősségre vonása nélkül alkalmaz elkobzást.”

„86. § (1) A szabálysértési hatóságnak a 79–81. §-a, valamint 128/A. § (3) bekezdése alapján hozott határozatával, illetőleg intézkedésével szemben az eljárás alá vont

személy és jogi képviselője, valamint a rendbírsággal sújtott személy, a 84. § alapján hozott határozatával szemben a sértett panaszt tehet. A 74/A. § (8) bekezdése alapján hozott határozattal szemben az eljárás alá vont személy és jogi képviselője, valamint a sértett és jogi képviselője panaszt tehet.”

„131. § (1) A szabálysértési hatóság az eljárást a 84. §-ban meghatározott okokon kívül is megszüntetheti, ha a sértett,

a) a meghallgatáson nem jelent meg és magát alapos okkal nem menti ki, vagy azért nem volt idézhető, mert lakcímének változását nem jelentette be;

b) a magánindítványt visszavonta.”

III.

Az indítvány részben megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az indítvánnyal összefüggésben elsőként azt 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. § 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 alkotmányos sértés 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.)

Amennyiben 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.]

Az Alkotmánybíróság az Sztv. 86. § alkotmányosságát az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szempontjából a 86/2009. (IX. 24.) AB határozatában vizsgálta. Az indítványozó e korábbi ügyben azt kifogásolta, hogy az Sztv. kizárja a kényszerintézkedésekkel szembeni panaszjogot, mivel a jogszabály alapján a panaszt a határozat közlésétől számított 8 napon belül kell benyújtani. Hatósági intézkedés esetén azonban határozat nem születik, ezért az indítványozó úgy vélte, az ellen panaszt sem tehet.

Az Alkotmánybíróság ezzel szemben a 86/2009. (IX. 24.) AB határozatban úgy foglalt állást, hogy „[m]iután az Sztv. 86. §-a egy speciális jogorvoslati formát szabályoz, nem állapítható meg az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének sérelme [...]. A panasz intézménye épp azt hivatott biztosítani, hogy az Sztv. 86. § (1) bekezdésében felsorolt döntésekkel szemben is biztosított legyen a jogorvoslat” (ABH 2009, 811, 823.).

A jelen eljárás alapjául szolgáló indítvány ugyan érdemben elbírált jogszabályi rendelkezéssel azonos jogszabályi rendelkezésre irányul, és az indítványozó az Alkotmány ugyanazon rendelkezésére hivatkozott, az ügy nem tekinthető ítélt dolognak. Az indítványozó ugyanis más összefüggésben kérte az Sztv. 86. § alkotmányellenességének megállapítását, ezért az Alkotmánybíróság az indítvány által felvetett alkotmányossági kérdéseket érdemben vizsgálta.

2.1. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése mindenki számára biztosítja a jogorvoslat jogát az olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint ez az alapjog megköveteli, hogy az érdemi, ügydöntő, az érintett helyzetét, jogait lényegesen befolyásoló határozat tekintetében a jogorvoslat biztosítsa a döntést hozó szervtől eltérő más szerv részéről a felülvizsgálatot, az állásfoglalást a döntés helyessége, törvényessége tekintetében, esetleg a döntés megváltoztatását vagy hatályon kívül helyezését. Vagyis a jogorvoslatihoz való jog, mint alkotmányos alapjog immánens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy [...] ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Ugyanakkor az ilyen felülvizsgálatot nem biztosító jogorvoslat nem feltétlenül alkotmányellenes a nem érdemi, nem ügydöntő határozatok esetén. [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.]

Az Alkotmánybíróságnak ezért elsőként azt kellett megvizsgálania, hogy a becsületsértés miatt indult szabálysértési eljárás során az eljárás megszüntetéséről hozott határozat olyan érdemi döntésnek minősül-e, amellyel szemben az érintett számára jogorvoslatot kell biztosítani.

A becsületsértés szabálysértése a becsületsértés elnevezésű bűncselekmény kisebb súlyú alakzata, amely a becsület csorbítására alkalmas kifejezés használatával vagy egyéb ilyen cselekmény elkövetésével valósítható meg. Ahogyan azt az 1233/B/1995. AB határozat hangsúlyozta, „a verbális becsületsértés jelenleg tehát általában szabálysértésként minősül” (ABH 2000, 619, 623.).

A becsületsértés miatt indult szabálysértési eljárás megindításának a feltétele a magánindítvány, vagyis a sértett nyilatkozata, amelyben kifejezetten kéri a szabálysértési hatóságot, hogy az elkövetett szabálysértésért az elkövetőt vonja felelősségre [Sztv. 138. § (2) bekezdés]. A szabálysértési eljárás meghallgatással indul, amelyre a szabálysértési hatóság megidézi a feleket, és megkísérli a felek kibé-

kítését. A békítés eredményes, ha a sértett visszavonja a magánindítványt. Ha viszont eredménytelen, az általános szabályok szerint folyik tovább az eljárás [Sztv. 130. § (3) bekezdés].

A becsületsértés miatt indult szabálysértési eljárás – a többi szabálysértési eljáráshoz hasonlóan – tartalmilag kétfajta érdemi határozattal zárulhat. Egyrészt a szabálysértési felelősséget megállapító és szankciót kiszabó határozattal [Sztv. 87. § (1) bekezdés], másrészt az eljárást megszüntető határozattal [Sztv. 84. § (1) bekezdés]. A becsületsértési ügyek erősen személyes jellegére tekintettel az Sztv. sajátos eljárást megszüntető okként tekint a büntetőigényt érintő érdekmúlásra, amelyre a törvény a sértett különböző megnyilvánulásai alapján következtet. Az Sztv. 131. § (1) bekezdése alapján a szabálysértési hatóság megszünteti az eljárást, (1) ha a sértett a meghallgatáson nem jelenik meg és magát alapos okkal nem menti ki, (2) ha a sértett nem idézhető, mert lakcímváltozását nem jelentette be, (3) ha magánindítványát visszavonta. A sértett mulasztásának a jogkövetkezménye tehát az eljárás hivatalból való megszüntetése.

Az Sztv. 131. § (1) bekezdés alapján hozott eljárást megszüntető határozat érdemi döntés, amely a sértett helyzetét, jogait lényegesen érinti. Az ilyen határozat elleni jogorvoslat szükségessége az Alkotmány jogorvoslatot biztosító 57. § (5) bekezdéséből következik. Becsületsértési ügyekben a sértettnek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a szabálysértési eljárás megszüntetésére okot adó körülmények fennállását vitassa. [Például, hogy az általa benyújtott igazolással, adott esetben a postai kézbesítéssel kapcsolatban érvelhessen az eljárást megszüntető döntéssel szemben, vagy éppen azt kifogásolhassa, hogy beadványát a hatóság – tévesen – a magánindítvány visszavonásaként értelmezte.]

2.2. Az Sztv. 131. § (1) bekezdése alapján hozott eljárást megszüntető határozat tehát az ügy érdemében hozott olyan döntés, amellyel szemben az Sztv. kifejezetten nem biztosít jogorvoslatot. A panasz jogintézményéről rendelkező Sztv. 86. § (1) bekezdése ugyanis külön nem említi, hogy az Sztv. 131. § (1) bekezdése alapján, a békítő eljárás során hozott eljárást megszüntető határozatok ellen panaszt lehetne benyújtani. Az indítványozó ezt az alkotmányossági problémát az Sztv. 86. §-a megsemmisítésével tartja orvosolhatónak.

Az alkotmányellenességet azonban az Sztv. vonatkozó rendelkezéseinek az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével összhangban nem lévő értelmezése okozza.

Az Sztv. 84. § (1) bekezdése a szabálysértési eljárás megszüntetésének egyes eseteit szabályozza. A szabálysértési hatóságnak az Sztv. 84. § (1) bekezdése alapján hozott, az eljárást megszüntető határozatával szemben panasz terjeszthető elő.

Az Sztv. XIII. fejezete becsületsértési ügyekben az általános szabályok eltérő alkalmazását írja elő. Az Sztv.

131. § (1) bekezdése például az Sztv. 84. § (1) bekezdésében foglalt eljárást megszüntető okok mellett további két, az eljárás megszüntetésére okot adó körülményt sorol fel. Kifejezetten nem zárja és alkotmányosan nem is zárhatná ki, hogy a sértett panasszal élhessen e megszüntető határozatokkal szemben. A panaszjogról viszont nem tesz említést.

Tekintettel azonban arra, hogy az Sztv. 131. § (1) bekezdése az általános rendelkezésekhez képest további két megszüntetési okot határoz meg, becsületsértési ügyekben az eljárás megszüntetésére az Sztv. 84. §-a, 86. §-a és 131. §-a együttes alkalmazása alapján kerül sor. Ez azt jelenti, hogy az Sztv. 86. § (1) bekezdésének „a 84. § alapján hozott határozatával szemben a sértett panaszt tehet” szövegrészebe beleértendő az Sztv. 131. § (1) bekezdése szerinti eljárást megszüntető határozat. Ezt az értelmezést támasztja alá az Sztv. 132. §-a, amely szerint a „becsületsértési ügyekben emelt kifogást, illetőleg panaszt az iratokkal együtt [...] közvetlenül az illetékes bírósághoz kell megküldeni”, s a panaszt a bíróság bírálja el. Ez utóbbi rendelkezés nem csupán az Sztv. 84. § (1) bekezdése, hanem az Sztv. 131. § (1) bekezdése alapján hozott eljárást megszüntető határozatok elleni panaszra is irányadó.

2.3. Az Alkotmánybíróság a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban kifejtette: „Az Alkotmánybíróságnak a jogszabály alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmány értelmezésével meg kell állapítania, hogy az adott jogszabályi rendelkezés tárgyában melyek az alkotmányos követelmények. A jogszabály alkotmányos, ha ezeknek megfelel. A megfelelés megállapítása logikailag elkerülhetetlené teszi azonban a vizsgált jogszabály értelmezését is. Az Alkotmánybíróság mindig az Alkotmány és a vizsgált jogszabály egymásra tekintettel értelmezett megfelelését vagy ellentétét állapítja meg. A norma alkotmányosságának megállapítása egyben a norma alkotmányos értelmezéseinek tartományát is kijelöli: a norma mindazokban az értelmezéseiben alkotmányos, amelyek az adott ügyben megállapított alkotmányi követelményeknek megfelelnek. A jogrendszer egysége is megköveteli, hogy minden jogszabályt ne csupán önmagában és funkcióját tekintve, hanem mindenekelőtt az Alkotmánnyal való összhangjára figyelemmel értelmezzenek, függetlenül attól is, hogy a jogszabály az Alkotmány előtt vagy után keletkezett-e.” [ABH 1993, 256, 267.; megerősítve: 23/1995. (IV. 5.) AB határozat, ABH 1995, 115, 121.; 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41.; 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 201.; az újabb gyakorlatban: 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246.; 28/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290.; 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 665.; 47/2009. (IV. 21.) AB határozat, ABH 2009, 341, 357-358.; 74/2009. (VII. 10.) AB határozat, ABH 2009, 750, 766.]

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Sztv. 86. § (1) bekezdésének és az Sztv. 131. § (1) be-

kezdésének az az értelmezése van összhangban az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével, amely szerint becsületsértési ügyekben minden, az eljárás megszüntetéséről döntő határozat ellen biztosítani kell a panaszjogot.

Ezt figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 86. § (1) bekezdése és 131. § (1) bekezdése alkalmazásakor az Alkotmány 57. § (5) bekezdésén alapuló alkotmányos követelmény, hogy becsületsértési ügyekben a sértett panasszal élhet a szabálysértési hatóságnak az eljárást az Sztv. 131. § (1) bekezdése alapján megszüntető határozatával szemben.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megállapítása miatt az Sztv. 86. §-a megsemmisítésére irányuló indítványt elbíráltnak tekintette és elutasította.

3.1. Az Alkotmánybíróság a következőkben azt az indítványi elemet vizsgálta, amely a BM rendelet 17. § (2) bekezdésének megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az indítvány benyújtását követően megalkotott, a helyszíni bírságolás részletes szabályairól szóló 10/2000. (II. 23.) BM rendelet, valamint a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény végrehajtásáról szóló 11/2000. (II. 23.) BM rendelet módosításáról szóló 64/2009. (XII. 17.) IRM rendelet 4. § (2) bekezdése az indítványban támadott BM rendelet 17. § (2) bekezdését 2010. január 1-jével hatályon kívül helyezte.

Az Ügyrend 31. § a) pontja alapján az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette, és ezzel az indítvány tárgytalanná vált. Az Alkotmánybíróság ezért a BM rendelet 17. § (2) bekezdésének megsemmisítését kezdeményező indítvány alapján indult eljárást megszüntette.

3.2. Az indítványozó beadványában felhívta a figyelmet arra, hogy az indítvány benyújtásakor még hatályos BM rendelet 17. § (2) bekezdése nem tette a szabálysértési hatóságok kötelességévé, hogy az eljárást megszüntető határozatokat az eljárás alá vont személlyel is közöljék.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Sztv. az eljárást megszüntető határozat elleni panaszjogot jelenleg kizárólag a sértett és képviselője számára tartja fenn. A BM rendelet pedig – ennek megfelelően – a panasz benyújtására jogosultak számára tette kötelezővé a határozat közlését. Tekintettel arra, hogy az indítványozó nem vitatta az Sztv.-nek azt a megoldását, amely az eljárást megszüntető határozattal szemben az eljárás alá vont személy számára nem biztosít jogorvoslatot, ezért az Alkotmánybíróság ebben a határozatban erről az alkotmányossági kérdéstről nem hozhatott döntést.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megállapítására és az ügy elvi jelentőségére tekintettel rendelte el határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 2011. február 8.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1065/B/2004.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 12. számában

8/2011. (II. 18.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény 8. § (1) bekezdés alkotmányellenes, ezért azt 2011. május 31-i hatállyal megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény 61. §-ának (1) bekezdése és 62. §-ának (1) bekezdése alkotmányellenes, ezért azokat megsemmisíti.

3. Az Alkotmánybíróság a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény 9. § (1) bekezdése, 10. § (1) bekezdése, 15. §-a, 23. § (3) bekezdés a) pontja,

24. § (1) bekezdésének a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 49/E. §-ának alkalmazását kizáró rendelkezése, 76. § (1) és (3) bekezdése, valamint a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 60. §-a alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt benyújtott indítványokat elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény 35. §-a alkotmányellenességének vizsgálata iránt benyújtott indítványt, valamint az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvénnyel kihirdetett, az Európai Unió Alapjogi Chartája megsértésének megállapítására irányuló indítványokat visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz 16 indítványt nyújtottak be, amelyben az indítványozók a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) egésze, illetőleg egyes rendelkezései alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát kezdeményezik.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3., továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette, és egy eljárásban bírálja el. Egyik indítványozó a Kjt. 8. § (1) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványában kezdeményezte a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 15. § (1) bekezdés *e*) pontjába, az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény 12. § (1) bekezdés *b*) pontjába, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 57. § (1) bekezdés *i*) pontjába, a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 22. § (1) bekezdés *d*) pontjába, az ügyészégi szolgálati viszonyról és az ügyészégi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény 25. § *h*) pontjába, a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 239. § (1) bekezdés *d*) pontjába, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 15. § (1) bekezdés *a*) pontjába és (3) bekezdésébe, valamint a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 91. § (1) bekezdés *b*) pontjának utolsó mondatába és 96. § (10) bekezdésébe foglalt rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát is. Az Alkotmánybíróság ez utóbbi indítványokat az Ügyrend 28. § (2) bekezdése alapján elkülönítette a Kjt. 8. § (1) bekezdés *b*) pontja alkotmányosságának vizsgálatára irányuló indítványtól, és külön eljárásban fogja elbírálni.

1. Bár a Kjt. egészére nézve csak egy indítványozó fogalmazott meg kifejezetten indítványt, az indítványozók többsége – a Kjt. vitatott rendelkezésével összefüggésben – olyan alkotmányossági problémákra is hivatkozik, amelyek elbírálása az egész törvény alkotmányossági megítélésére kihat.

1.1. Az indítványozók álláspontja szerint alkotmányellenes az, hogy az Országgyűlés az érdekképviselési szervek, szakszervezetek véleményének kikérése nélkül, törvényben rögzített egyeztetési szabályok megsértésével fogadta el a törvényt. Az indítványok utalnak arra, hogy a Kjt. olyan, a munkavállalók egy jelentős csoportját egyoldalúan hátrányosan érintő rendelkezéseket tartalmaz, amelyek gyökeresen változtatták meg a közszolgálati jogviszonyokat. Az ilyen törvények elfogadásához az Országos Érdekegyeztető Tanácsról szóló 2009. évi LXXIII. törvény (a továbbiakban: OÉTtv.) 3. § (2) bekezdése alapján a kormánynak ki kellett volna kérnie az OÉT véleményét, illetőleg a Ktv.-nek az országos érdekegyeztetésre vonatkozó szabályai alapján, a Ktv. 65/B. §-a szerint egyeztetni kellett volna a köztisztviselők országos érdekképviselési szervezeteivel. Az érdekegyeztetés mellőzésével a Kormány megsértette az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *b*) pontjában szabályozott kötelezettségét. Az indítványozók a szociális partnerség követelményeinek megsértésével összefüggésben hivatkoznak az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvénnyel kihirdetett Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Alapjogi Charta) 27–28. cikkeire is.

Az indítványozók álláspontja szerint a törvény előkészítésére vonatkozó, ezen törvényi kötelezettségek megszegése sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott demokratikus jogállamiság elvét, az egyik indítványozó szerint a törvény közjogi érvénytelenségét eredményezi.

Egy indítványozó utal arra is, hogy a kormánynak az a magatartása, amellyel „képviselői önálló indítványok mögé bújva kerüli meg az érdekegyeztetésre, véleményeztetésre vonatkozó kötelezettségét”, ellentétes a jogállamisággal és részben kiüresíti az Alkotmány 4. §-a által nevesített szakszervezetek és más szervek érdekképviselési jogszíntereit. Ez az indítványozó kifogásolja azt is, hogy figyelmen kívül hagyták a legfőbb ügyészt – a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 28. §-a alapján – megillető véleményezési jogot, s ezáltal sérült az ügyészegnek az Alkotmány 51. § (1) bekezdésében szabályozott jogvédelmi funkciója.

1.2. Ugyanezen indítványozók hivatkoznak arra is, hogy a Kjt. nem biztosított kellő időt arra, hogy az érintettek a törvény rendelkezéseit megismerjék, és felkészüljenek az alkalmazására, ezáltal sérelmet szenvedett az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből folyó jogbiztonság követelménye. A Kjt. 65. §-ában a hatálybalépésig biztosított felkészülési idő a

közszolgálatban dolgozók jelentős körének jogállását alapjaiban megváltoztató törvény alkalmazására való felkészüléshez nem elegendő.

2. Minden indítványozó vitatja a 8. § (1) bekezdés b) pontjának azt a rendelkezését, mely szerint a kormánytisztviselői jogviszonyt a munkáltató felmentéssel indokolás nélkül megszüntetheti. Több indítványozó ugyanazon okok miatt a 61. § (1) bekezdésének vizsgálatát is kéri, amelynek alapján a Kjt. hatálya alá tartozó szervekkel munkaviszonyban álló munkavállalók határozatlan idejű munkaviszonyának megszüntetését teszi lehetővé indoklás nélkül rendes felmondással.

2.1. A közszolgálati jogviszony indokolás nélküli megszüntethetősége az indítványozók álláspontja szerint veszélyezteti az „elfogulatlan, pártatlan és részrehajlástól mentes” közigazgatási tevékenységet. Kiüresíti a jogsértő utasítás megtagadására vonatkozó törvényi garanciákat. Teret enged az önkényes munkáltatói döntésnek. Ezért sérti a jogbiztonság követelményét. Három indítványozó szerint az indokolás nélküli felmentés, a jogviszony önkényes megszüntetésének lehetősége kiszolgáltatott helyzetbe hozza a kormánytisztviselőket, ez sérti az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz való jogot. Más indítványozók úgy gondolják, hogy e szabályozás következtében csorbát szenved a kormánytisztviselők vélemény-nyilvánítási szabadsága, illetőleg jó hírnévhez való joga is.

2.2. Az indítványozók kivétel nélkül hivatkoznak arra is, hogy ez a rendelkezés sérti az Alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott jogegyenlőség követelményét. Ésszerű indok nélkül tesz különbséget a Munka Törvénykönyve hatálya alá tartozó munkavállalók és a kormánytisztviselők, illetőleg a hasonló (arra is van példa, hogy azonos) közigazgatási tevékenységet végző közszolgálatban álló köztisztviselők között. Az egyik indítványozó ebben az összefüggésben felhívja az Alkotmány 9. § (1) bekezdését is, amelyből szerinte a magán- és közzsférában dolgozókkal való egyenlő bánásmód kötelezettsége is következik. Az egyik indítványozó szerint a vitatott szabály az Alkotmány 70/B. §-ában szabályozott munkához való jog alapján tesz különbséget alkotmányos indok nélkül a munkavállalók különböző csoportjai között, a kormánytisztviselők hátrányára. Álláspontja szerint a foglalkozottak, a munkaviszonyban és a közszolgálati jogviszonyban álló munkavállalók e jogviszonyok alapvető jellemzőit tekintve (a foglalkoztatási jogviszonyok aszimmetrikus természetű, a munkáltató utasítási joga, bérfizetési kötelezettsége, gondoskodási és gondossági kötelezettségek sora, a munkavállaló részéről a rendelkezésre állás, a személyes munkavégzés, a munkatársakkal való együttműködési kötelezettség, titoktartási kötelezettség stb.) a jogi szabályozás tekintetében azonos szabályozási körbe tartozónak, egymással összehasonlítható homogén csoportba tartozónak. E közös jellemzők sorába tartozik az is, hogy a foglalkoztatási jogviszonynak a munkáltató, a munkáltatói jog-

kör gyakorlója részéről történő megszüntetése esetén, a munkáltató döntését indokolni köteles. Rámutat arra, hogy a jogalkotó önkényesen emelt ki ebből a szabályozási körből egy csoportot, a kormánytisztviselőket, akiknek felmentésére nem vonatkozik a munkáltatói jogkör gyakorlójának indokolási kötelezettsége. A kormánytisztviselői jogviszonynak a munkáltatói jogkör gyakorlója által történő megszüntetésére mind a munkaviszonyban, mind más hasonló foglalkoztatási jogviszonyban állókhoz képest hátrányosabb szabályok vonatkoznak. Ez a szabályozás az Alkotmány 70/B. §-ában szabályozott alapjog tekintetében alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetést eredményez.

2.3. Mivel indoklás hiányában nem várható, hogy a bíróság érdemben vizsgálja a felmentés jogszerűségét, az indokolási kötelezettség hiánya gyakorlatilag megszünteti a munkajogi védelmet. Kiüresíti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében szabályozott alapvető jogot, a bírósághoz fordulás jogát. Az egyik indítványban kifejtett álláspont szerint ez gyakorlatilag kizárja a bírósághoz fordulás lehetőségét, és ez sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében szabályozott jogorvoslathoz való jogot. Más indítványozó szerint a hatékony bírói felülvizsgálat lehetőségének hiánya sérti az Alkotmány 70/K. §-át is.

2.4. Több indítványozó érvelése szerint a vitatott szabály sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét is. Álláspontjuk az, hogy a jogállamisághoz hozzátartozik a szerzett jogok tiszteletben tartása. A vitatott szabály sérti mindazon kormánytisztviselők szerzett jogait, akik a Kjt. hatálybalépése előtt köztisztviselők voltak, jogviszonyuk a Kjt. szabályai alapján alakult át kormánytisztviselői jogviszonnyá. Az indítványozók hivatkoznak a 731/B/1995. AB határozat (ABH 1995, 801, 805.) azon megállapítására, mely szerint „(...) ellentétes a 'szerzett jogok' alkotmányos oltalmával, ha a módosítás a jog által már védett jogviszonyok lefolyásában idéz elő a jogalanyokra nézve kedvezőtlen változást”. Felmentésük esetén az indokoláshoz való joguk olyan várománynak tekinthető, amelyre közszolgálati jogviszonyuk keletkezésétől mindvégig joggal tarthattak igényt.

2.5. Az indítványozók többsége hivatkozik az Alapjogi Charta 30. §-ában foglalt rendelkezés sérelmére is. Egy indítványozó szerint az Európai Szociális Charta, valamint az Alapjogi Charta rendelkezései a nemzetközi jog általános szabályainak tekintendők, ezért megsértésük az Alkotmány 7. § (1) bekezdésébe ütközik.

2.6. A kormánytisztviselői jogviszony indoklás nélküli megszüntetése az indítványok szerint sérti az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében szabályozott munkához való jogot és a 70. § (6) bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való jogot, illetőleg az állam ezzel a szabályozással megsértette az e jogokkal összefüggő intézményvelmi kötelezettségét.

3. Az indítványozók többsége támadja a Kjt. 9. § (1) bekezdésének első mondatát, mely szerint a felmentési idő két hónap. Álláspontjuk szerint a felmentési időnek egységesen, a közszolgálatban eltöltött időtől függetlenül és a Ktv.-től eltérően történt meghatározása sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében szabályozott jogegyenlőség követelményét. A felmentési időnek a Kjt. hatálybalépése előtt köztisztviselői jogviszonyban állt kormánytisztviselők felmentésére való alkalmazása sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, mivel szerzett jogokat von el, illetőleg a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik. Ugyanezen érvek alapján három indítványozó vitatja a Kjt. 10. § (1) bekezdését is, amely arról rendelkezik, hogy a Ktv. mely szabályai nem alkalmazhatók a kormánytisztviselői jogviszony megszűnésére.

4. Egy indítványozó vitatja a Kjt. 15. §-ának alkotmányosságát is. Szerinte az Alkotmányban szabályozott piénéshez való jogot sérti a rendkívüli munkavégzés időtartamának 200 órára emelése.

5. Négy indítványozó a Kjt. 23. § (3) bekezdés *a*) pontja és a 24. § (1) bekezdése azon rendelkezésének alkotmányellenességét állítja, mely szerint a kormánytisztviselők tekintetében a Ktv. 49/E. §-a nem alkalmazható. A Kjt. 23. § (3) bekezdés *a*) pontja a Ktv. 49/E. §-ától eltérően, annál hátrányosabban állapította meg a jubileumi jutalom számításánál figyelembeveendő szolgálati időket. Az indítványozók álláspontja szerint alanyi jogon járó jutatok feltételeinek ilyen átmeneti rendelkezések nélküli megváltoztatása szerzett jogokat sért, és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, ezért sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. Az egyik indítványozó szerint a vitatott szabályozás ellentétes az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésében szabályozott egyenlő munkáért, egyenlő jövedelem követelményével.

6. Egy indítványban kérték a Kjt. 35. §-a alkotmányellenességének megállapítását is. Az indítványból azonban nem állapítható meg, hogy mely okból kérik az alkotmányossági vizsgálatot, s az sem, hogy az az Alkotmány mely rendelkezésébe ütközik.

7. Két indítványozó kéri a Kjt. 62. § (1)–(4) bekezdése, valamint a Ktv. 60. §-át módosító 66. § (17) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását is. Az egyik indítványozó álláspontja szerint az a szabályozás, amely szerint a munkavállaló a munkáltató nyilvánvaló jogsértése esetén is csak meghatározott esetekben kérheti a bíróságtól eredeti munkakörben való továbbfoglalkoztatását, diszkriminatív – sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését –, mivel indokolatlanul kiemeli a Kjt. és a Ktv. hatálya alá tartozókat abból a munkavállalói körből, akik jogsértés megállapítása esetén korlátozás nélkül kérhetik eredeti munkakörbe való visszahelyezésüket. A másik indítványozó a 4/1998. (III. 1.) AB határozatra, valamint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, a

8. § (1)–(2) bekezdésére, valamint az 54. § (1) bekezdésére hivatkozással indokolja álláspontját.

8. Négy indítványozó vitatja a Kjt. 76. § (1) bekezdését, amely kimondja, hogy a törvény hatálybalépésével a törvény hatálya alá tartozó szerveknél foglalkoztatott köztisztviselők és ügykezelők közszolgálati jogviszonya kormánytisztviselői jogviszonnyá alakul át. Az egyik indítványozó szerint mivel a közszolgálati jogviszony átalakítása kormánytisztviselői jogviszonnyá a korábbi szabályozáshoz képest hátrányosan módosította a jogviszony tartalmát, arra csak a köztisztviselőkkel való megegyezés alapján kerülhetett volna sor. Így a vitatott szabályozás, mivel már létrejött jogviszonyokba avatkozott be a jogalkotó, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból következő szerzett jogok védelmének követelményét, és a 8. § (1) bekezdésében szabályozott, az alapvető jogok védelmének követelménye sem valósul meg. Ugyanezen okból az indítványozó alkotmányellenesnek tartja a Kjt. 76. § (3) bekezdését is. Szerinte egy már létrejött határozott idejű munkaviszony tartalmának módosítása a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik.

Egy másik indítványozó az Alkotmány 54. §-ában szabályozott emberi méltósághoz való jogot sértőnek ítéli azt, hogy a közszolgálati jogviszony átalakulásáról csak a köztisztviselő tájékoztatásának kötelezettségét írja elő a vitatott szabályozás.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítványozók által felhívott rendelkezései:

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

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

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

„8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember 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. § (1) A Kormány

(...)

b) biztosítja a törvények végrehajtását;”

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

„40. § (3) A minisztériumok és a Kormány alá rendelt szervek alkalmazottainak jogállását, díjazását, továbbá felelősségük vonásuk módját külön törvény szabályozza.”

„51. § (1) A Magyar Köztársaság legfőbb ügyésze és az ügyészség gondoskodik a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogainak a védelméről, (...)”

„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.”

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

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

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

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

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

(...)

(4) Mindenkinek joga van a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz.”

„70/K. § Az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a kötelességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.”

2. Az OÉTtv. 3. §-ának az indítványozók által hivatkozott rendelkezései:

„(2) Az OÉT intézményi keretet nyújt a kormány, valamint a munkavállalói és munkáltatói érdekképviseltek közötti konzultációnak, ennek keretében

(...)

b) véleményt formál a munkaviszonyt érintő legfontosabb jogszabályokról.

(3) A (2) bekezdésben említett kérdések körébe tartoznak különösen

(...)

c) a munkajogi szabályozással,

(...)

összefüggő, a munkavállalók és munkáltatók jelentős részét érintő alapvető kérdések.”

3. A Ktv.-nek az egyeztetési kötelezettséggel kapcsolatosan hivatkozott – a Ktjt. elfogadásakor hatályos – 65/B. §-a:

„65/B. § (1) A közigazgatási szervek – ide nem értve a helyi önkormányzatokat -, a köztisztviselők érdekeinek egyeztetése, a vitás kérdések tárgyalásos rendezése, megfelelő megállapodások kialakítása céljából a Kormány, valamint a köztisztviselők országos munkavállalói érdekképviselői szervezeteinek tárgyalócsoportja részvételével Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanács (a továbbiakban: KÉT) működik.

(2) A KÉT hatáskörébe az államigazgatásban foglalkoztatott köztisztviselők élet- és munkakörülményeire, foglalkoztatási feltételeire vonatkozó tárgykörök tartoznak. Ezekkel kapcsolatban:

a) a közszolgálati jogviszonnyal összefüggő kérdésekben,

b) a központi és a társadalombiztosítási költségvetésnek a közszolgálati jogviszonyban állókat érintő rendelkezéseivel összefüggésben,

c) az igazgatási munkaerővel és személyi juttatásokkal való gazdálkodás elvi kérdéseiben, ki kell a véleményt kérni;

d) a Köztisztviselői Etikai Kódex szabályait az Országos Önkormányzati Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanáccsal együtt állapítja meg és adja ki.

(3) A KÉT a hatáskörébe utalt ügyekben tájékoztatáskérésre, illetve javaslatételre jogosult.

(4) A KÉT szervezetének és működésének szabályait a Kormány nevében eljáró közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter és az érdekegyeztetésben részt vevő munkavállalói érdekképviselői szervezetek közötti megállapodás tartalmazza. Titkársági feladatait a központi közszolgálati hatóság látja el.” (A Ktv.-nek ezt a §-át a Ktjt. 75. § (1) bekezdés t) pontja, a Ktjt. hatálybalépésének napjával hatályon kívül helyezte.)

4. Az Alapjogi Charta indítványozók által felhívott rendelkezései:

„27. CIKK

A munkavállalók joga a vállalkozásnál a tájékoztatáshoz és konzultációhoz

A munkavállalók vagy képviselőik számára az uniós jogban, valamint a nemzeti jogszabályokban és gyakorlatban meghatározott esetekben és feltételekkel biztosítani

kell a megfelelő szintű és kellő időben történő tájékoztatást és konzultációt.

28. CIKK

A kollektív tárgyaláshoz és fellépéshez való jog

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

„30. CIKK

Az indokolatlan elbocsátással szembeni védelem

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

5. A Kjt-nek az indítványozók által vitatott szabályai:

„8. § (1) A kormánytisztviselői jogviszonyt

a) a kormánytisztviselő lemondással,

b) a munkáltató felmentéssel indokolás nélkül megszüntetheti.”

„9. § (1) A lemondási idő és a felmentési idő két hónap.”

„10. § (1) A kormánytisztviselői jogviszony tekintetében a Ktv. 6. § (1) bekezdése, a 11. § (1)–(6) bekezdése, a 16–17. §-a, 17/B. §-a, 18. §-a, a 19. § (8) bekezdésének c) pontja, 19/A. § (1) bekezdésének i) pontja és (4) bekezdése nem alkalmazható.”

„15. § A rendkívüli munkavégzés időtartama évente legfeljebb kettőszáz óra lehet. A rendszeresen rendkívüli munkavégzést teljesítő kormánytisztviselő számára legfeljebb évi huszonöt munkanap szabadidő átalány állapítható meg.”

„23. § (3) A jubileumi jutalomra jogosító idő megállapításánál

a) az e törvény és a Ktv. hatálya alá tartozó munkáltatónál munkaviszonyban, közszolgálati és kormánytisztviselői jogviszonyban eltöltött időt,

b) a Kjt. hatálya alá tartozó szervnél munkaviszonyban, közalkalmazotti jogviszonyban töltött időt,

c) a hivatásos szolgálati jogviszony időtartamát, továbbá

d) a bíróságnál és ügyészségnél szolgálati viszonyban, munkaviszonyban, valamint

e) a hivatásos nevelő szülői jogviszonyban,

f) az e törvény, a Ktv., illetőleg a Kjt. hatálya alá tartozó szervnél ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszonyban,

g) az állami vezetői szolgálati jogviszonyban töltött időt kell figyelembe venni.”

„24. § (1) A kormánytisztviselői jogviszony tekintetében a Ktv. 31. §-a, a 34. § (3), (5) és (6) bekezdése, a 40. § (5) bekezdése, a 41/A. § (9) bekezdése, a 43. § (1) és (6), valamint (8) bekezdése, a 44. § (1) bekezdése, a 45. § (5) bekezdése, továbbá a 49/E. § nem alkalmazható.”

„35. § A fegyelmi vétséget elkövető szakmai vezetővel szemben kiszabható fegyelmi büntetések:

a) megrovás,

b) hivatalvesztés.”

„61. § (1) A határozatlan idejű munkaviszonyt a munkáltató rendes felmondással indokolás nélkül megszüntetheti.”

„62. § (1) Ha a bíróság megállapítja, hogy a munkáltató a munkavállaló munkaviszonyát jogellenesen szüntette meg, a munkavállaló abban az esetben kérheti az eredeti munkakörében történő továbbfoglalkoztatását, ha

a) a megszüntetés a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe [Mt. 4. §] ütközik, vagy a munkáltató megszegi a felmondási korlátozásokra vonatkozó rendelkezéseket [Mt. 89. § (7)–(8) bekezdés, 90. § (1)–(4) és (6) bekezdés, 91. §], vagy

b) a munkáltató a választott szakszervezeti tisztségviselő, az üzemi tanács tagjának (elnökének), illetve a munkavédelmi képviselőnek (munkavédelmi bizottság tagjainak) munkaviszonyát az Mt. 28. §-ba, a 62/A. §-ba vagy a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 76. §-ának (3) bekezdésébe ütköző módon szüntette meg.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt esetben meg kell téríteni a munkavállaló elmaradt munkabérét (egyéb járandóságait), továbbá a munkaviszony jogellenes megszüntetésével összefüggésben felmerült kárát is. Nem kell megtéríteni a munkabérnek (egyéb járandóságnak), illetve a kárnak azt a részét, amely máshonnan megtérült vagy kellő gondosság mellett megtérülhetett volna. A kellő gondosság elmulasztásának különösen azt kell tekinteni, ha a munkavállaló az állami foglalkoztatási szervvel nem működik együtt a munkavégzésre irányuló jogviszony létesítése érdekében, nem köt álláskeresési megállapodást, illetve az e szerv által felajánlott – a foglalkoztatás elősegítéséről szóló jogszabályban foglalt feltételekre tekintettel – megfelelő munkahelyet elutasítja, továbbá maga nem keres aktív munkahelyet. A bíróság a kellő gondosság elmulasztásának az elmaradt munkabér, egyéb járandóságok, illetve a munkavállalói kár megtérítésével kapcsolatos következményét az eset összes körülményének mérlegelése alapján állapítja meg.

(3) Ha a munkaviszony (1) bekezdésben foglalt módon történő jogellenes megszüntetése esetén a munkavállaló az eredeti munkakörébe való visszahelyezést nem kéri, a munkaviszony a jogellenességet megállapító határozat jogerőre emelkedésének napján szűnik meg. Ekkor – a (2) bekezdésben foglaltakon felül a bíróság a munkáltatót – az eset összes körülményeinek, így különösen a jogsértés és annak következményei súlyának mérlegelésével – a munkavállaló legalább két, legfeljebb tizenkét havi átlagkeresetének megfelelő összeg megfizetésére kötelezi.

(4) Ha a munkaviszonyt nem az (1) bekezdésben foglalt módon szüntették meg jogellenesen, a munkaviszony a megszüntetésről szóló jognyilatkozat szerinti időpontban megszűnik, de a munkavállaló részére – az eset összes körülményeinek, így különösen a jogsértés és annak következményei súlyának mérlegelése alapján – legalább két,

legfeljebb harminchat havi átlagkeresetnek megfelelő átalány-kártérítést kell fizetni.

(5) A munkavállalót, ha munkaviszonya nem rendes felmondással szűnt meg – a (2)–(4) bekezdésben foglaltakon kívül – megilleti a munkavégzés alóli felmentés idejére járó átlagkeresete és a rendes felmondás esetén járó végkielégítés is.”

„65. § E törvény a kihirdetését követő nyolcadik napon lép hatályba.”

„66. § (17) A Ktv. 60. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

60. § (1) Ha a bíróság megállapítja, hogy a munkáltató a köztisztviselő közszolgálati jogviszonyát jogellenesen szüntette meg, a köztisztviselő abban az esetben kérheti az eredeti munkakörében történő továbbfoglalkoztatását, ha

a) a megszüntetés a rendeltetésszerű joggyakorlás következményébe (Mt. 4. §), illetve felmentési védelembe [Mt. 90. § (1) bekezdés] ütközik, vagy a munkáltató megszegi a felmentési korlátozásokra vonatkozó rendelkezéseket [17. § (5) bekezdés], vagy

b) a munkáltató a választott szakszervezeti tisztségviselő, illetve a munkavédelmi képviselőnek (munkavédelmi bizottság tagjainak) közszolgálati jogviszonyát az Mt. 28. §-ába, vagy a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 76. §-ának (3) bekezdésébe ütköző módon szüntette meg,

c) a fegyelmi felelősség nem áll fenn, vagy annak megállapítása esetén a hivatalvesztés fegyelmi büntetés nem áll arányban az elkövetett fegyelmi vétség súlyával.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt esetben meg kell téríteni a köztisztviselő elmaradt illetményét (egyéb járandóságait), továbbá a jogviszony jogellenes megszüntetésével összefüggésben felmerült kárát is. Nem kell megtéríteni az illetménynek (egyéb járandóságnak), illetve a kárnak azt a részét, amely máshonnan megtérült vagy kellő gondosság mellett megtérülhetett volna. A kellő gondosság elmulasztásának különösen azt kell tekinteni, ha a köztisztviselő az állami foglalkoztatási szervvel nem működik együtt a munkavégzésre irányuló jogviszony létesítése érdekében, nem köt álláskeresési megállapodást, illetve az e szerv által felajánlott – a foglalkoztatás elősegítéséről szóló jogszabályban foglalt feltételekre tekintettel – megfelelő munkahelyet elutasítja, továbbá maga nem keres aktívan munkahelyet. A bíróság a kellő gondosság elmulasztásának az elmaradt illetmény, egyéb járandóságok, illetve a köztisztviselői kár megtérítésével kapcsolatos következményét az eset összes körülményének mérlegelése alapján állapítja meg.

(3) Ha a közszolgálati jogviszony (1) bekezdésben foglalt módon történő jogellenes megszüntetése esetén a köztisztviselő az eredeti munkakörébe való visszahelyezést nem kéri, a közszolgálati jogviszony a jogellenességet megállapító határozat jogerőre emelkedésének napján szűnik meg. Ekkor – a (2) bekezdésben foglaltakon felül a bíróság a munkáltatót – az eset összes körülményeinek, így különösen a jogsértés és annak következményei súlyának mérlegelésével – a köztisztviselő legalább két, legfeljebb

tizenkét havi átlagkeresetének megfelelő összeg megfizetésére kötelezi.

(4) Ha a közszolgálati jogviszonyt nem az (1) bekezdésben foglalt módon szüntették meg jogellenesen, a közszolgálati jogviszony a megszüntetéséről szóló jognyilatkozat szerinti időpontban megszűnik, de a köztisztviselő részére – az eset összes körülményeinek, így különösen a jogsértés és annak következményei súlyának mérlegelése alapján – legalább két, legfeljebb harminchat havi átlagkeresetnek megfelelő átalány-kártérítést kell fizetni.”

„76. § (1) E törvény hatálybalépésével az 1. §-ban felsorolt szerveknél foglalkoztatott köztisztviselők és ügykezelők közszolgálati jogviszonya kormánytisztviselői jogviszonnyá, a szakmai vezetők jogviszonya e törvény szerinti jogviszonnyá alakul át. Az érintetteket e tényről a törvény hatálybalépését követő hatvan napon belül az államigazgatási szervnek tájékoztatnia kell.

(...)

(3) E törvény hatálybalépésével az 1. §-ban felsorolt szerveknél foglalkoztatottak esetében a Ktv. 31. §-a szerinti főosztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi és osztályvezetői megbízás e törvény erejénél fogva határozatlan idejű főosztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi és osztályvezetői munkakörre alakul át. Az érintetteket e tényről a törvény hatálybalépését követő harminc napon belül az államigazgatási szervnek tájékoztatnia kell.”

6. A Ktv.-nek a köztisztviselői jogviszony megszűnésére, valamint a felmentésre vonatkozó szabályai:

„15. § (1) A közszolgálati jogviszony megszűnik:

a) a kinevezésben foglalt határozott idő lejártával,

b) a köztisztviselő halálával,

c) e törvény erejénél fogva az e törvényben meghatározott esetekben,

d) az igazságügyért felelős miniszter által vezetett minisztériumba beosztott bíró, illetve ügyész minisztériumi beosztásának megszűnésével,

e) a 70. életév betöltésével,

f) prémiumévek programban történő részvétel, illetőleg különleges foglalkoztatási állományba helyezés esetén az erre vonatkozó külön törvény szabályai szerint,

g) a közigazgatási szerv jogutód nélküli megszűnésével,

h) a köztisztviselő politikai vezetővé történő megválasztásával, illetve kinevezésével.

(2) A közszolgálati jogviszony megszüntethető:

a) a felek közös megegyezésével,

b) áthelyezéssel a kormányzati szolgálati, illetve a közalkalmazotti vagy hivatásos szolgálati jogviszonyt szabályozó jogszabályok hatálya alá tartozó szervekhez,

c) lemondással,

d) felmentéssel,

e) azonnali hatállyal a próbaidő alatt,

f) hivatalvesztés fegyelmi büntetéssel.

(3) A közigazgatási szerv a közszolgálati jogviszonyt a Munka Törvénykönyve 10. § (1) bekezdése alapján azonnali hatállyal felszámolja, és az érvénytelenség jogkövetkezményeit alkalmazza,

a) ha a köztisztviselő a 12/A. § (3) bekezdésében foglalt kötelezettségének ismételt szabályszerű felhívásra sem tesz eleget, és nem bizonyítja, hogy a kötelezettség elmulasztása menthető ok következménye,

b) ha a foglalkoztatást kizáró és a 12/A. § (1) és (2) bekezdése alapján vizsgálendő ok fennállását a munkáltatói jogok gyakorlója a bűnügyi nyilvántartó szerv által az igazolás céljából kiállított hatósági bizonyítvány tartalma alapján megállapítja, vagy az egyéb módon a tudomásra jut.

(4) A közszolgálati jogviszony (3) bekezdésben meghatározott okból történő megszűnése esetén a köztisztviselőt felmentési idő és végkielégítés nem illeti meg. A megszűntetés okát és jogkövetkezményeit közölni kell a köztisztviselővel.

(5) Ha a közszolgálati jogviszony a 15. § (1) bekezdés g) pontjában foglaltak alapján szűnik meg, a köztisztviselő részére a felmentés esetén meghatározott munkavégzés alóli mentesítési idejére járó átlagkeresetnek megfelelő összeget ki kell fizetni, kivéve, ha felmentés esetén a munkavégzés alóli mentesítés időtartamára a köztisztviselő illetményre nem lenne jogosult.

(6) A 15. § (1) bekezdés g) pont szerinti közszolgálati jogviszony megszűnésének időpontját közvetlenül megelőző, a köztisztviselőre irányadó felmentési idővel azonos időtartam alatt a 20/A. § (3)–(4) bekezdésének megfelelő alkalmazásával meg kell kísérelni a köztisztviselő számára másik közigazgatási szervnél képzettségének, besorolásának megfelelő köztisztviselői állás felajánlását.”

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

(2) A közszolgálati jogviszonyt felmentéssel meg kell szüntetni, ha

a) a közigazgatási szerv jogutód nélkül megszűnik;

b) a köztisztviselő feladatai ellátására alkalmatlan;

c) a vezetői megbízás visszavonását követően a köztisztviselő más köztisztviselői munkakörben való továbbfoglalkoztatására nincs lehetőség vagy a munkáltató által felajánlott másik köztisztviselői munkakört a köztisztviselő visszautasítja [31. § (9) bekezdés];

d) az öregségi nyugdíjra jogosult vagy rokkantsági (baleseti rokkantsági) nyugdíjban részesülő köztisztviselő e jogcímen felmentését kezdeményezi;

e) a rokkantsági (baleseti rokkantsági) nyugdíjjogosultság (9) bekezdés szerinti feltételeivel rendelkező köztisztviselő azt kérelmezi;

f) az előrehozott öregségi nyugdíjjogosultság egyéb feltételeivel a felmentési idő leteltkor rendelkező köztisztviselő a (10) bekezdés szerint kérelmezi.

(3) A munkáltató a (2) bekezdésben foglalt esetben a felmentést köteles megindokolni. Az indokolásból a felmentés okának világosan ki kell tűnnie és a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy a felmentés indoka valós és okszerű.

(4) A közigazgatási szerv vezetője a közigazgatási szerv hivatali szervezetében történő, 17/B. § (2) bekezdése szerinti felmentésről a közigazgatási szervnél képvisellel

rendelkező munkavállalói érdek-képviselői szerv véleményének kikérése után dönthet.

(5) Ha a közigazgatási szerv jogutód nélkül szűnik meg, akkor a közszolgálati jogviszony megszüntetésével, valamint a 20/A. § (2), (5) bekezdésében meghatározott feladatokkal kapcsolatos munkáltatói intézkedéseket – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a megszűnő közigazgatási szerv hozza meg.

(6) Ha a (2) bekezdés b) pontjában meghatározott alkalmatlanság egészségügyi ok következménye, a köztisztviselőt akkor kell felmenteni, ha a hivatali szervezetben vagy annak irányítása alatt álló közigazgatási szervnél a képzettségének, besorolásának és egészségi állapotának megfelelő betöltetlen munkakör nincs, vagy ha az ilyen munkakörbe való áthelyezéséhez a köztisztviselő nem járul hozzá.

(7) Ha a (2) bekezdés b) pontjában meghatározott alkalmatlanság nem egészségügyi ok következménye, a köztisztviselő akkor menthető fel, ha feladatainak ellátására a munkáltató minősítési eljárásban alkalmatlannak minősítette.

(8) A (2) bekezdés d) és e) pontjában foglalt jogcímen a köztisztviselő kezdeményezésére csak egy alkalommal kötelező a felmentés.

(9) Ha a köztisztviselő rokkantsági (baleseti rokkantsági) nyugdíj iránti igényét érvényesíti és ezen eljárás során a rokkantság (baleseti rokkantság) tényéről és a szükséges szolgálati idő megszerzéséről az illetékes nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv értesíti, akkor az általa kezdeményezett ellátás igénybevétele érdekében a közszolgálati jogviszonyát – kérelmére – a (2) bekezdés e) pontja alapján felmentéssel meg kell szüntetni.

(10) Az előrehozott öregségi nyugdíj megállapításához szükséges szolgálati időt a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv külön jogszabály szerinti határozatával kell igazolni.”

III.

Az Alkotmánybíróságnak az indítványok alapján elsőként abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy megállapítható-e a törvény egészének alkotmányellenessége az indítványozók által felsorakoztatott érvek alapján.

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

Az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaság demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság nemcsak akkor állapítja meg az alkotmányellenességet, ha valamilyen jogszabály tartalma sérti az Alkotmány valamelyik rendelkezését, hanem a jogállamiság sérelme alapján akkor is, „ha a jogalkotási eljárás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely

a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg amely másként nem orvosolható, csak a jogszabály megsemmisítésével.” [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 345.]

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak az indítványok alapján vizsgálnia kellett, hogy megállapítható-e a Kjtj. alkotmányellenessége azért, mert a Kormány az OÉTtv. 3. § (2) bekezdésében, illetőleg a Ktv.-nek – a Kjtj. elfogadásakor még hatályban volt – 65/B. §-ában szabályozott érdekegyeztetési kötelezettségének nem tett eleget.

Az Alkotmánybíróság kezdetektől fogva következetesen követett gyakorlata szerint önmagában az az eljárási mulasztás, hogy a jogalkotási eljárás során a jogszabály előkészítője nem tett eleget a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) szerinti egyeztetési kötelezettségének, – a Jat. szerinti vélemény-nyilvánítási joggal rendelkező szerveknek nem volt módjuk a vélemény-nyilvánításra, – nem érinti az adott törvény érvényességét. Ez a körülmény a jogszabály előkészítő, illetőleg a jogalkotó felelősségét alapozza meg, de nem teszi az elfogadott törvényt alkotmányellenessé [először: 352/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 228, 229.; 496/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 493, 495–496.; megerősítései például: 14/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 338, 342.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173, 195.; 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 387, 395.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 349.].

Az 50/1998. (XI. 27.) AB határozatban összefoglalva addigi gyakorlatát az Alkotmánybíróság – a 7/1993. (II. 15.) AB határozat (ABH 1993, 418, 419–420.) megállapításaira támaszkodva – kifejtette, hogy a hatalmi ágak elválasztására épülő államszervezetben szükséges az állami és az érdekképviselői funkciók pontos elhatárolása, ezért a jogalkotó tevékenység – mint közhatalmi tevékenység – nem tehető függővé közhatalommal nem rendelkező szakszervezetek és egyéb szervezetek állásfoglalásaitól. Rámutatott arra is, hogy nem minősül súlyos eljárási szabálytalanságnak és így nem eredményez közjogi érvénytelenséget, ha jogszabály előkészítése során a jogalkotó az érintett közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szervektől nem kér véleményt, mert az ilyen vélemények beszerzése a jogszabály közjogi érvényességének nem feltétele. (ABH 1998, 387, 396–397.)

Némi fordulatot hozott az Alkotmánybíróság gyakorlatában a 30/2000. (X. 11.) AB határozat, amelyben közjogi érvénytelenség miatt alkotmányellenesnek ítélte és megsemmisítette azt a kormányrendeletet, amelyet a törvényben vélemény-nyilvánítási joggal felruházott Országos Környezetvédelmi Tanáccsal való egyeztetés nélkül fogadtak el. E határozatában az Alkotmánybíróság „arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, illetve véleményezési jogkörrel rendelkező szervezetek – a demokratikus döntéshozatali eljárásban betöltött szerepük miatt az egyeztetési kötelezettség vonatkozásában – közhatalmi-

nak, így a jogalkotó számára megkerülhetetlennek minősülnek” (ABH 2000, 202, 206.). Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összefüggésben hangsúlyozta: „A jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok megsértése a döntés közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Ellenkező esetben maga a demokratikus rendszer veszíti el legitimitációját, hiszen a különböző társadalmi részérdek megjelentésére és összehangolására nem nyílik mód, így a konszenzus elérése eleve lehetetlen. Amennyiben pedig külön törvény ír elő konkrét és intézményesített véleménykérési kötelezettséget, akkor annak elmulasztása olyan, a jogalkotási eljárásban elkövetett súlyos szabálytalanságnak minősülhet, amely adott esetben a jogállamiság alkotmányos követelményét közvetlenül veszélyezteti, és a törvényt sértő módon alkotott jogszabály közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Azt a kérdést, hogy a külön törvényekben meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegése súlyosságánál fogva adott esetben eléri-e az alkotmánysértés szintjét, az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie.” (ABH 2000, 202, 207.)

A 7/2004. (III. 24.) AB határozatában, – amelyben „a befektetők és a betétesek fokozott védelmével kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló”, az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény alkotmányellenességét vizsgálta – ezt a határozatot az Alkotmánybíróság nem tekintette precedensnek, és nem állapította meg a törvény közjogi érvénytelenségét amiatt, hogy azt a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének törvényben biztosított véleményezési jogának mellőzésével fogadták el.

E határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a törvényalkotási eljárás ügödöntő, érdemi része a törvényjavaslat benyújtásával kezdődik, annak nem eleme a törvénytervezet elkészítése, s ugyanígy kívül esnek rajta az előkészítés során lefolytatott egyeztetések és véleményeztetések. Mindezekből következően az Mtv. tervezetének előkészítése körében az előterjesztő által lefolytatott eljárások nem részei az érdemi törvényalkotási eljárásnak, így az esetlegesen elmulasztott vagy nem megfelelően lefolytatott egyeztetések nem minősülhetnek olyan jellegű szabályszegésnek, amelyek a törvény közjogi érvénytelenségét eredményezik. Ez csak abban az esetben fordulhatna elő, ha a törvényjavaslat tárgyalása során lenne olyan, az Alkotmány, törvény vagy a Házaszabály által kötelezően előírt egyeztetés, amelyet az Országgyűlés a saját eljárásában elmulaszt.” (ABH 2004, 98, 105.)

Az Alkotmánybíróság azóta is több határozatában vizsgálta a törvényben szabályozott érdekegyeztetés mellőzésével elfogadott törvények alkotmányellenességét, és a közhatalommal nem rendelkező érdekképviselői szervekkel való egyeztetés hiánya miatt nem állapította meg a törvények közjogi érvénytelenségét. [29/2006. (VI. 21.) AB határozat, ABH 2006, 396, 404–406.; 87/2008. (VI. 18.) AB határozat, ABH 2008, 707, 725–727.; 109/2008. (IX. 26.) AB határozat, ABH 2008, 886, 900–903.]

Az Alkotmánybíróság 124/2008. (X. 14.) AB határozatában, amelyben a köztársasági elnök indítványa alapján

az OÉTtv. alkotmányosságának előzetes kontrollját végezte el, a közhatalom gyakorlására Alkotmányban adott felhatalmazás hiánya miatt ítélte alkotmányellenesnek az OÉT számára a jogalkotásban biztosított egyetértési jogot. Megállapította azt is, hogy az OÉT-et a jogalkotásban megillető konzultatív jogosítványok nem tekinthetők közhatalmi jogosítványoknak. (ABH 2008, 988, 996.)

Az OÉT-hez hasonlóan a Ktv. 65/B. §-ában szabályozott Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanács sem tekinthető közhatalmi jogosítványokkal rendelkező érdekegyeztető szervnek.

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

2. Az indítványozók utalnak arra, hogy ismerik – az egyik indítványozó vitatja is – az Alkotmánybíróságnak ezt a gyakorlatát, és további alkotmányossági érveket sorakoztatnak fel emellett, hogy az érdekegyeztetés mellőzése ebben az esetben a törvény alkotmányellenességét idézte elő.

Az egyik indítványozó álláspontja szerint, amennyiben törvényben félreérthetetlen rendelkezés található meghatározott szervek véleményének kikérésére, a Kormány az egyeztetési feladat alól nem szabadulhat, mert a törvények végrehajtása, betartása az Alkotmány 35. § (1) bekezdés b) pontja alapján általános kötelezettsége.

Hivatkozik az indítványozó a 40/2005. (X. 19.) AB határozatra, amelyben az Alkotmánybíróság rámutatott az érdekegyeztetés alkotmányos jelentőségére: „demokratikus jogállamban a társadalom különböző csoportjai érdekeinek megjelenítése, azok hatékony képviselete, a társadalmi párbeszéd csatornái kiépítettsége különös jelentőségű. Ebből következően a társadalmi párbeszéd működése zavartalanságához akkor is fontos érdek fűződik, ha az erre létrehozott különböző formációkban, intézményekben való részvétel nem jelenti az Alkotmányból közvetlenül levezethető hatáskörök gyakorlását. A politikai közösséget alkotó egyes jogalanyok érdekazonossága mentén szerveződött csoportjainak, az érdekvédelmi célú szervezkedés szabadsága alapján létrehozott szervezeteknek a közhatalmat gyakorló szervek döntései meghozatalába való bevonása (a döntésekkel érintettek informálása, véleményének, javaslatainak kikérése és meghallgatása stb.) a széles körű egyeztetésen alapuló döntéshozatali mechanizmus megteremtésének alapja, amely kapcsolatban áll az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében írt demokratikus jogállamisággal, a demokrácia alkotmányos alapelveinek érvényesülésével, valamint az Alkotmány 61. § (1) bekezdéséből származó, a közügyek informált megvitatásának követelményével is.” (ABH, 2005, 427, 444.)

Egy másik indítványozó szerint azzal, hogy a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvényjavaslatot nem a Kormány, hanem országgyűlési képviselők nyújtották be, a Kormány megkerülte a törvényekben szabályozott

egyeztetési kötelezettségét, s ezzel kiüresítette az érdekképviseleti szervek számára az Alkotmány 4. §-ában biztosított jogosítványokat.

Az Alkotmánybíróság 50/1998. (XI. 27.) AB határozatában már vizsgálta a jogalkotás rendje és az Alkotmány 4. §-ába foglalt rendelkezés összefüggését is. Megállapította, hogy az Alkotmány 4. §-a nem tartalmaz konkrét rendelkezést az érdekképviseleti tevékenység tartalmára nézve. Az Alkotmány e rendelkezéséből nem vezethető le a szakszervezetek és más érdekképviseleti szervek jogszabály-veleményezési joga, ennek elmulasztása tehát nem vezethet az Alkotmány 4. §-a alapján az alkotmányellenesség megállapításához. (ABH 1998, 387, 397.)

Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja azonban megjegyezni: abból, hogy az egyeztetési kötelezettség elmulasztása nem eredményezi az elfogadott törvény közjogi érvénytelenségét, nem következik, hogy nem vet fel alkotmányossági problémát az a törvénykezdeményezési gyakorlat, melynek során a jogalanyok széles körét érintő, átfogó törvények megalkotása esetében elmarad a Kormány számára törvény által kötelezően előírt egyeztetés. A Kormány úgy kerüli meg egyeztetési kötelezettségét, hogy nagylétszámú munkavállalói kört érintő törvényjavaslatot kormánypartí képviselői indítvány alapján fogad el a parlament. Törvényben kifejezetten előírt egyeztetési kötelezettség teljesítése az Alkotmány 35. § (1) bekezdés b) pontján és 36. §-án alapul. Az 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 véleménynyilvánításra feljogosított szervek véleményének kikérése.

3. Az indítványok alapján az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy megállapítható-e a Kjt. alkotmányellenessége azért, mert nem biztosított megfelelő felkészülési időt arra, hogy az érintettek megismerjék és felkészüljenek az alkalmazására.

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

A 28/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a jogbiztonság követelménye

azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon

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

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

A Kjt.-t 2010. június 28-án hirdették ki és 65. §-a alapján a kihirdetést követő nyolcadik napon lépett hatályba. Ez egy, a közszolgálatban állók széles körét érintő, átfogó jogállási törvény hatályba léptetésére, az érintettek felkészüléséhez rövid időnek tekinthető. Alkotmányosságának vizsgálata során azonban az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kellett lenni arra, hogy a Kjt. elfogadására közvetlenül a kormányalakítást követően került sor, a hatálybalépésre megállapított rövid időt indokolja az új minisztériumi struktúra kialakítása. A törvény megismerését az érintettek számára biztosítja az, hogy a jogállás átalakulásáról a Kjt. 76. § (1), illetőleg (3) bekezdése alapján az érintettek hatvan napon belül az államigazgatási szervnek tájékoztatni kell. A státuszváltozás következtében az érintettek jogi helyzetét érintő rendelkezések alkalmazására nem a hatálybalépést követően azonnal, hanem a végrehajtás folyamatában időben később kerül sor. Ezért a felkészülésre nyitva álló „kellő idő” kirívó és a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető hiánya miatt a törvény egészének alkotmányellenessége az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság a Kjt. egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

IV.

Az indítványozók mindegyike vitatja a Kjt. 8. § (1) bekezdés *b)* pontjában foglalt azon rendelkezés alkotmányosságát, amely arra ad módot, hogy a munkáltató a kormánytisztviselői jogviszonyt indokolás nélkül megszüntesse.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy e határozatában a Ktv.-nek a köztisztviselői jogviszony megszüntetésére vonatkozó szabályait nem vizsgálta. A Ktv.-nek a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 2010. évi CLXXIV. törvénnyel megállapított 17. § (1) bekezdésébe foglalt, a Kjt. 8. § (1) bekezdés

b) pontjával azonos rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat külön eljárásban bírálja el.

1. Az Alkotmány nem tartalmaz kifejezetten a közszolgálatra, az államszervezetben dolgozó, az állam közigazgatási feladatait ellátó tisztviselők jogállására nézve speciális szabályokat. Így az Alkotmány keretei között a törvényhozó nagy szabadságot élvez a közszolgálati jogviszonyok szabályozásában.

1992 előtt minden foglalkoztatási jogviszony, – így az állam feladatait ellátó köztisztviselők szolgálati viszonyai is – egységesen a Munka Törvénykönyve rendelkezéseinek hatálya alá tartoztak. 1992-ben – tekintettel a rendszerváltás folyamatában végbemenő társadalmi változásokra – az Országgyűlés alapjaiban átalakította a foglalkoztatási jogviszonyok törvényi szabályozását. A korábbi egységes munkajogi szabályozást egy differenciált szabályozás váltotta fel. A differenciálás lényege a versenyszférában, illetőleg a közszférában létrejövő foglalkoztatási jogviszonyokra vonatkozó szabályozás elválasztása volt. Az elválasztás eredményeként a Munka Törvénykönyvről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) a munka világában a korábbi szabályozáshoz képest jelentősen növelte a szerződési szabadságot, magánjogi jellegű szabályozást alakított ki. A közszférában, ahol mind a munkáltató, mind az alkalmazott jogi helyzetét az állami költségvetéstől való függőség határozza meg, alapvetően a zárt közszolgálati rendszer sajátosságainak megfelelő közjogi szabályozás jött létre. Az állam szolgálatában munkát végzők jogállását az ellátott tevékenység sajátosságainak megfelelően külön törvényekkel rendezte a jogalkotó. E törvények egyike – az Mt.-vel egy időben elfogadott – Ktv. A Ktv. megalkotása során a törvényhozó a köztisztviselői tevékenység sajátosságainak figyelembevételével – az Európában széles körben alkalmazott – zárt közszolgálati rendszer elveinek megfelelő jogi szabályozást alakított ki.

A zárt közszolgálati rendszer alapvető jellemzője, hogy a közszolgálati jogviszony tartalmát, a jogviszony alanyainak jogait és kötelezettségeit nem a felek megállapodása, hanem jogszabály, törvény határozza meg. A jogviszonyt nem mellérendelt felek szerződése, hanem az állam egyoldalú aktusa hozza létre, amelyben kinevezi a köztisztviselőt, megbízva meghatározott feladatkör, munkakör vagy tisztség ellátásával. A köztisztviselőnek nincs aktív szerepe a jogviszony tartalmának alakításában, csak arról dönthet, hogy elfogadja a törvényben meghatározott feltételek mellett a kinevezést vagy sem.

A köztisztviselői jogviszony tartalmát a jog arra figyelemmel szabályozza, hogy a köztisztviselők az állam feladatait látják el, feladataik ellátása során közhatalmi jogosítványokat gyakorolnak, s ez megköveteli, hogy a törvény más munkavállalókhöz képest többlet-követelményeket támasszon a köztisztviselőkkel szemben. A köztisztviselők tevékenységének a közérdeket kell szolgálnia, szakszerű, pártatlan, befolyástól és részrehajlástól mentes kell

legyen, ezért korszerű és magas szintű szakmai feltételeknek kell megfelelniük, munkájukért fokozott felelősség terheli őket, szigorú összeférhetlenségi szabályok érvényesülnek velük szemben, ugyanakkor mivel a köztisztviselői illetmények forrása az állami költségvetés, a közszolgálatban elérhető jövedelmek általában alatta maradnak az üzleti szférában elérhető béreknek. A zárt közszolgálati rendszerek, így a Ktv. szabályozásának a kiindulópontja az, – amit a Ktv. indoklása is megfogalmaz – hogy „többletkövetelményt – amit meg lehet és meg is kell követelni a közszolgálati jogviszonyban állótól – csak többletjogosultságok fejében lehet támasztani”. Ilyen többletjogosultságok a törvény által szabályozott előmeneteli rend, törvényben biztosított illetmény, a kiszámítható és biztonságos köztisztviselői életpálya, külön juttatások.

A zárt rendszerű közszolgálat egyik alapvető jellemzője a köztisztviselői jogviszonyok stabilitása, nevezetesen az, hogy a köztisztviselő csak törvényben szabályozott feltételek esetén mozdítható el hivatalából.

Amíg a múlt század 80-as éveig a zárt rendszer fokozatos kiterjedése jellemezte az egyes államok közszolgálati rendszereit, addig a 80-as évek elejétől egyre erősödött az a szemlélet, amely erőteljes kritikával illeti a zárt rendszert. Ennek hatására szinte minden európai államban közszolgálati reformfolyamatok indultak el a közigazgatás hatékonyságának, teljesítményének és színvonalának növelése érdekében. A reformok iránya a zárt rendszerek merevségének oldása és a közszolgálati jogviszonyok szabályozásának a versenyszféra munkaviszonyainak szabályozásához való közelítése. A zártrendszer merevségének oldására általánosan alkalmazott módszer, a korábban szigorúan értelmezett elbocsáthatatlanság elvének oldása és a felmentési okok szélesítése.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága éppen erre az általános tendenciára tekintettel ajánlást fogadott el a tagállamok számára a köztisztviselők jogállásáról Európában, amelyben összefoglalta a köztisztviselői jogállás szabályozásával szemben támasztandó azon követelményeket, amelyek európai közös értéknek tekinthetők. 16. pontjában ilyen követelményként fogalmazza meg, hogy a köztisztviselői jogviszony megszüntetésére csak törvényben meghatározott esetekben és okokból kerüljön sor. (*Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe*)

A magyar Ktv. eleve nem a felmenthetetlenség elvéből indult ki, széles körben biztosított lehetőséget a köztisztviselők felmentésére, és a felmentési okok, a felmentés feltételei az 1992 óta eltelt időben tovább bővültek.

2. A Kjt.-t az Alkotmány 2010. május 25-i módosításának 4. §-a által megállapított 40. § (3) bekezdése alapján alkotta meg az Országgyűlés. Az Alkotmánynak ez a rendelkezése arra ad felhatalmazást a törvényhozónak, hogy a minisztériumok, a kormány alá rendelt szervek alkalmazottainak jogállását, díjazását, felelősségre vonásuk módját külön törvényben szabályozza. A Kjt. hatálybalépésével a közigazgatási szervezeti rendszerben dolgozó tisztvi-

selők közszolgálati jogviszonyát két egymástól eltérő jogállást biztosító törvény szabályozza. A Kjt. hatálya alá a Kormány alá rendelt államigazgatási szervezetben (Miniszterelnökség, minisztériumok, kormányhivatalok, központi hivatalok, helyi, területi államigazgatási szervek, megyei, fővárosi kormányhivatalok, a rendőrség, vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtás és a katasztrófavédelem szervei) foglalkoztatott tisztviselők – a kormánytisztviselők közszolgálati jogviszonyai tartoznak. A Ktv. szabályozza az autonóm államigazgatási szervek (Gazdasági Versenyhivatal, Közbeszerzések Tanácsa, Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság), a helyi önkormányzatok, a Köztársasági Elnök Hivatala, az Országgyűlés Hivatala, az Alkotmánybíróság Hivatala, az Országgyűlési Biztosok Hivatala, az Állami Számvevőszék, a Magyar Tudományos Akadémia Titkársága, az Állambiztonsági Szolgálatok Történelmi Levéltára köztisztviselőinek közszolgálati jogviszonyát.

A Kjt. – bár a szabályozás logikája a zárt rendszerű közszolgálatokra jellemző szabályozást követi, széles körben rendeli alkalmazni a Ktv. szabályait – a kormánytisztviselői jogviszony megszüntetésére vonatkozó szabályaival alapvetően változtatta meg a kormánytisztviselők tekintetében a Ktv. által kialakított közszolgálati rendszert, megszüntette a közszolgálati jogviszonyok Ktv. által biztosított relatív stabilitását is. A Kjt. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a kormánytisztviselői jogviszonyokban a Ktv.-nek a jogviszony felmentéssel történő megszüntetésének szabályai nem alkalmazandók, s e szabályok helyett a 8. § (1) bekezdés b) pontjában úgy rendelkezik, hogy a kormánytisztviselői jogviszonyt a munkáltató felmentéssel indokolás nélkül megszüntetheti.

E jogi megoldás mellett a jogalkotó a törvény indoklásában a következőképpen érvelt:

„A fentiek alapján jelentős rendszertani következetlenség és aszimmetria jellemzi a hatályos Ktv.-t a központi államigazgatás vonatkozásában, amennyiben a köztisztviselő (Ktv. 16. §) bármikor, indoklás nélkül 2 hónap lemondási idővel megszüntetheti jogviszonyát, amely adott esetben egy állami feladat ellátását is veszélyeztetheti. Ezzel szemben az állam, mint munkáltató csak valós és okszerű indoklással alátámasztottan, meghatározott esetekben és olyan jogcímen (alkalmatlanság) szüntetheti meg a közszolgálati jogviszonyt, amely a mai bírói gyakorlat szerint lényegében alkalmazhatatlan.

Nincs alkotmányos, célszerűségi vagy etikai alapja annak, hogy a köztisztviselők a többi foglalkoztatotthoz képest – éppen az állammal szemben – kiemelt védelmet élvezzenek, és de facto felmenthetetlenné váljanak az állami feladatok végrehajtása során. Sőt, a jelenlegi fokozott védelem jelentős részben okolható azért, hogy a magyar közigazgatás hatékonysága alacsony és közmegejtélése rossz.

Az Alkotmánybíróság elvi érveléssel kimondta, hogy a jogviszony szabad felmondásának joga a munkáltatót és a munkavállalót egyaránt megilleti. A törvény – többek között –

ezt az alapelvet is érvényesíteni kívánja [ld.: 67/2009. (VI. 29.) AB hat.].

A fentiek alapján méltányos megoldás, hogy az államot – ebben az elismerten számára alkotmányosan erősebb helyzetében – megillessze az a jog, hogy legalább olyan feltételekkel szüntethesse meg a jogviszonyt, mint a kormánytisztviselő, azaz indokolás nélkül, 2 hónapos felmentési idővel.”

Az Alkotmánybíróságnak az indítványok alapján azt kellett vizsgálnia, hogy az Alkotmánynak az indítványozók által felhívott valamely rendelkezése alapján megállapítható-e a vitatott szabály alkotmányellenessége.

3. Az indítványok alapján az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy megállapítható-e a Kjt. 8. § (1) bekezdés *b*) pontjának alkotmányellenessége az Alkotmány 70/B. pontjában szabályozott munkához való jog sérelme alapján.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében szabályozott munkához való jogot „kettős rendeltetésű” alkotmányos jogként értelmezte, határozataiban megkülönböztette a munkához való jog szociális jogi és alanyi jogi oldalát. A munkához való jog, mint szociális jog, állami kötelezettséget alapoz meg, az állam kötelezettségét foglalja magában a jog érvényesüléséhez szükséges feltételrendszer megteremtésére (pl.: foglalkoztatáspolitikára, munkahelyteremtésre stb.). Az Alkotmánybíróság a munkához való alanyi jogot nem szűkítette le a munkaviszony keretében végzett munkára, értelmezésében a munkához való alanyi jog a munka, a foglalkozás és a vállalkozás szabad megválasztásának és gyakorlásának jogát jelenti. A munkához való jogot értelmező határozataiban az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a munkához való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. A korlátozások alkotmányosságának megítélésére differenciált mércét vezetett be, amely a munka szabad megválasztása, valamint a munka gyakorlásának feltételekhez kötése szerint különböztet [először: 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 120–121.].

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

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

Az alapjogoknak ez az objektív intézményvédelmi oldala magába foglalja azt is, hogy az alapjogok érvényesü-

lése érdekében az államnak az alapjogokat védelemben kell részesítenie saját intézményeivel, más személyekkel és szervezetekkel szemben is. [22/2004. (VI. 19.) AB határozat, ABH 2004, 367, 374–375.]

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

Ennek szellemében fogalmazza meg a foglalkoztatás megszűnése esetére a dolgozók védelemhez való jogát a 2009. évi VI. törvénnyel kihirdetett Módosított Európai Szociális Karta 24. cikke:

„Annak érdekében, hogy biztosítsák a dolgozók védelemhez való jogának hatékony gyakorlását a foglalkoztatás megszűnése esetén, a Felek vállalják, hogy elismerik:

a) a dolgozók jogát ahhoz, hogy munkaviszonyukat ne lehessen megszüntetni tényleges ok nélkül, amely összefügg képességükkel, magatartásukkal, vagy a vállalkozás, létesítmény vagy szolgálat működési szükségleteivel;

b) azon dolgozók jogát a kártérítésre vagy megfelelő segítségre, akiknek a munkaviszonyát tényleges ok nélkül szüntették meg.

Ennek érdekében a Felek biztosítják, hogy annak a dolgozónak, aki szerint munkaviszonyát tényleges ok nélkül szüntették meg, joga van pártatlan testülethez fellebbezni.”

Az Európai Szociális Karta tehát a munkához való jog részjogosítványaként szabályozza a munkavállaló hatékony védelemhez való jogát az indokolatlan elbocsátással szemben.

A Kartát kihirdető 2009. évi VI. törvény 1. § (2) bekezdéséből kitűnően a Magyar Köztársaság nem vállalt kötelezettséget a 24. cikk kötelező alkalmazására.

A hozzáfűzött magyarázat szerint a Szociális Karta e cikkéből merített az Európai Unió Alapjogi Chartája, a munkavállalóknak az indokolatlan elbocsátásokkal szembeni védelemhez való jogot megfogalmazó 30. cikkében.

E követelményeknek megfelelően nyújt védelmet a munkaviszony önkényes megszüntetésével szemben az Mt. 89. § (2)–(3) bekezdése is, amely kimondja a munkáltató indokolási kötelezettségét, előírja, hogy az indokolásból a felmondás okának világosan ki kell tűnnie, és vita esetén a felmondás indokának valóságát és okszerűségét a munkáltatónak kell bizonyítania. A felmondás indoka csak a munkavállaló képességeivel, a munkaviszonnyal kap-

csolatos magatartásával, illetve a munkáltató működésével összefüggő ok lehet.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában még nem vizsgálta kifejezetten azt a kérdést, hogy a munkavégzésre irányuló jogviszonyok munkáltató által történő egyoldalú megszüntetése esetén az indokolási kötelezettség tekinthető-e az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében szabályozott munkához való jog védelmét szolgáló, olyan garanciális szabálynak, amelynek szabályozása intézményvédelmi kötelezettségéből eredően az államot terheli.

Eddigi határozataiban az Alkotmánybíróság minden esetben az adott munkavégzésre irányuló jogviszony jogi természetéből, törvényi konstrukciójából indult ki, amikor a jogviszony munkáltató általi megszüntetésének feltételeit szabályozó törvényi rendelkezések alkotmányosságáról döntött.

E határozataiban eltérő alkotmányossági mércét alkalmazott az Mt. által szabályozott munkaviszonyok megszüntetésére vonatkozó és a közszolgálati jogviszonyok megszüntetését szabályozó rendelkezések megítélése során.

Az Mt. által szabályozott munkaviszonyok tekintetében, – amely munkaviszonyok szerződésen alapuló jogviszonyok –, a szerződési szabadságból vezette le a munkáltató szabad felmondási jogát. Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlatában önálló alkotmányos jogként értékeli a szerződéses szabadságot, amely nem alapjog, nem részül az alkotmányos alapjogokat megillető védelemben, de mint az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében szabályozott piacgazdaság lényegi eleme, az Alkotmány védelme alatt áll, s így az Alkotmánybíróság által ellenőrzött korlátai vannak [először: 13/1990. (VI. 18.) AB határozat, ABH 1990, 54, 55–56.; ld. még 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 159.; 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999, 90, 95.; legutóbb: 109/2009. (XI. 18.) AB határozat, ABH 2009, 941, 962.].

Az Mt. által szabályozott munkaviszonyok megszüntetése esetén a szerződési szabadságon alapuló szabad felmondás jogából kiindulva, annak korlátozhatósága szempontjából ítélte meg az Alkotmánybíróság azon törvényi szabályok alkotmányosságát, amelyek a munkáltatói felmondás esetén az indokolás mellőzését tették lehetővé. A munkáltatót megillető szabad felmondási jog korlátozásaként értelmezett indokolási kötelezettséget értékelte úgy, mint a munkavállalók többletvédelmét szolgáló kedvezménysszabályt, amelyre senkinek sincs Alkotmányon alapuló joga. Ezekben a határozataiban az Alkotmánybíróság olyan törvényi szabályoknak az alkotmányossága tárgyában foglalt állást, amelyek nem általános szabályként, hanem csak egyetlen ok miatt, az öregségi nyugdíjkorhatár betöltésére tekintettel tették lehetővé az indokolás nélküli munkáltatói felmondást. [44/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 574, 575.; 11/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 153, 158.; 983/B/1999. AB határozat, ABH 2007, 1224, 1228.] Ugyancsak az Mt. által szabályozott, szerződésen alapuló munkaviszonyokat – a munkaerő-kölcsönzés során létrejövő jogviszonyokat – szabályozó rendelkezések

alkotmányosságát vizsgálta az Alkotmánybíróság a Kjtj. indoklásában precedensként hivatkozott 67/2009. (VI. 29.) AB határozatában. A munkáltató szabad felmondási joga csak a szerződésen alapuló munkaviszonyok tekintetében értelmezhető, a Kjtj. által szabályozott közszolgálati jogviszonyokban nem. A közszolgálati jogviszonyokban a felmentési jog nem a szerződési szabadságon, hanem törvényen alapul, a munkáltatói felmentés esetében az indokolási kötelezettség nem tekinthető „kedvezménysszabály”-nak, ellenkezőleg: az a jogviszony jellegéből következő garanciális követelmény.

Ezért a közszolgálati jogviszonyok tekintetében a felmentés feltételeit szabályozó törvényi szabályok alkotmányosságának a megítélése során az Alkotmánybíróság következetesen eltérő mércét alkalmazott. Az Alkotmánybíróság már abban az első határozatában, amelyben az Mt. által szabályozott munkaviszonyokkal kapcsolatosan kifejtette a munkáltató szabad felmondási jogából fakadó követelményeket, rámutatott arra, hogy a közszolgálati jogviszonyokban a felmentési okok törvényi szabályozása alkotmányossági kérdés, olyan garanciális követelmény, amely összefügg a közszolgálati jogviszonyok sajátosságaival. (44/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 574, 575.) A 833/B/2003. AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) a Ktv.-ben szabályozott felmentési okokat bővítő törvényi szabályozás alkotmányellenességének az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdése alapján történt vizsgálata során a következőképpen foglalt állást:

„Míg az Mt. fő szabály szerint szabad és korlátozhatatlan felmondási jogkört biztosít a munkáltatónak, addig a közszférában az un. elbocsáthatatlanság elve érvényesül, vagyis felmentésre csak a törvényben meghatározott jogcímek alapján kerülhet sor. Ezeknek a felmentési okoknak a nevesítése olyan garanciális követelmény, amely összefügg a köztisztviselők (közalkalmazottak) foglalkoztatási viszonyának sajátos jellegével, vagyis azzal, hogy a versenyszféra szabályozásával szemben a közszférában zárt (karrier) típusú rendszert hozott létre a jogalkotó. A közszolgálat zárt rendszerének törvényi szabályozása során a jogalkotó nem tekinthet el a stabilitás elvének érvényesítésétől. Nyilvánvalóan ezzel ellentétes lenne az, ha valamely közszolgálati jogviszonyt minden törvényi korlátozás nélkül – a munkáltatói jogkör gyakorlójának szabad és korlátlan döntési jogkörében – lehetne megszüntetni.” Abban az ügyben – tekintettel arra, hogy az indítványozók által kifogásolt új felmentési ok a közszolgálat zárt rendszerét nem szüntette meg – nem állapította meg az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdése alapján a szabályozás alkotmányellenességét. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a jogviszony stabilitása csak az alapjog gyakorlásához kialakított törvényi feltételrendszerben értelmezhető. A köztisztviselői jogviszonyok relatíve, más foglalkoztatási jogviszonyokhoz mérve stabil jogviszonyok, de ez nem jelent abszolút stabilitást, mert a köztisztviselő – törvényben meghatározott feltételek esetén – a munkáltató egyoldalú döntésével felmenthető. (ABH 2004, 1775, 1779–1781.)

Ugyanezen érvek alapján hasonló döntést hozott az Alkotmánybíróság 68/2006. (XII. 6.) AB határozatában. (ABH 2006, 740, 757.)

Az Alkotmánybíróság gyakorlata tehát következetes volt a tekintetben, hogy a közzolgálati jogviszonyok zárt rendszerében a felmentési okok és ebből következően a felmentés indokolási kötelezettségének törvényi szabályozását olyan garanciális kérdésnek tekintette, amely alkotmányos jelentőséggel bír, amelynek szabályozása az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében szabályozott munkához való joggal összefüggésben az állam intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik.

Az Alkotmánybíróság ezt a gyakorlatát figyelembe véve arra a kérdésre kereste a választ, hogy a közzolgálati jogviszony sajátosságain túl, van-e alkotmányos alapja az Mt. hatálya alá tartozó munkavállalók és az állam szerveinek alkalmazásában álló tisztviselők munkaviszonyának megszüntetésére vonatkozó szabályozás alkotmányossági megítélésében az Alkotmánybíróság által alkalmazott különbségtételnek, annak, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányos jelentőséget tulajdonított a köztisztviselők fokozott felmentési védelmének.

4. A köztisztviselői, kormánytisztviselői jogviszonyok kettős arculatú jogviszonyok. Egyrészt mivel munkavégzésre irányuló jogviszonyok sok vonatkozásban a munkajogi jogviszonyok sajátosságaival rendelkeznek. Másrészt e jogviszonyok sajátosságait meghatározza az is, hogy e munkavégzés közhatalommal rendelkező állami szervezetben történik, és a tisztviselők közhivatalt viselnek, állami feladatokat látnak el, állami, közhatalmi döntéseket hoznak, készítének elő, ezért alapvetően közjogi jellegű jogviszonyok.

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

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

Az Alkotmánybíróság több határozatában 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.]

A közhivatal viseléséhez való jog védelme elsősorban arra terjed ki, hogy az állam a közhivatal betöltését nem kötheti olyan feltételhez, amely magyar állampolgárokat alkotmányos indok nélkül kizár a közhivatal elnyerésének lehetőségéből, valamely állampolgár, vagy az állampolgá-

rok egy csoportja számára lehetetlenné teszi közhivatal betöltését. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a közhivatal viseléshez való jog alapján senkinek nincs Alkotmányból folyó alanyi joga meghatározott közhivatal, illetőleg közhivatalok betöltéséhez (962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 627, 629.). A közhivatal viseléséhez való jog az alkotmányos védelem körébe vonja a meglévő kormánytisztviselői jogviszonyokat is azzal, hogy nem csupán a közhivatal elnyerését, hanem a közhivatal viselését részesíti védelemben. A közhivatal viseléséhez való jogból folyó alkotmányos védelem, nem jelenti a közhivatal viselőjének felmenthetetlenségét. Ilyen felmentési okok magából az Alkotmány 70. § (6) bekezdésében foglalt rendelkezésből is levezethetők. A közhivatal viseléshez való jog nem nyújt védelmet a közzolgálati jogviszonynak a közhivatallal összefüggő okból (pl.: a közhivatal megszüntetése, tartalmának átalakulása, a közigazgatási szerv megszüntetése, átszervezése következtében stb.), valamint a közhivatalt betöltő tisztviselő személyében rejlő okok (pl.: a tisztviselő rátermettségének, képzettségének, szakmai tudásának hiánya, a feladat ellátására való alkalmatlansága) miatt történő megszüntetésével szemben. Az Alkotmány keretei között a törvényhozó széles körű szabadsággal rendelkezik a felmentési okok szabályozásában, ez a döntési szabadsága azonban – amint arra az Alkotmánybíróság az Abh.-ban rámutatott – nem terjed odáig, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlójának szabad és korlátlan döntési jogkört adjon a közhivatalt betöltő tisztviselő felmentésére. A munkáltatói jogkör gyakorlója számára a Kjt. 8. § (1) bekezdésében biztosított minden törvényi korlátozás nélküli szabad döntési jogkör az Alkotmánybíróság álláspontja szerint alkotmányellenes módon korlátozza az Alkotmány 70. § (6) bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való jogot. Az alapjogok korlátozása szükségességének és arányosságának megítélésére az alkotmánybírói gyakorlatban kialakított teszt szerint az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el, és az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban áll 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.]

A Kjt. 8. § (1) bekezdésében szabályozott indokolás nélküli munkáltatói felmentés lehetősége a közhivatalviselés törvényes indok nélküli megszüntetését teszi lehetővé. Az Alkotmánybíróság nem vitatja, hogy az államszervezet hatékony működése indokolhatja a közigazgatásban dolgozó tisztviselők felmentési lehetőségének könnyítését a korábbi szabályozáshoz képest, ennek azonban nem lehet módja a munkáltatói jogok gyakorlójának korlátlan döntésre való felhatalmazása. A Kjt. vitatott rendelkezé-

sében alkalmazott törvényi megoldás aránytalanul korlátozza az Alkotmány 70. § (6) bekezdésében szabályozott alkotmányos alapjogot. Erre nem szolgálhat alapul a törvény indokolásában megfogalmazott azon érv, mely szerint a Ktv. oly módon szabályozta a felmentési okokat, amelyek a kialakult bírói gyakorlat mellett gyakorlatilag alkalmazhatatlanok voltak. A törvényhozó felelősségi körébe tartozik olyan törvényi szabályok megalkotása, amelyek összhangot teremtenek az alkotmányos alapjogok védelmére és az állami célok között, amelyek a kormánytisztviselők alkotmányos jogainak védelmét és a kormányzati célok megvalósítását, valamint a törvény céljainak megfelelő bírói jogalkalmazási gyakorlat kialakulását egyaránt szolgálják.

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

5. A Ktjt. 8. § (1) bekezdésébe foglalt munkáltatói felmentésre vonatkozó szabályozás alkotmányellenessége következik az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből is.

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

A közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét e határozatok elsősorban a közhatalom birtokában hozott közigazgatási aktusok joghoz kötöttségének követelményeként fogalmazták meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogállamiság nemcsak a közigazgatás hatósági aktusaival szemben támasztja a joghoz kötöttség követelményét, hanem a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktusára, amelyben a közigazgatás a címzetek alapjogait érintő döntést hoz. A kormánytisztviselő felmentéséről a munkáltatói jogok gyakorlója a munkáltató közigazgatási szerv nevében hoz olyan döntést, amely – a fentiek alapján – a kormánytisztviselő alkotmányos jogait érinti. E döntéssel szemben a közigazgatás törvény alá rendeltségéből fakadó követelmény az, hogy törvény határozza meg a munkáltatói döntés anyagi jogi kereteit. A kormánytisztviselő munkáltató általi felmentésének a Ktjt. 8. § (1) bekezdésében megállapított szabályai nem felelnek meg a közigazgatás jogállamiságból fakadó törvény alá rendeltsége követelményének sem.

A közigazgatás törvény alá rendeltségének Alkotmányból fakadó követelménye követelményeket támaszt a közigazgatási feladatokat ellátó tisztviselők jogállásának szabályozásával szemben is. A közigazgatási döntések törvé-

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

A kormánytisztviselő felmentése esetén a felmentési okok és a munkáltatói indokolási kötelezettség törvényi szabályozásának hiánya a közigazgatási döntések pártpolitikai semlegességét, befolyástól való függetlenségét, pártatlanságát és ezzel együtt törvényességét is veszélyezteti.

A közigazgatási szervezetben dolgozó tisztviselők szigorúan hierarchizált szervezetben látják el feladataikat. Feletteseik utasításának engedelmisségi kötelezettséggel tartoznak. A Ktv.-nek a kormánytisztviselőkre is alkalmazandó 38. §-a a törvényesség biztosítása érdekében lehetőséget ad arra, hogy a köztisztviselő megtagadja a jogsértő utasításnak való engedelmisséget, és szabályozza azt is, hogy a jogsértő utasításnak való engedelmisség megtagadása esetén miként mentesülhet a felelősség alól. Azonban abban az esetben, ha a kormánytisztviselő nem élvez felmentési védelmet, a munkáltatói jogkör gyakorlója bármikor, indokolás nélkül megszüntetheti közszolgálati jogviszonyát, e szabályok is elvesztik garanciális jelentőségüket, mert nem elvárható, hogy nyíltan kiálljon szakmai és jogi álláspontja mellett, ha azzal munkáját veszélyezteti.

6. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – a törvényi garanciák hiánya miatt – a határozatlan idejű kormánytisztviselői jogviszony indokolás nélküli felmentéssel való megszüntetése esetén a munkáltató esetleges önkényes döntésével szemben nem nyújt hatékony jogvédelmet az sem, hogy a tisztviselő a munkáltatói döntést bíróság előtt támadhatja meg. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy valamely perben a jogait vagy kötelezettségeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből vezette le az Alkotmánybíróság a hatékony bírói jogvédelem követelményét, nevezetesen azt, hogy a jogi szabályozásnak olyan jogi környezetet kell biztosítani, hogy a perbe vitt jogok a bíróság által érdemben elbírálhatók legyenek. Ezt a követelményt a közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálatával összefüggésben fogalmazta meg az Alkotmánybíróság 39/1997. (VII. 1.) AB határozatának rendelkező részében:

„2. A közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely

alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.”

E határozatában az Alkotmánybíróság nyomatékkal mutatott rá arra, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt eljárási garanciák teljesedéséhez önmagában a bírói út megléte nem elegendő, az Alkotmány által megkövetelt hatékony bírói jogvédelem attól függ, hogy a bíróság mit vizsgálhat felül. A határozat indokolásában rámutatott arra, hogy „[a]zok a jogszabályok, amelyek kizárják vagy korlátozzák azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálva a fentiek szerint érdemben elbírálja a jogvitát, ellentétesek az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével. Ebből az okból nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi elbírálásáról nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem.” (ABH 1997, 263, 272.) Az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből fakadó ezen követelmények irányadók a Kjt. vitatott szabálya alapján keletkező közszolgálati jogvitákra nézve is. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében szabályozott általános bírói jogvédelmi garanciákat az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikk (1) bekezdése is megköveteli. Az Emberi Jogok Európai Bírósága, amely az utóbbi időkben folytatott gyakorlatában fokozatosan kiterjesztette a 6. cikk (1) bekezdésének alkalmazhatóságát a köztisztviselők közszolgálati jogvitáira is [*Frydlander v. Franciaország* no. 30979/96 2000. június 27.; *Vilho Eskelinen és társai v. Finnország* no. 63235/00 2007. április 19.; *Iordan Iordanov és társai v. Bulgária* no. 23530/02 2009. július 2.] a bírósághoz fordulás jogának elemét képező *fair* eljárásból eredő követelménynek tekintti a hatékony bírói felülvizsgálat követelményét. Nem tekint hatékonyknak a bírói jogvédelmet akkor, ha eljárási vagy anyagi jogi akadály van annak, hogy a bíróság önálló, érdemi vizsgálatot végezzen, a felek jogairól érdemben döntsön. [*Delcourt v. Belgium* 1970. január 17. Series A no. 11.; *Barbera, Messegué és Jabardo v. Spanyolország* 1988. december 6. Series A. no 285-C]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényhozó azzal, hogy nem szabályozta a munkáltatói felmentés törvényi feltételeit, és lehetőséget adott a döntés indokolásának mellőzésére, aránytalanul korlátozta a kormánytisztviselőt az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján megillető bírói jogvédelemhez való jogot.

Az indokolási kötelezettség hiánya miatt és a felmentés jogszerűségének elbírálásához szempontot adó szabályok hiányában, jelentősen leszűkült azoknak az eseteknek a köre (a felmentő határozat semmissége, a felmentési tilalomba ütközés, egyenlő bánásmód megsértése, rendeltetésellenes joggyakorlás), amikor a kormánytisztviselő a siker reményében fordulhat a bírósághoz, a bíróság a felmentés jogszerűségét érdemben el tudja bírálni. A Kjt. szabályozása alapján a munkáltatói felmentés kapcsán ke-

letkező közszolgálati jogvitákban a felmentés jogszerűségét a kormánytisztviselőnek kell bizonyítania. Ez alól kivételt jelent az az eset, amikor a jogvita az egyenlő bánásmód követelményének megsértésén alapul, ezekben az eljárásokban az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 19. §-a alapján a sérelmet szenvedett félnek csak valószínűsíteni kell a jogsérelmet, a munkáltató köteles bizonyítani azt, hogy az egyenlő bánásmód követelményének eleget tett. Lehetősége van a köztisztviselőnek arra is, hogy az Mt. 4. §-ába ütköző rendeltetésellenes joggyakorlás miatt forduljon a bírósághoz. A Legfelsőbb Bíróság MK 95. munkaügyi kollégiumi állásfoglalásában értelmezte munkáltatói felmondás esetén a rendeltetésellenes joggyakorlást. „Az Mt. 4. §-a egyebek között kimondja, hogy a törvényben megállapított jogokat és kötelezettségeket rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni és teljesíteni. Ez a rendelkezés azt jelenti, hogy a Munka Törvénykönyvében alapuló jogot nem lehet olyan célból gyakorolni, amely ellentétbe kerül a jog által szolgálni hivatott céllal. Mindez a munkáltatói felmondási jog gyakorlására is irányadó. Ehhez képest az egyébként fennálló munkáltatói felmondási jog gyakorlása is jogellenessé válik abban az esetben, ha bizonyítottan rendeltetésével össze nem férő célból, esetleg ártási szándékkal, bosszúból, zaklatásszerűen gyakorolták, illetve ilyen eredményre vezet.”

A felmentés feltételeit szabályozó jogszabályi rendelkezések, azaz a munkáltatót megillető felmentési jog rendeltetése törvényi meghatározásának hiányában gyakorlatilag nem, vagy csak nehezen bizonyítható, hogy a munkáltató jogellenesen döntött, felmentési joga gyakorlása során ellentétbe került a jog rendeltetésével, a jog által szolgálni hivatott céllal. Az érdemi bírói jogvédelem lehetőségének ez a korlátozása nem nyújt valódi, hatékony jogvédelmet a munkáltató visszaélésszerű, önkényes döntésével szemben.

A kormánytisztviselők indokolatlan felmentés elleni jogvédelmének a Kjt. által teremtett hiánya miatt sérelmet szenved az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz való jog is. Az Alkotmány e rendelkezése alapján minden embernek veleszületett joga van az emberi méltósághoz, amelytől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. Az emberi méltósághoz való jog a legabsztraktabb alapjog, amely az emberi személyiség egészét, az ember jogi státusát védelmezi. E jog alapvető tartalma, hogy minden embert emberhez méltó bánásmód illet meg, az egyén jogosult arra, hogy a minden embernek kijáró tisztelettel, az emberi személyiség értékét szem előtt tartva bánjanak vele.

Az emberi méltóságot az állam köteles tiszteletben tartani és védelmezni.

Az Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában kifejtette: „Az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy

tárggyá. A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs érinthetetlen lényegük.” [ABH 1991, 297, 308.]

A Kjt. 8. § (1) bekezdése, – amint az a törvény indoklásából megállapítható – a kormányzati törekvések egyszerűbb megvalósítása érdekében jogi korlátok nélkül lehetőséget ad a kormánytisztviselői jogviszony munkáltató által történő megszüntetésére. Ez a jogi megoldás – amint arra az Alkotmánybíróság a fentiekben rámutatott – magában hordozza a közszolgálati jogviszony önkényes, a munkáltató szubjektív megítélésén alapuló megszüntetésének lehetőségét, amelynek következtében előre kiszámíthatatlan módon kerülhet veszélybe a kormánytisztviselőnek és családjának létfenntartása is. Mindez feltétlen alárendeltséget, kiszolgáltatott helyzetet teremt a kormánytisztviselő számára. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kormánytisztviselőnek ez a kiszolgáltatott helyzete, az állami feladatmegoldás „eszközeként” való kezelése ellentétes az emberi méltósággal.

A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kjt. 8. § (1) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenes, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvét, a 70/B. § (1) bekezdésében szabályozott munkához való jogot, a 70. § (6) bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való jogot, az 57. § (1) bekezdésében szabályozott bírósághoz fordulás jogát, és az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz való jogot, ezért azt megsemmisítette.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a Kjt. 8. § (1) bekezdés *b*) pontjának alkotmányellenességét az Alkotmány fenti rendelkezéseinek sérelme miatt megállapította, állandó gyakorlatának megfelelően az indítványozók által felhozott további alkotmányossági kérdéseket nem vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság e határozatában a Kjt. 8. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján a kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentésének alkotmányellenességét állapította meg, a kormánytisztviselő indokolás nélküli lemondásának alkotmányosságát nem vizsgálta. Mivel az „indokolás nélkül megszüntetheti” szövegrész egyaránt vonatkozik a kormánytisztviselő lemondására és munkáltató által történő felmentésére is, a Kjt. 8. § (1) bekezdésének megfogalmazása nem teszi lehetővé kizárólag az alkotmányellenesnek ítélt rendelkezés megsemmisítését, ezért az Alkotmánybíróság az egész 8. § (1) bekezdést megsemmisítette [ld.: 23/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 261, 269.].

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

pontjának meghatározása során figyelemmel volt arra, hogy mivel a Kjt. 10. § (1) bekezdése alapján a kormánytisztviselői jogviszonyokban a Ktv.-nek a köztisztviselő lemondására és felmentésére vonatkozó 16–17. §-ai nem alkalmazandók, a Kjt. 8. § (1) bekezdésének megsemmisítése következtében a kormánytisztviselői jogviszony lemondással és felmentéssel való megszüntetése szabályozatlanul marad. Időt kívánt biztosítani a jogalkotónak az Alkotmánynak megfelelő szabályok megalkotására, ezért a Kjt. 8. § (1) bekezdését a jövőre nézve, úgy semmisítette meg, hogy az 2011. május 31-én veszti hatályát.

7. Több indítványozó vitatja a Kjt. 61. § (1) bekezdésének, valamint 62. § (1)–(4) bekezdésének alkotmányosságát. A 61. § (1) bekezdése alapján a munkáltató a Kjt. hatálya alá tartozó szerveknél létesített határozatlan idejű munkaviszonyt indokolás nélkül szüntetheti meg rendes felmondással. A Kjt. 62. §-ába foglalt rendelkezések a Kjt. hatálya alá tartozó munkaviszonyok jogellenes felmondásának jogkövetkezményeit szabályozzák. Az indítványozók a 62. § (1)–(4) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezik, azonban a szabályozás alkotmányellenességét alátámasztó érvelésük csak a 62. § (1) bekezdésének alkotmányosságát vitatja. Az indítványozók e szabályozással összefüggésben azt kifogásolják, hogy az érintettek – ha a munkáltató jogellenesen szüntette meg a munkaviszonyt – csak a törvényben meghatározott jogsértések megállapítása esetén, szűk körben kérhetik a bíróságtól eredeti munkakörben való továbbfoglalkoztatásukat. Az e rendelkezésekkel érintett munkavállalók munkaviszonyára a Kjt. 60. §-a alapján az Mt. rendelkezései alkalmazandók. Az indítványozók álláspontja szerint e szabályok az Mt. szabályaitól eltérő, a Kjt. hatálya alá tartozó szervekkel munkaviszonyban álló munkavállalókra más munkavállalókhoz képest hátrányosabb rendelkezéseket tartalmaznak, s ez – mivel az eltérő szabályozás azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyokat érint – ellentétes az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség követelményével.

Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt rendelkezést a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alkotmány e rendelkezése az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetést tiltja, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Kimondta, hogy az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki, abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem alapvető alkotmányos jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánynak ez az általános jogegyenlőségi követelménye arra vonatkozik, hogy az állam, mint közhatalom, a jogok és kötelezettségek elosztása során köteles egyenlők-

ként – egyenlő méltóságú személyként – kezelni a jogalanyokat, a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel, elfogulatlansággal és méltányossággal kell értékelnie [először: 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.].

A Kjt. 60. §-a kimondja, hogy a Kjt. hatálya alá tartozó munkáltatóknál foglalkoztatott munkavállalók munkaviszonyára az Mt. III. Rész XII. fejezetét a Kjt. 61–63. §-ában foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

Az Mt. III. rész XII. fejezete a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalókra vonatkozó eltérő rendelkezéseket tartalmazza, azaz a közigazgatási szerveknél alkalmazott munkavállalók esetén maga az Mt. határozza meg a munkaviszonyra irányadó, az Mt. általános szabályaitól eltérő rendelkezéseket. Az e fejezetben szabályozott eltérő rendelkezés hiányában a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalókra az Mt. általános szabályai alkalmazandók.

A határozatlan időre szóló munkaviszony rendes felmondással való megszüntetésére vonatkozó előírásokat az Mt. 89. §-a szabályozza. Az Mt. 89. §-a a határozatlan időre szóló munkaviszony munkáltató által történő rendes felmondásával kapcsolatosan úgy rendelkezik, hogy a munkáltató köteles felmondását megindokolni. Az indokolásból a felmondás okának világosan ki kell tűnnie. Vita esetén a felmondás indokának valóságát és okszerűségét a munkáltatónak kell bizonyítania. Az Mt. meghatározza azt is, hogy milyen indokok fogadhatók el a felmondás jogszerű indokaként. Kimondja, hogy felmondás indoka csak a munkavállaló képességeivel, a munkaviszonnyal kapcsolatos magatartásával, illetve a munkáltató működésével összefüggő ok lehet. A munkáltató személyében bekövetkező jogutódlás önmagában nem szolgálhat a határozatlan idejű munkaviszony rendes felmondással történő megszüntetésének indokául. A munkavállaló munkavégzésére vagy magatartására hivatkozással történő munkáltatói felmondás előtt lehetőséget kell adni a vele szemben felhozott kifogások elleni védekezésre, kivéve, ha az eset összes körülményeiből következően ez a munkáltatótól nem várható el.

A Kjt. 61. § (1) bekezdése a Kjt. hatálya alá tartozó munkáltatóval munkaviszonyban álló munkáltatók esetén azzal, hogy lehetővé teszi a munkaviszony indokolás nélküli megszüntetését, e munkavállalók tekintetében megszüntette a rendes felmondás esetére az Mt. által biztosított munkajogi védelmet.

A munkaviszony munkáltató által történt megszüntetése esetén az eredeti munkakörben való továbbfoglalkoztatás elrendeléséről az Mt. 100. §-a rendelkezik.

E szabályok szerint, ha a bíróság megállapítja, hogy a munkáltató a munkavállaló munkaviszonyát jogellenesen szüntette meg, a munkavállalót – kérelmére – eredeti munkakörében kell továbbfoglalkoztatni. A munkáltató kérelmére a bíróság mellőzi a munkavállaló eredeti munkakörbe történő visszahelyezését, feltéve, ha a munkavállaló továbbfoglalkoztatása a munkáltatótól nem várható el. Nincs

mód a visszahelyezés mellőzésére, ha a munkáltató intézkedése a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe, az egyenlő bánásmód követelményébe, illetve felmondási védelemben ütközik, vagy a munkáltató a választott szakszervezeti tisztségviselőre előírt munkajogi védelemben részesülő munkavállaló munkaviszonyát az Mt. 28. § (1) bekezdésébe, illetve a 96. §-ba ütköző módon szüntette meg. Az Mt. e rendelkezései szerint az az általános szabály, hogy a munkavállalót a munkaviszony jogellenes megszüntetése esetén kérelmére eredeti munkakörébe vissza kell helyezni. Ezt a bíróság csak akkor mellőzheti, ha a munkáltató bizonyítja, hogy a munkavállaló továbbfoglalkoztatása tőle nem várható el.

A Kjt. 62. § (1) bekezdése alapján a Kjt. hatálya alá tartozó munkáltatóknál munkaviszonyban foglalkoztatott munkaviszonyának jogellenes megszüntetése esetén az általános szabály szerint az eredeti munkakörbe való visszahelyezésre nincs mód. Továbbfoglalkoztatását a munkavállaló csak akkor kérheti, ha

„a) a megszüntetés a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe [Mt. 4. §] ütközik, vagy a munkáltató megszegi a felmondási korlátozásokra vonatkozó rendelkezéseket [Mt. 89. § (7)–(8) bekezdés, 90. § (1)–(4) és (6) bekezdés, 91. §], vagy

b) a munkáltató a választott szakszervezeti tisztségviselő, az üzemi tanács tagjának (elnökének), illetve a munkavédelmi képviselőnek (munkavédelmi bizottság tagjainak) munkaviszonyát az Mt. 28. §-ba, a 62/A. §-ba vagy a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 76. §-ának (3) bekezdésébe ütköző módon szüntette meg.”

Megállapítható tehát, hogy a Kjt. 62. § (1) bekezdése az Mt. szabályainál hátrányosabban állapítja meg a hatálya alá tartozó munkáltatók által foglalkoztatott munkavállalók munkaviszonyának jogellenes megszüntetése esetén az eredeti munkakörbe való visszahelyezés szabályait.

A vitatott szabályok az Mt. hatálya alatt álló munkavállalók – azaz ugyanazon szabályozási körbe tartozó jogalanyok – között tesznek a kormánynak alárendelt államigazgatási szervekkel munkaviszonyban álló munkavállalók hátrányára különbséget a munkajogi védelem szempontjából. A törvényhozó az Mt. hatálya alá tartozó más munkavállalókkal való összehasonlításban a jogok és kötelezettségek elosztásában nem mért egyenlő mércével, a Kjt. hatálya alá tartozó szervezetben dolgozó munkavállalókat nem kezelte más munkavállalókkal egyenlő méltóságú személyként. E hátrányos megkülönböztetés tekintetében önmagában az, hogy e munkavállalók a kormánynak alárendelt államigazgatási rendszerbe tartozó szervekkel állnak munkaviszonyban, nem tekinthető alkotmányosan elfogadható indoknak.

E szabályok alkotmányellenes megkülönböztetést rejtenek magukban a munkáltatók jogai tekintetében is, mert csak a munkáltatók egy csoportjára nézve állapít meg – az állami munkáltatók számára alkotmányos indok nélkül privilegizált helyzetet biztosítva – eltérő jogokat.

Ezért az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Kjt. 61. § (1) bekezdése és 62. § (1) bekezdése alkotmányelle-

nes, sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében szabályozott jogegyenlőség követelményét, a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik. Ezért e szabályokat megsemmisítette.

V.

1. Négy indítványozó kérte a Kjt. 23. § (3) bekezdés *a*) pontja, valamint a Ktv. 49/E. §-a alkalmazhatóságát kizáró 24. § (1) bekezdés alkotmányossági vizsgálatát is. E szabályok tekintetében az indítványozó által felvetett alkotmányossági problémát az okozza, hogy a Ktv. 49/E. §-a alapján a jubileumi jutalomra jogosító szolgálati idő számításánál az 1992. július 1-je előtt valamennyi munkaviszonyban töltött időt figyelembe kell venni. Addig a Kjt. 23. § (3) bekezdése csak a szorosán vett állami szervezetben, a Ktv. és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) hatálya alá tartozó munkáltatónál, bíróságnál, ügyészségnél munkaviszonyban töltött időt minősíti jubileumi jutalomra jogosító időnek. Az indítványozók álláspontja szerint sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezetett jogbiztonság követelményét, szerzett jogokat sért a Kjt. 23. § (3) bekezdése, amely – a közszolgálati jogviszony jellegének megváltoztatásával, egyik napról a másikra – átmeneti rendelkezések nélkül megváltoztatta a jubileumi jutalomra való jogosultság feltételeit, és nem volt tekintettel azokra, akiknek jogszerzése már folyamatban volt. Az egyik indítványozó álláspontja szerint a jubileumi jutalomra vonatkozó szabályok megváltoztatása sérti az Alkotmány 70/B. §-ának (2) bekezdését is.

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

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

szempont nem jelenti a jogszabályok megváltoztathatatlanságát.” (731/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 801, 805-806.)

Az Alkotmánybíróság számos határozatában vizsgálta a Ktv.-ben szabályozott jubileumi jutalom feltételeit módosító jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát. A 632/B/2002. AB határozatában a jubileumi jutalomra vonatkozó szabályozás történeti elemzése alapján rámutatott: „A jubileumi jutalomra vonatkozó szabályozás e módosításait végig kísérve megállapítható az a jogalkotói törekvés, hogy a jubileumi jutalomra való jogosultság feltételeit megállapító szabályozás alapvetően a jubileumi jutalom funkciójának megfelelően rögzítse a jubileumi jutalomra jogosító jogszerző idő számításának előírásait. A jubileumi jutalom a köztisztviselő által az állam, a köz szolgálatában eltöltött hosszú idő elismerésére szolgál. Ezért határozza meg a Ktv. 49/E. §-a szűkebben a jubileumi jutalom megállapításánál figyelembeveendő időt, mint a Ktv. 72. § (1)–(2) bekezdése a köztisztviselő besorolásánál irányadó jogviszonyokban töltött időket.” E határozatában nem minősítette alkotmányellenesnek azt, hogy Ktv. 49/E. §-a a szövetkezeti tagsági viszonyban töltött időt nem ismerte el jubileumi jutalomra jogosító időnek. (ABH 2004, 1620, 1625.)

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint önmagában – tekintettel a jubileumi jutalom rendeltetésére – nem tekinthető alkotmányellenesnek az, hogy a Kjt. a kormánytisztviselői jogviszonyban nem minden, 1992 előtt munkaviszonyban töltött időt, hanem csak a szűkebb értelemben vett közszférában, az államapparátusban (a Ktv. hatálya alá tartozó szerveknél, a bíróságoknál, ügyészségeknél) és a Kjt. hatálya alá tartozó szerveknél munkaviszonyban eltöltött időt minősíti jubileumi jutalomra jogosító időnek.

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

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kjtj. jubileumi jutalomra vonatkozó szabályainak alkotmányellenessége az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt is, amely a Kjtj. 23. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésébe foglalt azon szabály megsértésére hivatkozással kezdeményezte, mely szerint egyenlő munkáért mindenkinek egyenlő bérhez van joga. A jubileumi jutalom a köztisztviselőnek, kormánytisztviselőnek a jogállásukat szabályozó törvények alapján, alanyi jogon járó, a köz szolgálatában eltöltött hosszú szolgálati idő elismerésére szolgáló juttatás, – bár mértéke igazodik az illetményhez – nem minősül a munkavégzés fejében járó bérnek, illetménynek. Ezért az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésével alkotmányjogilag értékelhető összefüggése nem állapítható meg. [Hasonlóan foglalt állást a végkielégítéshez való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság 1303/B/1996. AB határozatában (ABH 1997, 693, 694.).]

2. Az indítványozó a 23. § (3) bekezdésével és a 24. § (1) bekezdésének „49/E. §” szövegrészeivel összefüggésben kifejti: az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség követelményébe ütközik az, hogy a köztisztviselői jogviszonyban állók esetén a Ktv. 49/E. §-a alapján változatlan feltételek mellett jár a jubileumi jutalom, akiknek jogviszonya a Kjtj. 76. § (1) bekezdése alapján kormánytisztviselői jogviszonnyá alakult át, mások, a Ktv. szabályaihoz képest korlátozottabb feltételek mellett juthatnak hozzá ehhez a juttatáshoz. Az indítványozók többsége hasonló érveléssel kéri a Kjtj. 9. § (1) bekezdés második mondata alkotmányellenességének a megállapítását, mely szerint a felmentési idő két hónap. Szerintük a felmentési időnek a közszolgálatban eltöltött időtől független, a Ktv. szabályaitól eltérő szabályozása az Alkotmány 70/A. §-ába ütközik. Ugyanezen az alapon vitatják a Kjtj.-nek a Ktv. egyes rendelkezéseinek alkalmazását kizáró 10. § (1) bekezdését is. Az Alkotmánybíróság fentiekben ismertetett állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. §-a alapján valamely jogszabályi rendelkezés alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az összehasonlítható jogosultak, vagy kötelezettek, azaz azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyok között tesz alkotmányos indok nélkül megkülönböztetést. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában nem tekintette azonos szabályozási körbe tartozónak a különböző foglalkoztatási viszonyokat szabályozó jogállási törvények hatálya alá tartozó jogalanyokat. Határozataiban kimondta, hogy önmagában az, hogy a különböző foglalkoztatási jogviszonyokat szabályozó törvények egyes munkajogi intézményeket eltérően szabályoznak, nem jelent alkotmányellenes diszkriminációt [pl.: 44/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 574, 575.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 65.; 198/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 668, 669.; 170/B/2004. AB határozat, ABH 2008, 2067, 2068–2071.].

A Kjtj. hatálybalépését követően a köztisztviselők és a kormánytisztviselők nem tekinthetők azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyoknak, így a közszolgálati jogviszonyuk eltérő szabályozása miatt az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség sérelme nem állapítható meg.

3. A Kjtj. 9. § (1) bekezdés első mondatába foglalt felmentési időre vonatkozó rendelkezést és a Ktv. egyes szabályainak alkalmazását kizáró 10. § (1) bekezdését támadják az indítványozók a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközésük miatt is. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében elismert jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek. A jogbiztonság ezen alapvető követelményével ellentétes jogalkotás az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének a sérelmét eredményezi. [34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 172.; 31/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 675, 679.] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában visszaható hatályúnak minősül a szabályozás, ha a jogszabály hatálybaléptetése „(...) nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – az erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell”. [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324.]

A Kjtj. ezen vitatott szabályai a jövőre nézve rendelkeznek, a hatálybalépésüket megelőző időre kötelezettséget, jogsértésért való felelősséget, szankciót nem állapítanak meg.

A Kjtj. hatálybalépésekor a hatálya alá tartozó szervezetekben dolgozó köztisztviselők jogállása megváltozott, s ezzel megváltozott a kinevezésükkel létrejött jogviszony tartalma is.

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

Az indítványozók álláspontja szerint a Kjtj. 9. § (1) bekezdésében a felmentési idő tartamának csökkentése és szolgálati időtől független, egységes megállapítása szerzett jogokat sért.

A felmentési időre való jogosultság a közszolgálati jogviszony megszűnésekor nyílik meg, akkor válik joggá. A szerzett jogok védelmének fentiekben kifejtett értelme-

zése alapján a felmentési idő tartamának a jövőbeni jogszabályok tekintetében történő módosítása nem jár a szerzett jogok sérelmével.

Mindezeket figyelembe véve a Kjt. 9. § (1) bekezdés első mondatának, valamint 10. § (1) bekezdésének alkotmányellenessége – az indítványozók által kifejtett érvek alapján – sem az Alkotmány 70/A. §-a, sem a 2. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg.

4. A szerzett jogok védelmére és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára hivatkozással kérik az indítványozók a Kjt. 76. § (1) bekezdésének, valamint a 76. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását is. Álláspontjuk szerint a jogállás átalakítására csak az érintettekkel való megegyezés alapján kerülhetett volna sor. Egyik indítványozó szerint sérti az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz való jogot az, hogy erről a tényről az érintetteket csak tájékoztatni kell.

A Kjt. e szabályai szerint a Kjt. hatálybalépésével – a törvény erejénél fogva – a hatálya alá tartozó szervekben foglalkoztatott köztisztviselők jogviszonya kormánytisztviselői jogviszonnyá, szakmai vezetők, főosztályvezetők, osztályvezetők jogviszonya a Kjt.-ben szabályozott vezetői jogviszonnyá alakult át. A Kjt. e rendelkezései tartalmukat tekintve nem konkrét jogosultságok és kötelezettségek módosításáról, hanem az államigazgatási szervezetben foglalkoztatottak jogállásának megváltozásáról rendelkeznek. A közszolgálatban foglalkoztatottak jogállását törvény határozza meg, törvényi rendelkezésen alapul annak megváltozása is.

A státus átalakulását kimondó szabályok a jövőre nézve változtatják meg az érintettek jogviszonyait, a törvény hatálybalépését megelőző időre nézve jogi hatással nem bírnak, s mivel önmagukban jogokat, kötelezettségeket nem állapítanak meg, szerzett jogokat sem érintenek.

Erre tekintettel a Kjt. 76. § (1) és (3) bekezdésének alkotmányellenessége az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg.

Egyes indítványozók álláspontja szerint a vitatott rendelkezések – mivel a jogviszonyok átalakítására a törvény erejénél fogva, az érintettek hozzájárulása nélkül került sor – sértik az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz való jogot.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az emberi méltósághoz való jogot az „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásának tekinti, amelynek egyik eleme az egyén cselekvési, önrendelkezési szabadsága [először: 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 41, 44.]. Az önrendelkezési jogból vezette le a fél perbeli részvételével kapcsolatos rendelkezési jogait [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 67.; 1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29, 35–37.], illetőleg a pernyertességből folyó rendelkezési jogát is [4/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 71, 75–77.]. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az önrendelkezési jog magába foglalja az egyén munkajogi státusának megváltozásával kapcsolatos rendelkezési jogát is, nevezetesen azt, hogy hozzájárulása nélkül abban jelentős változás ne következhesen be. Azonban, amint arra az Alkotmánybíróság a fentiekben rámutatott, a köztisztviselői jogviszonyokban – tekintettel arra, hogy e jogviszonyok tartalmát törvény határozza meg – a köztisztviselőnek ez a rendelkezési joga törvény által korlátozott, a jogviszony keletkezése tekintetében arra korlátozódik, hogy a kinevezést – törvényben foglalt feltételek mellett – elfogadja-e vagy sem, ha a jogviszony tartalmát szabályozó törvényi rendelkezések módosítását nem tudja elfogadni, jogviszonyát lemondással megszüntetheti. Ez a rendelkezési jog a köztisztviselői jogviszony kormánytisztviselői jogviszonnyá való átalakulása esetén is megilleti. Így a vitatott rendelkezések tekintetében az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének az indítványozó által állított sérelme sem állapítható meg.

Mindezek alapján a Kjt. 76. § (1) és (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat az Alkotmánybíróság elutasította.

5. Indítványok támadják a Ktv. 60. §-át módosító 66. § (17) bekezdését is. E rendelkezések a kormánytisztviselők, köztisztviselők munkáltató általi jogellenes felmentésének jogkövetkezményeit szabályozzák. Az indítványozók e szabályozással összefüggésben azt kifogásolják, hogy az érintettek csak kivételesen, a törvényben meghatározott jogsértések megállapítása esetén kérhetik a bíróságtól eredeti munkakörben való továbbfoglalkoztatásukat. Az egyik indítványozó szerint ez a szabályozás diszkriminatív, mert indokolatlanul kiemeli a köztisztviselőket abból a körből, akik a jogsértés megállapítása esetén bárhol kérhetik az eredeti munkakörben való továbbfoglalkoztatásukat. Egy másik indítványozó a 4/1998. (III. 1.) AB határozatra hivatkozással, az abban hivatkozott alkotmányi rendelkezéseket felhívva, kéri a vitatott rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását. Az Alkotmánybíróság 4/1998. (III. 1.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.2.) az Mt. és a Kjt. azon szabályainak az alkotmányosságát vizsgálta, amelyek úgy rendelkeztek, hogy a munkáltató kérelmére a bíróság mellőzi a munkavállaló, illetőleg közalkalmazott eredeti munkakörbe történő visszahelyezését, feltéve, ha a munkáltató a munkavállalónak, közalkalmazottnak a felmentés esetén járó végkielégítés kétszeresének megfelelő összeget megfizeti. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az elbírált szabályozás egyrészt sérti az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt emberi méltósághoz való jogot, mert alkotmányos indok nélkül korlátozza a pernyertes fél perbeli rendelkezési jogát, másrészt sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, mert ésszerű indok nélkül, önkényesen korlátozzák a bíróságot abban, hogy a perbe vitt jogokat érdemben elbírálja. (ABH 1998, 71, 75–77.)

Az Alkotmánybíróság 549/B/1999. AB határozatában (ABH 2007, 1190.) az Abh.2.-ben elbírált alkotmányossági érvek alapján ismét vizsgálta az Mt. 100. §-ának a munkaviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezménye-

ire vonatkozó szabályait, valamint a Ktv. 60. §-ának akkor hatályos rendelkezéseit.

A Ktv. akkor hatályos (lényegében a Kjt. által történt módosítását megelőző) 60. §-a – az Mt. fentiekben már ismertetett – szabályaival csaknem azonos rendelkezéseket tartalmazott.

Az 549/B/1999. AB határozatában ezzel a szabályozással összefüggésben az Alkotmánybíróság nem állapította meg az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz való jog sérelmét, sem a 2. § (1) bekezdésének megsértését az Abh2.-ben kifejtett érvek alapján. E határozatában kifejtette, hogy bár a törvényi szabályozás változatlanul lehetőséget ad arra, hogy a munkáltató kérelmére a bíróság a munkavállaló (köztisztviselő) kérelme ellenére mellőzze az eredeti munkakörbe való visszahelyezését, ha a munkavállaló továbbfoglalkoztatása a munkáltatótól nem várható el, s ezzel korlátozza a munkavállaló perbeli rendelkezési jogát, a korlátozásnak alkotmányos indokai vannak. Rámutatott arra, hogy a munkavállalónak az Alkotmány 54. § (1) bekezdés védelme alatt álló emberi méltóságból levezetett perbeli rendelkezési joga nem abszolút érvényű: nem jelenti azt, hogy a jogsértő módon megszüntetett munkajogviszony helyreállítására – a munkaügyi perben előterjesztett kérelme alapján – minden körülmények között igényt támaszthat. Elemzi a munkaviszony jogellenes megszüntetésének azon eseteit, amelyek fennállása esetén a továbbfoglalkoztatás a munkáltatótól nem várható el. Az eredeti munkakörbe való visszahelyezés mellőzésére irányuló munkáltatói kérelem esetén a munkáltató köteles bizonyítani, hogy a továbbfoglalkoztatás tőle nem elvárható, és az eljáró bíróság érdemben mérlegelni tudja, hogy a munkáltatói oldalon fennáll-e olyan alkotmányos érdek, amely a munkavállaló rendelkezési jogának korlátozását indokolja. (ABH 2007, 1190, 1200–1206.)

A Ktv.-nek a Kjt. 66. § (17) bekezdése által megállapított 60. §-a gyökeresen megváltoztatta a közszolgálati jogviszony munkáltató által történő jogellenes megszüntetésének szankciórendszerét. A jogellenes felmentés jogkövetkezménye általános szabályként a munkáltatót a 60. § (3)–(4) bekezdése alapján terhelő átalány-kártérítési kötelezettség. Az eredeti munkakörben való továbbfoglalkoztatás elrendelésére a köztisztviselő kérelmére akkor kerülhet sor, ha a munkáltató a jogviszony megszüntetésével a törvény által kiemelten védett – ezen belül egyes alkotmányos – jogok, illetve érdekek sérelmével járó jogellenességet követett el.

A jogellenesség ezen esetein túl a jogellenesen felmentett köztisztviselő számára – eltérően a korábbi szabályozástól – nincs választási lehetősége az eredeti munkakörbe való visszahelyezés és a kártérítés között. A jogellenességnek ezeken az esetein kívül a köztisztviselő nem kérheti az eredeti munkakörbe való visszahelyezését, és a bíróság sem kötelezheti a munkáltatót a jogellenesen felmentett köztisztviselő eredeti munkakörben való továbbfoglalkoztatására.

Az Abh2.-ben megítélt szabályozáshoz képest lényegesen megváltozott a szankciórendszer jogi konstrukciója, alapjaiban változtak meg anyagi jogi szabályai. A vizsgált anyagi jogi szabályozással összefüggésben a perbeli rendelkezési jognak az Abh2.-ben kifejtett eljárásjogi értelmezése csak a Ktv. 60. § (1) bekezdésében szabályozott tényállások esetén – amelyekben a köztisztviselőnek választási lehetősége van – alkalmas a szabályozás alkotmányosságának megítélésére. A 60. § (1) bekezdésében szabályozott, a törvényhozó által kiemelt védelemben részesített jogok sérelme esetén a Ktv. vitatott szabálya nem tartalmaz olyan korlátozó rendelkezést, amelynek alapján a köztisztviselő perbeli rendelkezési joga sérelmet szenvedne, illetőleg önkényesen, ésszerű indok nélkül akadályozná a bíróságot abban, hogy a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket érdemben elbírálhassa.

A jogellenes felmentésnek a 60. § (1) bekezdésében nem szabályozott eseteiben a felmentett köztisztviselőnek nincs az anyagi jogon alapuló igénye arra, hogy az eredeti munkakörbe való visszahelyezését kérje a bíróságtól. E szabályozás alkotmányossága az Abh2.-ben alkalmazott alkotmányossági mérce alapján nem ítéltető meg.

Az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből nem vezethető le alkotmányossági követelmény arra nézve, hogy a törvényhozó milyen módon szankcionálja a közszolgálati jogviszony jogellenes megszüntetését. Az emberi méltósághoz való jogból nem következik, hogy a jogalkotó a közszolgálati jogviszony jogellenes megszüntetésének minden esetében köteles biztosítani a jogellenesen felmentett köztisztviselő számára az eredeti munkakörben való foglalkoztatás lehetőségét, de nem következik annak alkotmányellenessége sem, ha kizárólag kártérítési szankciót fűz a jogviszony jogellenes megszüntetésének egyes eseteihez.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Ktv. 60. §-ának alkotmányellenessége az Abh2.-ben alkalmazott alkotmányossági követelmények alapján nem állapítható meg.

Nem állapítható meg a vitatott szabály alkotmányellenessége az Alkotmány 70/A. §-ának sérelme miatt sem. Az Alkotmánybíróság a fentiekben – jelen indokolás V/2. pontjában – rámutatott: önmagában az, hogy a különböző foglalkoztatási jogviszonyokat szabályozó törvények egyes munkajogi intézményeket eltérően szabályoznak, nem jelent alkotmányellenes diszkriminációt. Így az, hogy a Ktv. 60. §-a az Mt. 100. §-ától eltérően szabályozza a közszolgálati jogviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményeit, nem sérti az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség követelményét.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy az indítványozók által felhívott alkotmányi rendelkezések alapján a Ktv. 60. §-ának alkotmányellenessége nem állapítható meg, ezért az indítványokat elutasította.

6. Az Alkotmánybíróságnak egy indítvány alapján vizsgálnia kell a Kjt. 15. §-ának alkotmányosságát is. Az indítványozó szerint ez a rendelkezés sérti az Alkotmány

70/B. § (4) bekezdésében szabályozott pihenéshez való jogot, mivel a Ktv. 40. § (5) bekezdésében meghatározottnál (160 óra) hosszabb időtartamú (200) rendkívüli munkavégzés elrendelésére ad lehetőséget. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdésével összefüggésben több határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmány alapvető jogként fogalmazza meg a pihenéshez, a szabadidőhöz, a fizetett szabadsághoz való jogokat, de az Alkotmánynak nincs olyan rendelkezése, amely a pihenéshez való jog konkrét módjait, illetve feltételeit ugyanilyen módon írná elő (1403/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 493, 494.; 1029/D/1998. AB határozat, ABH 2001, 1294.; 1030/B/2004. AB határozat, 2005, 1307, 1311.). A Ktv. 40. §-ának – a kormánytisztviselőkre is irányadó – (2)–(3) bekezdése a rendkívüli munkavégzéssel azonos időtartamú (heti pihenőnapon, munkaszüneti napon végzett munka esetén a rendkívüli munkavégzés időtartama kétszeresének megfelelő) szabadidő biztosítását írja elő. A Kjt. 15. §-a pedig arra ad lehetőséget, hogy a rendszeresen rendkívüli munkát végző kormánytisztviselő számára a rendkívüli munkavégzés törvényi maximumának megfelelő időtartamú szabadidő átalányt állapítsanak meg. Tekintettel arra, hogy a rendkívüli munkavégzés ellentételezéséül szabadidőt állapít meg a törvény, az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdésében szabályozott pihenéshez való jog sérelme nem állapítható meg.

Ezért a Kjt. 15. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

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

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

Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. §-a határozza meg. Ennek alapján az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre annak vizsgálatára, hogy valamely jogszabály sérti-e a közösségi jogot. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat e vonatkozásban az Ügyrend 29. § b) pontja alapján – hatásköre hiányában – visszautasította.

8. Az Abtv. 22. § (2) bekezdése alapján, az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határo-

zott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasítja azt az indítványt, amely érdemben nem bírálható el. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kjt. 35. §-a ellen benyújtott indítvány nem felel meg az Abtv. 22. § (2) bekezdésében foglalt követelményeknek, így az érdemi elbírálásra alkalmatlan, ezért visszautasította.

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

Budapest, 2011. február 15.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró párhuzamos indokolása

A rendelkező részben foglalt döntésekkel – így a rendelkező rész 1. és 2. pontjában foglalt megsemmisítésekkel – egyetértek.

A rendelkező rész 1. pontjában foglalt megsemmisítés indokolását – az Alkotmány 70/B. § és 70. § (6) bekezdés tekintetében – nem osztom, az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 54. § (1) bekezdése, valamint 57. § (1) bekezdése tekintetében pedig további indokokkal látom szükségesnek alátámasztani.

1. Az Alkotmány 70/B. §-ának és 70. § (6) bekezdésének indokolásához kapcsolódó eltérő indokaim:

Álláspontom szerint az Alkotmány 70/B. §-ára és 70. § (6) bekezdésére a rendelkező rész 1. pontjában foglalt megsemmisítés nem alapítható. Az Alkotmány 70/B. §-ában foglalt munkához, illetve 70. § (6) bekezdésében foglalt közhivatal viseléshez való jog elsődlegesen olyan alkotmányos cél-érték meghatározások, amelyeket az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének a teljesítésén keresztül valósít meg.

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata a munkához és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog szub-

jektív oldalát nem tekinti egy konkrét munkához (foglalkozáshoz) való alanyi jognak. Az említett jog szociális oldalához kapcsolódóan pedig az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségét olyan intézmények kialakításában és fenntartásában (ide értve az erre vonatkozó jogi szabályozás kialakítását is) jelöli ki, amelyek léte és működése – figyelemmel az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében foglaltakra is – biztosítja a hivatkozott alkotmányos cél-értékek megvalósulását.

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata kezdettől fogva megkülönböztette a munkához való jogtól, mint alanyi jogtól a munkához való jogot, mint szociális jogot. Ez utóbbi jog intézményi oldalához tartozónak tekintette az állam kötelezettségét megfelelő foglalkozáspolitikák kialakítására és a munkahelyteremtésre. [21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 120–121.]

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a munkához (foglalkozás szabad megválasztásához) való jog olyan alapjog, amely a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozásokkal és korlátozásokkal szemben. E beavatkozások és korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján ítéltető meg, aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását, vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s ez utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A munkához (foglalkozáshoz) való jogot a legsúlyosabban az veszélyezteti, ha az ember el van zárva az adott tevékenységtől, azt nem választhatja. [21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 121.; 27/1999. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1999, 281, 284.; 276/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1159, 1162–1163.; 52/2004. (XII. 10.) AB határozat, ABH 2004, 969, 976.]

A kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentését lehetővé tevő támadott szabályozás véleményem szerint az említett alapjog alanyi jogi, illetve intézményi oldalát nem érinti, ebből következően nem is sérti.

A munkához (foglalkozás szabad megválasztásához) való jog alanyi jogi oldala nem „abszolútizálható”, nem jelent meghatározott állások, illetve foglalkozások elnyeréséhez és gyakorlásához való alanyi jogot. [54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.; 552/B/2000. AB határozat, ABH 2002, 1508, 1513.; 555/B/2007. AB határozat, ABH 2008, 2706, 2714.] Álláspontom szerint ugyanez irányadó a konkrét állásban, illetve foglalkozásban maradásra is, egy konkrétan meghatározott állás vagy foglalkozás megtartása sem vezethető le a munkához (a foglalkozás szabad megválasztásához) való alkotmányos jog alanyi oldalából. Az Alkotmánynak sem a 70/B. §-ából, sem a 70. § (6) bekezdéséből nem vezethető le általános elbocsátási tilalom a munkáltató tekintetében, mint ahogyan nem vezethető le felmondási tilalom sem a munkavállaló tekintetében. Nem vezethető le sem az Alkotmány 70/B. §-ából (munkához való jog), sem a 70. § (6) bekezdéséből (közhivatal viseléséhez való jog) a „munkában maradás”, konkrét foglalkozásban, munkahelyen, „hivatalban” maradás alanyi joga és annak másik

oldalaként a konkrét munkaviszony, közszolgálati, közalkalmazotti, kormánytisztviselői viszony megszüntethetlenségének joga, vagyis a „felmondási tilalom”.

Az Alkotmánybíróság 833/B/2003. AB határozatában a köztisztviselői létszámcsökkentésre vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát vizsgálta a munkához való joggal összefüggésben, és rámutatott arra, hogy „[a] magyar közszolgálati rendszer, mint munkajogi kategória a maga tagoltságában egységes egész ugyan, de ez nem jelent szervezeti egységet, nem jelenti azt, hogy akinek a közszolgálati jogviszonya megszűnik, az a rendszer egészéből véglegesen kerülne ki. A jogviszony két alanya mindig egy magánszemély, mint munkavállaló és valamilyen közigazgatási szerv, mint munkáltató. A felmentés az adott közigazgatási szervvel létrejött jogviszonyt szünteti meg, amely nem zárja el a felmentett köztisztviselőt, hogy akár azonnal vagy valamikor a későbbiekben egy másik közigazgatási szervvel közszolgálati viszonyt létesítsen.” (ABH 2004, 1775, 1780–1781.)

Az államnak a munkához (foglalkozás szabad megválasztásához) való jog, mint szociális jog biztosítását szolgáló objektív intézményvédelmi kötelezettségéből sem vezethető le egy konkrét, egyedileg meghatározott állás, foglalkozás biztosításának (foglalkoztatott általi megtartásának) a minden esetben érvényesülő kötelezettsége a munkáltató tekintetében; a foglalkoztatott számára a „foglalkozás megtartásának” a joga, olyan jogi szabályozás kialakítása, amely az adott foglalkozást a foglalkoztatott számára minden esetben, és alanyi jogként garantálja.

Az Alkotmány 70. § (6) bekezdésében foglalt közhivatal viseléséhez való jog azt biztosítja, hogy minden magyar állampolgár rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viselhessen. E jog – állampolgári alapjogként – a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogát garantálja. [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 275.] Amint arra az Alkotmánybíróság az 52/2009. (IV. 30.) AB határozatában rámutatott, a közhivatal viseléséhez való jog alkotmányos tartalma egyrészt a kiválasztás elsődleges szempontjainak (rátermettség, képzettség, szakmai tudás) meghatározása, másrészt a magyar állampolgárok számára a közhivatalhoz egyenlő feltételekkel történő hozzáférés biztosítása. (ABH 2009, 396, 400–401.)

Az Alkotmánybíróság 962/B/1992. AB határozatában már kimondta, hogy a közhivatal viseléséhez való alkotmányos jog alapján senkinek nincs Alkotmányból folyó alanyi joga meghatározott közhivatal, illetve közhivatalok betöltéséhez. (ABH 1995, 627, 629.) Álláspontom szerint az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége sem terjed ki arra, hogy egy konkrét közhivatal betöltését biztosítsa az állampolgár számára. A munkához (foglalkozás szabad megválasztásához) való jog és a közhivatal viseléséhez való jog tehát általános elvként és megvalósítandó célként elismert általános alkotmányos jogok, amelyek egyetlen konkrét munka-, közhivatali-, köz-, vagy kormánytisztviselői viszonyra sem értelmezhetőek és alkalmazhatóak úgy, hogy konkrét személyek, szervezetek szá-

mára alkalmazási kötelezettséget és elbocsátási tilalmat, „megtartási kötelezettséget” jelentenének.

A Kjtj. megalkotásával a törvényalkotó a korábban egy- séges jogi szabályozás hatálya alatt álló köztisztviselői kart differenciálta: a Kjtj. hatálya alá helyezte a kormány- tisztviselőket, míg továbbra is a Ktv. hatálya alatt szabá- lyozta a többi köztisztviselő jogviszonyát. A Kjtj. már a jogviszony elnevezésében is kifejezésre juttatja a kor- mánytisztviselők köztisztviselőktől (illetve a közszolgá- latban foglalkoztatott egyéb munkavállalóktól) eltérő speciális jogi helyzetét és a jogviszonyok eltérő voltát. A Kjtj. hatálya alá tartozó kormánytisztviselők közvetlenül a kormánypolitika végrehajtásáért tartoznak felelősséggel. A köztisztviselőktől (illetve a közszférában foglalkoztatott más munkavállalóktól) eltérően a kormánytisztviselők te- vékenységével szemben speciális (többlet)követelmények érvényesülnek, ezek közül kiemelt jelentősége van a biza- lomnak, a vezetők iránti lojalitásnak és a szervezeten belü- li mobilizálhatóságnak, vagyis annak, hogy a kormányzati politikai apparátus tagjainak szaktudását, vezetői, döntés- hozói és a döntések végrehajtásával kapcsolatos szakmai és politikai tudását többféle pozícióban is hasznosíthassa a kormányzati vezetés. A feladatmegoldási eredményesség, a hatékonyság, a döntési racionalitás, a szakmai hozzáértés és természetesen a törvényes kereteket betartó működés a köztisztviselők és kormánytisztviselők esetében egyaránt alapvető követelmény. Ezek mellett a bizalom, a lojalitás és a mobilitás követelménye azonban – ezekhez az általá- nos követelményekhez képest – speciális (többlet)követel- ményként jelenik meg a kormánytisztviselők esetében.

A fent említett speciális (többlet)követelmények érvé- nyesítése lehetőséget teremt arra, hogy a törvényalkotó kü- lön törvényi szabályozást alakítson ki a kormánytisztvise- lőkre (a kormánytisztviselői jogviszony szabályozására), és ennek keretén belül a kormánytisztviselői jogviszony felmentéssel történő megszüntetésére. Önmagában tehát alkotmányosan nem kifogásolható az, hogy a kormány ál- tal meghatározott (a Kjtj. preambulumban és indokolásá- ban is megjelölt) jogpolitikai célok elérése érdekében a törvényi szabályozás megkönnyíti a kormánytisztviselők felmentését, azonban erre csak az alkotmányos követelmé- nyek és alapjogok tiszteletben tartásával, azok sérelme nélkül kerülhet sor. Álláspontom szerint a vizsgált szabá- lyozás ennek a követelménynek nem felel meg, azonban nem a munkához, illetve a közhivatal viseléshez való alkotmányos jogok (cél-értékek), hanem más alkotmányos (alap)jogok sérelme miatt.

2. A határozatnak az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséhez kapcsolódó indokolását kiegészítő érveim:

Egyetértek a határozat indokolásának azon megállapítá- sával, hogy a Kjtj. rendelkező rész 1. pontjában megse- misített rendelkezése sérti az Alkotmány 54. § (1) bekez- désében foglalt emberi méltósághoz való alkotmányos alapjogot, azonban indokaim a határozat indokolásában foglaltaktól eltérők.

Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való al- kotmányos alapjog első tartalmi értelmezését már ítéltkezé- se kezdetén elvégezte. A 8/1990. (IV. 23.) AB határozat- ban kimondta, hogy az emberi méltósághoz való jogot az „ún. általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásá- nak tekinti. Az említett határozatban arra is rámutatott, hogy az általános személyiségi jog „anyajog”, „szubszidi- árius alapjog”, mivel egyes tartalmi elemei (önrende- lkezéshez való jog, önmeghatározás joga, cselekvési szabad- ság) az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlatában konkrét, nevesített alapjogi formát ölthetnek. (ABH 1990, 42, 44–45.)

Az alkotmánybírósági gyakorlat meghatározta az embe- ri méltóság jogilag meghatározó tartalmi elemeit (önren- delkezési/rendelkezési jog, önazonossághoz/személyi in- tegritáshoz való jog, magánszférához, személyiség szabad kibontakoztatásához való jog) és ezekhez a tartalmi ele- mekhez kapcsolta hozzá a konkrét („egyedi”) személyisé- gi jogokat. Az egyedileg megnevezett, konkrét személyi- ségi alapjogok adott tényállásokban konkrét alapjogként (vagy alapjog-csoportként) kaptak értelmezést az Alkot- mánybíróság gyakorlatában, azaz az általános személyisé- gi joghoz a „különös személyiségi jogokon” (releváns ele- meken) keresztül kapcsolódtak és váltak alapjoggá, mint az adott tényálláshoz kapcsolódó általános személyiségi jog konkrét megnyilvánulásai. Az Alkotmánybíróság ér- telmezése szerint minden alapjog tartalmában jelen van az ember nembeli lényegének „*immanens* tartozéka”, a méltó- ság, amely az élethez való joggal együtt jelent az egyén számára korlátozhatatlan alapjogot [23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88, 93.].

A jelen ügyben az emberi méltósághoz való alkotmá- nyos alapjog, mint általános személyiségi jog érvényesülé- sét a kormánytisztviselői jogviszony indokolás nélküli fel- mentéssel történő megszüntetése (tehát egy konkrét jogvi- szony munkáltató részéről történő egyoldalú, indokolás nélküli megszüntetése) esetében kellett az Alkotmánybí- róságnak vizsgálnia. Álláspontom szerint ennél a tényál- lásnál az emberi méltósághoz való alapjog szoros kapcsola- tba hozható a jogállami jogbiztonság alkotmányi rendelkezésével [Alkotmány 2. § (1) bekezdés]. A kormánytiszt- viselői jogviszony indokolás nélküli felmentéssel történő megszüntetése (az erre lehetőséget adó törvényi szabályo- zás) szélsőségesen kiszolgáltatott helyzetbe hozza az érin- tett kormánytisztviselőt.

Az érintett nem tudhatja, hogy kormánytisztviselői jog- viszonya mikor és milyen indokkal szüntethető meg, lé- nyegileg erre bármikor, a felmentésre okot adó konkrét in- dok megismerése nélkül is sor kerülhet. A Kjtj. kifogásolt szabályozása a közigazgatási szerv döntésének (kormány- tisztviselő indokolás nélküli felmentése) törvényi feltéte- leit, szempontjait nem határozza meg, ami nemcsak az adott jogintézmény (kormánytisztviselői jogviszony) ki- számítható működésének jogállami követelményét, de a jogviszony egyik alanyának (a kormánytisztviselőnek) az emberi méltóság általános személyiségi jogából levezetett

egyéni autonómiáját, általános cselekvési szabadságát is sérti. Ezen a helyzeten, alkotmányos jogsérelmen nem változtat az sem, hogy a kormánytisztviselő is bármikor, indokolás nélkül, két hónapos határidővel lemondással megszüntetheti a kormánytisztviselői jogviszonyát. A két fél jogi helyzete ugyanis nem egyenlő. A munkáltató működésének folyamatosságát és stabilitását nem veszélyezteti egy-egy, vagy akár több kormánytisztviselő egyidejű lemondása, a szervezeten belüli személyi hiány (vezetők, beosztottak átcsoportosításával, új tisztviselők kinevezésével) könnyen pótolható. A felmentett kormánytisztviselő új hivatal- vagy munkavállalása ugyanakkor jelentősen megnehezül, hátrányok érhetik: pl. bizalom- és lojalitásvesztés, a szakmai megfelelési, illetve döntéshozatali eredményességének kétségbe vonása.

A kormánytisztviselői jogviszony munkáltató által, indokolás nélkül történő megszüntetésének támadott törvényi szabályozása tervezhetlenné és kiszámíthatatlanná teszi a kormánytisztviselői jogviszony időtartamát, ezen keresztül a kormánytisztviselő által választott életpályát, valamint a közigazgatási döntéssel szembeni hatékony jogorvoslat hiánya [Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdés] súlyosan sérti a felmentett kormánytisztviselő általános személyiségi jogból levezethető cselekvési szabadságát, ennek részeként a hatékony, érdemi jogorvoslat igénybe vételét. A felmentett kormánytisztviselő kiszolgáltatottságát növeli az, hogy a munkáltatói döntés konkrét okának/indokának ismerete hiányában a felmentést megelőzően a vele szemben felhozott kifogásokkal szemben nem védekezhet. Álláspontom szerint tehát a vizsgált tényállás esetében megállapítható, hogy a kormánytisztviselői jogviszony indokolás nélküli felmentéssel való megszüntetése olyan mérvű jogbizonytalanságot és kiszolgáltatottságot idéz elő, amely az érintett kormánytisztviselő – a kormánytisztviselői jogviszony megszűnése esetén is megillető – méltóságát, egyéni autonómiáját és cselekvési szabadságát súlyosan sérti.

3. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállami jogbiztonság sérelmét kimondó határozati indokoláshoz kapcsolódó további indokaim:

Az Alkotmánybíróság töretlen joggyakorlata az egyes jogintézmények kiszámítható, biztonságos és előre látható működését az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonság szerves részének tekinti. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.; 47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 534, 541.] Álláspontom szerint – egyetértve a határozat ide vonatkozó indokolásának végkövetkeztetésével – a rendelkező rész 1. pontjában megsemmisített törvényi rendelkezés nem elégíti ki az említett alkotmányos követelményt. Ennek indokát azonban a határozat indokolásától eltérően abban látom, hogy a kormánytisztviselői jogviszony – amely jogokat és kötelezettségeket tartalmaz mind a munkáltatói, mind a kormánytisztviselői oldalon – meg-

szüntetésére vonatkozó törvényi szabályozás nem teheti kiszámíthatatlanná és bizonytalanná a jogviszony tartalmát adó jogok és kötelezettségek teljesítését. A jogi szabályozás nem teheti bizonytalanná azt, hogy a jogviszony mikor és milyen okból szüntethető meg egyoldalúan a munkáltató részéről, a kormánytisztviselő felmentésével. Álláspontom szerint a vizsgált esetben a munkáltató indokolás nélküli felmentési joga a kormánytisztviselői jogviszony egészének (az ennek tartalmát adó jogoknak és kötelezettségeknek) az előre látható és kiszámítható működését súlyosan sérti. A jogviszony munkáltató által történő indokolás nélküli megszüntetésének a törvényi lehetősége a közigazgatási döntés (felmentés) ténybeli alapjait kideríthetlenné teszi. A döntés törvényi (elő)feltételeinek a szabályozatlansága a jogszerűség bírói vizsgálatát olyan szűk körre korlátozza, amely gyakorlatilag kiüresíti a hatékony jogorvoslatához való alkotmányos alapjogot.

A munkavégzésre irányuló jogviszonyok mögött mindig jelen van és fennmarad a szerződéses (*contractuális*) háttér. Nevezetesen az, hogy két fél beleegyezésével jön létre, és mindkét fél ismeri a saját és a másik szerződő fél jogait és kötelezettségeit, tehát a jogviszony tartalma átlátható és kiszámítható, ahogyan a jogviszony keletkezésének, megváltoztatásának és megszüntetésének a jogilag szabályozott formái, esetei, következményei is.

A kormánytisztviselők esetében a kétoldalú jogviszony, kormánytisztviselői jogviszony kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre. A kinevező és a kinevezést elfogadó közös és egyező akarata hozza létre a kormánytisztviselői jogviszonyt. Ennek az egyező akaratnak a kinyilvánítása az a szerződési elem, amely akkor is jelen van, ha a kormánytisztviselői jogviszony egyik alanya egy kormányzati szerv, illetve annak vezetője és a másik egy magánszemély. Ezen „vegyes tartalmú”, vagyis köz- és magánjogi elemeket egyaránt tartalmazó jogviszony kiszámíthatóságát, annak időhosszát, tartalmát, kötelességi és felelősségi elemeit egyaránt „homályban” hagyja, és ennek következtében kiszámíthatatlanná teszi az, hogy a látszólag egyenlő jogi helyzetben lévő munkáltató és munkavállaló egyaránt bármikor felmondhatja, indokolás nélkül, két hónapos határidővel a munkavégzésre irányuló jogviszonyt, egyenlőtlen helyzetben levő alanyokra érvényesül a törvényi előírás. Ez az egyenlőtlen helyzet erősebb jogi védelmet követel a jogalkotótól a munkavállalói oldalon, mint a munkáltatói oldalon. Ez az erősebb védelem akkor érvényesül, ha a törvényi szabályozás indokolási kötelezettséget állapít meg a jogviszonyt egyoldalúan megszüntető munkáltató számára.

Összegezve: a szerződéses szabadság a „kinevezésben” és az „elfogadásban” nyilvánul meg, még a köz, sőt a kormányzati szférában való foglalkoztatás esetén is, hiszen ezen egyező akaratok kinyilvánítása hozza létre magát a kormánytisztviselői jogviszonyt. A kormánytisztviselői jogviszony megszüntetésére vonatkozhatnak speciális szabályok a törvényben, de a ténylegesen és szociálisan egyenlőtlen helyzetben lévő jogalanyokra azonos jogok és kötelezettségek nem írhatók elő.

4. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének sérelmét alátámasztó indokolást kiegészítő érveim:

Egyetértek a határozat indokolásának azon megállapításával, hogy a rendelkező rész 1. pontjában megsemmisített törvényi rendelkezés sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdését. Véleményem szerint azonban a vizsgált esetben az Alkotmány 57. § (1) bekezdését (bírószághoz fordulás alkotmányos alapjoga) az 57. § (5) bekezdésében foglalt alkotmányi rendelkezésre (jogorvoslathoz való alapjog) tekintettel, azzal együtt kell értelmezni, és a konkrét tényállásra (a kormánytisztviselői jogviszony munkáltató által indokolás nélküli felmentéssel történő megszüntetésére) alkalmazni.

A jogorvoslathoz való alkotmányos alapjog lényeges tartalmi elemeit az Alkotmánybírószághoz 3/2007. (II. 13.) AB határozata az alábbiakban összegezte „[a]z Alkotmánybírószághoz fordulás értelmezésében az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog olyan alkotmányos alapjog, amely mindenkit megillet, akinek jogát, vagy jogos érdekét a bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés érinti. A jogorvoslathoz való jog tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági döntésekre terjed ki. A jogorvoslathoz való jog tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A jogorvoslathoz való jog »törvényben meghatározottak szerint« gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. A jogorvoslathoz való 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 'jogorvoslás' lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és *szubsztanciálisan* tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát« [23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 186.].» (ABH 2007, 107, 111–112.)

Az Alkotmánybírószághoz irányadó gyakorlata értelmében az Alkotmány 57. § (5) bekezdése alapján mindenkit megillető jogorvoslathoz való alkotmányos alapjog a hatékony jogvédelem meglétének követelményét jelenti. [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 272.; 21/1997. (III. 26.) AB határozat, ABH 1997, 103, 106.]

Álláspontom szerint a kifogásolt törvényi szabályozás formálisan nem zárja el a felmentett kormánytisztviselőt a bírói úttól; a közigazgatási döntéssel szemben bírósághoz fordulhat, kérheti a döntés (felmentés) jogszerűségének bíróság általi felülvizsgálatát.

Véleményem szerint ugyanakkor a vizsgált esetben nem csak az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt bírósághoz fordulás jogából (ennek a határozat indokolásában bemutatott tartalmából), de ehhez szorosan kapcsolódóan a

jogorvoslathoz való alkotmányos alapjog „*immanens*” tartalmából is következik a bekövetkezett jogsérelem tényleges orvoslását lehetővé tevő jogorvoslat biztosításának a követelménye.

A kormánytisztviselők munkáltató által történő, indokolás nélküli felmentését lehetővé tevő törvényi szabályozás a felmentéshez kapcsolódó indokolási kötelezettség elmaradásából következően tehát egyaránt kiüresíti az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdésében foglalt alkotmányos jogokat.

Noha az indokolás nélkül felmentett kormánytisztviselő a munkáltató döntésével szemben a döntés jogszerűségének az elbírálását kérve formálisan a bírósághoz fordulhat, azonban az eljáró bíróság – a határozat indokolásában is megjelölt szűk esetek kivételével – jogalap („jogszerűség mérce”) hiányában nem tud mérlegelési döntést hozni a jogszerűség kérdésében. A munkáltatói döntés jogszerűségének törvényi kritériumai olyan fokban hiányosak, hogy az eljáró bíróság sem a munkáltatói döntés alapjául szolgáló tényeket, sem a döntés jogszerűségét nem tudja megítélni. A bíróságnak a munkáltatói döntést az alapul fekvő tények ismeretének/feltárásának hiányában, a döntés konkrét indokainak ismerete nélkül is jogszerűnek kell elfogadnia, mivel nem kell, hogy a munkáltató azt indokolja, annak tényszerűségét és valószerűségét alátámaszsa/bizonyítsa.

Az eljáró bíróság döntően csak formai szempontokból vizsgálhatja felül a munkáltatói döntést (felmentést tartalmazó közigazgatási döntést) – és a már hivatkozott szűk körű kivételektől eltekintve – a bírói mérlegelésen alapuló döntésnek nincs megvitatásra alkalmas tárgya, mivel a felmondás indokai, a felmondást alátámasztó érvelés hiányzik. A munkáltatói döntés indokolásának hiányában a felmentett kormánytisztviselő a bíróság előtt nem tud mit vitatni, nincs olyan „vitaalap” (perbe vitt bizonyíthatóan megsértett jog), amelyről az eljáró bíróság érdemben dönteni tudna. Mindez azt jelenti, hogy a bíróság nem tudja betölteni az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feladatát, illetve a felmentett kormánytisztviselő nem élhet az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvosláshoz való alkotmányos alapjoggal, mert a Kjtj. kifogásolt szabályozása tulajdonképpen kizárja a jogorvoslathoz való alapjog *immanens* tartalmának az érvényesülését.

Álláspontom szerint tehát a vizsgált esetben az alkotmányos jogsérelem a hatékony jogorvoslat (bírói út), illetve a bekövetkezett jogsérelem orvosolhatóságának a hiányában ölt testet. A kifejtettek alapján az indokolási kötelezettség hiánya arra vezet, hogy az eljáró bíróságnak nincs tárgyi alapja a munkáltatói döntés jogszerűségének a vizsgálatára, nincs a (jog)vita tárgyává tehető indokolás, amit érdemben felülvizsgálhatna az eljáró bíróság. Mindebből álláspontom szerint az következik, hogy az eljáró bíróság a döntés jogszerűségét érdemben nem tudja elbírálni, illetve az esetek döntő többségében – szűk körű kivételek mellett – az indokolási kötelezettség hiányában kénytelen a

munkáltatói döntés formális szempontú vizsgálata alapján annak jogszerűségét kimondani.

Az Alkotmánybíróság hivatkozott joggyakorlata értelmében a kormánytisztviselői jogviszony munkáltató általi egyoldalú, felmentéssel történő megszüntetése esetén is az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény a „fair eljárás” keretében érvényesülő, hatékony bírói jogorvoslat biztosítása. A törvényi szabályozásnak biztosítania kell azt, hogy a felmentett kormánytisztviselő olyan jogorvoslattal élhessen a munkáltatói döntéssel szemben, amely biztosítja az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt alkotmányos alapjog „*immanens*” tartalmának az érvényesülését: a bekövetkezett jogsérelem valódi orvosolhatóságát. Ez azáltal valósítható meg, hogy a munkáltató köteles megjelölni a felmentés okát és indokait. A Ktjt. megsemmisített rendelkezése ezeket az alkotmányos követelményeket nem elégíti ki, az indokolási kötelezettség hiánya kiüresíti az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdésében foglalt jogok lényegi tartalmát adó, fent említett alkotmányi követelményeket.

Megjegyzem: az indokolási kötelezettség előírása természetesen nem vezethet a kormánytisztviselői viszony megszüntethetlenségéhez, a „szervezetben benntartás” kötelezettségéhez a kinevezői oldalon. A „megkönnyített elválás” a kormánytisztviselői jogviszony megszüntetése esetén legitim megoldás, de csak az alkotmányosan védett jogok tiszteletben tartása mellett, vagyis Alkotmánynak megfelelő szabályozás alapján. Az indokolási kötelezettség mellőzése helyett a törvényalkotó – az Mt. szabályozásához hasonlóan – a Ktjt.-ben meghatározhatta volna azokat a kormánytisztviselő, illetve a munkáltató oldalán felmerülő körülményeket, amelyek alapul szolgálhatnak a kormánytisztviselői jogviszony indokolás melletti, munkáltatói felmentéssel történő megszüntetésére, biztosítva ezáltal a fenti alkotmányos követelmények teljesülését.

5. Végezetül párhuzamos indokolásom összegzéseként hangsúlyozom: megállapodott jogállami keretek között, versengő többpárti demokráciákban alkotmányosan nem kifogásolható, ha a törvényalkotó a kormánytisztviselőkkel szemben érvényesülő speciális követelmények érvényesítése érdekében kiemeli a kormánytisztviselőket a közszféra munkavállalói közül, és rájuk speciális, külön törvényi szabályozást alkot.

Önmagában azt sem tekintem alkotmányellenesnek, hogy a törvényalkotó e külön szabályozás részeként az említett speciális követelmények – így különösen a kölcsönös bizalom, a lojalitás, a döntéshozói képesség, a kormányzati szakpolitikai célok elfogadása és érvényesítése – érdekében a kormánypolitika végrehajtásáért felelős kormánytisztviselők jogviszonyának a munkáltató általi felmentéssel történő egyoldalú megszüntetését megkönnyíti, oldja a korábbi jogi szabályozás kötöttségeit. Az említett szabályozás kialakítása során ugyanakkor a törvényalkotó számára megkerülhetetlen korlátot jelentenek a jogbiztonságból fakadó alkotmányos követelmények, valamint az Alkotmányban szabályozott alapjogok érvényesülése.

Ezek sérelme esetén – amint a vizsgált esetben is – az Alkotmánybíróságnak meg kell állapítania az alkotmányellenességet, és meg kell semmisítenie az alkotmányellenes törvényi rendelkezéseket.

Budapest, 2011. február 15.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek azzal, a többségi határozatban kifejtett állásponttal, hogy a kormánytisztviselő felmentése döntéstartalmú közigazgatási aktusnak minősül. Egyetértek azzal is, hogy a jogállamiságból eredő követelmény a közigazgatás jog alá rendelése, amiből az következik, hogy a közigazgatásnak minden döntését a rá vonatkozó jogi keretek között, igazolható módon kell meghoznia, szabad mérlegelésen alapuló döntésre csak kivételesen lehet jogosítva. Véleményem szerint ezért szükségtelen volt a támadott szabályt más alkotmányossági összefüggés alapján is vizsgálni.

Nem értek egyet azzal, hogy a kormánytisztviselő indokolási kötelezettség nélkül való felmentésére lehetőséget adó szabály az Alkotmány 70/B. §-át, 54. § (1) bekezdését és 57. § (1) bekezdését is sérti.

1. A munkához, a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot a 21/1994. (IV. 16.) AB határozat a vállalkozás jogához, a verseny szabadságához kötötte, magánfelek közötti jogviszonyként fogta fel. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság e korai határozata egyértelművé tette, hogy az Alkotmány 70/B. §-ában szabályozott „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” [21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 120–121.]. E döntésben arra is kitért a testület, hogy „[a] munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való jogot az veszélyezteti a leg súlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja” (ABH 1994, 121.).

A munkához való alapjog speciális jellegű alapjog.

Érvényesülése érdekében az államot terhelő intézményvédelmi kötelesség mibenlétének vizsgálatakor az Alkotmánybíróság korábban rámutatott arra, hogy a munkához való jog „mint második generációs ún. gazdasági és szociális jognak a garanciái nem elsősorban az állami cselekvés korlátozására épített politikai és jogi természetű garanciák, hanem érvényesüléséhez politikai és társadalmi biztosítékokra van szükség: háttérben megfelelő gazdaság- és foglalkoztatáspolitikában, a munkahelyek teremtésében megnyilvánuló aktív állami cselekvésrendszer áll. Az államnak kötelessége e jog gyakorlásához szükséges felté-

telrendszer létrehozása, ennek konkrét meghatározása során azonban bár nem korlátlan, de nagyfokú szabadsággal rendelkezik” [327/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 605, 610.].

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában nem zárkózott el az Alkotmány 70/B. §-át a közszolgálati jogviszonyok tekintetében is alkalmazni. Eddigi gyakorlatában több oldalról is vizsgálta a köztisztviselői jogviszony felmentéssel történő megszüntetését. Kifejezetten olyan esetben is sor került erre, amikor a köztisztviselői jogviszony megszüntetésének – jöllehet törvényben megjelölt, de a költségvetési szerv felügyeletét ellátó szerv vezetője számára meglehetősen nagy szabadságot biztosító, és a köztisztviselő munkavégzésével összefüggésben nem álló –, létszámcsökkentésre alapozott felmentési indokát vizsgálta a munkához való jog viszonylatában. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint abban az esetben azért nem sérült az Alkotmány 70/B. §-a, mert bár bővült azon döntéshozók köre, akik a közszolgálati jogviszony létszámcsökkentésre alapozott felszámolásáról dönthettek, ám az „nem eredményezte a foglalkozás gyakorlása feltételeinek olyan mérvű megváltozását, amely egyúttal a munkához való jogot, mint alkotmányos alanyi jogot is sértené” (833/B/2003. AB határozat, ABH 2004, 1775, 1781.).

A jelen határozatban is hivatkozott 44/B/1993. AB határozat pedig kifejezetten arra utal a felmentési okként megjelölt, – a köztisztviselő közrehatásától függetlenül bekövetkező, a munkáltató döntésén alapuló –, nyugdíjkorhatár betöltésének alkotmányossága kapcsán, hogy önmagában a felmentési indok „nem akadályozza meg a feleket sem újabb közszolgálati, sem újabb közalkalmazotti jogviszony létesítésében, de nem vonja kötelező erővel maga után a már fennálló közszolgálati jogviszony megszűnését” (ABH 1994, 574, 577.).

Véleményem szerint tehát az államnak van intézményvédelmi kötelezettsége a munkához való jog érvényesítése, gyakorolhatósága érdekében. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatából nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy az állam nem tesz eleget intézményvédelmi kötelezettségének, illetve megsérti a munkához való jogot, mint alanyi jogot, amennyiben nem szabályozza részletesen a közszolgálati jogviszony felszámolásának lehetséges eseteit. Ezért véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 70/B. §-ára alapozott indítványt el kellett volna utasítania.

Egyetértek a határozat azon megállapításával, hogy a közigazgatás jog alá rendelése az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből származó alkotmányos elv, és a kormánytisztviselő felmentése közigazgatási aktusnak minősül. Ez azonban véleményem szerint kizárja a szabályozás és az Alkotmány 70/B. §-a közötti érdemi összefüggést. Ezt a vizsgálatot tehát szükségtelen volt az Alkotmánybíróságnak lefolytatni.

2. Nem értek egyet azzal, hogy a kormánytisztviselő indokolás nélküli felmentésére vonatkozó szabályozás az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe ütközik.

A jelen határozat megállapítása értelmében a kormánytisztviselői jogviszonyt az állam egyoldalú, közigazgatási aktusa hozza létre. Ehhez képest az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében szabályozott bírói úthoz való jog a büntetőjogi és a magánjogi jogviszonyok, és az azokból származó jogviták esetében kíván feltétlen érvényesülni.

Az a tény, hogy éppen az Alkotmánybíróság döntéseinek eredményeként teljesebben ki a bírói út igénybevétele a közigazgatási jog – és a szabálysértési szabályozás – területén [32/1990. (XII. 22.) AB határozat, 63/1997. (XII. 11.) AB határozat, 39/1997. (VII. 1.) AB határozat], nem mond ellent e megállapításnak. A közigazgatási aktusok közül az Alkotmány hatályos szabályozása szerint ugyanis csak a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatára kerülhet sor, de annak alapját sem az 57. § (1) bekezdése, hanem az 50. § (2) bekezdése adja.

Következésképpen egyetértek, és előremutató megállapításnak tartom a határozatban annak kiemelését, hogy a közszférában foglalkoztatottak jogviszonya közigazgatási aktussal keletkezik és szűnik meg, de nem értek egyet azzal, hogy ebben az összefüggésben annak szabályozása az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével érdemi összefüggésben állna. (Nem ideértve azt az esetet, amikor a közigazgatási hatósági határozat tartalma szerint büntető jellegű vádról szóló döntésnek minősül.) Véleményem szerint a szóban forgó alapjogok tárgyi hatálya miatt az alkotmányellenesség nyilvánított szabály és az Alkotmány 57. § (1) bekezdése nem hozható egymással összefüggésbe.

3. Nem értek egyet azzal, hogy a kormánytisztviselő indokolási kötelezettség nélküli felmentése az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe ütközik.

Az Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában az emberi méltóságot az emberi léttel eleve együttesen járó minőségként határozta meg, amely megállapításra tekintettel 96/2008. (VII. 3.) AB határozatában – a gyűlöletbeszéddel összefüggésben – tisztázta azt is, hogy az „Alkotmány 54. § (1) bekezdésében garantált emberi méltósághoz fűződő jog tehát nem a személy szubjektumától függő méltóságérzethez kapcsolódik, hanem azt jelenti, hogy a jog az életet az emberi minőséggel együtt ismeri el, és kapcsol ahhoz elidegeníthetetlen jogokat” (ABH 2008, 816, 823.).

Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogra az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásaként tekint. „A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírói gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az általános személyiségi jog anyajog, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható” [8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42, 44–45.].

Ennek fényében értelmezhető a 64/1991. (XII. 17.) AB határozat azon megállapítása, hogy a szabályozás akkor sérti az emberi méltósághoz való jogot, ha figyelmen kívül hagyja az ember ezen „minőségét”, és megfosztva attól, eszközként vagy tárgyként kezeli.

Mindebből két következtetés vonható le a szabályozás alkotmányossági vizsgálatára nézve: az alkotmányossági jogsértést nem a személy szubjektumától függő méltóság-érzet megsértése alapozza meg. Figyelemmel a kormánytisztviselői jogviszony vizsgált törvény által megjelölt tartalmára, egyértelmű az is, hogy a kormánytisztviselő emberi méltóságából fakadó rendelkezési joga nem korlátozott. Nem lehet eszköz vagy tárgy az ember mindaddig, amíg szabadságában áll rendelkezési jogát gyakorolni, és lehetősége van a személyiségének kibontakoztatását gátló helyzetből szabadulni.

A jelen esetben vizsgált, közvetlen alkalmazási kényszer nem, hanem annak csak a lehetőségét megteremtő szabályról nem állapítható meg elvont módon, hogy az bárkinek az emberi méltóságát ténylegesen sértené. Ilyen megállapításnak legfeljebb konkrét eset(ek) vizsgálata és konkrét körülmények mérlegelése alapján lehetne helye. Az absztrakt normakontroll eljárás azonban erre a vizsgálatásra és megállapításra nem alkalmas.

Budapest, 2011. február 15.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a határozat rendelkező részével, ugyanakkor a rendelkező rész 1. pontjának indokolását csak részben támogatom. Önmagában megalapozott, hogy a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvénynek a kormánytisztviselő indokolás nélküli felmentését lehetővé tevő rendelkezése az Alkotmány 70. § (6) bekezdésében foglalt közhivatal viseléséhez való jogot sérti. Nem tartom ugyanakkor kellően megalapozottnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 54. § (1) bekezdése, 57. § (1) bekezdése és 70/B. § (1) bekezdése sérelmének a többségi határozatban foglalt indokolással történő megállapítását.

1.1. A kormánytisztviselő indokolás nélküli felmentésére lehetőséget adó rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatához – álláspontom szerint – önmagában a közhivatal viseléséhez való jog tartalmát kell kibontani. A közhivatal viseléséhez való jog – megítélésem szerint – a munkához való joghoz képest önálló rendeltetéssel bír. Tartalma – a többségi határozattól eltérően – nem az időszakonként változó (köztisztviselői, kormánytisztviselői) törvényi szabályozásból és modellekből vezethető le, hanem éppen fordítva, alapjogként a közhivatal viselésére irányuló jogvi-

szonyok esetén behatárolja a jogalkotó szabályozási szabadságát.

1.2. Az Alkotmány 70. § (6) bekezdése szerint „[m]inden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.”

A hivatkozott rendelkezés szövegét az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény általi megállapítást követően a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvény állapította meg. E törvények indoklásából annyi derül ki a közhivatal viseléshez való jog mibenlétét illetően, hogy az a „közügyekben való részvétel jogának” kategóriájába sorolható egyik alkotmányos alapjog. A közhivatal viseléséhez való jogot az Alkotmánybíróság eddigi joggyakorlata következetesen alapjognak minősítette [vö. 22/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 182, 187; 962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 627, 629.; 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, 1997, 263, 275.; 40/2005. (X. 19.) AB határozat, ABH 2005, 427, 429.; 5/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 153, 164.; 96/2007. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2007, 802, 807.; 47/2009. (IV. 21.) AB határozat, ABH 2009, 341, 346.].

A „közhivatal”-fogalom tartalmának értelmezésében az Alkotmány egy másik rendelkezése, a pártok és a közhatalom szétválasztásáról szóló 3. § (3) bekezdése nyújt segítséget. E szerint „a pártok és a közhatalom szétválasztása érdekében törvény határozza meg azokat a tisztségeket, *közhivatalokat*, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.” A közhivatal tehát az Alkotmány fogalomrendszerében olyan tisztségeket jelöl, amelyek a közhatalom gyakorlásával állnak kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság több határozatában ezzel összhangban értelmezte a közhivatal viseléséhez való jog tartalmát, amikor 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.]. „Közhivatalon általánosságban minden, az államhatalom gyakorlásában való közvetlen részvételt, illetve közreműködést (különösen az állam nevében való cselekvést) feltételező tevékenység értendő, függetlenül attól, hogy alkotmányjogilag „foglalkozásnak” minősül-e vagy sem” [52/2009. (IV. 30.) AB határozat, ABH 2009, 396, 401.].

A közhivatal viseléséhez való jog nem vonatkozik az állami és önkormányzati (a továbbiakban együtt: állami) szerveknél történő minden egyes megbízásra és foglalkoztatásra. Közhivatalt visel a közhatalmat személyében gyakorló tisztségviselő, továbbá a közhatalmat gyakorló szerv feladat- és hatáskörében eljáró vezető és ügyintéző, aki a szerv nevében a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyekben érdemi döntést meghozza (kiadmányozza), valamint az is, aki előkészíti az ilyen ügyeket érdemi döntésre. Nem minősül ugyanakkor az Alkotmány értelmében közhivatalnak az állami szerveknél a szerv feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására vagy a közhatalmi te-

vékenységhez képest kiegészítő tevékenység végzésére foglalkoztatottak tisztsége, jogviszonya, mert az nem közhatalmi (szabályozó, irányítási, ellenőrzési, felügyeleti, egyéb hatósági stb.) tevékenység gyakorlására irányul.

1.3. A közhivatal viseléséhez való jog tartalmára, részjogosítványaira az alapjog rendeltetéséből következtethetünk, ami „a közhatalom gyakorlásában való részvétel”. Ezzel összefüggésben célszerű elhatárolni a munka, foglalkozás szabad megválasztásához való jogtól. A munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való jognak az az elsődleges funkciója, hogy biztosítsa az emberi létfenntartáshoz (megélhetéshez) szükséges javak előteremtését.

A munkavégzés lehetősége ebből következően az egyén szempontjából a klasszikus szabadságjogokhoz hasonló formában jelenik meg: a munkához való jognak alapvető részjogosultsága az a szabadság, hogy az ember a munkavégzési, illetve vállalkozási képességeit az adott piaci viszonyok között értékesíthesse. A munkához való jognak van tehát egy alanyi jogi oldala, amely negatív, védelmi jellegű. Ez egyfajta választási és cselekvési szabadság tiszteletben tartását és védelmét követeli meg az államtól, és a munkavállalóval, illetve a vállalkozóval kapcsolatba kerülő munkáltató vagy más szerződő partner magatartásának szabályozása, szerződési szabadságának korlátozása nélkül, önmagában is értelmezhető. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a munkához való jog gyakorlását az Alkotmány keretei között ne lehetne szabályozni.

A közhatalom gyakorlásában való részvételre irányuló közhivatal viseléséhez való jog viszont a munkához való joggal ellentétben nem egyfajta „állami” foglalkozás, tisztség szabad megválasztására, betöltésére, hanem a közhatalom gyakorlásában való részvételre, közreműködésre, s ennek következtében a közhivatal megtartására is feljogosítja az állampolgárokat. Ebből következően a közhivatal viseléséhez való jog nem a választási és cselekvési szabadság tiszteletben tartását és védelmét követeli meg az államtól, hanem az alapjog lényegi tartalmát tekintve is feltételezi a részvételt kifejezetten lehetővé tevő és annak formáit meghatározó állami szabályozást.

Az Alkotmánybíróság értelmezésében a közhivatal viseléséhez való jog alapján „senkinek nincs alkotmányból folyó alanyi joga meghatározott közhivatal vagy közhivatalok betöltéséhez” [962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 627, 629.]. Ez egyrészt abból következik, hogy a közhivatalok típusait és számát az Alkotmány és a jogszabályok az állami feladatok, a közhatalmi tevékenység megvalósításának szükségletei szerint határozhatják meg, amelyben az erre feljogosított jogalkotók az Alkotmány keretei között széles körű szabadsággal rendelkeznek. A közhivatal betöltéséhez való jognak tehát objektív, külső korlátját jelentik a mindenkor tisztségek és közhivatalok, a jogalkotó nem köteles ezek számát növelni vagy az állampolgár választása szerinti új közhivatal létrehozni az alapjog védelme érdekében. Ugyanezek miatt az okok miatt képezhetik alkotmányosan indokolt, külső korlátját a közhivatal megtartásához való jognak a közhivatallal

összefüggő jogviszony-megszüntetési okok (például az adott állami szerv jogutód nélküli megszűnése, a szervnek az adott közhivatallal összefüggő tevékenységének megszűnése, létszámcsökkentés, átszervezés következtében feleslegessé váló munkakör).

A közhivatal viseléséhez való jognak, mint alanyi jognak továbbá – az Alkotmány 70. § (6) bekezdésének megfelelően – szubjektív belső korlátját képezi az érintett állampolgár rátermettsége, képzettsége és szakmai tudása mind a közhivatal betöltése, mind annak megtartása tekintetében. Ebből következően a jogalkotó a közhivatal viseléséhez való jogot törvényben szabályozhatja, a közhivatal betöltését feltételekhez kötheti – ahogy erre az Alkotmánybíróság már határozataiban rámutatott [962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 628–629.]. Az Alkotmány szövegéből következően nyilvánvalóan feltételként határozhatóak meg az adott közhivatal vonatkozásában releváns, rátermettséggel, képzettséggel vagy szakmai tudással kapcsolatos ésszerű követelmények, amelyek a magyar állampolgárok egy csoportját sem zárhatják ki indokolatlanul az adott közhivatal betöltésének lehetőségéből. Ezek a közhivatal-viselési feltételek nemcsak a közhivatal betöltése, hanem annak megtartása vonatkozásában is érvényesek, így alkotmányosan indokolt lehet jogviszony-megszüntetési okokat erre alapítottnan meghatározni (például alkalmatlanság, törvényben előírt szakmai képzettség nem teljesítése).

A közhivatal viseléséhez (betöltéséhez és megtartásához) való jog vonatkozásában egyébként – amint ez az Alkotmánybíróság joggyakorlatában is megjelenik – „[a] szabályozás joga az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében szabályozott keretek között illeti meg a jogalkotót, nem alkothat olyan szabályokat, amelyek a közhivatal viseléshez való jog lényeges tartalmát korlátoznák, azaz a korlátozás akkor tekinthető alkotmányosnak, ha a korlátozásnak alkotmányos indoka van (valamely alkotmányban szabályozott alapvető jog, vagy valamely alkotmányos cél, érték érvényesítéséhez elkerülhetetlenül szükséges) és arányos” [5/2006. (II. 15.) AB határozat, 2006, 153, 164.; 96/2007. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2007, 802, 807.]. Ezt a mércét alkalmazta az Alkotmánybíróság több határozatában az összeférhetlenségi okok alkotmányosságának elbírálása során [1158/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 547, 549.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130.; 55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296.].

A közhivatal viseléséhez való jog részjogosítványaként a kormánytisztviselő védelemre jogosult a jogviszonyának megszüntetésével szemben. Nyilvánvalóan lehetővé kell tenni a kormánytisztviselő felmentését, vagyis szükség van a jogviszony megszüntetésének lehetőségére (éppen a rátermettség, a képzettség, a szakmai tudás biztosítása érdekében is). A közhivatal viselésére irányuló jogviszony megszüntetésének és a felmentési indokoknak az Alkotmány keretei között történő szabályozásában – így különösen a közhivatal viseléséhez való jog objektív, külső és szubjektív, belső korlátaira figyelemmel, illetve az alapjog-korlá-

tozás szükségességét és arányosságát megtartva – a törvényhozó széles körű szabadsággal rendelkezik.

Egyetértek a többségi határozat indokolásában [IV. 4. pont] foglaltakkal, miszerint a Kjt. 8. § (1) bekezdésében szabályozott indokolás nélküli munkáltatói felmentés lehetősége alkotmányellenes módon korlátozza az Alkotmány 70. § (6) bekezdése szerinti közhivatal viseléséhez való jogot.

A kormánytisztviselők esetén a korlátlan felmentés általánosságban nem igazolható a közhivatal viseléséhez való jognak sem az objektív, külső, sem pedig a szubjektív, belső korlátaival, egyébként pedig a közhivatal viseléséhez való alapjog aránytalan korlátozását eredményezi. Ilyen szabályozás alapján ugyanis az egyébként szükséges korlátozás a megengedett, igazolható mértéket (az objektíven indokolt, valós és okszerű felmentés eseteit) túllépi, a kormánytisztviselő önkényesen is elbocsátható, s így a közhivatalom gyakorlásában való részvétele önkényesen is korlátozható.

Szintén egyetértek a többségi határozat indokolásának [IV. 4. pont] azzal a megállapításával, hogy a törvényhozó felelőssége és kötelessége olyan törvényi szabályok megalkotása, amelyek összhangot teremtenek a kormánytisztviselők alkotmányos alapjogai (a törvényes indok nélküli, önkényes felmentéssel szembeni védelem) és a kormányzati célok (az államszervezet hatékony működése) között, valamint amelyek a törvény céljának megfelelő bírói jogalkalmazási gyakorlat kialakulását egyaránt szolgálják.

1.4. Nem értek egyet ugyanakkor a többségi határozat indokolásának IV. 4. pontjában megfogalmazott általános követelménnyel, hogy az indokoláshoz nem kötött, s ezért korlátlan felmentés minden közhivatal vonatkozásában feltétlenül alkotmányellenes jogkorlátozás lenne.

A közhivatalok között léteznek politikai ciklushoz kötött, egyébként határozott idejű, valamint határozatlan időre szóló, választott vagy kinevezett tisztségek. Az egyes közhivatalok esetén azok rendeltetésétől, az államszervezetben betöltött szerepétől függően különböző jogviszony-megszüntetési szabályozás (felmentési okok rendszere) minősülhet alkotmányosnak vagy alkotmányellenesnek. Jelen esetben tehát az is vizsgálendő, hogy milyen szempontok szerint sorolhatunk egy beosztást olyan jellegűnek, amely esetben az Alkotmány 70. § (6) bekezdésében foglalt közhivatal viseléséhez való jogból nem következik kényszerítő jelleggel a felmondás indokolása.

Az Alkotmánybíróság a 48/1991. (IX. 26.) AB határozatára figyelemmel [ABH 1991, 217.] – amelyben a testület a köztársasági elnök Alkotmányban rögzített feladataival kapcsolatos döntési jogköreit vizsgálta – általánosságban is megállapítható, hogy egy tisztség, közhivatal betöltése során meghozható döntések karaktere nagyban meghatározza az adott tisztség karakterét. Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság önálló politikai döntésnek tekintette a köztársasági elnök olyan döntését, amely végleges és felülbíráhatatlan, de amelyért sem a köztársasági elnök,

sem más szerv nem visel politikai felelősséget az Országgyűlés előtt. A köztársasági elnök döntésének politikai karaktere e tekintetben kizárólag abból a szempontból lehet releváns, hogy a politikai döntésként való meghatározás egyik szempontja az volt, hogy a döntéshozónak van-e lehetősége mérlegelésre az ügy érdemében vagy sem.

Ezt a logikát követve álláspontom szerint az egyes közhivatalok esetén vizsgálni kell, hogy az adott tisztséghez kapcsolódó döntési jogkör rendelkezik-e olyan karakterrel is, amely az adott döntésben megjelenő széleskörű mérlegelési lehetőségben, illetve az érdemi döntésben érvényesítendő jogon túli szempontok meglétében érhető tetten (a politikai és szakpolitikai döntések meghozatalának ez jellemző sajátossága). Az ilyen döntések – érték-, illetve preferenciaválasztást is magukban foglaló szempontrendszerükre figyelemmel – tisztán jogi, illetve egzakt célszerűségi szempontból gyakran nem bírálhatók felül, ennek ellenére a gyakorlatban – például a Kormány által irányított központi közigazgatásban – szembekerülhetnek magasabb szintű politikai döntésekkel. Ilyen esetekben csak részleges megoldást kínál az adott döntés utólagos (politikai) felülbíráhatósága, korrekciója, mivel a döntések irányának előzetes és általános meghatározása biztosítja az érintett politikai, szakpolitikai célok hatékony megvalósítását. Ebben az összefüggésben kulcsfontosságú lehet a meghatározott politikai, szakpolitikai célok megvalósításában felelősséggel rendelkező tisztségviselő és az ebben közreműködő, neki alárendelt, széleskörű mérlegelési lehetőséget magában foglaló döntési jogkörrel rendelkező másik tisztségviselő közötti bizalmi viszony.

A közhivatalok egy részénél – különösen ott, ahol a politikai jelleg, illetve politikai felelősség is megjelenik – igenis indokolható az a szabályozás, mely relatíve szabadon határozza meg mind a közhivatal betöltését, mind pedig a jogviszony megszüntetését. Az Alkotmány 33. § (4) bekezdése alapján a minisztereket a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel. A felmentést az Alkotmány nem köti indokolási kötelezettséghez, nincs ellene lehetőség jogorvoslatra. A minisztereket teljes jogkörben helyettesítő államtitkárok szintén indoklás nélkül menthetők fel. A felmentés kötetlenségét éppen az adott közhivatalhoz tapadó politikai felelősség, a tisztséghez kapcsolódó kötetlen, tág (politikai) döntési jogkör, s ezzel párhuzamosan a tisztségviselővel szemben megnyilvánuló politikai bizalomnak a közhivatal betöltésében játszott meghatározó szerepe magyarázza.

A politikai vezetőkön kívül más vezető beosztású tisztségviselők megbízatása is olyannak minősülhet, amely alapvetően bizalmi viszonyra épül. Álláspontom szerint az a politikai (szakpolitikai) döntési jogkörrel rendelkező vezető beosztásra (vezetői munkakör) nem terjed ki az indokolás nélküli megszüntetésével szembeni védelem, illetve az Alkotmányból nem következik szükségszerűen az indokoláshoz kötöttség.

A tisztség ellátásában megnyilvánuló döntési jogkörön és az ezzel összefüggő bizalmi elven kívül más szempontok is lehetnek, amelyek az indokolás nélküli felmentés lehetőségét alkotmányosan megengedhetővé teszik. A jogviszony indokolás nélküli felmentéssel történő megszüntetésének az összes közhivatalra – így a jelenleg kormánytisztviselőként szabályozott összes tisztségviselőre – történő kiterjesztése azonban véleményem szerint ilyen okokkal nem magyarázható.

2. Álláspontomat összefoglalva: a közhivatal viseléséhez való jog a közhatalom gyakorlásában való részvételre, közreműködésre, s ennek következtében a közhivatal megőrzésére is feljogosítja az állampolgárokat. Ez azonban nem jelenti az ilyen jogviszony megszüntethetlenségét. A törvényhozó – az Alkotmány keretei között – széles körű szabadsággal rendelkezik a megszüntési okok szabályozására, így a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény megalkotását megelőző szabályozásnál rugalmasabban is megállapíthatja a kormánytisztviselők felmentésének szabályait. A jogviszony-megszüntetési ok meghatározásánál figyelembe lehet venni a közhivatal viseléséhez való jognak a közhivatallal összefüggő (objektív, külső) és az állampolgár adottságaival összefüggő (szubjektív, belső) korlátait, illetve meg kell tartani az alapjog-korlátozás szükségességét és arányosságát. A különféle közhivatalok esetén azok rendeltetésétől, az államszervezetben betöltött szerepétől függően a jogviszony megszüntetésére (felmentési okok) vonatkozóan eltérő szabályozás létrehozható. A jelenleg kormánytisztviselőként egységesen szabályozott tisztségviselők körén belül – például az egyes tisztséghez kapcsolódó felelősségre, döntési jogkörökre tekintettel – is kialakítható differenciált szabályozás a felmentés vonatkozásában. Azonban az, hogy a törvény a kormánytisztviselők teljes körére kiterjedően lehetővé teszi az indokolás nélküli felmentést, a közhivatal viseléséhez való alapjog aránytalan korlátozását eredményezi. Ilyen szabályozás esetén az egyébként szükséges korlátozás túllépi a megengedett, igazolható mértéket (az objektíven indokolt, valós és okszerű felmentés eseteit), a munkáltatói jogkör gyakorlójának önkényes döntésétől teszi függővé, hogy a kormánytisztviselő az általa betöltött közhivatalt megtarthatja-e, ezért alkotmányellenes.

Budapest, 2011. február 15.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1068/B/2010.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 14. számában

9/2011. (III. 1.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 15/2010. (I. 14.) 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) 15/2010. (I. 14.) OVB határozatával hitelesítette annak a magánszemély által benyújtott aláírásgyűjtő ívnek a mintapéldányát, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az öregségi nyugdíjkorhatár ne haladhassa meg a 62 évet?”

Az OVB határozata indokolásában megállapította, hogy a kérdés megfelel az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvényben (a továbbiakban: Nsztv.) foglalt formai és tartalmi feltételnek, ezért a kérdést hitelesítette.

2. A határozat ellen egy magánszemély nyújtott be kifogást. Az OVB határozata 2010. január 14-én jelent meg a Magyar Közlöny 2010. évi 2. számában. A kifogást 2010. január 26-án – a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdésében meghatározott tizenöt napos határidőn belül – terjesztették elő.

A kifogástevő álláspontja szerint a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. §-ában meghatározott egyértelműségi követelménynek, különösen a jogalkotó szempontjából. Érvelésében kifejti, hogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvényben (a továbbiakban: Tny.) az öregségi nyugdíj jogosultság feltételeinek, valamint összegének megállapítása igen bonyolult és összetett rendszerben történik, továbbá a nyugdíjkorhatárhoz számos egyéb rendelkezés is kapcsolódik, ezért egy esetleges módosítás a Tny. egészének átalakítását igényelné. A kifogástevő szerint nem egyértelmű a kérdés a tekintetben, hogy mely szabályozási kérdéseket, továbbá a jelenleg differenciált nyugdíjkorhatár kapcsán mely személyi kört érinti. Nézete szerint a kezdeményezés az egész öregségi nyugdíjrendszer teljes átalakítását kívánja, azonban a

feltett kérdés egyszerű és általános megfogalmazásával nem alkalmas arra, hogy eligazítást adjon a jogalkotó számára.

II.

Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala során a következő jogszabályokat vette alapul:

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

2. A Ve. érintett rendelkezései:

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

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

3. Az Nsztv. érintett 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.”

III.

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

2. Az Alkotmánybíróság a kérdés egyértelműségét vitató kifogással kapcsolatban az alábbiakat állapította meg.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata során számos 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 garanciájában áll. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyrészt a választópolgár, másrészt a jogalkotó számára egyértelműnek 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). Mindez feltételezi a feltett kérdés tényleges egyértelműségét, érthetőségét. A fent leírtakból következik, hogy a túl bonyolult, érthetetlen vagy félreérthető kérdés sem tekinthető egyértelműnek.

Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlés Alkotmány 19. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor vizsgálni kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség) [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 360–361.; 84/2008. (VI. 13.) AB határozat, ABH 2008, 695, 703.]. Az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés egyértelműségének megítélésénél egyébként sem az aláírásgyűjtését kezdeményező szándéka, sem pedig a népszavazás általuk remélt eredménye nem bír jelentőséggel [76/2006. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2006, 886, 890.].

3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés nem felel meg a választópolgári egyértelműség követelményének.

Az Alkotmánybíróság a 26/2007. (IV. 25.) AB határozatában 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, – Ingyen sör). Az Alkotmánybíróság ezen határozatában hangsúlyozta továbbá, hogy „[a]z egyértelműség követelményének lényege, hogy a népszavazási kérdésnek döntésre alkalmasnak kell lennie, aminek a jogalkotói és a választópolgári egyértelműség feltétlenül 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 Alkotmány-

bíróság a jövőben az egyes népszavazási kérdések alkotmányos megengedhetőségéről szóló döntéseiben e szempontot is figyelembe fogja venni.” (ABH 2007, 332, 337.)

A kifogással élő érvelésében helyesen hivatkozik a Tny 18. § (1) bekezdésének a)–g) pontjaira, amely az öregségi nyugdíjra való jogosultság megállapításakor a biztosítottak születési évéhez mérten különböző életév betöltéséhez köti az öregségi nyugdíjra jogosító korhatárt. Az érvelés szintén helyesen hivatkozik a hatályos nyugdíjrendszer feltételrendszerének komplexitására.

A népszavazásra feltenni kívánt kérdés ezen komplex feltételrendszer egyik elemét kívánja rögzíteni az öregségi nyugdíjra jogosító nyugdíjkorhatár meghatározott életévhez való kötésével; anélkül azonban, hogy a választópolgár számára világossá tenné, hogy ez jár-e, és ha igen, milyen hatással, változással az öregségi nyugdíj megszerzésének további feltételeire nézve. Így a választópolgár döntése meghozatalakor nem lehetne tisztában azzal, hogy a kérdésre igen-nel vagy nem-mel szavazás esetén döntésének milyen pénzügyi, vagy egyéb következményei lennének, például a szolgálati idő és a nyugdíj mértékére nézve. A népszavazásra bocsátandó kérdéstről tehát úgy kellene döntésüket meghozniuk, hogy nem volna egyértelmű számukra, a népszavazás sikere milyen változásokkal jár a nyugdíjrendszerben, és ennek milyen társadalmi, pénzügyi és más hatásaival kellene számolniuk.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a népszavazásra szánt kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglaltaknak, ezért az Alkotmány-

bíróság az Országos Választási Bizottság 15/2010. (I. 14.) OVB határozatát megsemmisítette, és a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasította.

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

Budapest, 2011. február 28.

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

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

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

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

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 211/H/2010.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 19. számában

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI

861/B/2001. 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 szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvénnyel összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 116. §-a alkotmányellenessége megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény 18. és 71/A. §-a alkotmányellenessége utólagos vizsgálatára irányuló indítványt visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó több, szabálysértési pénzbírság meg nem fizetése miatt elzárását töltő személy érdekében fordult beadvánnyal az Alkotmánybírósághoz. Ebben a konkrét ügyek ismertetése mellett a korábban hatályos, a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény (a továbbiakban: Sztv.) és az indítvány benyújtásakor hatályban lévő, a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a további-

akban: Szabs.tv.) egyes rendelkezései alkotmányosságának utólagos vizsgálatát, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte.

Kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az Sztv. 1999. július 13-ától 2000. március 1-jéig hatályban volt 18. és 71/A. §-ainak az Alkotmány 50. § (2) bekezdésével és 57. § (1) bekezdésével való ellentétét és ezeket a rendelkezéseket *ex tunc* hatállyal semmisítse meg.

Kezdeményezte az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének, az 57. § (1) bekezdésének sérelmét jelentő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását amitt, hogy *a)* a Szabs.tv. 104. §-a egy évben korlátozza a perújításra nyitva álló határidőt; *b)* nem biztosított a jogkérdésekkel kapcsolatban a rendkívüli jogorvoslat (a bírósági határozatok felülvizsgálatának hiánya); *c)* a 116. § értelmében nincs méltányossági eljárás a pénzbírság meg nem fizetése miatt szabálysértési elzárásukat töltők számára és *d)* a Szabs.tv. nem rendelkezik az alkotmányellenesség utólagos megállapítása, az esetleges összbüntetésbe foglalás, illetőleg a szabálysértési halmazat esetén követhető eljárásokról.

Az indítványozó kifejtette továbbá, hogy az Alkotmány 70/A. §-ába ütközik, hogy „a szabálysértést elkövetőket a (...) kifogásolt szabályozás olyan helyzetbe hozta, amely hátrányos megkülönböztetésként értelmezhető, ha őket a hasonló jellegű cselekményeket, azaz bűncselekményeket elkövetőkhöz, de a méltányossági kérelmek esetében az összes többi szabálysértési elkövetőhöz” méri.

Az indítványozó kifejezett kérelem megfogalmazása nélkül sérelmezte azt, hogy (az indítványban tévesen Szabs.tv.-ként jelölt, valójában) a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény az Sztv.-t módosító, a pénzbírság meg nem fizetése esetén elzárásra való átváltoztatást szabályozó rendelkezését 1999. július 13-ával, míg – többek között – az alapul szolgáló szexuális szolgáltatásokkal összefüggő szabálysértéseknél a türelmi zóna kijelölésének szabályait 1999. szeptember 1-jével léptette hatályba. Mindez az indítványozó szerint az Alkotmány 2. §-ából következő jogbiztonság elvét sértette.

2. Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során megállapította, hogy az indítvánnyal érintett Szabs.tv.-t az indítvány benyújtását követően a jogalkotó több alkalommal módosította. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy utólagos normakontroll keretében a hatályos rendelkezéseket vizsgálja (36/J/1990. AB végzés, ABH 1991, 669, 671.), ezért vizsgálatát a jelen ügyben is az elbíráláskor hatályos joganyag tekintetében folytatta le.

Az Alkotmánybíróság beszerezte az igazságügy- és a belügyminiszter véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„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.”

„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 Szabs.tv. indítvánnyal érintett hatályos rendelkezései:

„104. § Nincs helye perújításnak, ha a bírósági határozat jogerőre emelkedését követően egy év eltelt.”

„116. § (1) Az elzárás büntetés elengedése, illetőleg mérséklése, a pénzbírság megfizetésének elengedése, a járművezetéstől eltiltás mellőzése, illetőleg az elkobzott dolog visszaadása érdekében az elkövető – az elkövető beleegezése esetében védője is – méltányossági kérelmet nyújthat be.

(2) A pénzbírság, illetőleg a járművezetéstől eltiltás végrehajtását méltányosságból mellőzheti, az elkobzott dolgot visszaadhatja:

a) önkormányzati hatáskörbe tartozó szabálysértések esetében a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve;

b) a felügyeletet ellátó miniszter, ha az ügyben más szabálysértési hatóság járt el;

c) központi hivatal vezetője, amennyiben a felügyeletet nem miniszter látja el.

(3) Amennyiben az elkövetőt elzárással sújtották, az (1) bekezdésben meghatározott méltányossági jogkört a köztársasági elnök gyakorolja.

(4) A (3) bekezdésben meghatározott esetben a méltányossági kérelmet az ügyben érdemi határozatot hozó bíróságnál kell előterjeszteni, amely a kérelmet az ügy irataival együtt soron kívül terjeszti fel a szabálysértési szabályozásért felelős miniszterhez.

(5) Az elzárás elengedése vagy mérséklése iránti kérelem esetén a szabálysértési szabályozásért felelős miniszter a büntetés végrehajtását a köztársasági elnök döntéséig elhalaszthatja.

(6) A méltányossági kérelmet a szabálysértési szabályozásért felelős miniszter a köztársasági elnökhöz akkor is felterjeszti, ha annak tartalmával nem ért egyet.

(7) A méltányossági döntésről az értesítést az elkövetőnek a (4) bekezdésben meghatározott bíróság kézbesíti.

(8) A bíróság hivatalból vagy kérelemre egy ízben elrendelheti határozata végrehajtásának felfüggesztését, ha a rendelkezésre álló adatok alapján annak megváltoztatása vagy megsemmisítése várható, vagy ezt különleges méltánylást igénylő körülmény indokolja. A végrehajtás harminc napnál hosszabb időre nem függeszthető fel.”

III.

Az indítvány részben megalapozatlan, részben elbírálásra alkalmatlan.

1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése értelmében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet az Alkotmánybíróság akkor állapít meg, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja, hogy a jogalkotói mulasztásnak és az alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.]. A jogalkotói feladat elmulasztása önmagában nem feltétlenül jelent alkotmányellenességet [14/1996. (IV. 24.) AB határozat, ABH 1996, 56, 58–59.; 479/E/1997. AB határozat, ABH 1998, 967, 968–969.; 1080/D/1997. AB határozat, ABH 1998, 1045, 1046.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, 2001, 123, 131.]. A mulasztásból következő alkotmányellenes helyzetet pedig mindenkor konkrét vizsgálat eredményeként lehet megállapítani [35/2004. (X. 6.) AB határozat, ABH 2004, 504, 508.]. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség egyik esete, ha a jogalkotó nem megfelelő tartalommal szabályozott és ezáltal keletkezett alkotmányellenes helyzet [15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.; 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 63.].

Az indítványozó az Alkotmány 50. § (2) bekezdését és az 57. § (1) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet arra alapította, hogy szerinte a jogalkotó a szabálysértési pénzbírság elzárásra való átválttatásának szabályozása során négy kérdést nem ezen alkotmányos követelményeknek megfelelően rendezett. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványozó által megjelölt kérdéseket – a hatályos jogi szabályozásra figyelemmel – egyenként vizsgálta meg.

1.1. Az indítványozó szerint alkotmányellenes korlátozás, hogy a Szabs.tv. 104. §-a értelmében nincs helye perújításnak, ha a bírósági határozat jogerőre emelkedését követően egy év eltelt.

Az Alkotmány 50. § (2) és az 57. § (1) bekezdésének egymásra vonatkoztatott alkotmánybírósági értelmezése szerint kizárólag azok a jogszabályok sértik e hivatkozott rendelkezéseket, amelyek kizárják, vagy korlátozzák azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálja

és a jogvitát érdemben elbírálja [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 272.]. Az Alkotmánybíróság megállapította: önmagában az, hogy a jogalkotó határidőt állapított meg a perújítás kezdeményezésére nem érinti az érdemi bírósági felülvizsgálat lefolytatását. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt ebben a részében, mint megalapozatlant, elutasította.

1.2. Az érdemi összefüggés hiányát állapította meg az Alkotmánybíróság a rendkívüli jogorvoslat hiányát sérelmező indítvány és az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének a közigazgatás bírói ellenőrzését deklaráló és az 57. § (1) bekezdésének a bírósági eljárás alkotmányos garanciáit tartalmazó rendelkezései között. A jogorvoslathoz való jogot valójában az Alkotmány 57. § (5) bekezdése fogalmazza meg, azonban a „jogorvoslathoz való jog alapján az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belül magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét kell biztosítani. A jogorvoslathoz való jog a rendes jogorvoslatra vonatkozik, a rendkívüli jogorvoslatok kényszerítő szükségessége tehát az Alkotmány 57. § (5) bekezdéséből” sem vezethető le [86/2009. (IX. 24.) AB határozat, ABH 2009, 811, 831.]. Mivel az érdemi összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 267.], az Alkotmánybíróság ezért az indítványt ebben a részében elutasította. Az Alkotmánybíróság megjegyzi ugyanakkor, hogy a szabálysértési eljárásban perújítás formájában biztosított a rendkívüli jogorvoslat, amit maga az indítványozó is említ.

1.3. A pénzbírság meg nem fizetése miatti elzárás esetében a méltányosságot hiányoló indítvánnyal kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá. A Szabs.tv. 116. §-a értelmében a szabálysértések miatt kiszabott büntetések elengedése és mérséklése, így a pénzbírság megfizetésének elengedése érdekében is méltányossági kérelem nyújtható be. Az indítványozó a Szabs.tv. rendelkezéseinek téves értelmezéséből jutott arra a következtetésre, hogy „a pénzbírság meg nem fizetése esetén (...) elzárásukat töltők számára” nincs méltányossági eljárás. A méltányossági kérelemmel ebben az esetben a pénzbírság, mint kiszabott büntetés elengedése érdekében lehet (és az indítvány benyújtásakor is lehetett) élni. Az elzárás ekkor már csupán a végrehajtás egyik (végső) módja. Mivel a kiszabott büntetéssel szemben az indítványozó által kifogásolt esetekben is biztosítja a törvény a méltányosság gyakorlását, ezért az Alkotmánybíróság a mulasztás megállapítására irányuló indítványt, mint megalapozatlant, ebben a részében is elutasította.

1.4. Az Alkotmánybíróság megalapozatlannak találta az összbüntetésbe foglalás és a szabálysértési halmazat, valamint az alkotmányellenesség utólagos megállapítása esetén követendő eljárás hiányát sérelmező indítványt is. Az összbüntetésbe foglalás jogintézményének lényege a több elítéltetésből adódó hátrányok mérséklése. Az Alkotmánybíróság már korábban megállapította, hogy az ilyen

jogpolitikai (kriminálpolitikai) döntés „nem lehet alkotmánybíróági megítélés tárgya” (1116/D/2001. AB határozat, ABH 2008, 1852, 1857.). A Szabs.tv. hatályos (és az indítvány benyújtásakor hatályban volt) 24. és 25. §-a rendelkezik az ügyek egyesítéséről és a halmazati értékelésről. 2010. január 1-je óta a központi szabálysértési nyilvántartás (Szabs.tv. 27. §) biztosítja a folyamatban lévő ügyek egyesítését. A Szabs.tv. 103. § (3) bekezdése értelmében pedig perújításnak van helye, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak a konkrét esetben történő alkalmazhatósága visszamenőleges kizárásával ad helyt az alkotmányjogi panasznak. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló indítványt ebben a kérdésben is elutasította.

2. A büntető és a szabálysértési eljárásokban a méltányosság gyakorlásának különbözőségére alapított, az Alkotmány 70/A. §-ába foglalt diszkrimináció tilalmának megsértésével kapcsolatos kifogással összefüggésben az Alkotmánybíróság először visszautal jelen határozata indokolásának 1.3. pontjában foglaltakra, miszerint a büntetés (a pénzbírság) méltányosságból való elengedése, vagy csökkentése az indítványozó által megjelölt, a pénzbírság meg nem fizetése esetén elzárásukat töltők számára is biztosított, tehát a szabálysértést elkövetők tekintetében azonos követelmények érvényesülnek.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is hangsúlyozza, hogy következetesen érvényesített álláspontja szerint a „szabálysértési jog mind anyagában, mind pedig eljárásában jelentős eltéréseket mutat a különleges garanciákkal övezett büntető eljáráshoz képest, a szabálysértéseket a hatályos jog nem tekinti bűncselekményeknek. A szabálysértési kódex alapvetően az államigazgatási jog felől közelít a szabálysértésekhez, az eljárást formailag államigazgatási eljárásnak minősíti. Az eljárás azonban tartalmilag a büntetőeljárással is rokonságot mutat. (...) A szabálysértési eljárás a büntetőeljáráshoz képest egyszerűbb, nem érvényesülnek benne maradéktalanul a büntető eljárás alapelvei sem. (...) A bűncselekmények és a szabálysértések súlyukat, társadalomra veszélyességüket, továbbá szankciós rendszerüket illetően sem állíthatók egymással párhuzamba. Nem kezelhetők a szabálysértések ugyanolyan igénymércével, mint a bűncselekmények, illetve a büntető eljárás során érvényesülő garanciális szabályok” (1284/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 562, 563–564.).

Az Alkotmánybíróság szerint a diszkrimináció tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem emberi jog vagy alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot is sérti. Az Alkotmánybíróság ez utóbbi körben viszont kizárólag akkor ítéli alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási körbe

tartozó jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203.]. A diszkrimináció tilalmából tehát nem következik, hogy az állam – a különböző élethelyzetekben lévőkre tekintettel – ne különböztethetne, feltéve, hogy ezzel az alkotmányos követelményeket nem sérti. Az Alkotmánybíróság szerint az állam joga – és bizonyos körben kötelezettsége is –, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 282.; 74/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 369, 373–374.]. A diszkrimináció vizsgálatánál tehát az az első eldöntendő kérdés, hogy az adott szabályozás tekintetében állított megkülönböztetés egymással összehasonlítható alanyi körre vonatkozik-e [49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 246, 249.; 432/B/1995. AB határozata, ABH 1995, 789, 792.]. Mivel az Alkotmánybíróság szerint a szabálysértést és a bűncselekményt elkövetők nem alkotnak homogén csoportot, így a diszkrimináció tilalmának megsértése esetükben fel sem vetődik, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

3. Az indítványozó a beadványa benyújtásakor már hatályon kívül helyezett Sztv. rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését is kezdeményezte. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy utólagos normakontroll keretében kizárólag hatályos jogszabályok vizsgálatát végzi el. „A hatályon kívül helyezett jogszabály – alkalmazhatósága hiányában – már nem lehet alkotmányos sértő és ugyanakkor fogalmilag is kizárt a hatályát veszített jogszabály megsemmisítése” (36/J/1990. AB végzés, ABH 1991, 669, 671.). Az Alkotmánybíróság ezért hatáskörének hiányában, az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend, ABK 2009. január, 3.) 29. § f) pontja alapján az Sztv. 18. és 71/A. §-a tekintetében az indítványt – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

4. Az Abtv. 20. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. 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 miatt és mennyiben sérti (440/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 910.; 472/B/2000.

AB végzés, ABH 2001, 1655.). Mivel a beadvány a szer-
vezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelen-
ségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó
törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény
egyes rendelkezései különböző időpontban történt hatály-
ba léptetésével kapcsolatban ilyen határozott kérelmet
nem tartalmaz, ezért azt az Alkotmánybíróság az Ügyrend
29. § d) pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasít-
otta.

Budapest, 2011. február 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. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

166/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenessé-
gének utólagos vizsgálatára, valamint mulasztásban meg-
nyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló
indítvány tárgyában – *dr. Kiss László* alkotmánybíró pár-
huzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a társasházakról szóló 2003.
évi CXXXIII. törvény 10. § (3)–(4) bekezdései alkot-
mányellenességének megállapítására és megsemmisítésé-
re irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az ingatlan-nyilvántartásról
szóló 1997. évi CXLI. törvény 29/A. § (1) bekezdése al-
kotmányellenességének megállapítására és megsemmisi-
tésére, valamint az e rendelkezéssel kapcsolatos, mulasz-
tásban nyilvánuló alkotmányellenesség megállapítá-
sára irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az Alkotmány 13. § (1) bekezdésére
alapított kérelmében a társasházakról szóló 2003. évi
CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Thtv.) 10. § (3) bekez-
dését sérelmezte. Jelesül azt, hogy e rendelkezés szerint a
társasház alapító okiratát akár a tulajdonostársak négyötö-
de is módosíthatja [a Thtv. 3. § (2) bekezdése szerint pedig
az alapító okirat felhatalmazást adhat a tulajdoni hányadok
szerinti kétharmados többségnek a közös tulajdon elidege-
nitésére]. Az alapító okiratban lefektetett tulajdoni viszo-
nyok „megőrzése mindenkinek alanyi joga” – érvelt az in-
dítványozó –, megváltoztatását egyhangúsághoz kell köti-
ni. Azzal, hogy a „tulajdonosok négyötöde alappal rendel-
kezhetsen az alapító okiratban meghatározott tulajdonok fe-
lett, kivonja a tulajdonos saját döntési jogának hatásköré-
ből a tulajdonjogot”. Mulasztásban megnyilvánuló alkot-
mányellenességet látott emellett az indítványozó abban,
hogy a kisebbségben maradtaknak kevés időt – a döntés-
hozattól számítva mindössze 30 napot – biztosított a
Thtv. arra, hogy bírósághoz forduljanak a közgyűlési dön-
téssel szemben.

A Thtv.-nek a 2003. évi CXXXIII. törvénnyel (a továb-
biakban: Módtv.) végrehajtott – a támadott rendelkezése-
ket is érintő – módosítása miatt lefolytatott hiánypótlási el-
járásban az indítványozó úgy nyilatkozott, hogy indítvá-
nyának a megsemmisítésre vonatkozó részét tartja fenn.
E körben változatlanul kérte a Thtv. 10. § (3) bekezdése
korábban hatályos szövege megsemmisítését. Emellett
pedig a Thtv. jelenleg hatályos 10. § (3)–(4) bekezdései
megsemmisítését is indítványozta a következők szerint.
A (3) bekezdés értelmében a közösség a közös tulajdonnal
kapcsolatos elidegenítés (2) bekezdés szerinti jogát abban
az esetben is gyakorolhatja, ha az alapító okirat módosítá-
sával a tulajdonostársak összes tulajdoni hányad szerinti
négyötödös többsége egyetért. Az indítványozó vélemé-
nye viszont az, hogy az alapító okirat szerinti közös tulaj-
don sorsáról a tulajdonosok az Alkotmány 13. § (1) bekez-
dése alapján kizárólag egyhangúlag dönthetnek. A (4) be-
kezdés lehetőséget ad a „tulajdonosi jog kijátszására” – ér-
vel tovább –, ezért a közgyűlésen jelen nem lévő és a hatá-
rozatról önhibájukon kívül nem értesülő tulajdonosok mi-
att nem csupán a keresetindításról, hanem az arról való le-
mondásról is írásban kellene nyilatkozni. Az alapító okirat
módosítása csak így válhat hatályossá. Alkotmányellenes-
ség megállapítása esetében végezetül az indítványozó sze-
rint a Thtv. 10. § (5) bekezdéséből „törölni kell” a (3) be-
kezdésre történő utalást.

Mindezekon kívül – új elemként – az ingatlan-nyilván-
tartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban:
Inytv.) 17. § (1) bekezdése és 29/A. §-a megsemmisítését
is kérte, elsődlegesen a Thtv. fent említett rendelkezéseivel
való szoros összefüggésük miatt. Az Inytv. 29/A. §

(1) bekezdése esetében emellett azt is sérelmezte, hogy az már az összes tulajdoni hányad négyötödét képviselő tulajdonostárs szerződéses nyilatkozata alapján lehetővé teszi a közös tulajdont érintő tulajdonjog-változás bejegyzését, tekintet nélkül a Thtv. 10. § (3)–(4) bekezdésében írtakra (a kisebbségben maradt tulajdonostársak keresetindítási joga, a keresetindítás bejelentésének joghatásai). Ebben a tekintetben a megsemmisítési kérelem esetleges elutasítása esetére – másodlagosan – mulasztás megállapítását is kérte azon az alapon, hogy „nincs biztosítva a 4/5-ös aláírással létrejött szerződések megtámadása, mivel a tv. [Inytv.] úgy tekinti, hogy az aláírások törvényi felhatalmazással pótolnak”.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

2.1. A Thtv. támadott rendelkezésének 2009. szeptember 30. előtt hatályos szövege:

„10. § (3) Amennyiben az alapító okirattal, illetve annak módosításával a tulajdonosok négyötöde egyetért és a kisebbségben maradt tulajdonostársak a szavazás napjától, illetve írásbeli szavazás esetén a négyötödös szavazási arány elérésétől számított 30 napon belül nem élnek keresetindítási jogukkal, úgy az alapító okirat, illetve annak módosítása hatályba lép.”

2.2. A Thtv. támadott, az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„10. § (3) A közösség a közös tulajdonnal kapcsolatos – a (2) bekezdésben említett – elidegenítés jogát abban az esetben is gyakorolhatja, ha az alapító okirat módosításával a tulajdonostársak összes tulajdoni hányad szerinti legalább négyötödös többsége egyetért. Ebben az esetben a határozatban fel kell hívni a kisebbségben maradt tulajdonostársakat a közös képviselő (intézőbizottság elnöke) részére – a határozat meghozatalától számított 60 napon belül – történő írásbeli nyilatkozat megtételére arról, hogy élnek-e az e törvényben meghatározott keresetindítási jogukkal.

(4) A (3) bekezdésben említett közgyűlési határozat az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzésre alkalmas okirat, ha az abban meghatározott határidőn belül a kisebbségben maradt tulajdonostársak írásbeli nyilatkozatot nem tesznek, vagy nyilatkozatuk szerint a keresetindítás jogaival nem kívánnak élni. A határozatban rendelkezni kell a külön tulajdonhoz tartozó közös tulajdoni hányadok megállapításáról.

(5) A (2)–(3) bekezdések szerinti határozatot közokiratba vagy ügyvéd – jogkörén belül jogtanácsos – által ellenjegyzett magánokiratba kell foglalni.”

3. Az Inytv. támadott rendelkezései:

„17. § (1) Az ingatlan-nyilvántartásba csak az ingatlanhoz kapcsolódó következő, jogilag jelentős tények jegyzetelők fel:

(...)

v) a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény 10. §-ának (2) bekezdése szerinti, a közös tulajdon átruházására a tulajdonostársak összes tulajdoni hányadának legalább kétharmadát feljogosító alapító okirat elfogadása, módosítása, illetőleg a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény 10. §-ának (3) bekezdése szerinti, a közös tulajdon átruházására a tulajdonostársak összes tulajdoni hányadának legalább négyötödét feljogosító alapító okirat módosítása, továbbá az elfogadás, a módosítás időpontja,

(...)”

„29/A. § (1) Társasházi közös tulajdonba tartozó ingatlan tulajdonjogának átruházásáról szóló szerződés alapján a tulajdonjog-változás az összes tulajdoni hányad legalább négyötödét képviselő tulajdonostársak szerződéses nyilatkozata alapján is bejegyezhető; ebben az esetben a változás átvezetéséhez a többi tulajdonostárs szerződéses nyilatkozata és bejegyzési engedélye nem szükséges.

(2) A tulajdonostársak (1) bekezdés szerinti többségének hiányában az (1) bekezdés rendelkezéseit kell alkalmazni abban az esetben is, ha a szerződéses nyilatkozatot tevő tulajdonostársak az összes tulajdoni hányad legalább kétharmadát képviselik, feltéve, hogy a társasház alapító okirata a társasházi közös tulajdonba tartozó ingatlan ilyen többséggel való átruházását lehetővé teszi.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. A Thtv. 10. § (3) bekezdésének 2009. szeptember 30-ig hatályos szövege megsemmisítésére irányuló kérelemmel kapcsolatban mindenekelőtt a következőket kell megjegyezni. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett, illetőleg módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára csak a konkrét normakontroll két esetében [az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és a 48. § alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján] van lehetőség, mivel ilyenkor a támadott jogszabályi rendelkezés alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés. Jelen ügy nem tartozik ebbe a körbe, ezért a Thtv. 10. § (3) bekezdése vonatkozásában kizárólag az indítvány elbírálásakor hatályos szövegváltozat alkotmányosságát vizsgálhatára van lehetőség.

2. Az Alkotmánybíróság korábban már számos alkalmával foglalkozott a Thtv. egyes szabályai alkotmányosságával. A 3/2006. (II. 8.) AB határozatnak (ABH 2006,

65.; a továbbiakban: Abh.1.) és a 677/B/2005. AB határozatnak (ABK 2010. április, 448.; a továbbiakban: Abh.2.) tárgya volt többek között a Thtv. döntéshozatalra vonatkozó rendelkezései és az Alkotmány 13. § (1) bekezdése közötti összefüggés is. Az érdemi vizsgálat megkezdése előtt ezért először abban a kérdésben kellett állást foglalni, hogy az ügy nem minősül-e „ítélt dolognak” (*res iudicata*-nak).

Az Abh.1. – többek között – a Thtv. 10. § (2) bekezdését is vizsgálta, mely a jelenleg hatályos 10. § (1) bekezdésben írtakkal tartalmilag megegyező szabályt tartalmazott (azt írta elő, hogy az alapító okirat megváltoztatásához – ha e törvény másként nem rendelkezik – valamennyi tulajdonostárs hozzájárulása szükséges). Ezen az eltérést engedő szabályon alapszik a Thtv.-nek az indítványozó által támadott 10. § (3)–(4) bekezdése. A jelen ügy tárgyát képező szabályok tehát szoros összefüggésben állnak a korábban vizsgált rendelkezésekkel, de *res iudicata* megállapításának nincs helye. Az Abh.2. a Thtv. jelenleg hatályos 10. § (1) bekezdését vizsgálta, tehát a támadott rendelkezés ebben az ügyben sem azonos. Ráadásul az Abh.2. esetében – jelen ügytől eltérően – nem az egyhangúságot, hanem éppen ellenkezőleg azt kifogásolták, hogy az egyhangúság alól a jogalkotó az „amennyiben e törvény másképp nem rendelkezik” fordulattal kivételt enged. Emiatt ítélt dolog ebben a vonatkozásban sem áll fenn.

Az Alkotmánybíróság fenntartja ugyanakkor az Abh.1.-ben megfogalmazott és az Abh.2.-ben megerősített – jelen ügy elbírálása szempontjából is relevánsnak minősülő – álláspontját, mely szerint „az Alkotmány 13. §-a a tulajdonhoz való jogot az állammal szemben biztosítja, s azt mint alapjogot (...) az állammal szemben védi”, ezért „az Alkotmány 13. §-a szerinti tulajdonvédelem nem érvényesíthető a tulajdonosoknak az egymással szembeni védelméről szóló szabályoknál” (Abh.1., ABH 2006, 65, 80–81.). 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 rendezi” (Abh.1., 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” (Abh.1., 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 rendezi” (Abh.1., ABH 2006, 65, 97–98.).

Hangsúlyozandó: „[n]em lehet levezetni az Alkotmány (...) tulajdonhoz való jogról szóló 13. § (1) bekezdéséből (...) sem azt, hogy a közös tulajdon körében bizonyos döntésekhez – például az elidegenítés jogának gyakorlásához – valamennyi tulajdonostárs hozzájárulását meg kell-e kívánni, de azt sem, hogy ha a Tv. [Thtv.] többségi döntéshozatalt tesz lehetővé, akkor a többségi döntéshozatalhoz legalább milyen mértékű szavazatarányt kell előírni” (Abh.1., ABH 2006, 65, 84.).

A társasház-tulajdon „olyan közös tulajdon, amelynél a külön tulajdon és a közös tulajdon elemei sajátosan keverednek. Ha a törvény viszonylag széles körben követel meg egyhangú határozatot vagy valamennyi tulajdonostárs hozzájárulását, akkor előfordulhat, hogy a többség megalapozott igénye nem érvényesíthető. Ugyanígy a tulajdoni hányad szerinti egyszerű szótöbbség általános, kivételt nem tűrő alkalmazása is a törvényben visszaélészerű joggyakorlásra teremthetne lehetőséget. (...) a döntéshozatal 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” (Abh.1., ABH 2006, 65, 85.).

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jogalkotó az említett egyensúly megteremtésére törekedett a Thtv. 10. §-ának – s ezen belül konkrétan a támadott rendelkezéseknek – a megalkotása során. Az alapító okiratnak különleges helye van a társasházi döntések között, már csak azért is, mert a Thtv. 5. § (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy társasház alapításához az ingatlan valamennyi tulajdonostársa (illetve az ingatlan tulajdonosa, mint egy-személyi alapító) alapító okiratban kifejezett alapítási elhatározása szükséges (kivételt a 8. § jelent, mely szerint két esetben a bíróság is elrendelheti társasház alapítását). A társasház alapításához és az alapító okirat elfogadásához tehát – főszabály szerint – egyhangúság szükséges, ezért a módosításhoz előírt egyhangúsági követelmény ezzel összhangban áll. A társasházi közös tulajdonról érintő joggyakorlás nyilvánvalóan csak közös érdekek mentén lehetséges. Ugyanakkor „a tulajdoni hányadok arányában történő szótöbbségi döntéshozatal – bizonyos alapvető kérdések egyhangúsághoz kötése mellett – a közös tulajdon működtetésének általános módja” (576/B/2005. AB határozat, ABK 2010. november, 1280.), tehát a működtethetőség, a tulajdonostársak érdekei közötti egyensúly megteremtése indokolhat bizonyos kivételeket az egyhangúság alól – még az alapító okiratra vonatkozó döntésekkel kapcsolatban is. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint e körbe tartoznak a közös tulajdonban álló, de önálló ingatlanként kialakítható ingatlanrész kialakításának a Thtv. 10. § (2)–(6) bekezdéseiben foglalt speciális többsé-

gi szabályai. Az így kialakított ingatlan elidegenítésének célja általában a társasház felújításához szükséges anyagi fedezet megteremtése, mely egyértelmű közösségi érdek.

A társasházak és a hozzájuk kapcsolódó vagyoni jogi kérdések az elmúlt évtizedek alatt rendkívüli módon átalakultak. Nem ritka az akár több száz tulajdonostárral rendelkező társasház sem. Ilyen körülmények között a jogalkotónak természetesen reagálnia, alkalmazkodnia kell az új életviszonyokhoz, és azoknak megfelelő, új jogi megoldásokat kell kidolgoznia. Ennek egyik eszköze a jogalkotó által alkalmazott megoldás, mely szerint minősített többség is dönthet bizonyos, korábban egyhangúsághoz kötött kérdésekben. Ez a rendelkezés a többség alanyi jogainak védelme és – elsősorban a nagyméretű – társasházak működőképessége fenntartásának az érdekében született, s az Alkotmánybíróság megítélése szerint megmarad a magánjogi érdekiegyensúlyozás alkotmányos keretei között.

Jelentős körülmény még, hogy a Thtv. akkor is védi a kisebbség törvényes érdekeit, ha a szavazati arányt illetően teret enged a többségi akaratnak (Vö. Abh.1., ABH 2006, 65, 84.): a 42. § (1) bekezdés szerint, ha a közgyűlés határozata (a vizsgált esetben az alapító okirat módosítása, illetve az elidegenítésről szóló döntés) a kisebbség jogos érdekeinek lényeges sérelmével jár, a határozat érvénytelenségének megállapítását lehet kérni a bíróságtól. A Thtv. 10. § (4) bekezdése szerint továbbá az alapító okirat módosításáról (s egyben az elidegenítésről) szóló közgyűlési határozatban kifejezetten fel is kell hívni a kisebbségben maradt tulajdonostársakat arra, hogy 60 napon belül írásban nyilatkozzanak, élnek-e keresetindítási jogukkal. Ezek a szabályok megfelelően biztosítják az alkotmányosan megkövetelhető tulajdonvédelmet a társasház tulajdon alanyai számára.

Mindezek alapján – mivel az Alkotmány 13. § (1) bekezdéséből nem vezethető le az a követelmény, hogy a társasházi alapító okirat kizárólag egyhangúsággal módosítható – az Alkotmánybíróság a Thtv. 10. § (3)–(4) bekezdéseinek a megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

E döntésre tekintettel az Alkotmánybíróság – a Thtv. 10. § (3)–(4) bekezdései megsemmisítése esetére, és kizárólag az e rendelkezésekkel való szoros összefüggés miatt előterjesztett, külön azonban nem indokolt – a Thtv. 10. § (5) bekezdését, illetve az Inyvtv. 17. § (1) bekezdését és 29/A. § (2) bekezdését érintő járulékos kérelem elbírálását mellőzte.

3. Az Inyvtv. 29/A. § (1) bekezdését érintő – az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével összefüggésben előterjesztett, de elsősorban a Thtv.-vel való ellentétre alapított – megsemmisítésre (másodlagosan mulasztás megállapítására) irányuló, külön is indokolt indítvánnyal kapcsolatban az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg.

Az Inyvtv. támadott rendelkezését a Módtv. iktatta be (a Módtv. hatályba léptető rendelkezései után szereplő bekezdésekkel). Bár a törvény miniszteri indokolása nem szól a módosítás céljáról, ez vélhetően a Thtv. új szabályával való összhang megteremtése volt. Összevetve a két törvényt, a Thtv. 10. § (2) bekezdése az Inyvtv. 29/A. § (2) bekezdésével, míg a Thtv. 10. § (3) bekezdése az Inyvtv. 29/A. § (1) bekezdésével függ össze.

A Thtv. által az önálló ingatlanként kialakítható közös tulajdoni részre vonatkozó szabályozási rendszer a következő: a Thtv. 10. § (2) bekezdése szerint az alapító okirat felhatalmazást adhat arra, hogy a közgyűlés (az összes tulajdoni hányad szerinti) min. 2/3-os többséggel meghozott döntésével elidegenítse a közös tulajdont (a közgyűlési határozat a Thtv. 42. §-a alapján megtámadható). Ha az alapító okirat nem szól erről a lehetőségről, akkor a Thtv. 10. § (3) bekezdése alapján a tulajdonostársak (szintén az összes tulajdoni hányad szerint számítandó) min. 4/5-ös többséggel határozhatnak az elidegenítésről. Ilyenkor a 4/5-ös többséggel meghozott közgyűlési határozat szerinti módosításokat kell az alapító okiratban feltüntetni. A határozatban pedig fel kell hívni a kisebbséget, hogy írásban nyilatkozzon, kíván-e élni keresetindítási jogával. Amennyiben 60 napon belül nem nyilatkozik senki (vagy az érintettek írásban nemleges nyilatkozatot tesznek), a közgyűlési határozat az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzésre alkalmas okiratnak minősül. A Tht. és az Inyvtv. értelmében az említett 2/3-os, illetve 4/5-ös elidegenítés esetén a tulajdonjog-változás ingatlan-nyilvántartási átvezetéséhez nem szükséges az összes tulajdonostárs szerződéses nyilatkozata, bejegyzési engedélye, mivel az elidegenítésről döntő, alakszerű okiratba foglalt közgyűlési határozatot ingatlan-nyilvántartási bejegyzésre alkalmas okiratnak kell tekinteni.

A 4/5-ös döntés esetében a Thtv. szerint a bejegyzést kizárja, ha a kisebbségben maradt tulajdonostársak bármelyike 60 napon belül úgy nyilatkozik, hogy élni kíván keresetindítási jogával, az Inyvtv. azonban ezt a korlátozó rendelkezést nem tartalmazza. Az Inyvtv. 29/A. § (1) bekezdése pusztán annyit mond ki, hogy a tulajdonjog-változás az összes tulajdoni hányad legalább 4/5-ét képviselő tulajdonostársak szerződéses nyilatkozata alapján is bejegyezhető.

Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy az említett, a Thtv.-ben és az Inyvtv.-ben foglalt rendelkezések funkciója eltérő: míg a Thtv. 10. §-a a közösségi döntéshozatal szabályairól, érvényességének a feltételeiről szól, addig az Inyvtv. 29/A. §-a a Thtv. feltételeinek megfelelő többségi döntés ingatlan-nyilvántartási bejegyzését teszi lehetővé.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint tehát az indítványozó által felhívott törvényi rendelkezések látszólagos ellentmondása helyes jogszabály-értelmezéssel feloldható: az Inyvtv. rendelkezéseinek (ingatlan-nyilvántartási bejegyzés feltételei) a Thtv.-vel (a bejegyzést megelőző döntéshozatal feltételei) összhangban – egymásra tekintettel –

történi értelmezése egyértelmű megoldást nyújt az indítványozó által felvetett problémára. Mindezek miatt az Alkotmánybíróság az Inyvtv. 29/A. § (1) bekezdése megsemmisítésére és az e rendelkezéssel kapcsolatban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2011. február 21.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a határozat rendelkező részével, de más indokok miatt utasítottam volna el a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Thtv.) 10. § (3)–(4) bekezdéseinek, valamint az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inyvtv.) 29/A. § (1) bekezdésének alkotmányosságát vitató indítványt.

1. Egyetértek a határozat lényegi megállapításával: az Alkotmány 13. § (1) bekezdésébe foglalt tulajdonvédelmi klauzulából nem vezethető le az a követelmény, miszerint a társasház alapító okirata kizárólag egyhangúlag módosítható. Nem osztom ugyanakkor a határozatnak azt az alkotmányértelmezését, miszerint „az Alkotmány 13. §-a szerinti tulajdonvédelem nem érvényesíthető a tulajdonosoknak az egymással szembeni védelméről szóló szabályoknál”. Álláspontom szerint a modern demokráciák alkotmányfejlődése egyértelműen abba az irányba mutat, hogy az alapjogoknak, az azokban visszatükröződő alkotmányos értékeknek bizonyos körben a magánfelek egymás közötti jogviszonyaiban is érvényesülniük kell.

Az utóbbi években, különösen a határozat által idézett Abh.1. 2006-os elfogadása óta, az a tendencia rajzolódik ki a magyar alkotmánybírósági gyakorlatból, hogy a mellérendelt, egyenjogú felek egymás közötti jogviszonyaira vonatkozó (diszpozitív) állami szabályozás tulajdoni szempontú alkotmányossági felülvizsgálatát nem végzi el az Alkotmánybíróság (lásd például a haszonbérletre vonatkozóan a 460/E/2000. AB határozatot, ABH 2008, 1726, 1732.), hanem a rendesbírósági gyakorlatban az egyedi jogviszonyok megítélésére kialakított „magánjogi érdekkiegyensúlyozás” tesztjét (pl. BH 2010. 46.; BH 2002. 179.; BH 1996. 359.) alkalmazza a magánfeleket érintő normák alkotmányossági megítélésére. Teszi pedig mindezt autonóm alkotmányossági mérce nélkül. [Ehhez hasonló, a rendesbírósági gyakorlatban alkalmazott mérce jelent meg a tulajdonvédelmi tesztben az építési-szerelési szerződésre vonatkozó, *ex lege* jelzőjogot alkotmányellenessé minősítő 35/2010. (III. 31.) AB határozatban: a többségi döntés – többek között – az „aránytalanul kiszolgáltatottabb helyzetbe” kerülő megrendelő tulajdonjogának sérelmével magyarázta a támadott norma alkotmányellenességét. ABK, 2010. március, 292, 295. Erről az alkotmánybírósági gyakorlatban felmerülő módszertaninak tűnő problémáról áttekintő összefoglalást nyújt Tóth Gábor Attila: *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról.* Budapest, Osiris, 2009., 88 és köv. o.]

A határozat indokolásával szemben azt gondolom, az alkotmányossági felülvizsgálat feltételeként szolgáló állami beavatkozás (lásd az egyesült államokbeli *state action* és a német *Drittwirkung* doktrínát) fennállta (lehetősége, esélye) nem azon múlik, hogy az egyenjogú magánfelek egymás közötti jogviszonyaira vonatkozó kérdésről (más megközelítésben: kógens vagy diszpozitív szabályról) van-e szó, hanem maga az állami normaalkotás alkotmányossága kell, hogy legyen továbbra is a vizsgálat tárgya. Az Alkotmánybíróság hatáskörét jelen ügyben is meghatározó, az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdésének első fordulatából következően minden jogszabályra (pontosabban, figyelembe véve az Alkotmánybíróság gyakorlatát), minden normára, tehát az egyenjogú magánfelek (diszpozitív és kógens szabályokkal rendezett) jogviszonyaira is kiterjed az Alkotmány hatálya és így az Alkotmánybíróság alkotmányossági felülvizsgálati hatásköre. Úgy vélem, ennek az alkotmányi szabálynak a kógens karaktere kell, hogy szerepet játsszon a felülvizsgálat során, nem pedig a támadott normáé, vagy az adott jogviszony jellegéé. A fentiek alapján úgy gondolom, hogy az Abh.1. részbeni, nyílt felülbírálatára lett volna itt már szükség annak érdekében, hogy az Alkotmánybíróság teljesen egyértelművé tegye: alkotmányvédelmi feladatának ellátása nem mérlegelés kérdése, hanem olyan kötelezettség, amely – főszabály szerint – kiterjed a magyar jogrendszer minden normájára.

2. Nem osztom a határozat indokolása mögött álló ama előfeltevést sem, hogy az alkotmányi tulajdonvédelem ol-

talma alatt álló jogok gyakorlása más magánfelek által *per definitionem* nem kerülhetnek veszélybe. A rendesbírósági ítélezési gyakorlat, valamint a megfelelő társadalomtudományi bizonyítékok alapján eldönthető – még a korlátozott bizonyítási eljárási szabályok között működő Alkotmánybíróság számára is –, hogy a magánfelek jogviszonyaiban alkalmazandó akár kógens, akár a (normatív értelemben az önrendelkezési joggal vagy a szerződési szabadsággal összefüggésbe hozható) diszpozitív normák megalkotása során az állam a magánfelek alkotmányjogi szempontból releváns tulajdonságait megfelelően figyelembe vette-e. Egyetértek ugyan azzal, hogy az irányadó alkotmánybírósági gyakorlat alapján a tulajdonkorlátozás (esetleg a tulajdonelvonás) előfeltételeként szolgáló közérdekűség követelményét az is kielégíti, ha tulajdonból eredő jogokat érintő normák közvetlenül más magánszemélyek javára szólnak, magánfeleket részesítenek előnyben [lásd a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatot, ABH 1993, 373, 380.], ám eme előfeltevés mégis óvatosságra int. Ebből következően úgy vélem, a magánjogi ítélezési gyakorlatból átvett, az Alkotmányra közvetlenül vissza nem vezethető és az alkotmánybírósági bizonyítási eljárás sajátosságai miatt korlátozottan alkalmazható tesztek helyett az Alkotmánybíróságnak a magánfelek egymás közötti jogviszonyát szabályozó normákra is az eddigi, nyilvánosan ellenőrizhető, az alkotmányi tulajdonvédelem tulajdonkorlátozási, illetve a kisajátításra vonatkozó (két évtizeden keresztül alapul vett) teszteit kellene alkalmazni.

3. Megjegyzem végül, hogy álláspontom szerint a határozat indokolása nem ad egyértelmű iránymutatást abban a tekintetben, hogyan viszonyulnak egymáshoz a Thtv. 10. § (3)–(4) bekezdései és az Inyvtv. 29/A. § (1) bekezdése – figyelemmel az Inyvtv. 17. § (1) bekezdésének v) pontjára is. Hozzáférhető rendesbírósági gyakorlat hiányában a határozat indokolásának egyértelműen irányt kellett volna mutatnia abban a kérdésben, hogy az ingatlan-nyilvántartási eljárásokban a hatóságnak alkalmaznia kell a Thtv. 10. § (3) bekezdésébe foglalt kisebbségvédelmi szabályát: ennek alapján a közös tulajdon elidegenítéséről szóló társasházi közgyűlési határozat csak akkor minősül az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzésre alkalmas okiratnak, ha az abban meghatározott határidőn belül a kisebbségben maradt tulajdonostársak írásbeli nyilatkozatot nem tesznek, vagy nyilatkozatuk szerint a keresetindítás jogával nem kívánják élni.

Budapest, 2011. február 21.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

282/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 52. § (2) bekezdése, 54. § (6) bekezdése, 100. § (1) bekezdése, 111. § (3) és (4) bekezdése, a magánvádas bűncselekmények tekintetében a 173. § (4) bekezdése, a 259. § (1) bekezdése, a 283. § (1) és (2) bekezdése, a 323. § (1) bekezdése, a 324. § (1) bekezdése, valamint a 409. § (2) bekezdés *f*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény 53. § (2) bekezdés *d*) és *e*) pontja, az 55. § (4) bekezdése, a 110. § (1) bekezdése, a közvédas ügyek tekintetében a 123. § (4) bekezdése, a 148. § (6) bekezdése, a 188. § (3) bekezdése, a 203. § (4) bekezdés második mondata, a 221. § (1) bekezdése, valamint a 229. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 71. § (3) bekezdése, a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (a továbbiakban: 1973. évi Be.) hetvenegy pontban megjelölt rendelkezése, valamint a büntetőeljárás során keletkezett iratokból másolat adásáról szóló 4/1991. (III. 14.) IM–BM együttes rendelet alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése, továbbá az 1973. évi Be.-ben a nyomozó hatóság, illetve az ügyész számára előírt határidők elmulasztása miatti hatékony jogorvoslat hiányával összefüggő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránt nyújtott be indítványt.

Az Alkotmánybíróság az indítványban megjelölt jogszabályi rendelkezéseket – a tárgyukra tekintettel – öt csoportra osztotta, és vizsgálatukat 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. § (2) bekezdése alapján elkülönítette.

Az 1271/B/1997. AB határozatban (ABH 2004, 1183.) az Alkotmánybíróság elbírálta az 1973. évi Be.-nek a hatóságok tájékoztatási kötelezettségével, illetve az eljárás résztvevőinek tájékoztatói jogával összefüggő rendelkezései, valamint a 4/1991. (III. 14.) IM–BM együttes rende-

let alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványi részeket.

A nyomozó hatóság, illetve az ügyész számára előírt határidők elmulasztása esetén a hatékony jogorvoslat hiányával összefüggő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása irányuló indítványi részről az Alkotmánybíróság – más ügyekkel egyesítés után – a 62/2006. (XI. 23.) AB határozatban (ABH 2006, 697, 699.) döntött.

A 281/B/2004. AB határozat foglalkozott a Btk. 71. § (3) bekezdése, valamint 1973. évi Be.-nek az állami büntető igény érvényesítésével összefüggő, az indítvány V/4. pontjában tételesen megjelölt szabályai, illetve az azoknak megfelelő hatályos rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló részekel. (ABK 2010. november, 1268.)

2. A jelen eljárásban az Alkotmánybíróság az 1973. évi Be.-nek a sértett, illetve más személyek eljárási jogaival és jogorvoslati jogával összefüggő, az indítvány V/4. pontjában megjelölt szabályait vizsgálta.

Ezek: 1973. évi Be. 53. § (2) bekezdés *d*) pont (6. pont), 53. § (2) bekezdés *e*) pont (7. pont), 54. § (2) bekezdés (8. pont), 55. § (4) bekezdés (9. pont), 55. § (5) bekezdés (10. pont), 68. § (4) bekezdés (11. pont), 77. § (3) bekezdés (13. pont), 77. § (4) bekezdés (14. pont), 110. § (1) bekezdés (15. pont), 123. § (4) bekezdés (17. pont), 148. § (6) bekezdés (43. pont), 188. § (3) bekezdés (52. pont), 195. § (53. pont), 203. § (4) bekezdés (54. pont), 221. § (1) bekezdés (61. pont), 222. § (3) bekezdés (62. pont), 229. § (63. pont), 242. § I. *d*) pont (64. pont), 242. § II. *b*) pont (65. pont), 242. § III. (66. pont), 277. § (2) bekezdés *c*) pont (69. pont).

Az indítványozó a hatékony jogorvoslathoz való jogot sértőnek találta az 1973. évi Be. azon rendelkezéseit, amelyek a sértett, illetve az eljárásban egyébként érdekelt személyek közreműködési, indítványozási, fellebbezési, továbbá perújítás-kezdeményszerzési jogát szabályozták. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított alapjog és az indítványban megjelölt rendelkezések közötti összefüggés alátámasztására hivatkozott az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmány 2. cikk 3. pont *a*) alpontjára.

Az indítványozó tételesen megjelölte a támadott jogszabályi rendelkezéseket, valamint egyes esetekben a helyesnek ítélt szabályozásra is javaslatot tett.

3. Az indítvány benyújtását követően a szabályozás megváltozott.

3.1. Az ítéletábrák és a fellebbviteli ügyészi szervek székhelyének és illetékességi területének megállapításáról szóló 2002. évi XXII. törvény 2. § (6) bekezdése alapján 2003. július 1-jével hatályba lépett a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.). A Be.

605. § (7) bekezdése az 1973. évi Be.-t hatályon kívül helyezte. Az indítványozó a szabályozás megváltozására figyelemmel hozzá intézett, az indítvány módosításával kapcsolatos alkotmánybírósági felhívásra nem nyilatkozott.

3.2. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 20. §-a szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el – és főszabályként – csak hatályban lévő jogszabály alkotmányosságát vizsgálja. Ez alól kivétel lehet, ha az eljárás az Abtv. 38. §-a alapján bírói kezdeményezés, vagy a 48. §-a alapján alkotmányjogi panasz tárgyában folyik. [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.; 335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.] Ugyancsak sor kerül a hatályon kívül helyezett rendelkezések érdemi vizsgálatára akkor is, ha az indítványozó által támadott jogszabály az új jogszabályban is változatlan tartalommal jelenik meg. Amennyiben az időközben hatályát veszített jogszabály helyébe lépő új jogszabály – azonos jogi környezetben – szintén tartalmazza a vitatott normát, az Alkotmánybíróság az eljárást az új rendelkezés tekintetében folytatja le. (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 157/B/2003. AB határozat, ABH 2008, 1921, 1922.)

A Be. szabályozási koncepciója – egyes szabályok módosulása mellett – lényegében nem változott, az 1973. évi Be. támadott szabályaiban az indítványozó által sérelmezett alkotmányossági probléma a Be. szabályaiban is értelmezhető. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben tehát az indítványt a Be. rendelkezései alapján vizsgálta.

II.

Az indítvány elbírálásánál figyelembe vett jogszabályi rendelkezések:

1. Az Alkotmány rendelkezése:

„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.”

2. A büntetőeljárás szabályok:

2.1. Az 1973. évi Be. rendelkezései:

„53. § (2) A sértett (...)

d) a tárgyaláson a kihallgatottakhoz kérdés feltételét indítványozhatja és felszólalhat.”

„54. § (2) A magánvádló halála esetében helyébe harminc napon belül a hozzátartozója léphet.”

„55. § (4) A polgári jogi igényt az ügyész is érvényesítheti.

(5) A sértett halála esetén örököse magánfélként felléphet; az 53. §-ban szabályozott jogok azonban csak a polgári jogi igény érvényesítésével kapcsolatban illetik meg.”

„68. § (4) A szakértő kirendeléséről szóló határozatnak meg kell jelölnie a vizsgálat tárgyát, és tartalmaznia kell azokat a kérdéseket, amelyekre a szakértőnek választ kell adnia.”

„77. § (3) Ha kényszergyógykezelésről kell határozni, a terhelt, törvényes képviselője vagy házastársa, illetőleg a védő kérelmére más szakértőt is ki kell rendelni.

(4) Ha a hatóság a nyomozás során szakértőt rendelt ki, a vádlott vagy a védő kérelmére – ugyanazon tényre – a bíróságnak más szakértőt is ki kell rendelnie.”

„110. § (1) Ha az ügyész, a terhelt, a védő, a magánvádló, a magánfél, a tanú vagy a szakértő határidőt vagy határnapot, illetőleg a jogorvoslatra jogosult határidőt hibáján kívül mulasztott el – eltérő rendelkezés hiányában –, igazolásnak van helye.”

„123. § (4) A magánindítvány előterjesztésére nyitva álló határidő elmulasztása miatt igazolásnak nincs helye.”

„148. § (6) A panaszt akkor is el lehet utasítani, ha elkésett, vagy nem jogosulttól származik.”

„188. § (3) A tanács elnöke hallgatja ki a vádlottat és a tanút, illetőleg hallgatja meg a szakértőt; hozzájuk a bíróság tagjain kívül az ügyész, a vádlott, a védő, a magánfél, valamint – az őket érintő körben – az egyéb érdekelték és a szakértő kérdést intézhetnek, a sértett kérdés feltételét indítványozhatja. Ha a kérdés a kihallgatott személy befolyásolására alkalmas, illetéktelen személy tette fel, az üggyel össze nem függő körülményre vonatkozik, vagy a tárgyalás tekintélyét sérti, a tanács elnöke a kérdés feltevést, illetőleg a feleletet megtiltja.”

„195. § Az ügyész, a vádlott, a védő és a sértett a tárgyalás megkezdése előtt az ügy áttételét, egyesítését vagy elkülönítését, a tanács tagjának vagy az ügyésznek a kizárását indítványozhatja, vagy más olyan körülményt jelölhet meg, amely a tárgyalás megtartását akadályozhatja, illetőleg amelyet még a tárgyalás megkezdése előtt figyelembe kell venni.”

„203. § (4) Fel lehet olvasni – egészben vagy részben – annak a tanúnak a vallomását, akit a vétségi eljárásban tárgyalásban már kihallgattak, de a tárgyalást a 228. § alapján előlről kell kezdeni. Az ügyész, a vádlott vagy a védő indítványára a tanút újból ki kell hallgatni.”

„221. § (1) Ha a kihirdetés útján közölt ítélet, illetőleg próbára bocsátást kimondó végzés ellen sem az ügyész, sem a vádlott, sem a védő nem jelentett be fellebbezést, az ítélet, illetőleg a végzés indokolásának csupán a rövid tényállást és az alkalmazott jogszabályok megjelölését kell tartalmaznia. A felmentő ítélet indokolásában a tényállás is mellőzhető.”

„222. § (3) A határozat kihirdetése után a tanács elnöke megkérdezi a jelenlevő fellebbezésre jogosultakat, hogy kívánnak-e fellebbezni. A fellebbezési nyilatkozatok sorrendje a következő: az ügyész, a magánfél, a vádlott, a védő és az egyéb érdekelték nyilatkozata.”

„229. § Ha a kihirdetés útján közölt ügydöntő határozat ellen a vádlott és a védő nem jelent be fellebbezést, a bíróság azt a tárgyaláson jelen nem levő ügyésszel a rendelkező rész kézbesítése útján közli.”

„242. § Fellebbezésre jogosult

I. a vádlott javára:

(...)

d) a vádlott örököse, a polgári jogi igénynek helyt adó rendelkezés ellen,

(...)

II. a vádlott terhére:

(...)

b) a magánfél, a polgári jogi igényt érdemben elbíráló rendelkezés ellen;

(...)

III. az, akivel szemben az ítélet rendelkezést tartalmaz, a reá vonatkozó rendelkezés ellen.”

„277. § (2) A terhelt javára perújítási kérelmet terjeszthet elő: (...)

c) a terhelt halála után egyenesági rokona, testvére vagy házastársa,”

2.2. A Be. rendelkezései:

„51. § (3) Ha a sértett akár a büntetőeljárás megindítása előtt, akár azt követően meghalt, helyébe egyenesági rokona, házastársa, élettársa vagy törvényes képviselője léphet, és gyakorolhatja a (2) bekezdésben meghatározott jogokat. Ha a sértett olyan egyházi személy volt, aki azon egyház szabályai szerint, amelyhez életében tartozott, egyházi rend vagy fogadalom okából házasságot nem köthetett, halála után – hozzátartozó (örökös) hiányában – az egyenesági rokon jogai illetik meg a volt egyháza szerinti egyházi előljáróját.”

„52. § (2) A magánvádló halála esetén helyébe harminc napon belül a hozzátartozója léphet.”

„54. § (4) A polgári jogi igényt – a Polgári perrendtartásban meghatározott feltételek esetén – az ügyész is érvényesítheti.

(...)

(6) Ha a sértett meghalt, az örököse léphet fel magánfélként, az 51. §-ban szabályozott jogok azonban csak a polgári jogi igény érvényesítésével kapcsolatban illetik meg.”

„65. § (1) Ha a terhelt, a védő, a sértett, a magánvádló, a magánfél, a pótmagánvádló, a tanú vagy a szakértő, továbbá a bírósági eljárásban az ügyész határidőt vagy határnapot, illetőleg a jogorvoslatra jogosult határidőt önhibáján kívül mulasztott – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – igazolásnak van helye.”

„100. § (1) A szakértő alkalmazása kirendeléssel történik. A szakértő kirendeléséről szóló határozatnak meg kell jelölnie

a) a szakértői vizsgálat tárgyát és azokat a kérdéseket, amelyekre a szakértőnek választ kell adnia,

b) a szakértő részére átadandó iratokat és tárgyakat, ha az átadás nem lehetséges, az iratok és a tárgyak megtekintetésének helyét és idejét,

c) a szakvélemény előterjesztésének határidejét.”

„111. § (3) Ha kényszergyógykezelésről kell határozni, a terhelt, a törvényes képviselője vagy a házastársa, illetőleg élettársa vagy a védő indítványára más szakértőt is ki kell rendelni.

(4) Ha az ügyész vagy a nyomozó hatóság a nyomozás során szakértőt rendelt ki, és a vádlott vagy a védő a vádirat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül indítványozza [263. § (2) bek.], a bíróságnak ugyanazon tényre más szakértőt is ki kell rendelnie. E rendelkezés alkalmazásának nincs helye, ha az ügyben a bíróság is kirendelt szakértőt, vagy a terhelt, illetve a védő által felkért személy (gazdasági társaság, szakértői intézmény, szervezet, szakértői testület) szakértőként való bevonását a bíróság, illetőleg az ügyész engedélyezte.”

„173. § (4) A magánindítvány előterjesztésére nyitva álló határidő elmulasztása miatt igazolásnak akkor van helye, ha a bűncselekmény közvadásra üldözendő.”

„195. § (8) A törvényben kizárt, az elkésett és a nem jogosulttól származó panaszt indokolás nélkül el kell utasítani.”

„259. § (1) Ha a kihirdetés útján közölt ügydöntő határozat ellen sem az ügyész, sem a vádlott, sem a védő nem jelentett be fellebbezést, a határozat indokolása csupán a tényállásból és az alkalmazott jogszabályok megjelöléséből is állhat. A felmentő ítélet indokolásában a tényállás is mellőzhető. (Rövidített indokolás.)”

„283. § (1) Az ügyész, a vádlott, a védő és a sértett a tárgyalás megkezdése előtt

a) az ügy áttételét, egyesítését vagy elkülönítését,

b) a tanács elnöke, tagja, illetve a jegyzőkönyvvezető kizárását indítványozhatja,

c) más olyan körülményt jelölhet meg, amely a tárgyalás megtartását akadályozhatja, illetőleg, amelyet a tárgyalás megkezdése előtt figyelembe kell venni.

(2) A vádlott, a védő és a sértett a tárgyalás megkezdése előtt az ügyész kizárását indítványozhatja.”

„286. § (3) A vádlott és a tanú kihallgatását, illetőleg a szakértő meghallgatását követően hozzájuk a bíróság tagjain kívül az ügyész, a vádlott, a védő, a sértett, a magánfél, valamint az őt érintő körben az egyéb érdekelt és a szakértő kérdést tehet fel.”

„290. § (3) Ha a kérdés a vádlott befolyásolására alkalmas, illetőleg a választ magában foglalja, az nem az ügyre tartozik, arra illetéktelen személy tette fel, a tárgyalás tekintélyét sérti, vagy az ismételten ugyanarra a tényre irányul, a tanács elnöke a kérdésre a feleletet megtiltja.”

„293. § (2) A tanú kihallgatására a 290. § (2) és (3) bekezdését megfelelően alkalmazni kell.”

„296. § (1) A tanács elnöke a tanúnak az eljárás korábbi szakaszában tett vallomását az ügyész, a vádlott vagy a védő indítványára vagy hivatalból felolvashatja vagy a jegyzőkönyvvezetővel felolvastathatja, ha

(...)

c) a tárgyalást a 287. § (3) bekezdése alapján előről kell kezdeni,”

„323. § (1) A határozat kihirdetése után a tanács elnöke megkérdezi a jelen lévő fellebbezésre jogosultakat, hogy

kívánnak-e fellebbezni. A fellebbezési nyilatkozatok sorrendje a következő: az ügyész, a pótmagánvádló, a magánfél, az egyéb érdekelt, a vádlott és a védő nyilatkozata.”

„324. § (1) Az elsőfokú bíróság ítélete ellen fellebbezésre jogosult (...)

e) a vádlott örököse, a polgári jogi igénynek helyt adó rendelkezés ellen, (...)

g) a magánfél, a polgári jogi igényt érdemben elbíráló rendelkezés ellen,

h) az, akivel szemben az ítélet rendelkezést tartalmaz, a reá vonatkozó rendelkezés ellen.

(2) Az ügyész a vádlott terhére és javára is, a pótmagánvádló kizárólag a vádlott terhére fellebbezhet.”

„325. § (1) Az, akivel az elsőfokú bíróság az ítéletet kihirdetés útján közli, a fellebbezését nyomban bejelentheti, vagy erre háromnapi határidőt tarthat fenn. E határidő elmulasztása miatt nincs helye igazolásnak.

(2) A kézbesítés útján közölt ítélet ellen nyolc napon belül lehet fellebbezni.

(3) A nem a kihirdetésekor bejelentett fellebbezést az első fokú bíróságnál kell írásban vagy telefax útján benyújtani, illetőleg jegyzőkönyvbe mondani.

(4) Az ügyésznek a (3) bekezdés szerint benyújtott fellebbezéséről az elsőfokú bíróság a vádlottat és a védőt értesíti.

326. § Ha az elsőfokú bíróság a nem ügydöntő végzést kihirdetés útján közli, a fellebbezést a végzés kihirdetésekor kell bejelenteni. A nem ügydöntő végzés elleni fellebbezés bejelentésére egyebekben a 325. § (2)–(4) bekezdésében foglaltak irányadók.”

„409. § (2) A terhelt javára perújítási indítványt terjeszthet elő (...)

f) a terhelt halála után egyenesági rokona, testvére, házastársa vagy élettársa.”

III.

Az indítvány részben tárgyalanná vált, részben nem megalapozott.

1. A Be. több kérdésben az indítványozó által kívánatosnak ítélt módon változtatta meg az 1973. évi Be. rendelkezéseit, így az indítvány egyes részeiben okafogyottá vált.

1.1. Az indítványozó sérelmezte, hogy a sértett, illetve az egyéb érdekelt a tárgyaláson csupán indítványozhatja a kérdések feltételét. A közvetlen kérdésfeltevés jogát a Be. 286. § (3) bekezdése megadja a sértettnek, valamint – az őt érintő körben – az egyéb érdekeltnek.

1.2. A sértett általános eljárási jogai között a Be.-ben a törvényalkotó szabályozta a sértett halála esetére irányadó helyzetet. Ha a sértett akár a büntetőeljárás megindítása előtt, akár azt követően meghalt, helyébe egyenesági rokona, házastársa, élettársa vagy törvényes képviselője léphet. Ha a sértett olyan egyházi személy volt, aki azon egyház

szabályai szerint, amelyhez életében tartozott, egyházi rend vagy fogadalom okából házasságot nem köthetett, halála után – hozzátartozó (örökös) hiányában – az egyenesági rokon jogai illetik meg a volt egyháza szerinti egyházi előljáróját. [Be. 51. § (2)–(3) bekezdés]

1.3. A Be. az 1/1994. (I. 7.) AB határozatban (ABH 1994, 29.) kifejtett követelménynek megfelelően korlátozta az ügyészt abban, hogy a bűncselekményből eredő kár megtérítése iránt a magánfél (a sértett vagy örököse) mellett vagy helyett fellépjen. A polgári jogi igényt az ügyész csak a Polgári perrendtartásban meghatározott feltételek esetén érvényesítheti. [Be. 54. § (4) bekezdés] A hatályos feltételeket a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 9. § (1) bekezdése határozza meg: az ügyész a felek rendelkezési jogának tiszteletben tartása mellett akkor indíthat keresetet – érvényesíthet a büntetőeljárásban polgári jogi igényt –, ha a jogosult jogainak védelmére bármely okból nem képes.

1.4. A Be. 65. § (1) bekezdése a sértett számára is biztosítja az igazolás lehetőségét, ha határidőt vagy határnapot önhibáján kívül mulasztott.

1.5. A Be. 173. § (4) bekezdése közzvadra üldözendő bűncselekmények esetében lehetővé teszi a magánindítványra megállapított határidő elmulasztása miatti igazolást. Az igazolás lehetőségének hiánya – ami az indítványozó szerint a jogorvoslathoz való jog sérelmét jelenti – továbbra is érvényes a magánvádas bűncselekményeknél.

1.6. A Be. 195. § (8) bekezdése megszüntette az ügyész mérlegelési jogát a törvényben kizárt, az elkésett, illetve a nem jogosulttól származó panasz elbírálhatósága tekintetében. Az ilyen panaszt indokolás nélkül el kell utasítani.

1.7. A Be. 296. §-a már nem teszi kötelezővé, hogy az ügyész a vádlott vagy a védő indítványára a tanút ismételt ki kelljen hallgatni, ha a hat hónapot meghaladó tárgyalási időköz miatt előlről kezdett tárgyaláson [Be. 287. § (3) bekezdés].

1.8. A Be. 325. §-a rendelkezik az első fokú bíróság határozatának közléséről. Ebben általánosságban hivatkozik a fellebbezésre jogosult személyekre, így az 1973. évi Be. 221. § (1) bekezdésében, illetve 229. §-ában szereplő, az indítványozó által kifogásolt felsorolás megszűnt.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az 1973. évi Be. 53. § (2) bekezdés *d)* és *e)* pontja, az 55. § (4) bekezdése, a 110. § (1) bekezdése, a közzvadás ügyek tekintetében a 123. § (4) bekezdése, a 148. § (6) bekezdése, a 188. § (3) bekezdése, a 203. § (4) bekezdés második mondata, a 221. § (1) bekezdése, valamint a 229. § alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást az Ügyrend 31. § *e)* pontja alapján megszüntette.

2. Az Alkotmánybíróság több indítványi pont tekintetében megállapította, hogy a kifogásolt szabályozás és a hatékony jogorvoslathoz való jog között nincs alkotmányossági szempontból vizsgálható érdemi összefüggés.

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog értelmezésével. Az alapjog lényeges tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.] A hatékony jogorvoslathoz való jog megkívánja a megtámadható hatósági határozatokról való tudomás-szerzést és azok tartalmának megismerhetőségét is. (1271/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1183, 1197.).

2.1. Ennek megfelelően nincs alkotmányossági összefüggés a hatékony jogorvoslathoz való jog és a Be. 52. § (2) bekezdése között, amely szerint a magánvádló halála esetén helyébe csupán a hozzátartozója léphet, és nincs ilyen joga a magánvádló örökösének, továbbá a Be. 55. § (5) bekezdése között, amely csupán a sértett örökösének, nem pedig a hozzátartójának teszi lehetővé a sértett halála esetén a bűncselekményből eredő kár megtérítése iránti igény érvényesítését magánfélként.

2.2. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése alapján nem bírálhatóak el a bizonyítással kapcsolatban sérelmezett szabályok. Így nincs érdemi alkotmányossági összefüggés azzal, hogy

– a bizonyításban résztvevő szakértő számára a hatóság részéről felteendő kérdések megfogalmazásánál figyelembe kell venni az eljárás valamennyi résztvevőjének indítványát és észrevételeit [Be. 100. § (1) bekezdés],

– a kényszergyógykezelésről (Btk. 74. §) való határozathozatalt megelőzően a sértett és az egyéb érdekelt (Be. 55. §) indítványára kötelező legyen más szakértő kirendelése, illetve, ha az ügyész vagy a nyomozó hatóság szakértőt rendelt ki, akkor a bíróság a sértett és az egyéb érdekeltek kérelmére is köteles legyen más szakértőt kirendelni ugyanazon tényre [Be. 111. § (3)–(4) bekezdés].

2.3. Az indítványozó kifogásolta, hogy a magánindítványhoz kötött bűncselekményeknél (Btk. 31. §) a magánindítvány benyújtására meghatározott határidő elmulasztása esetén nincs helye igazolásnak. A Be. 173. § (4) bekezdése a közzvadra üldözendő bűncselekményeknél lehetővé teszi az igazolást, a magánvádas bűncselekményeknél (Be. 52. §) azonban a határidő elmulasztása továbbra is jogvesztő.

Az Alkotmánybíróság több határozatban megállapította, hogy a valamely igény érvényesítésére meghatározott határidő elmulasztása esetén az igazolási kérelem benyújtásának lehetővé tételére nincs az Alkotmányból levezethető jog (1018/B/1998. AB határozat, ABH 2002, 883, 892.).

2.4. Ugyancsak nincs összefüggés a jogorvoslathoz való jog és a Be. 283. §-a között, amelyik az ügyész, a vádlott, a védő és a sértett részéről a tárgyalás megkezdése előtt tehető indítványokat, illetve a vádlott, a védő és a sértett részéről az ügyész kizárására tett indítványozási jogot tartalmazza, és erre az egyéb érdekeltet nem hatalmazza fel.

2.5. Az indítványozó sérelmezte, hogy a terhelt javára nem terjeszthet elő perújítási indítványt a terhelt örököse. Az Alkotmánybíróság a jogorvoslathoz való jogról több határozatában megállapította, hogy a rendkívüli jogorvoslatok, így a perújítás szabályozása nincs alkotmányos összefüggésben az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított alkotmányos joggal [86/2009. (IX. 24.). AB határozat, ABH 2009, 811, 831.].

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását vonja maga után [985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 1187/D/2004/7. AB határozat, ABK 2010. október, 1187.]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Be. 52. § (2) bekezdése, 54. § (6) bekezdése, 100. § (1) bekezdése, 111. § (3) és (4) bekezdése, a magánvádas büncselekmények tekintetében a 173. § (4) bekezdése, a 283. § (1) és (2) bekezdése, valamint a 409. § (2) bekezdés f) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

3. Az indítványozó a jogorvoslati jog sérelmét látta abban, hogy az első fokú bíróság érdemi döntése elleni fellebbezési jog több szempontból korlátozott. Az indítványozó az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével ellentétesnek ítélte a szabályozást, mivel olyan eljárási szereplők jogorvoslati joga korlátozott, akik a döntéshozatalt megelőzően eljárási jogokkal rendelkeznek. Álláspontja szerint a jogorvoslathoz való jogból az következik, hogy az elsőfokú bíróság ítélete és ügydöntő végzése ellen a büntetőeljárásban résztvevő valamennyi személynek fellebbezési jogot kell biztosítani.

Ezzel szemben a Be. rendelkezései szerint a sértett egyáltalán nem jogosult a fellebbezésre, korlátozott terjedelmű fellebbezési joggal rendelkezik a büncselekményből eredő kárigényt érvényesítő magánfél és az egyéb érdekelt, valamint a vádlott örököse, továbbá kényszergyógykezelés elrendelése esetén a nagykorú vádlott törvényes képviselője, házastársa és élettársa. [Be. 324. § (1) bekezdés]

3.1. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a sértett fellebbezési jogának kizárása nem jelenti az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének sérelmét.

Amennyiben a büncselekmény áldozata a „sértett” eljárási pozíciójában szerepel, úgy értelemszerűen az állami büntető igény ügyész általi érvényesítéséről van szó. Ha a büncselekmény áldozata vagy a helyébe lépő személy a büntetőeljárásban érvényesíti a kárigényt, akkor azt „magánfél”-ként teszi, akinek van fellebbezési joga. Amikor a törvényhozó a sértettre, vagy a helyébe lépő személyekre bízta a vád képviselét, a magánvádlóra vonatkozó szabályok szerint kell eljárni, és a fellebbezési jog biztosított. [Be. 51. §, 52. §, 54. §]

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a sértett helyzetének alkotmányossági aspektusaival. Annak ellenére, hogy az állami büntetőigény érvényesítésének rendszerére, a büncselekmény áldozatainak helyzetére

irányadó hazai és nemzetközi szabályozás a sértett szerepének felértékelődése, eljárási helyzetének megerősítése irányába halad [részletesen: 1152/B/2007. AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolás, ABK 2010. október, 1196, 1199–1202], az állami büntető igény érvényesítésében betöltött helyéből adódó alkotmányos helyzete nem változott.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban megállapította, hogy a büntető igény érvényesítése az állam monopóliuma, így a sértettnek nincs Alkotmányból levezethető alapjoga a büntetőeljárás megindulásának és folytatásának kikényszerítésére [42/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 300, 303.], illetve az elkövető megbüntetésére [40/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 288, 290.]. Ebből következik, hogy bár joga van a büntetőeljárás folyamatában való aktív részvételre, aminek elősegítése, támogatása a büntető igény érvényesítését végző állami szervezetek kötelezettsége, azonban nincs alkotmányos joga az elsőfokú érdemi bírósági határozattal szembeni kifogásainak érvényesítésére.

3.2. Nincs az Alkotmány 57. § (5) bekezdésből levezethető kötelezettsége a törvényhozónak, hogy a polgári jogi igénynek helyt adó döntés ellen a vádlott örököse mellett a vádlott hozzátartozóinak [Be. 324. § (1) bekezdés e) pont], valamint a polgári jogi igényt érdemben elbíráló, illetve az egyéb érdekeltet érintő döntés ellen a büntetőeljárásban résztvevő valamennyi személynek [Be. 324. § (1) bekezdés g)–h) pont] jogorvoslati jogot adjon. (Az ilyen szabályozásnak büntetőeljárási dogmatikai akadályja is lenne.)

3.3. Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Be. 324. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. Ezzel összefüggésben elutasította a Be. 259. § (1) bekezdése és a 323. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt is, mivel azokat az indítványozó csak a fellebbezésre jogosultak köre miatt támadta.

Budapest, 2011. február 14.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

826/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 28. § (3) és (4) bekezdése, a 35. § (1) és (2) bekezdése, valamint a 165. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 28. § (3) és (4) bekezdése, a 35. § (1) és (2) bekezdése, valamint a 165. §-a alkotmányossági vizsgálatát kérte. Véleménye szerint az ügyész és a nyomozó hatóság kapcsolatát meghatározó rendelkezések olyan jogalkalmazói értelmezést és gyakorlatot tesznek lehetővé, amelyek ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének a „demokratikus jogállamiságról szóló rendelkezéseivel, illetve az 57. § (3) bekezdésének a védelemhez való jogról szóló rendelkezéseivel”. Az indítványozó a Be. hivatkozott szabályai alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, ennek esetleges elutasítása esetén pedig „az alkotmányos értelmezés alkotmányossági követelményei” meghatározását kérte.

Az indítvány szerint a támadott jogszabályi rendelkezések többféle, eltérő értelmezésre adnak lehetőséget, ami sérti a jogbiztonságot. A szabályozás elégtelenségéből a gyakorlatban előforduló „párhuzamos” nyomozásnak hátrányos következménye a védelemhez való jog megsértése mind a büntetőeljárás alá vont személy jogai, mind pedig a védői kötelezettségek teljesítése tekintetében. Álláspontjának alátámasztására ismertette az ügyészség eljárásáról konkrét ügyben – védőként – szerzett tapasztalatait.

2. Az indítvány benyújtása után a támadott rendelkezéseket a Be. módosításáról szóló 2006. évi LI. törvény 12. és 16. §-ai, valamint a büntetőeljárások időszerűségének javítása céljából a Be. módosításáról szóló 2009. évi LXXXIII. törvény 4. és 23. §-ai módosították. Az Alkotmánybíróság – gyakorlatának megfelelően – az indítvány elbírálásakor a hatályos szöveget vette figyelembe.

II.

Az indítványban megjelölt jogszabályi rendelkezések a következők.

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

„57. § (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.”

2. A Be. rendelkezései:

„28. § (3) Az ügyész a vádemelés feltételeinek megállapítása végett nyomozást végeztet vagy nyomoz.

(4) Ha a nyomozó hatóság önállóan végez nyomozást vagy egyes nyomozási cselekményeket [35. § (2) bek.], az ügyész felügyel arra, hogy azt e törvény rendelkezéseit megtartva végezzék (nyomozás feletti felügyelet), az eljárásban részt vevő személyek a jogaikat érvényesíthessék. Ennek érdekében az ügyész

a) nyomozást vagy feljelentéskiegészítést rendelhet el, annak lefolytatásával a nyomozó hatóságot bízhatja meg, a nyomozó hatóságot – annak illetékességi területén – nyomozási cselekmények végzésére vagy további nyomozásra, a nyomozásnak az általa megjelölt határidőn belüli befejezésére utasíthatja,

b) a nyomozási cselekményeknél jelen lehet, a nyomozás irataiba betekinthez, azokat magához kérheti,

c) a nyomozó hatóság határozatát megváltoztathatja vagy hatályon kívül helyezheti, a nyomozó hatóság határozata, intézkedése ellen, illetve intézkedésének elmulasztása miatt a hozzá megküldött panaszokat elbírálja,

d) a feljelentést elutasíthatja, a nyomozást megszüntetheti, a nyomozó hatóságot a nyomozás megszüntetésére utasíthatja,

e) az eljárást magához vonhatja.”

„35. § (1) A nyomozó hatóság a nyomozást az ügyész rendelkezése alapján vagy önállóan végzi.

(2) A nyomozó hatóság önállóan végez nyomozást vagy egyes nyomozási cselekményeket, ha a bűncselekményt maga észlelte, a feljelentést nála tették, vagy arról más módon maga szerzett tudomást, továbbá ha az ügyész a feljelentés kiegészítését, illetve a nyomozás lefolytatását a hatáskörébe utalta.”

„165. § (1) Az ügyész rendelkezik a nyomozásról. Az ügyész a nyomozó hatóságot utasítja. Az ügyész betekinthez a nyomozó hatóságok külön jogszabályban meghatározott nyilvántartásaiba, és ezek adatait felhasználhatja. Egyes nyomozási cselekmények teljesítése végett az ügyész akkor is a nyomozó hatósághoz fordulhat, ha egyébként a nyomozást maga végzi.

(2) A nyomozó hatóság az ügyésznek az ügy nyomozására vonatkozó utasításait határidőre teljesíti, az ügyészt – annak rendelkezése szerint – a nyomozás elrendeléséről és az ügy állásáról írásban tájékoztatja. Ha a nyomozó ható-

ság észleli, hogy olyan eljárási cselekmény elvégzése, illetőleg határozat meghozatala szükséges, amelyről a döntés a bíróság, illetőleg az ügyész hatáskörébe tartozik, erről az ügyészt haladéktalanul tájékoztatja.

(3) Az ügyész a határozatai előkészítésére a nyomozó hatóságot utasíthatja.

(4) Az (1)–(3) bekezdés rendelkezéseit akkor is alkalmazni kell, ha a nyomozó hatóság a nyomozást a 35. § (2) bekezdése alapján önállóan végzi.

(5) Az ügyész az utasítást, a nyomozó hatóság a tájékoztatást – a (6) bekezdés esetét kivéve – írásban adja.

(6) Halasztást nem tűrő esetben az ügyész az utasítást, a nyomozó hatóság a tájékoztatást szóban is adhatja, azonban az ügyész az utasítást, a nyomozó hatóság a tájékoztatást utólag, haladéktalanul írásban megismétli.

(7) A nyomozó hatóság vezetője az ügyészi utasítás ellen felettes szerve útján előterjesztést tehet a felettes ügyészhez. A felettes szerv az előterjesztést az arra vonatkozó ténybeli és szakmai álláspontjának kifejtésével továbbítja a felettes ügyészhez. Az előterjesztésnek nincs halasztó hatálya.

(8) A felettes ügyész az előterjesztés alapján az iratokat megvizsgálja és a vizsgálata eredményéről, jogi álláspontjáról az előterjesztőt az előterjesztés hozzá érkezésétől számított tizenöt napon belül írásban tájékoztatja.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. A nyomozó hatóság és az ügyész között a Be. hatálybalépésével kialakult felelősségi és döntési kompetencia problémái arra a koncepció-váltásra voltak visszavezethetők, amelyek a büntetőeljárásban a nyomozás helyét érintették. A Be. megalkotói szakítani kívántak azzal, hogy a nyomozás és a bírósági eljárás egyenrangú szerepet tölt be. A változtatás egyik lényeges eleme volt, hogy a nyomozás feladatául az ügyészi vád előkészítését jelölték meg. A Be. eredetileg az ügyész feladatai között nem is rendelkezett az ügyész és a nyomozó hatóság viszonyáról, csupán megállapította, hogy az ügyész a vádemelés feltételeinek megállapítása végett nyomozást végez vagy nyomoztat. [Kihirdetett Be. 28. § (2) bekezdés]

Még a Be. hatálybalépése előtt a törvényhozó – a törvény módosításáról szóló 2002. évi I. törvényben – indokoltan tartotta, hogy az ügyész feladatait az eredeti rendelkezések bizonyos átszerkesztésével és kiegészítésével lényegesen bővebben sorolja fel. Garanciális szempontból különösen fontosnak ítélte a törvényhozó, hogy a Be. meghatározza az ügyésznek azokat a feladatait, amelyek a nyomozó hatóság által önállóan végzett nyomozás, vagy egyes nyomozási cselekmények esetén az ügyész felügyelete körébe tartoznak. [2002. évi I. törvény 15. §-ához fűzött indokolás]

A Be.-t a büntetőeljárások időszerűségének javítása céljából módosító 2009. évi LXXXIII. törvény 4. §-ához fűzött indokolás szerint a jogalkalmazásban felmerült problémák felhívták a figyelmet arra, hogy a Be. még mindig nem szabályozza kellő részletességgel a nyomozó hatóság és a nyomozás feletti felügyeletet ellátó ügyész közötti feladatmegosztást, illetve az ennek kapcsán meghozott döntési kompetenciát és a felelősséget. A Be. 28. §-ának és 165. §-ának – 2009. augusztus 13-ától – hatályos új szabályozása megjelöli a nyomozás feletti felügyelet fogalmát, illetőleg pontosítja az ügyésznek a nyomozás felügyelet során gyakorolható jogait.

2. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában 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 fejték ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.]

A jogállam alapvető, nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, ami az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előre láthatóak 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.]. Nem állapítható meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamiság és annak részét képező jogbiztonság sérelme pusztán amiatt, hogy az adott normaszöveg a jogalkalmazás során értelmezésre szorul: a jogbiztonság elvéből nem következik a jogalkotónak olyan kötelezettsége, hogy minden fogalmat minden jogszabályban külön meghatározzon [71/2002. (XII. 27.) AB határozat, ABH 2002, 417.]. A normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot, és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak. [Pl.: 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.; 10/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 130, 135–136.; 1063/B/1996. AB határozat, ABH 2005, 722, 725–726.; 381/B/1998. AB határozat, ABH 2005, 766, 769.]

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakított követelmények tükrében a Be. támadott szabályai nem sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében normatív tartalommal rögzített demokratikus jogállamiságot. A Be. 28. §-a, 35. §-a és 165. §-a együttesen, a jogbiztonság követelmé-

neyei szempontjából kielégítő határozottsággal, megismerhetőséggel rögzítik az ügyész és a nyomozó hatóság döntési kompetenciáját, szakmai felelősségi szabályait. A Be. 165. § (7) és (8) bekezdésének rendelkezései lehetőséget teremtenek a nyomozó hatóság és az ügyész közötti vitás kérdések magasabb szintű elbírálására.

A jogállamiság és a jogbiztonság követelményei alapján nem vitatható az állami büntető igény érvényesítésének – az ügyészségre vonatkozó alkotmányos rendelkezésekben [Alkotmány 51. § (2) bekezdés] is rögzített – rendje, az ügyészségnek a büntető felelősségre vonás folyamatában betöltött szerepe, az ügyész és a nyomozó hatóság egymáshoz való viszonya. A közvádloi funkcióból következően az ügyész alkotmányos és szakmai felelőssége, hogy a nyomozás a vádemelés kérdésében történő megalapozott döntés feltételeit tisztázza, de az ügyész feladata és felelőssége az is, hogy a nyomozás törvényesen, az eljárásban résztvevő személyek jogainak érvényesülése mellett történjen. [14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 113.]

A Be. támadott szabályozása mellett a nyomozás törvényességi felügyeletére irányadóak a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény releváns rendelkezései, így az 1. § (2) bekezdés, a 3. § (1) bekezdés és a 7. §. A törvény felhatalmazása alapján bocsátotta ki a legfőbb ügyész a vádelőkészítéssel, a nyomozás törvényessége feletti felügyelettel és a vádemeléssel kapcsolatos ügyészi feladatokról szóló 11/2003. (ÜK. 7.) LÜ utasítást, amely az ügyészi szervezetre kötelező, de az eljárás más résztvevői számára is megismerhető szabályokat tartalmaz.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Be. 28. § (3) és (4) bekezdése, a 35. § (1) és (2) bekezdése, valamint a 165. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmány 2. § (1) bekezdése tekintetében elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ügyész és a nyomozó hatóság jogkörére, feladataira vonatkozó, támadott rendelkezések nincsenek az alkotmányosság szempontjából értékelhető összefüggésben a védelemhez való joggal sem a büntetőeljárás alá vont személy védekezési joga, sem pedig a védelmet ellátó ügyvéd szempontjából.

A két hatóság együttműködésének konkrét hiányosságai, hibái a gyakorlatban megnehezíthetik a védelemhez való jog tartalmát képező eljárási jogok gyakorlását, illetve védői kötelezettségek teljesítését. Maga a jogi szabályozás azonban – amelynek vizsgálata az Alkotmánybíróság feladata – közvetlenül nem érinti az Alkotmány 57. § (3) bekezdésben biztosított alapjogot.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását vonja maga után [985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 1187/D/2004/7. AB határozat, ABK 2010. október, 1187.]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Be.

28. § (3) és (4) bekezdése, a 35. § (1) és (2) bekezdése, valamint a 165. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmány 57. § (3) bekezdése tekintetében is elutasította.

Budapest, 2011. február 28.

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

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

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

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

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

1029/E/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a gyógyszerellátás törvényi szabályozásával összefüggő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz 2004. augusztus 26-án előterjesztett első beadványában az indítványozó a gyógyszerek rendelkezéséről és kiadásáról szóló 3/1995. (II. 8.) NM rendelet (a továbbiakban: NMr.) alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. Az

Alkotmánybíróság főttkára válaszában tájékoztatta az indítványozót arról, hogy az NMr.-t az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek rendeléséről és kiadásáról szóló 44/2004. (IV. 28.) ESzCsM rendelet 2004. szeptember 1-jével hatályon kívül helyezte. A főttkári tájékoztatás után az indítványozó eredeti kérelmétől eltérően mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte. Állítása szerint a „jogbiztonság és a jogállamiság alkotmányos követelménye sérül azon törvényhozói mulasztás miatt, hogy nem szabályozza biztonságosan a *primaer immundeficiencia* – antitest hiányos szindróma, a védekezőrendszer veleszületett gyenge működése – azon betegségcsoportjának gyógyszerellátását, akik kezelhetők”.

II.

Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:
„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

III.

Az indítvány megalapozatlan.

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-a rögzíti. Az Abtv. 49. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság hivatalból vagy bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.

Az Alkotmánybíróság 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 beavatkozott bizonyos életviszonyokba, és ez által az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.].

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 205.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül

az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.].

Az Abtv. hivatkozott szabálya és az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján a jogi szabályozás hiányosságai miatt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának csak akkor van helye, ha a jogi szabályozás hiánya miatt alkotmányellenes helyzet keletkezett, a jogalkotói mulasztásnak és az alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia. [35/2004. (X. 6.) AB határozat, ABH 2004, 504, 508.]

Az indítványozó a jogalkotói mulasztást közvetlenül az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elve alapján kérte megállapítani. Azt állította, hogy „jogbiztonság és a jogállamiság alkotmányos követelménye sérül azon törvényhozói mulasztás miatt, hogy nem szabályozza biztonságosan a *primaer immundeficiencia* – antitest hiányos szindróma, a védekezőrendszer veleszületett gyenge működése – azon betegségcsoportjának gyógyszerellátását, akik kezelhetők”.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a jogállamiság és a jogbiztonság követelményével, melyekre az indítványozó hivatkozott. Az Alkotmánybíróság értelmezésében: „A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.” [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.] A jogállam fogalom értelmezése az Alkotmánybíróság egyik fontos feladata. Ennek keretében az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság elve a jogalkotó kötelezettségévé teszi azt, hogy a jogszabályok világosak, egyértelműek és működésüket tekintve kiszámíthatóak, előreláthatóak legyenek a jogszabályok címzettjei számára. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65–66.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 81–82.; 28/1993. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1993, 220, 225.].

Az indítványozó kifejezetten a jogállamiság és a jogbiztonság elve alapján kérte megállapítani azt, hogy a konkrétan megnevezett gyógyszer biztosítása a jogalkotó feladata, amelynek elmulasztása alkotmányellenességhez vezet. Az indítványban megfogalmazott jogalkotói feladat, illetve ennek kapcsán a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása mindazonáltal közvetlenül a jogállamiság, illetve a jogbiztonság elvéből nem vezethető le. A jogállamiság és a jogbiztonság alkotmányos elve önmagában véve konkrét gyógyszerek rendelésére, illetve bizonyos gyógyszerek biztosítására vonatkozó szabályozási kötelezettséget nem teremt. Ilyen jogalkotói feladat elmulasztása tehát az Alkotmány 2. § (1) bekezdése

alapján nem állapítható meg. Ezért az Alkotmánybíróság a gyógyszerellátás törvényi szabályozásával összefüggő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2011. február 7.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkóvics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

496/E/2007. 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 azt az indítványt, amely mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányul a tekintetben, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvénynek a felek személyében történő változásra és az eljárás félbeszakadására irányadó rendelkezései, valamint az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvénynek a perfeljegyzésre vonatkozó szabályai az Alkotmány 13. § (1) bekezdésébe foglalt tulajdonhoz való jogot sértően hiányosak, elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatát és megállapítását kérte a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a tovább-

biakban: Pp.) vonatkozásában. Az indítványozó előadta, hogy az indítvány alapjául szolgáló ügyben I. rendű alperes, mint egy budapesti ingatlan vevője adás-vételi szerződést kötött III. rendű alperessel, mint eladóval. Ezt követő rövid időn belül az adott ingatlant I. rendű alperes eladta II. rendű alperesnek, szavatosságot vállalva az ingatlan per-, teher- és igénymentességéért. A III. rendű alperes fia, mint felperes keresetet indított az I. rendű és a III. rendű (szülője) alperes között létrejött adás-vételi szerződés semmisségének megállapítása iránt, arra hivatkozva, hogy a szerződés megkötésekor III. rendű alperes (szülője) belátsági képessége teljesen hiányzott. A felperes kérelme alapján az eljáró bíróság megkereste a földhivatalt és a per megindításának ténye feljegyzésre került a II. rendű alperes tulajdonát képező ingatlanra. Ezt követően I. rendű alperes meghalt, a bíróság pedig megállapította az eljárás félbeszakadását. A felperes nem kívánta az I. rendű alperes jogutódját perbe vonni, az I. rendű alperes jogutódja pedig nem akart önként a perbe lépni, ezért a bíróság a félbeszakadt eljárást nem folytatta, az eljárás folytatása hiányában viszont a II. rendű alperes ingatlanán a perfeljegyzés rajta maradt. Az indítványozó szerint az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében található tulajdonhoz való jogból eredő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn, mert a II. rendű alperesnek ilyen helyzetben nincs lehetősége az I. rendű alperes jogutódját perbe vonni, az eljárás folytatását kérni, és a perfeljegyzés törlését – ezen eljárás keretében – kezdeményezni.

Az indítványozó konkrétan annak megállapítását kérte, hogy az Országgyűlés jogalkotói feladatát elmulasztotta, mert a II. rendű alperes nem tudja elérni a per folytatását, vagy megszüntetését, és ezáltal a perfeljegyzés törlését, ami – álláspontja szerint – sérti az Alkotmány 13. § (1) bekezdésébe foglalt tulajdonhoz való jogot.

II.

1. Az Alkotmány indítványozó által felhívott rendelkezése:

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

2. A Pp. vonatkozó rendelkezései:

„Változások a felek személyében

61. § (1) Ha a per alapjául szolgáló jogviszonyban a polgári jog szabályai szerint valamelyik fél helyébe a per folyamán jogutód lép, a jogutód a perbe félként önként beléphet, illetőleg a jogutódot az ellenfél is perbe vonhatja. A felperes jogutódját csak akkor lehet perbe vonni, ha a jogutódlás a felperes halála, illetve jogutódlással történő megszűnése miatt következett be.

(2) A felperesi jogutód önkéntes perbelépéséhez a felperes hozzájárulása, az alperesi jogutód önkéntes perbelépéséhez pedig mindkét fél hozzájárulása szükséges. Hozzájárulásra nincs szükség, ha a perbelépés azért történik,

mert a jogelőd meghalt vagy jogutódlással megszűnt, a jogutódlást azonban valószínűsíteni kell.

(3) A jogutód perbelépése, illetőleg perbevonása esetén – ha ez nem a jogelőd halála miatt történt – a jogelődöt kérelmére az ellenfél hozzájárulásával a perből el kell bocsátani.

62. § (1) A jogutód perbelépését, illetőleg perbevonását írásban vagy a tárgyaláson szóval kell bejelenteni; a bejelentést közölni kell a felekkel, illetőleg a perbevont jogutóddal is.

(2) A perbelépés vagy perbevonás, illetőleg a jogelődnek a perből való elbocsátása tárgyában a bíróság határozathozatal előtt a felet akkor is meghallgathatja, ha hozzájárulására nincs szükség.

(3) A jogutód a perből elbocsátott jogelődjének helyébe lép; a jogelőd elbocsátásáig végzett perbeli cselekmények és az addig meghozott bírói határozatok vele szemben is hatályosak.

(4) Ha a jogelődöt a perből nem bocsátják el, a jogutód a perben a jogelőd pertársaként vesz részt.

(...)

Az eljárás félbeszakadása

111. § (1) Ha valamelyik fél meghal vagy megszűnik, az eljárás a jogutód perbelépéséig, illetve perbevonásáig (61–62. §) félbeszakad, kivéve, ha a jogviszony természeté miatt a jogutódlás kizárt.

(2) Ha az olyan fél, akinek a per vitelére nincs meghatalmazottja, cselekvőképességét elveszti, az eljárás mindaddig félbeszakad, míg a fél részére kirendelt törvényes képviselő személyét be nem jelentik.

(3) Ha a fél törvényes képviselője hal meg, és a törvényes képviselőnek a per vitelére nem volt meghatalmazottja, az eljárás mindaddig félbeszakad, míg a fél részére kirendelt új törvényes képviselő személyét be nem jelentik. Ugyanez áll akkor is, ha a fél törvényes képviselőjének ez a jogosultsága anélkül szűnik meg, hogy az általa képviselt fél cselekvőképessé vált volna.

(4) Ha a bíróság működése háború vagy valamely elháríthatatlan esemény miatt szünetel, vagy a féllel ilyen okból nem lehet érintkezni, az eljárás az akadály megszűnéséig félbeszakad.

(5) Ha a (2) és (3) bekezdés esetében az eljárás félbeszakadása vagy annak túlságosan hosszú tartama valamelyik fél méltányos érdekeit sértené, a bíróság a fél részére akár kérelemre, akár hivatalból a 49. § (2) bekezdésének megfelelő alkalmazásával ügygondnokot (74. §) rendel ki; az ügygondnok kirendelésével az eljárás félbeszakadása megszűnik.

(6) Ha a (2) és (3) bekezdés esetében az eljárás félbeszakadása vagy annak túlságosan hosszú tartama a kirendelt szakértő méltányos érdekeit sértené, a bíróság a fél részére – a szakértő kérelmére – a 49. § (2) bekezdésének megfelelő alkalmazásával ügygondnokot (74. §) rendel ki; az ügygondnok kirendelésével az eljárás félbeszakadása – a szakértői díj megállapítása és a letéttel fedezett díj kiutalása vonatkozásában – megszűnik.

(7) A fél a per megszüntetése érdekében akkor is kérheti az eljárás folytatását, ha a megszűnt félnek nincs jogutódja. A bíróság az ügygondnok költségeinek megelőlegezését követően a fél kérelmére ügygondnokot rendel ki; az ügygondnok kirendelésével az eljárás félbeszakadása megszűnik. Az eljárás a per megszüntetése érdekében az ügygondnokkal szemben folyik tovább.

112. § (1) Az eljárás félbeszakadásával minden határidő megszakad; a félbeszakadás megszűnésétől a határidő újra kezdődik.

(2) A félbeszakadás tartama alatt tett minden – a per érdemére vonatkozó – bírói rendelkezés, úgyszintén a felek által teljesített minden perbeli cselekmény hatálytalan, kivéve a félbeszakadással, illetve az annak megszüntetésével kapcsolatos bírói rendelkezéseket és perbeli cselekményeket.

(3) A jogerős végzéssel megállapított tanúdíj, szakértői díj letéttel fedezett részének kiutalásáról a bíróság a félbeszakadás tartama alatt is intézkedik.

(4) A bíróságnak a félbeszakadást megállapító határozata ellen külön fellebbezésnek van helye; a bíróság azonban az ilyen határozatot maga is megváltoztathatja.”

„130. § (1) A bíróság a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül [125. § (1) bek.] elutasítja, ha megállapítható, hogy

g) a pert nem a jogszabályban erre feljogosított személy indítja, vagy a per csak jogszabályban meghatározott személy ellen indítható, illetve meghatározott személyek perben állása kötelező, s a felperes e személyt (személyeket) – felhívás ellenére – nem vonta perbe;

(...)

157. § A bíróság a pert megszünteti:

a) ha a keresetlevelet már a 130. § (1) bekezdésének a)–h) pontja alapján idézés kibocsátása nélkül el kellett volna utasítani;”

3. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.) szabályai:

„Perfeljegyzés

64. § (1) A bíróság – az ügyfél kérelmére – előzetesen végrehajtható végzéssel megkeresi az ingatlanügyi hatóságot

a) a törlési és kiigazítási,
b) az ingatlan tulajdonjogát érintő,
c) az ingatlanon fennálló közös tulajdon megszüntetése iránti,
d) az ingatlanra vonatkozó házassági vagyoni jogi, valamint

e) a jelzáloggal biztosított, illetőleg önálló zálogjogba foglalt követelés érvényesítése iránti per megindítása tényének feljegyzése iránt.

(2) A bejegyzéssel vagy az alapjául szolgáló okirattal kapcsolatban elkövetett bűncselekmény miatt indult büntetőeljárásról a bíróság e tény feljegyzése végett értesíti az ingatlanügyi hatóságot.

(3) A feljegyzés alapjául szolgáló végzés hatályon kívül helyezéséről szóló jogerős végzést a bíróság megküldi az ingatlanügyi hatóságnak a feljegyzés törlése céljából.

(4) Az (1)–(3) bekezdés alapján történő feljegyzésről, illetve törlésről szóló ingatlanügyi hatósági határozat ellen fellebbezésnek nincs helye.

65. § (1) A feljegyzett perben hozott határozaton alapuló változás bejegyzésével egyidejűleg törölni kell a perfeljegyzést és a függő hatállyal történt bejegyzéseket.

(2) A perfeljegyzést törölni kell akkor is, ha az érdekelt igazolja, hogy a bíróság jogerős határozattal az eljárást megszüntette, vagy a keresetet elutasította, illetőleg felmentő ítéletet hozott. A perfeljegyzés törléséről szóló feljegyzésben utalni kell az időközi bejegyzések függő hatályának megszűnésére.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § e) pontjában foglalt hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását. Az Abtv. 49. § (1) bekezdése értelmében: ha az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.

Az Alkotmánybíróság már a 22/1990. (X. 16.) AB határozatában elvi jelentőséggel mutatott rá arra, hogy a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel (ABH 1990, 83, 86.).

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétséget nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.]. A szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmányvétséget 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 alkotmányvétséget 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 tartalom-

mal szabályozott és ezáltal alkotmányellenes helyzet állt elő [15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138–139.].

Végezetül – az Abtv. 1. § e) pontjába foglalt hatáskört értelmezve – az Alkotmánybíróság többször rámutatott, hogy a jogalkotói mulasztásnak és az alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.]. A jogalkotói feladat elmulasztása önmagában nem feltétlenül jelent alkotmányellenességet [14/1996. (IV. 24.) AB határozat, ABH 1996, 56, 58–59.; 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.].

Az indítványozó a polgári eljárásnak a felek személyében történő változás kapcsán az eljárás félbeszakadásával kapcsolatos rendelkezése, valamint a perfeljegyzés ingatlan-nyilvántartási törlése vonatkozásában kérte a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatát. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítványozó által jelölt mulasztás a Pp. illetve az Inyvtv. rendelkezéseiben nem áll fenn. Jelen ügyben kényszerű pertársaság jött létre az alperesek között, mivel a per tárgya csak valamennyi érdekelt perben állásával dönthető el. A bírói gyakorlat szerint ugyanis az ingatlan többszöri eladása esetén szükséges, hogy a közbenső tulajdonosok peres félként szerepeljenek. „A felperes tulajdonjoga ugyanis a közbenső tulajdonosok perben állása nélkül nem állapítható meg.” (BDT2002. 685.). Az indítványozó szerint jelen ügyben a II. rendű alperes ingatlanán fennálló perfeljegyzési jog megszüntetése érdekében az I. rendű alperes jogutódjának a perbehívására – így a per folytatására – nincs lehetőség, ha ő nem kíván perbe lépni, a felperes pedig nem hívja perbe. Az indítványozó nem vette figyelembe, hogy a Pp. 130. § (1) bekezdés g) pontja értelmében a bíróság a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasítja, ha megállapítható, hogy meghatározott személyek perben állása kötelező, s a felperes e személyt (személyeket) – felhívás ellenére – nem vonta perbe. Így amennyiben az alperes kezdeményezésére a felperes a bíróság felhívásának nem tesz eleget, úgy a per megszüntetésének van helye, mivel a Pp. 157. § a) pontja szerint a bíróság a pert megszünteti, ha a keresetlevelet már a 130. § (1) bekezdésének a)–h) pontja alapján idézés kibocsátása nélkül el kellett volna utasítani. Az Inyvtv. 65. § (2) bekezdése szerint pedig a perfeljegyzést törölni kell akkor is, ha az érdekelt igazolja, hogy a bíróság jogerős határozattal az eljárást megszüntette.

Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy nem áll fenn jogalkotói mulasztás. Tekintettel arra, hogy az Abtv. szerint a jogalkotói mulasztásnak és az alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia,

ezért magának az alkotmányellenes helyzetnek a vizsgálata jelen ügyben okafoyottá vált.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó indítványt a Pp. és az Inyvtv. vonatkozásában elutasította.

Budapest, 2011. február 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. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkóvics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

652/D/2007. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 340. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a takarékszövetkezetekről szóló 1978. évi 22. törvényerejű rendelet módosításáról szóló 1989. évi 3. törvényerejű rendelet 22. § (2) bekezdésével összefüggésben benyújtott, alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 67. § (2) bekezdése, 221. § (1) bekezdése, és 340. § (2) bekezdése, továbbá az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 13. § (2) bekezdése, 15. §-a, és 72. §-a alkotmányellenességének megállapítá-

sára és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a Baranya Megyei Bíróság 7.K.20.186/2007/5. számú jogerős ítélete ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

5. Az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmények megállapítására vonatkozó indítványokat visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó képviselőjében a meghatalmazott (a továbbiakban: indítványozó) a Baranya Megyei Bíróság 7.K.20.186/2007/5. számú jogerős ítélete elleni alkotmányjogi panasz előterjesztéséről értesítette írásban az Alkotmánybíróságot, kilátásba helyezve a jogi indokolás későbbi csatolását. Másodlagosan a kérelme „jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára irányul[t]”, de az indítványozó ezen kérelme keretén belül sem jelölte meg a támadott jogszabályokat, illetve az általuk – állítása szerint – sérült alkotmányi rendelkezéseket. Majd több hónap elteltével főtitkári felhívásra – az abban megszabott határidő figyelmen kívül hagyásával – benyújtotta az alkotmányjogi panasz, illetve a „másodlagos” kérelme indokolását, kiegészítve azt jogalkotói mulasztás megállapítására, illetve alkotmányos követelmények kimondására irányuló indítvánnyal.

1. Az alkotmányjogi panaszban az indítványozó a Baranya Megyei Bíróság eljárását, jogalkalmazását sérelmezte, amikor ez utóbbi illeték ügyben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata céljából indított perben 7.K.20.186/2007/5. szám alatt hozott jogerős ítéletet, és ennek keretében a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 67. § (2) bekezdése, 221. § (1) bekezdése és 340. § (1)–(2) bekezdése, továbbá az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: It.) 13. § (2) bekezdése, 15. §-a, és 72. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Valamennyi támadott jogszabály vonatkozásában alkalmazási tilalom kimondását is kérte.

2. Az utólagos normakontrollra irányuló indítványában az indítványozó ugyanezen jogi rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását kezdeményezte.

2.1. Az indítványozó szerint a Pp. 67. § (2) bekezdése azzal okozza a közigazgatási pereknél az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt tisztességes és igazságos bírósági eljáráshoz való jog sérelmét, mert annak értelmében a közigazgatási szervet saját alkalmazottja képviseli és a képviselőtért díjazásban részesül. E tekintetben annak kimondását is kérte, hogy az igazságügyért felelős miniszter nem tett eleget az 1989. évi 3. törvényerejű rendelet 22. §

(2) bekezdése (a továbbiakban: tvr.) alapján fennálló jogalkotási kötelezettségének, mivel „nem állapította meg, hogy az állami szerv jogtanácsosa a közigazgatási perben az ügyféllel szemben díjazásban nem részesülhet”. Alkotmányos követelmény keretében annak megállapítását is kezdeményezte a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelettel (a továbbiakban: Mr.) összefüggésben, hogy „a közigazgatási szerv alkalmazottja, ha jogtanácsosi bejegyzéssel rendelkezik, az Mr. szerinti díjazásra nem jogosult”. Az indítványozó a Pp. 340. § (1)–(2) bekezdését arra hivatkozással sérelmezte, hogy a közigazgatási perekben a per-költség és illeték tekintetében a fellebbezés attól függően illeti meg a felet, hogy a bíróság ítélet vagy végzés formájában dönt, ami ellentétben áll a tisztességes és igazságos bírósági eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal [Alkotmány 57 § (1), illetve (5) bekezdése], továbbá „sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében szabályozott indokolatlan megkülönböztetés tilalmát”. Az indítványozó szerint nem felel meg a jogállamiság követelményének [Alkotmány 2. § (1) bekezdése] a Pp. 221. § (1) bekezdése (ítélet indokolását illetően) a közigazgatási perek vonatkozásában, ahol is a bírósági határozatok indokolása tekintetében vélekedése szerint külön jogszabályokat kellene hoznia a jogalkotónak, ennek alátámasztására viszont a konkrét bírósági eljárásban hozott jogerős ítélet indokolásával kapcsolatos észrevételeit közölte.

2.2. Ugyancsak kizárólag a jogerős ítélet indokolásában foglalt jogértelmezésre hivatkozással állította az indítványozó az It. 13. § (2) bekezdésének, a 15. §-ának, és a 72. §-ának az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdésébe való ütközését, illetve kezdeményezte ezzel kapcsolatos alkotmányos követelmény kimondását.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

(...)

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

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve

az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

2. A Pp. indítvánnyal támadott jogi rendelkezései:

„67. (2) A perben a jogi személy és egyéb gazdálkodó szervezet jogtanácsosát (jogi előadóját) az ügyvéd jogállása illeti meg.”

„221. § (1) Az ítélet indokolásában röviden elő kell adni a bíróság által megállapított tényállást az arra vonatkozó bizonyítékok megjelölésével, hivatkozni kell azokra a jogszabályokra, amelyekre a bíróság ítélete alapszik. Meg kell röviden említeni azokat a körülményeket, amelyeket a bíróság a bizonyítékok mérlegelésénél irányadónak vett, végül utalni kell azokra az okokra, amelyek miatt a bíróság valamely tényt nem talált bizonyítottnak, vagy amelyek miatt a felajánlott bizonyítást mellőzte.”

„340. § (1) A bíróság ítélete ellen fellebbezésnek – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – nincs helye.

(2) A bíróság ítélete ellen fellebbezésnek van helye, ha a közigazgatási pert olyan elsőfokú határozat bírósági felülvizsgálata iránt indították, amely ellen közigazgatási úton nincs helye fellebbezésnek és e határozatot a bíróság törvény alapján megváltoztathatja. E rendelkezés nem vonatkozik a menekültügyi per tárgyában hozott bírósági döntésre.”

3. Az It. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„13. § (2) A tiszta érték kiszámításánál a megszerzett vagyon forgalmi értékéből le kell vonni a hagyatékot terhelő tartozást (Ptk. 677. §), illetőleg az ajándékot terhelő adósság és az egyéb teher értékének egy-egy örökösre, illetőleg megajándékozottra eső részét. A hagyatéki terhekhez kell számítani a hagyatéki eljárás során kirendelt gondnok és végrendeleti végrehajtó tiszteletdíját is. A vagyoni értékű jogból álló terheket a 72. § szerint kell számításba venni. Ilyen esetben az illeték alapját a 15. § (4) bekezdése szerint kell megállapítani.”

„15. § (1) Ha más személy öröklí a vagyon tulajdonjogát és más annak hasznélvezetét vagy használatát, a tulajdonjog örököse a hasznélvezetnek, használatnak a 72. § szerint számított értékével csökkentett forgalmi érték után, a hasznélvező, használó pedig az ugyanígy számított hasznélvezeti, használati érték után fizeti az öröklési illetéket.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltakat kell alkalmazni akkor is, ha az ajándékozó más személynek ajándékozza a vagyon tulajdonjogát, és más személy részére biztosítja ennek hasznélvezetét vagy használatát.

(3) A tulajdonszerzöt terhelő illeték alapját az (1)–(2) bekezdésben meghatározott módon kell számítani akkor is, ha a hasznélvezet, illetőleg használat öröklése vagy ingyenes alapítása mentes az illeték alól, vagy nem tárgya az öröklési, ajándékozási illetéknek.

(4) A haszonélvezet, illetőleg használat jogával terheltén átruházott (átszállt) vagy ilyen teher egyidejű alapításával megszerzett vagyon esetében a tulajdonszerzőt terhelő illeték alapja a haszonélvezet, használat figyelembevétele nélkül megállapított forgalmi érték és a haszonélvezetnek, használatnak a 72. § szerint számított értéke közötti különbözet. Ezt a szabályt kell alkalmazni akkor is, ha a vagyon tulajdonjogát annak haszonélvezője, használója szerzi meg.”

„72. § (1) A vagyoni értékű jogok egy évi értékéül az ezzel terhelt dolog – terhekkal nem csökkentett – forgalmi értékének egyhuszad részét kell tekinteni.

(2) A meghatározott időre szóló vagyoni értékű jog értéke az egyévi érték és a kikötött évek szorzata. A jog így számított értéke azonban nem haladhatja meg az egyévi érték 20-szorosát, illetve természetes személy javára kikötött haszonélvezet, használat joga esetén az egyévi értéknek a (4) bekezdés a) pontjában meghatározott életkor szerinti többszörösét.

(3) A bizonytalan időre terjedő vagyoni értékű jog esetében a jog értéke – a (4) bekezdésben foglaltak kivételével – az egy évi érték ötszöröse.

(4) Ha a vagyoni értékű jog valamely személy életének, házasságának vagy özvegyiségének idejére terjed, annak értékét az illető személy életkorához képest a következő módon kell megállapítani:

- a) ha a vagyoni értékű jog jogosultja:
- | | |
|---------------------------------------|-------------|
| 25 évesnél fiatalabb, az egyévi érték | 10-szerese, |
| 25–50 éves, az egyévi érték | 8-szorosa, |
| 51–65 éves, az egyévi érték | 6-szorosa, |
| 65 évnél idősebb, az egyévi érték | 4-szerese; |

b) ha a vagyoni értékű jog tartama mind a jogosult, mind a kötelezett élete, házassága vagy özvegyisége idejétől függ, az a) pontban megállapított szorzók alkalmazásánál a két személy közül az idősebbnek az életkora az irányadó;

c) ha a vagyoni értékű jog tartama több egyidejűleg jogosult személy élettartamától függ, mégpedig oly módon, hogy a jogosultság a legelőször elhalt személy halálával megszűnik, az értékelésnél a legidősebb személy életkora az irányadó; ha pedig a jogosultság a legutóbb elhalt személy haláláig tart, a kiszámítás a legfiatalabb személy életkora szerint történik. Az így kapott értéket, mint illetékalkapot az egyes jogosultak között olyan arányban kell megosztani, mint amilyen arányt az életkoruk szerint számított vagyoni értékű jog értéke ezek együttes értékében képvisel;

d) ha a vagyoni értékű jog tartama a házasság idejére terjed, a kiszámításnál az idősebb házastárs életkora az irányadó.

(5) Az időleges üdülőhasználati jog értéke: e jog egy évi értékének [72. § (1) bekezdés] annyiszor háromszázhatvanötöd része, ahány nap megszerzéséről szól a szerződés. Egyebekben a 72. § (2)–(3) bekezdésében foglaltak az irányadóak.

(6) Az (1)–(5) bekezdéstől eltérően az önálló orvosi tevékenység működtetési jogának értékét a vonatkozó adásvételi vagy ajándékozási szerződésben megjelölt – illető-

leg folytatás esetén a szerző fél által bejelentett – érték alapján lehet megállapítani. Amennyiben az előzőek szerinti érték nem fejezi ki a valós értékviszonyokat, az állami adóhatóság becslés útján állapítja meg az értéket.”

III.

Az indítványok részben érdemi elbírálásra alkalmatlannak, részben nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt feltételeknek megfelelő-e. E § (1) bekezdése alapján az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A (2) bekezdés szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Az alkotmányjogi panasszal összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg. A Baranya Megyei Bíróság 7.K.20.186/2007/5. számú jogerős ítéletét az indítványozó 2007. április 4-én vette át és az alkotmányjogi panasz benyújtásáról szóló értesítését 2007. június 4-én, azaz a rendelkezésre álló határidő utolsó napján adta fel postára. Az indítványozó az általa alkotmányjogi panasznak nevezett, érvelést nem tartalmazó iratban nem jelölte meg sem az alkotmányellenesnek tartott, jogsérelmet okozó jogi rendelkezéseket, sem a sérelmet szenvedett alkotmányi rendelkezéseket, csak kilátásba helyezte az indokolás későbbi előterjesztését. A jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül benyújtott alkotmányjogi panasz meg kell felelnie az Abtv. 22. § (2) bekezdésében meghatározott követelményeknek, azaz tartalmaznia kell a sérelmezett jogszabályi rendelkezést, továbbá az Alkotmány érintett szakaszát, valamint azt az indokot, amely alapján az indítványozó az alkotmány sértést fennállónak véli. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Baranya Megyei Bíróság 7.K.20.186/2007/5. számú jogerős ítélete ellen benyújtott alkotmányjogi panasz a benyújtáskor nem felelt meg az Abtv. 22. § (2) bekezdésében meghatározott követelményeknek, ezért azt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3., a továbbiakban: Ügyrend) 29. § d) pontja alapján visszautasította.

2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az utólagos normakontrollra vonatkozó indítványokat és az azok keretén belül előterjesztett mulasztás megállapítása iránti kérelmet bírálta el.

2.1. Az indítványozó úgy vélekedett, hogy a Pp. 67. § (2) bekezdése azért sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdését, mert annak értelmében – a Pp. XX. fejezete alkalmazásában – ha a közigazgatási szervet olyan jogtanácsos képviseli, aki egyben a közigazgatási szerv alkalmazottja, őt az ügyvéd jogállása illeti meg, ami magában foglalja a bíróság által a javára történő ügyvédi munkadíj megállapítását, ugyanakkor az alkalmazott munkaköri feladata a munkáltatója bíróság előtti jogi képviselőnek ellátása.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ez azt jelenti, hogy az indítványozónak meg kell jelölnie a jogszabályt és annak azt a rendelkezését, amelyet az Alkotmány valamely konkrét rendelkezésébe ütközőnek tart, továbbá meg kell indokolni, hogy az Alkotmány felhívott rendelkezését a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti. (440/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 910.; 346/D/1998, ABH 2003, 1054, 1058.; 6/D/2000. AB végzés, ABH 2005, 1583, 1584.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.; 1125/D/2004. AB határozat, ABH 2007, 1775, 1786.) Jelen esetben az indítvány a sérelmezett alkotmányi rendelkezés nevesítésén túlmenően alkotmányos érvelést nem tartalmaz, hanem tulajdonképpen az egyedi ügyből kiindulva a bírói jogalkalmazást vitatja. 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 alkotmányellenesség megállapítására irányuló részét – mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant – az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

2.2. Ugyanebben a tárgykörben, azonos okból az indítványozó a tvr.-rel összefüggésben mulasztás megállapítását is kérte, mivel álláspontja szerint a miniszter nem tett eleget a jogalkotási kötelezettségének, „mert nem állapította meg, hogy az állami szerv jogtanácsosa a közigazgatási perben az ügyféllel szemben díjazásban nem részesülhet”.

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 Alkotmánybíróság a 35/2004. (X. 6.) AB határozatában, az alábbiakban összegezte az Abtv. 49. § (1) bekezdésében szereplő „jogalkotói mulasztás” és „alkotmányellenes helyzet” egymáshoz való viszonyára vonatkozó álláspontját: „Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja, hogy a jogalkotói mulasztásnak és az alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.]. A jogalkotói feladat elmulasztása önmagában nem feltétlenül jelent alkotmányellenességet [14/1996. (IV. 24.) AB határozat, ABH 1996, 56, 58–59. 479/E/1997. AB határozat, ABH 1998, 967, 968–969. 1080/D/1997. AB határozat, ABH 1998, 1045, 1046.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, 2001, 123, 131.], a mulasztásból eredő alkotmányellenes helyzetet minden esetben csak konkrét vizsgálat eredményeként lehet megállapítani.” (ABH 2004, 504, 508.)

Vizsgálata során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által megjelölt – mint jogszabályi felhatalmazást tartalmazó – tvr. a takarékszövetkezetekről szóló 1978. évi 22. tvr. módosításáról szól és azt – az indítvány benyújtását megelőzően – 1993. január 1-jei hatállyal az 1992. évi II. törvény 63. § (1) bekezdésének 9. pontja hatályon kívül helyezte. Így az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által nevesített tárgykörben és a tvr. vonatkozásában az Alkotmány 57. § (1) bekezdése tekintetében alkotmányellenességben megnyilvánuló jogalkotói mulasztás megállapításának egyik feltétele sem áll fenn, ezért az Alkotmánybíróság az ennek megállapítására irányuló indítványt elutasította.

2.3. Az indítványozó azért állította a Pp. 221. § (1) bekezdésének az alkotmányellenességét is, mert az – vélekedése szerint – nem felel meg a jogállamiság követelményének. Érvelésként egyedül a konkrét bírósági eljárásban hozott jogerős ítélet indokolásával kapcsolatos észrevételeit közölte.

Az Indokolás III/2.1. alpontjában kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében visszautasította.

2.4. Ugyanezen okból visszautasította az Alkotmánybíróság az It. 13. § (2) bekezdése, 15. §-a, és 72. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt is.

2.5. Az indítványozó a Pp. 340. § (1) és (2) bekezdésének a megsemmisítését arra hivatkozással kérte, hogy ezen jogi rendelkezések sértik az Alkotmány 57 § (1), illetve (5) bekezdését, valamint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését.

2.5.1. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a Pp. 340. § (1) alkotmányellenességét – az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének és 70/A. § (1) bekezdésének sérelmére hivatkozó – indítvány alapján a 939/D/2003.

AB határozatában (ABH 2008, 2052.) már vizsgálta, az Alkotmány 57. § (5) bekezdése tekintetében végzett alkotmányossági vizsgálatok megállapításait pedig a 8/2003. (III. 14.) AB határozat (ABH 2003, 74, 81–83.) foglalta össze.

Az Alkotmánybíróság Ügyrendje 31. § c) pontja alapján „ítélt dolog” címén az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) vizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a szakaszára, illetőleg alkotmányos elvére – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmányossági vizsgálat lefolytatását. Minthogy a jelen esetben az indítványozó már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály alkotmányossági vizsgálatát kérte az Alkotmánynak ugyanazokra a szakaszaira hivatkozással, de minthogy az indítványban kifejtett összefüggések eltérnek a korábbi AB határozatokban vizsgáltaktól, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a *res iudicata* esete nem áll fenn.

Az indítványozó a támadott jogszabály alkotmányellenességének megállapítását arra hivatkozással kérte, hogy a közigazgatási perekben a perköltség és illeték tekintetében a fellebbezés attól függően illeti meg a felet, hogy a bíróság ítélet vagy végzés formájában dönt, ítélet esetében ugyanis az abban megállapított perköltségre vonatkozóan az érintett fél számára nincs jogorvoslati lehetőség.

2.5.2. Az indítványozónak a fellebbezési jogot hiányoló érvével összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapítja: a perköltségre vonatkozó rendelkezés – a jogorvoslat szempontjából – osztja az érdemi, ügydöntő határozat jogi sorsát, azaz az érdemi határozat elleni fellebbezésben támadható meg, amennyiben a fellebbezést jogszabály nem zárja ki. Ez azt is jelenti, hogy a közigazgatási perben hozott bírósági határozatnak a perköltséget megállapító része ellen külön fellebbezésnek nincs helye.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban vizsgálta az eljárás során hozott határozatok elleni jogorvoslat hiányának alkotmányosságát. Az 5/1992. (I. 30.) AB határozatában kimondta, hogy „az Alkotmány a jogorvoslati jogot az alkotmányos alapjogok között rögzíti. (...) [a] jogorvoslati jog mint alkotmányos alapjog megköveteli, hogy az érdemi, ügydöntő, az elítélt helyzetét, jogait lényegesen befolyásoló határozat tekintetében a jogorvoslat biztosítsa a döntést hozó szervtől eltérő más szerv részéről a felülvizsgálatot, az állásfoglalást a döntés helyessége, törvényessége tekintetében, esetleg a döntés megváltoztatását vagy hatályon kívül helyezését. Vagyis a jogorvoslati jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy (...) ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Ugyanakkor az ilyen felülvizsgálatot nem biztosító jogorvoslat nem feltétlenül alkotmányellenes a nem érdemi, nem ügydöntő határozatok esetén. (ABH 1992, 27, 31.)”

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közigazgatási perben a perköltségről a bíróság az ügy érdemében hozott határozatban rendelkezik. Az ítéletnek a perköltségre vonatkozó (nem ügydöntő) rendelkezése ellen fellebbezésnek helye nincs, és minthogy ez a szabályozás megfelel a fent megjelölt alkotmánybírósági gyakorlatnak, a jogorvoslati jog sérelme nem állapítható meg.

Ugyanakkor az ügydöntő határozat ellen – jogszabálysértésre hivatkozással – felülvizsgálati kérelem terjeszthető elő, kivéve, ha a felülvizsgálati kérelem előterjesztését a Pp. vagy más jogszabály kizárja. Jelen esetben a Pp. nem zárja ki az indítványozó által támadott jogszabály szerinti jogerős bírósági ítélet felülvizsgálatát (Pp. 270. §), de – egy kivétellel – kizárja a jogerős határozatnak csupán a perköltségre vonatkozó rendelkezése elleni felülvizsgálatot [Pp. 271. § (1) bekezdésének c) pontja]. Az Alkotmánybíróság a 42/2004. (XI. 9.) AB határozatában rámutatott arra, hogy „az 1/1994. (I. 7.) AB határozat óta követett gyakorlata szerint a felülvizsgálat rendkívüli jogorvoslat, amely az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt alkotmányi rendelkezéssel összefüggésbe nem hozható. (...) [A] jogorvoslati jog – mint alapvető jog – csak a rendes jogorvoslatra vonatkozik, a rendkívüli jogorvoslat a rendes jogorvoslaton túlmutató többlet lehetőség, amelynek léte nem hozható összefüggésbe az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével. (ABH 2003, 1223, 1230.)” (ABH 2004, 551, 571–572.). Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523–524.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.]. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

2.5.3. Az Indokolás előző alpontjában kifejtettekre is tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog és a Pp. 340. § (1) bekezdése között nem állapítható meg az indítványozó által állított alkotmányos összefüggés. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítvány ezen részét is elutasította.

2.5.4. Az indítványozó szerint a jogorvoslati jogot az is sérti, hogy annak a gyakorolhatósága a bíróság által hozott határozat fajtájától (ítélet vagy végzés) függ, ami ütközik az Alkotmány 70/A. (1) bekezdésében szabályozott foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmába.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését – állandó gyakorlata szerint – a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. Az Alkotmánybíróság e határozatokban kifejtette, hogy bár az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szövegszerűen az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a tilalom – ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot – kiterjed az egész jogrendszerre. Abban az esetben, ha a megkülön-

böztetés nem az emberi vagy az alapvető állampolgári jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140. stb.].

Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az Indokolás III/2.5.2. alpontjában már megállapította, hogy a támadott jogi rendelkezés nem sérti a jogorvoslathoz való jogot, és más alapvető jog sérelmét ehhez kapcsolódóan az indítványozó nem állította.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában személyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha a jogalkotó valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy embercsoporttal történt összehasonlításban kezel hátrányosabb módon [először 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 161–162.]. Az indítványozó által hivatkozott jogerős ítélet, illetve bírósági végzés a bírósági határozat két eltérő fajtájának minősül, ezek azonban – mivel a diszkrimináció tilalma csak személyek között merülhet fel – ebből a szempontból nem hasonlíthatóak össze egymással. Ezért a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelme fel sem mérülhet, mivel az ebben a viszonylatban nem is értelmezhető. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásban is elutasította.

2.5.5. Az indítványozó állította a Pp. 340. § (2) bekezdésének az alkotmányellenességét is, de állítását külön érveléssel nem támasztotta alá. Az Indokolás III/2.1. alpontjában foglaltak szerint az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében visszautasította.

3. Az indítványozó kezdeményezte, hogy az It. és az Mr. egyes rendelkezéseinek alkalmazásával összefüggésben az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt állapítson meg. Az Abtv. nem biztosít indítványozási jogot alkotmányos követelmény megfogalmazására. Az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § c) pontja szerint visszautasítja az indítványt, ha megállapítható, hogy az eljárás indítványozására az indítványozónak nincs jogosultsága [292/B/2001. AB végzés, ABH 2001, 1591–1592.]. Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmények megállapítására előterjesztett indítványokat visszautasította.

4. Mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt visszautasította, 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. február 22.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

1150/D/2008. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz, jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint jogalkotói 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 polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 13. § (1) bekezdésének e) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság azt az indítványt, amely jogalkotói mulasztásokban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 13. § (1) bekezdésével, 16. § (2)–(3) bekezdésével, a 17. §-ával, és a 18. § (1) bekezdésével összefüggésben, elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 16. § (2)–(3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 18. § (1) és (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

5. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Bíróság 6. Pk. 24.006/2008/1. számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozók (a továbbiakban: indítványozó) a Fővárosi Bíróság 6. Pk. 24.006/2008/1. számú végzése alkotmányjogi panasz előterjesztéséről értesítette írásban az Alkotmánybíróságot, kilátásba helyezve a jogi indokolás későbbi csatolását. Az alkotmányjogi panasz mellett az indítványozó arról is tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy „alkotmányellenesség utólagos vizsgálata iránti indítványt” valamint „mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránti indítványt is előterjeszt”, de az indítványozó ezen irata keretén belül sem az alkotmányjogi panasz, sem a többi indítványa vonatkozásában sem jelölte meg a támadott jogszabályokat, illetve az általuk – állítása szerint – sérült alkotmányi rendelkezéseket. Majd több hónap elteltével főtktkári felhívásra – az abban megszabott határidő figyelmen kívül hagyásával – benyújtotta az alkotmányjogi panasz, illetve a többi kérelme indokolását.

1. Az alkotmányjogi panaszban az indítványozó a Fővárosi Bíróság eljárását, jogalkalmazását sérelmezte, amikor ez utóbbi bíró ellen benyújtott kizárási kérelem ügyében döntött 6. Pk. 24.006/2008/1. számú végzésével, és ennek keretében a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 13. § (1) bekezdése, 16. § (2)–(3) bekezdése, 17. §-a és 18. § (1) és (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Valamennyi támadott jogszabály vonatkozásában alkalmazási tilalom kimondását is kérte.

2. Az utólagos normakontrollra irányuló indítványában az indítványozó ugyanezen jogi rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását kezdeményezte.

2.1.1. Az indítványozó szerint a Pp. 18. § (4) bekezdése azzal okozza az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog sérelmét, mert bíró „kizárá[s]ának” megtagadása esetén semmilyen jogorvoslatot nem tesz lehetővé”, az Alkotmány diszkrimináció tilalmát kimondó 70/A. §-át pedig azért sérti, mert „a jogalkotó a bíróság által meghozott döntéshez (...) igazítja az érdemi fellebbezésben a panasz jogát”.

2.1.2. A Pp. 16. § (2)–(3) bekezdése alkotmányellenességének állítását az indítványozó nem támasztotta alá érveléssel, sőt az állítólagosan sérült alkotmányi rendelkezé-

seket sem jelölte meg. Állítása szerint a Pp. 17. §-a és 18. § (1) bekezdése azért ütközik az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe, mert nem választja szét a bíróság igazgatási és ítélezési hatáskörét, illetve a Pp. 18. § (1) bekezdése azért is, mert rendelkezése szerint ugyanaz a bíróság bírálhatja el a kizárást, amelynek tagjára a kizárási bejelentés vonatkozik. Nem felel meg a jogállamiság követelményének [Alkotmány 2. § (1) bekezdése], hogy a támadott rendelkezések a kizárást elintézésére nem állapítanak meg határidőt. Ezen túlmenően az indítványozó kizárólag a konkrét bírósági jogalkalmazásra hivatkozva állapítja meg, hogy a kizárást területén „kaotikus, (...) eljárási szabályok vannak hatályban”. Az indítványozó minderre tekintettel a Fővárosi Bíróság végzésének a megsemmisítését is kérte.

2.1.3. Az indítványozó a Pp. 13. § (1) bekezdése *e)* pontjának megsemmisítését kezdeményezte. Eszerint az ügy elintézéséből ki van zárva, és abban mint bíró nem vehet részt az, akitől az ügynek tárgyilagos megítélése egyéb okból nem várható (elfogultság). A támadott rendelkezés nem felel meg a jogállamiság és a pártatlan bírósági eljárás-hoz való jog követelményének, mert „olyan tisztázatlan jogalkalmazási helyzetet tartalmaz, amelyre (...) döntés nem alapítható”.

2.1.4. Ezen felül az indítványozó külön kérte a Pp. 13. § (1) bekezdése egészének a megsemmisítését is, mert az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe ütköző módon nem tartalmaz arra az esetre vonatkozóan kizárási okot, amikor a bíró egy adott féllel perben áll. Erre vonatkozó érvelését ugyancsak a konkrét bírósági jogalkalmazásra alapította.

2.2. Az indítványozó arra is kérte az Alkotmánybíróságot, hogy a Pp. 16. § (2)–(3) bekezdését, 17–18. §-át, 13. § (1) bekezdésének *e)* pontját, valamint a 13. § (1) bekezdésének egészét – az Indokolás I/2.1.2–2.1.4 alpontjában ismertetettek alapján – „mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség okából is vizsgálja meg”. Az indítványozó szerint az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján a bíró kizárása kapcsán az alábbi tárgykörökben kell alkotmányellenes mulasztásokat megállapítani: *a)* a kizárási okok körével kapcsolatban; *b)* az elintézés határidejével kapcsolatban; *c)* a kizárási kérelem elbírálási jogosultságával kapcsolatban; *d)* a bírósági ülnököknek a kötelező részvételével kapcsolatban a kizárási ügyben való döntéshozatalban; *e)* a bíró kötelező kizárási esetkörével kapcsolatban; *f)* a nem érdemi kérdésben hozott bírósági határozattal szembeni fellebbezési joggal kapcsolatban.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

gait 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 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.”

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

2. A Pp. támadott rendelkezései

„13. § (1) Az ügy elintézéséből ki van zárva, és abban mint bíró nem vehet részt:

a) a fél, a féllel együtt jogosított vagy kötelezett személy, továbbá az, aki a per tárgyát egészen vagy részben a maga részére követeli, vagy akinek jogaira vagy kötelezettségeire a per eredménye kihatással lehet;

b) az *a)* pont alá eső személy képviselője vagy olyan volt képviselője, aki az ügyben eljár;

c) az *a)* vagy a *b)* pont alá eső személynek a (2) bekezdésben megjelölt hozzátartozója vagy volt házastársa;

d) az, akit a perben tanúként vagy szakértőként kihallgattak, vagy akinek tanúként vagy szakértőként való kihallgatását a bíróság elrendelte;

e) az, akitől az ügynek tárgyilagosa megítélése egyéb okból nem várható (elfogultság).”

„16. § (2) A bíró a bíróság vezetőjének köteles haladéktalanul bejelenteni, ha vele szemben kizárási ok forog fenn; a bejelentés elmulasztásáért vagy késedelmes teljesítéséért fegyelmi és anyagi felelősséggel tartozik.

(3) Kizárási ok esetén a kizárást a bíróság vezetője hivatalból kezdeményezi.”

„17. § Ha a bíró a reá vonatkozó kizárási okot maga jelentette be, vagy saját mellőzéséhez maga is hozzájárult, más tanács, illetőleg bíró kijelölése iránt a bíróság vezetője is intézkedhetik. Ilyen esetben a kizárást tárgyaláson külön határozatot hozni nem kell.”

„18. § (1) Ha a kizárást kérdészet igazgatási ügykörben nem intézik el, a bíró kizárása felől ugyanannak a bíróságnak ugyanazon a fokon eljáró másik tanácsa tárgyaláson kívül is határozhat.

(...)

(4) A kizárást kimondó határozat ellen fellebbezésnek nincs helye, a kizárást megtagadása miatt pedig csak abban a fellebbezésben lehet panaszt tenni, amely az ügy érdemében hozott határozat ellen irányul.”

III.

Az indítványok részben érdemi elbírálásra alkalmatlanok, részben nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt feltételeknek megfelel-e. E § (1) bekezdése alapján az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A (2) bekezdés szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Az alkotmányjogi panasszal összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg. A Fővárosi Bíróság a 6. Pk. 24.006/2008/1. számú végzését 2008. augusztus 28-án keltezte, és az alkotmányjogi panasz benyújtásáról szóló értesítését az indítványozó 2008. szeptember 24-én, azaz a hatvannapos határidőn belül adta fel postára. Az indítványozó az általa alkotmányjogi panasznak nevezett, érvelést nem tartalmazó iratban nem jelölte meg sem az alkotmányellenesnek tartott, jogsérelmet okozó jogi rendelkezéseket, sem a sérelmet szenvedett alkotmányi rendelkezéseket, csak kilátásba helyezte az indoklás későbbi előterjesztését.

A jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül benyújtott alkotmányjogi panasznak meg kell felelnie az Abtv. 22. § (2) bekezdésében meghatározott követelményeknek, azaz tartalmaznia kell a sérelmezett jogszabályi rendelkezést, továbbá az Alkotmány érintett szakaszát, valamint azt az indokot, amely alapján az indítványozó az alkotmányértést fennállónak véli. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Fővárosi Bíróság 6. Pk. 24.006/2008/1. számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panasz a benyújtáskor nem felelt meg az Abtv. 22. § (2) bekezdésében meghatározott követelményeknek, és a 60. nap lejártáig az indítványozó nem pótolta a hiányt ezért azt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3., a továbbiakban: Ügyrend) 29. § *d)* pontja alapján visszautasította.

2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az utólagos normakontrollra vonatkozó indítványokat és az azok keretén belül előterjesztett, jogalkotói mulasztásokban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránti kérelmet bírálta el.

2.1. Az indítványozó a Pp. 13. § (1) bekezdése *e*) pontjának megsemmisítését azért kezdeményezte, mert – érvelése szerint – a támadott rendelkezés „olyan tisztázatlan jogalkalmazási helyzetet tartalmaz, amelyre »jogszabály alapján« hozott döntés nem alapítható, ennek következtében nem felel meg a demokratikus jogállamiság [Alkotmány 2. § (1) bekezdése] és a bírósági jogalkalmazás tisztességes törvényi követelményének [Alkotmány 57. § (1) bekezdése]”.

A Pp. által szabályozott kizárási okokkal kapcsolatban a 215/B/1999. AB határozatában az Alkotmánybíróság az alábbiakra mutatott rá: a kizárási okok két jól elhatárolható csoportra – egyfelől az ún. abszolút, másfelől az ún. relatív okokra – lehet osztani. A Pp. 13. § (1) bekezdése öt kizárási okot határoz meg, ezek közül az *a)*–*d)* pontokban szabályozottak abszolút okok: bíróként nem járhat el a fél, a féllel együtt jogosított vagy kötelezett személy, továbbá az, aki a per tárgyát egészen vagy részben a maga részére követeli, vagy akinek jogaira vagy kötelezettségeire a per eredménye kihatással lehet, e személyek képviselője vagy olyan volt képviselője, aki az ügyben eljár, illetve mindezek hozzátartozója vagy volt házastársa, továbbá az sem, aki a perben tanúként vagy szakértőként vesz részt. A 13. § (1) bekezdés *e*) pontja relatív kizárási okot szabályoz: nem járhat el az, akitől az ügy tárgyilagosa megítélése egyéb, a 13. § (1) bekezdés *a)*–*d)* pontokban nem nevesített okból nem várható. A relatív kizárási ok megfogalmazása általános, és minden olyan okot átfog, amelyek nevesítése sokféleségük folytán nem lehetséges, s ezért hozzájuk megdönthetetlen vélelem sem fűzhető. Ebből pedig az következik, hogy jellemzően külön vizsgálendő maga az elfogultság alapjául szolgáló tény valósága és az, hogy ez a körülmény alkalmas-e az elfogultság megalapozására. (ABH 2001, 1067, 1071-2.)

A 847/B/1996. AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[a] jogalkotó feladata az, hogy a jogi szabályozás körébe vont életviszonyokat megfelelő rendelkezésekkel szabályozza. Az már egyfelől az életviszonyok, másfelől a szabályozás jellegétől függ, hogy a rendelkezés ad-e mérlegelési vagy értelmezési jogkört a jogalkalmazó szerveknek vagy sem. Esetenként a jogi szabályozás zárt, tételes felsorolást tartalmaz, amelyet a jogalkalmazó szervek nem bővíthetnek. Előfordulhat azonban, hogy a szabályozni kívánt társadalmi viszonyok annyira sokrétűek és változatosak, hogy az említett szabályozási mód alkalmazása szóba sem jöhet. (...) A példálózó felsorolás – jellegéből adódóan – nem alkot zárt rendszert, hanem a benne foglaltak a jogalkalmazás során a társadalmi viszonyok fejlődése által megkívánt mértékben bővíthetők. Az is gyakori, hogy a jogszabály úgynevezett határozatlan jogi fogalmakra utal (...).

Nem helytálló az indítványozó ama vélekedése, hogy a különböző, a jogalkotás körében (...) alkalmazott szabályozási technikák közül egyedül az felel meg az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében deklarált jogállamiság-

nak, amely merev, a legapróbb részletekre is kiterjedő szabályozást foglal magában és ily módon semmiféle „mozgásteret” nem ad az ügyben eljáró hatóság számára. A jogalkotónak ugyanis – az alaptörvény keretei között – viszonylag széleskörű szabadsága van az alkalmazni kívánt szabályozási technika megválasztásában, ezért sem a példálózó felsorolás alkalmazása, sem az eljáró szerv mérlegelési jogkörrel való felruházása önmagában véve nem alkotmányellenes.” (ABH 1996, 644, 645.)

A fenti megállapításait az Alkotmánybíróság jelen ügyre nézve is irányadónak tekintette, ezért nem állapította meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének a sérelmét.

Az indítványozó szerint a támadott jogszabály sérti az igazságos és pártatlan eljáráshoz való jog alkotmányos követelményét. A Pp. érintett szabálya éppen a pártatlan eljáráshoz való jog garanciájaként rendeli el annak a kizárását az ügy elintézéséből, illetve – bíróként – az eljárásból, akitől az ügynek tárgyilagosa megítélése egyéb okból nem várható (elfogultság). Következésképpen az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott jogszabály nem sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdését.

2.2. Az indítványozó a Pp. 16. § (2)–(3) bekezdésének az alkotmányellenességét is állította, de nem jelölte meg a sérült alkotmányi rendelkezéseket, érvelésként egyedül a konkrét bírósági eljárásban hozott jogerős ítélet indokolásával kapcsolatos észrevételeit közölte.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ez azt jelenti, hogy az indítványozónak meg kell jelölnie a jogszabályt és annak azt a rendelkezését, amelyet az Alkotmány valamely konkrét rendelkezésébe ütközőnek tart, továbbá meg kell indokolni, hogy az Alkotmány felhívott rendelkezését a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti. (440/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 910.; 346/D/1998, ABH 2003, 1054, 1058.; 6/D/2000. AB végzés, ABH 2005, 1583, 1584.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.; 1125/D/2004. AB határozat, ABH 2007, 1775, 1786.) Jelen esetben az indítvány a sérelmezett alkotmányi rendelkezés nevesítésén túlmenően alkotmányos érvelést nem tartalmaz, az egyedi ügyből kiindulva a bírói jogalkalmazást bíráló észrevételeket tesz a támadott jogi rendelkezéssel összefüggésben. 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 alkotmányellenesség megállapítására irányuló részét – mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant – az Ügyrend 29. § *d)* pontja alapján visszautasította.

2.3. Az indítványozó állította a Pp. 18. § (1) és (4) bekezdésének az alkotmányellenességét is, előbbi jogszabály esetében az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének, utóbbi jogszabály esetében pedig az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének, továbbá 70/A. § (1) bekezdésének a sérelmére hivatkozással.

2.3.1. Eljárása során az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a Pp. ezen rendelkezéseinek az alkotmányellenességét – az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdésébe ütközésére hivatkozó – hasonló indítvány alapján a 699/B/1995. AB határozatban (ABH 1995, 795.) már vizsgálta és az indítványt elutasította. Az Ügyrend 31. § c) pontja alapján „ítélt dolog” címén az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) vizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a szakaszára, illetőleg alkotmányos elvére hivatkozva kéri az alkotmányossági vizsgálat lefolytatását. A most vizsgált esetben az indítvány nem tartalmaz olyan alkotmányjogilag értékelhető új szempontot, amelyre figyelemmel a kifogásolt rendelkezés alkotmányellenességét ismét érdemben vizsgálni kellene. Ezért az Ügyrend 31. § c) pontja alapján „ítélt dolog” címén az Alkotmánybíróság az eljárást ezen indítványi rész tárgyában megszüntette.

2.3.2. Az indítványozó szerint a jogorvoslathoz való jogot az is sérti, hogy annak a gyakorolhatósága a bíróság által hozott határozat tartalmától függ [Pp. 18. § (4) bekezdése], ami ütközik az Alkotmány 70/A. (1) bekezdésében rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalmába.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését – állandó gyakorlata szerint – a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. Az Alkotmánybíróság e határozatokban kifejtette, hogy bár az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szövegszerűen az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a tilalom – ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot – kiterjed az egész jogrendszerre. Abban esetben, ha a megkülönböztetés nem az emberi vagy az alapvető állampolgári jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197.;

30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140. stb.].

Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az Indokolás 2.3.1. alpontjában már megállapította, hogy a támadott jogi rendelkezés nem sérti a jogorvoslathoz való jogot, és más alapvető jog sérelmét ehhez kapcsolódóan az indítványozó nem állította.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában személyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha a jogalkotó valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy embercsoporttal történt összehasonlításban kezel hátrányosabb módon [először 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 161–162.]. Az indítványozó a hivatkozott határozatokat az eltérő rendelkező részük alapján állítja szembe egymással. De – mivel a diszkrimináció tilalma csak személyek között merülhet fel – ebből a szempontból nem hasonlíthatók össze egymással, azaz a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelme fel sem merülhet, mivel az ebben a viszonylatban nem értelmezhető. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásban elutasította.

3. Az indítványozó a Pp. 13. § (1) bekezdésével, 16. § (2)–(3) bekezdésével, a 17. §-ával, és a 18. § (1) bekezdésével összefüggésben az Indokolás I/2.1.2., I/2.1.4. és I/2.2. alpontjában megjelölt mulasztásokban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kérte, „kaotikusnak” minősítve a Pp.-nek a bíró kizárására vonatkozó szabályozását.

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.

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó egyetlen – általa állított – mulasztás vonatkozásában sem támasztotta alá alkotmányjogi indokokat tartalmazó érveléssel alkotmányellenes helyzet keletkezését, az utólagos normakontrollra vonatkozó érvelését pedig az Alkotmánybíróság az Indokolás III/2. pontjában megvizsgálta. Miután a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának két együttes feltétele közül az egyik hiányzik, a másik meglétének a vizsgálatát az Alkotmánybíróság mellőzte és az indítványt ebben a részében is elutasította.

4. Mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt visszautasította, 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. február 22.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

1388/B/2008. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 53. §-a, a 229–233. §-ai, valamint a 236. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó – alap és kiegészítő indítványaiban – a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényben (a továbbiakban: Be.) szabályozott pótmagánvád intézményének, továbbá a pótmagánvád ügyvéd általi képviselőnek alkotmányossági vizsgálatát kérte. Álláspontja szerint a Be.-nek a pótmagánvádokra vonatkozó 53. §-a, a 229–233. §-ai, valamint a 236. §-a ellentétes az Alkot-

mány 51. § (2) bekezdésével, amely a büntetőeljárásban a vád képviselőt az ügyészségre bízta, továbbá a védelemhez való jogot meghatározó 57. § (3) bekezdéssel.

II.

Az indítvánnyal érintett jogszabályi rendelkezések:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„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.”

„57. § (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.”

2. A Be. rendelkezései:

„53. § (1) A sértett az e törvényben meghatározott esetekben pótmagánvádlóként léphet fel, ha

- a) az ügyész vagy a nyomozó hatóság a feljelentést elutasította, vagy a nyomozást megszüntette,
- b) az ügyész a vádemelést részben mellőzte,
- c) az ügyész a vádat elejtette,
- d) az ügyész a nyomozás eredményeként közvadra üldözendő bűncselekményt nem állapított meg, ezért nem emelt vádat, illetőleg a vád képviselőt – magánvádas eljárásban elrendelt nyomozás eredményeként – nem vette át,

e) az ügyész a tárgyaláson a vádat azért ejtette el, mert megítélése szerint a bűncselekmény nem közvadra üldözendő.

(2) A pótmagánvádó halála esetén helyébe – harminc napon belül – egyenesági rokona, házastársa, élettársa vagy törvényes képviselője léphet.

(3) Nem természetes személy pótmagánvádó megszűnése esetén helyébe – a jogutódlás bekövetkeztétől számított harminc napon belül – a jogutódja léphet.”

„56. § (4) A pótmagánvádó ügyvédi képviselője kötelező, kivéve, ha a természetes személy pótmagánvádó jogi szakvizsgálattal rendelkezik. Nem természetes személy pótmagánvádó képviselőjének ellátására a sértett ügyvezetésre vagy képviselőre feljogosított tagja vagy tisztségviselője, illetőleg a sértettel alkalmazotti jogviszonyban lévő személy is jogosult, feltéve, hogy jogi szakvizsgálattal rendelkezik.”

„229. § (1) Ha az ügyész vagy a felettes ügyész a sértettnek a feljelentést elutasító vagy a nyomozást megszüntető határozat elleni panaszát elutasította, és a 199. § (2) bekezdése alapján pótmagánvádnak van helye – feltéve, hogy a pótmagánvád emelését a 199. § (3) bekezdése nem zárja ki –, továbbá ha az ügyész a vádemelést részben mellőzte, a sértett a panaszt elutasító határozat közlésétől számított hatvan napon belül pótmagánvádlóként léphet fel.

(2) A panasz elutasítását követően a sértettnek lehetőséget kell adni, hogy az ellene elkövetett bűncselekményre vonatkozó iratokat az ügyészség hivatalos helyiségében megismerhesse.

(3) A sértettet tájékoztatni kell a pótmagánvádlóként történő fellépés feltételeiről, valamint arról, hogy ha jövedelmi és vagyoni viszonyai folytán nem tud jogi képviselőtől gondoskodni, személyes költségmentesség és pártfogó ügyvédi képviselőt engedélyezése iránt a jogi segítségnyújtó szolgálathoz fordulhat.

(4) Ha a sértett a személyes költségmentesség és a pártfogó ügyvédi képviselőt engedélyezése iránt kérelmet terjesztett elő, az (1) bekezdés szerinti határidőt a kérelem tárgyában hozott jogerős határozat közzétételétől kell számítani. Erről a sértettet tájékoztatni kell.

230. § (1) Ha a sértett pótmagánvádlóként kíván fellépni, jogi képviselője útján az ügyben addig eljár elsőfokú ügyészségnél vádindítványt nyújt be. A pótmagánvádló a vádindítványt személyesen akkor nyújthatja be, ha a vádindítványban nyilatkozik arról, hogy a személyes költségmentesség és a pártfogó ügyvédi képviselőt engedélyezése iránt a külön jogszabályban foglaltak szerint kérelmet terjesztett elő a jogi segítségnyújtó hivatalhoz. A vádindítványt az ügyészség az iratokkal együtt továbbítja az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz.

(2) A vádindítvány a 217. § (3) bekezdésének *a)–c)*, *g)* és *h)* pontjában felsoroltakat, továbbá azokat az indokokat tartalmazza, amelyek alapján a pótmagánvádló a feljelentés elutasítása, a nyomozás megszüntetése vagy a vádemelés részbeni mellőzése ellenére a bírósági eljárás lefolytatását indítványozza. A pótmagánvádló a vádindítványban illetékes bíróságként a terhelt lakóhelye szerint illetékes bíróságot is megjelölheti [17. § (3) bek.]. Ebben az esetben az ügyészség az iratokat és a vádindítványt a pótmagánvádló indítványa alapján illetékességgel rendelkező bírósághoz továbbítja.

231. § (1) A bíróság a vádindítványt elfogadja, ha elutasításának nincs helye.

(2) A bíróság a vádindítványt elutasítja, ha

a) a pótmagánvádló a vádindítványt a 229. § (1) bekezdésében meghatározott határidő eltelte után nyújtotta be,

b) a pótmagánvádlónak nincs jogi képviselője, kivéve ha a természetes személy pótmagánvádló jogi szakvizsgálval rendelkezik [56. § (4) bek.],

c) a vádindítványt nem az arra jogosult nyújtotta be,

d) a vád nem törvényes [2. § (2) bek.], vagy a vádindítvány nem tartalmazza a 230. § (2) bekezdésében foglaltakat.

(3) A pótmagánvádló a 229. § (1) bekezdésben meghatározott határidő letelte előtt a vádindítványt ismételt benyújthatja, ha azt korábban a (2) bekezdés *b)* vagy *c)* pontja alapján utasították el, és az elutasítás oka már nem áll fenn.

(4) A vádindítványt nem lehet elutasítani abból az okból, hogy nem tartalmazza a vádlottnak a 117. § (1) bekezdésében felsorolt személyi adatait, és azok az iratokból

nem állapíthatók meg, ha a vádlott személyazonossága ezek hiányában is kétséget kizáróan megállapítható.

232. § (1) Ha a bíróságnak az ügyben nincs hatásköre vagy nem illetékes, az ügyet a hatáskörrel rendelkező vagy illetékes bírósághoz átteszi.

(2) Ha a bíróság a vádindítványt nem utasította el,

a) gondoskodik arról, hogy a bizonyítási eszközök a tárgyaláson rendelkezésre álljanak,

b) kényszerintézkedést rendelhet el.

233. § (1) Ahol e törvény vádiratot említ, ott a bíróság által elfogadott vádindítványt is érteni kell.

(2) A vádlott a vádindítvány elfogadása után jogosult a nyomozás iratainak a megismerésére.

(3) A pótmagánvádló az iratoktól elkülönítve, zártan kezelt iratokat nem ismerheti meg.

(4) A vádindítvány elutasítása nem akadályozza annak, hogy a nyomozás folytatását rendeljék el (191. §)."

„236. § A pótmagánvádló a bírósági eljárásban – ha e törvény másképp nem rendelkezik – az ügyész jogait gyakorolja, ideértve a vádlott személyi szabadságának elvonásával vagy korlátozásával járó kényszerintézkedés elrendelésének indítványozását. A vádlott szülői felügyeleti jogának megszüntetését a pótmagánvádló nem indítványozhatja.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az indítvány nem ítélt dolog vizsgálatára irányul-e, mivel az Alkotmánybíróság már állást foglalt a pótmagánvádló intézményének alkotmányosságáról az Alkotmány 51. § (2) bekezdésével összefüggésben.

A 42/2005. (XI. 14.) AB határozat (ABH 2005, 504., a továbbiakban: Abh.) megállapította, hogy a sértettet a pótmagánvádra feljogosító törvényi rendelkezés nem sérti az Alkotmánynak a legfőbb ügyész és az ügyészség feladatait meghatározó 51. § (1) és (2) bekezdését. Az Abh. utalt a funkciómegosztás alkotmányossági kérdéseit tárgyaló 14/2002. (III. 20.) AB határozatra, amelyben az Alkotmánybíróság elismerte, hogy az ügyész közvádloi monopóliuma járhat olyan hátrányos következményekkel (pl. a vádemelés elmulasztása, vagy indokolatlan védelejtés), amelyek a sértettek érdekeit hátrányosan befolyásolhatják. Az ilyen hibák elhárítása és hiányosságok kiküszöbölése lehetséges a jogalkotó által létrehozott vád-korrektívumok rendszere útján. (ABH 2002, 101, 113.) Az Abh. hangsúlyozta, hogy a törvényhozó viszonylag tág mérlegelési jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy a pótmagánvádra milyen esetekben ad lehetőséget, és milyen esetekben zárja ki. Az Alkotmánybíróság a Be. 53. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt – többek között az Alkotmány 51. § (2) bekezdése tekintetében is – elutasította. (ABH 2005, 504, 521–522.)

A jelen ügyben – bár részben azonos jogszabályi és azonos alkotmányi rendelkezésről van szó – nem áll fenn az ítélt dolog esete. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor *res iudicata*, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő. Az érdemi döntéssel elbírált ügyben hozott határozat ugyanis az Alkotmánybíróságot is köti. (1620/B/1991. AB végzés, ABH 1991, 972, 973.) Az indítványozó a pótmagánvád intézményét a Be. teljes 53. §-án, továbbá a pótmagánvádó fellépését szabályozó 229–233. §-ain és 236. §-án keresztül támadta, az eltérően megjelölt jogszabályi rendelkezések miatt az érdemi vizsgálatot el kellett végezni. Ugyanakkor a jelen ügy megítélésében is irányadóak az Abh.-ban a pótmagánvád intézményének alkotmányosságára az ügyészi vádképvisellel összefüggésben kifejtett tételek.

2. Az Alkotmánybíróság több határozatából egyértelműen következik, hogy az Alkotmány 51. § (2) bekezdéséből nem vezethető le az állami büntető igény bíróság előtti képviselésének közvádói monopóliuma.

Az Abh.-ban is hivatkozott (ABH 2005, 504, 518–519), az ügyészség alkotmányos, közjogi helyzetét, jogállását is értelmező 3/2004. (II. 17.) AB határozat megerősítette az 52/1996. (XI. 14.) AB határozatban (ABH 1996, 159, 161.) tett azon megállapítást, amely szerint a büntető igazságszolgáltatásban való részvétel az ügyészség alkotmányos kötelessége. Az ügyészség közvádói funkciójából következően a közvadra üldözendő bűncselekmények esetén a vádemelésről vagy annak elejtéséről – a pótmagánvád törvényben meghatározott eseteit kivéve – kizárólag az ügyészség dönthet. (ABH 2004, 48, 57–58.)

Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a pótmagánvád intézményére is érvényes a magánvádas és a közvadás ügyek összehasonlítása kapcsán hangsúlyozott álláspont: a vádló oldaláról megközelítve a kérdést a közvadás és a magánvádas ügyek közötti különbség abban áll, hogy az ügyész a vádemelés, a vádképviselő során a közérdeket képviseli és közvádói funkciójának gyakorlása során az ügyészi szakmai felelősség követelményeit is szem előtt tartva köteles eljárni. A magánvádlóként fellépő sértett az ügyész általános feladataiból következő kötelezettségeket természetesen nem teljesíti. A közvadra üldözendő bűncselekmények esetén az ügyész szűrő szerepet tölt be, ezáltal biztosítja az indokolatlan vádemelések elkerülését. A magánvádlótól azonban csupán a megalapozottságot követelheti meg a törvény (34/B/1996. AB határozat, ABH 2001, 849, 853.). A pótmagánvádó a bírósági eljárásban az ügyész jogait gyakorolja (Be. 236. §), ugyanakkor az ügyészi objektivitásnak az Alkotmányon és a Be.-n alapuló kötelezettsége [14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 258.] a pótmagánvádlót értelemszerűen nem terheli. (ABH 2005, 504, 519.)

Mindebből következik: az Alkotmány 51. § (2) bekezdése nem korlátozza a törvényhozót abban, hogy az állam büntető igényének bíróság előtti képviselését átengedje a

büntetőeljárásban sértetti pozícióban lévő személynek (Be. 51. §) magánvádlóként (Be. 52. §), illetve a közvadás eljárásokban pótmagánvádlóként. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Be. 53. §-a, valamint 229–233. §-ai és 236. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmány 51. § (2) bekezdése tekintetében elutasította.

3. Az indítványozó által támadott jogszabályi helyek és a védelemhez való jog között nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggés.

A Be. jelen ügyben vizsgált szabályaiból nem következik, hogy a pótmagánvádó képviselését csak ügyvéd látthatja el. Erről a Be. 56. § (4) bekezdése rendelkezik, több kivételt is engedve. Ugyanakkor az Alkotmány 57. § (3) bekezdésében meghatározott védelemhez való jogból sem következik, hogy a büntetőeljárásban ügyvéd csak védői funkcióban vehet részt.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását vonja maga után [985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 1187/D/2004/7. AB határozat, ABK 2010. október, 1187.]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Be. 53. §-a, valamint 229–233. §-a és 236. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmány 57. § (3) bekezdése tekintetében is elutasította.

Budapest, 2011. február 8.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

48/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:

1. Az Alkotmánybíróság a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 6. § (2) bekezdése „amely tartalmazza a nyilatkozó nevét” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 6. § (2) bekezdése „amely tartalmazza a nyilatkozó nevét” szövegrészenek az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 8. és 10. cikkébe való ütközése megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s**I.**

Az Alkotmánybíróságnál kezdeményezték a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Grt.) 6. § (2) bekezdése „amely tartalmazza a nyilatkozó nevét és lakcímét” szövegrészenek alkotmányossági felülvizsgálatát. E rendelkezés szerint közvetlen üzletszerzés keretében reklám (elektronikus) közléséhez a fogadó előzetes hozzájárulása szükséges, melyre tekintettel a rendelkezés rögzíti a hozzájáruló nyilatkozat formai kellékeit.

Az indítványozók a Grt. rendelkezésével összefüggésben azt kifogásolták, hogy indokolatlanul teszi kötelezővé a személyes adatok kezelését. A rendelkezés ugyanis a reklám küldésébe beleegyező nyilatkozat elemeinek (személyes adatok) meghatározásával a reklám elektronikus közléséhez való hozzájárulás feltételévé teszi a személyes adatok feltárását, s így indokolatlanul kizárja az elektronikus hírlevelekre történő anonim feliratkozást. Ennek következtében az indítványozók szerint a Grt. 6. § (2) bekezdésének kifogásolt szövegrésze az Alkotmányban foglalt információs önrendelkezési jog szükségtelen és aránytalan korlátozását valósítja meg. Ennek kapcsán az indítványozók a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 5. § (1)–(2) bekezdésének sérelmére is hivatkoztak.

Az indítványozók szerint a Grt. 6. § (2) bekezdésének kifogásolt szövegrésze a véleménynyilvánítás szabadságát

is sérti. Azt állították, hogy az egyén kommunikációs lehetőségei csorbulnak azáltal, hogy „az interaktív rendszerekre történő feliratkozás esetén a szolgáltatás igénybevevője nem őrizheti meg anonimitását”. Sérelmezték továbbá, hogy mivel a szabályozás „a társadalmi célú elektronikus hírlevelekre is kiterjed”, a „közéleti kommunikatív szférában” való részvétel lehetőségét korlátozza, ha a vélemény kifejtésére kizárólag a személyes adatok feltárásával kerülhet sor.

Az indítványozók a Grt. 6. § (2) bekezdése alkotmányellenességén túl az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 8. és 10. cikkének sérelmére is hivatkoztak.

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.”

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

2. A Grt.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos szövege:

„6. § (2) Hozzájáruló nyilatkozat bármely olyan módon tehető, amely tartalmazza a nyilatkozó nevét és lakcímét, illetve – amennyiben a reklám, amelyre a hozzájárulás vonatkozik, csak meghatározott életkorú személyek számára közölhető – születési helyét és idejét, továbbá azoknak a személyes adatoknak a körét, amelyek kezeléséhez a nyilatkozó hozzájárul, valamint a hozzájárulás önkéntes és a megfelelő tájékoztatás birtokában történő kifejezését.”

3. A Grt.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos szövege:

„6. § (2) Hozzájáruló nyilatkozat bármely olyan módon tehető, amely tartalmazza a nyilatkozó nevét, illetve – amennyiben a reklám, amelyre a hozzájárulás vonatkozik, csak meghatározott életkorú személyek számára közölhető – születési helyét és idejét, továbbá azoknak a személyes adatoknak a körét, amelyek kezeléséhez a nyilatkozó hozzájárul, valamint a hozzájárulás önkéntes és a megfelelő tájékoztatás birtokában történő kifejezését.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a Grt. 6. § (2) bekezdését a közigazgatási hatósági eljárás és

szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvény-módosításokról szóló 2009. évi LVI. törvény 407. §-a 2009. július 1-jei hatállyal megváltoztatta. Ezért a Grt. kifogásolt rendelkezése alapján a reklámot tartalmazó elektronikus hírlevél küldéséhez való hozzájárulásnak már nem feltétele, hogy hozzájárulásában a nyilatkozó személy közölje a lakcímét. A kifogásolt törvényhely általános jelleggel már csak a nyilatkozó nevének feltüntetését követeli meg.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett, illetve módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróság hatásköre csak akkor terjed ki, ha annak alkalmazhatósága az eldöntendő kérdés. (335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261.) A konkrét normakontroll két esetében, az Alkotmánybírósról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és 48. §-a szerint előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság már nem hatályos rendelkezés alkotmányellenességét is vizsgálja. A jelen indítvány nem az Abtv. 38. §-a, illetve 48. §-a szerinti kérelem. Ezért az Alkotmánybíróság a Grt. 6. § (2) bekezdésének hatályos rendelkezésére figyelemmel bírálta el az indítványt.

2. Az Alkotmánybíróság a Grt. 6. § (2) bekezdésének „amely tartalmazza a nyilatkozó nevét” szövegrészével összefüggésben először azt vizsgálta, hogy a hozzájáruló nyilatkozatban a nyilatkozó nevének a feltüntetése a személyes adatok védelméhez való jog alkotmányellenes korlátozását valósítja-e meg.

2.1. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 59. § (1) bekezdésével kapcsolatban követelményként állította az adatkezelés célhoz kötöttségét. Az Alkotmánybíróság, a személyes adatok védelméhez való jogot információs önrendelkezési jogként jelölve meg, kifejtette: „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 közhitelesen rögzített célnak. Az adatfeldolgozás célját úgy kell az érintettel közölni, hogy az megítélhesse az adatfeldolgozás hatását jogaira, és megalapozottan dönthessen az adat kiadásáról; továbbá, hogy a céltól eltérő felhasználás esetén élhessen jogaival. Ugyanezért az adatfeldolgozás céljának megváltozásáról is értesíteni kell az érintettet. Az érintett beleegyezése nélkül az új célú feldolgozás csak akkor jogszerű, ha azt meghatározott adatra és feldolgozóra nézve törvény kifejezetten megengedi. A célhoz kötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, »készletre«, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra

való adatgyűjtés és -tárolás alkotmányellenes.” [15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 40, 42.]

Az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében garantált alapjog védelmének részletszabályait az 59. § (2) bekezdésének felhatalmazásán alapuló törvény (Avtv.) – az Alkotmánybíróság 15/1991. (IV. 13.) AB határozatában (ABH 1991, 40.) foglaltakat követve – határozta meg. Az Avtv. 5. § (2) bekezdése szerint csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, s az adatkezelésre csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kerülhet sor.

2.2. A Grt. 6. § (2) bekezdése szerinti hozzájáruló nyilatkozatnak kötelező eleme a név feltüntetése. Ennek révén kapcsolható konkrét személyhez a közvetlen megkereséshez való hozzájárulás. Ezáltal biztosítható az a jogalkotó által kitűzött cél, hogy „reklámot csak azok kapjanak közvetlen megkeresés módszerével, akik ehhez előzetesen kifejezetten hozzájárultak”. A nyilatkozó nevének feltüntetésére tehát éppen azért van szükség, hogy egyértelműen megállapítható legyen az a jogalany, akire a közvetlen üzletszerzéssel történő reklámtevékenység korlátozódik, s az érintettek köre anonim hozzájáruló nyilatkozatok által ne legyen parttalanul kiterjeszhető. Nem indokolatlan tehát, hogy a Grt. szerinti hozzájáruló nyilatkozatban meg kell adni a címzett nevét. A jogalkotó által kitűzött cél megvalósulásához szükséges adatok kezelése így nem ütközik az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében foglalt személyes adatok védelméhez való jogba.

3. Az indítványozók a Grt. 6. § (2) bekezdésének „amely tartalmazza a nyilatkozó nevét” szövegrészét a véleménynyilvánítás szabadsága alapján is támadták. Azt állították, hogy az egyén kommunikációs lehetőségei sérülnek azáltal, hogy a közvetlen üzletszerzéssel történő reklám küldéséhez való hozzájárulása esetén a szolgáltatás igénybevevője nem őrizheti meg az anonimitását.

Az Alkotmánybíróság már az 1270/B/1997. AB határozatban kimondta és a 37/2000. (X. 31.) AB határozatban, illetve a 23/2010. (III. 4.) AB határozatban megerősítette, hogy a gazdasági reklámtevékenységre kiterjed az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított szabad véleménynyilvánításhoz való jog védelme. (ABH 2000, 713, 716–718.; ABH 2000, 293, 295.; ABK 2010. március, 212, 220.) A jelen esetben azonban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Grt. támadott rendelkezése egy nyilatkozat elemeit határozza meg. Ez nem hozható alkotmányjogilag értékelhető kapcsolatba az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének a véleménynyilvánítási szabadságra vonatkozó alkotmányi rendelkezésével. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint az alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 720/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 1005, 1007.; 380/D/1999. AB határozat, ABH 2004, 1306, 1313–1314.]

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Grt. 6. § (2) bekezdése „amely tartalmazza a nyilatkozó nevét” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

4. Az indítványozók amiatt is kérték a Grt. 6. § (2) bekezdése „amely tartalmazza a nyilatkozó nevét” szövegrészenek a megsemmisítését az Alkotmánybíróságtól, mert szerintük e rendelkezés az Egyezmény 8. és 10. cikkével ellentétes.

Az Alkotmánybíróság az Egyezmény 8. és 10. cikkének sérelmére hivatkozó indítványt visszautasította. Az Alkotmánybíróság ugyanis a jogszabályi rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát – az Abtv. 1. § c) pontja és 21. § (3) bekezdése alapján – csak az arra jogosult indítványa alapján végezheti el. A jelen esetben azonban az indítványozók egyike sem tartozik a törvényben meghatározott jogosult körbe.

Budapest, 2011. február 7.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkócs Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

1174/D/2010. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány, valamint alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 30. § (1) bekezdése és 34. §

(1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság által 11.K.21.116/2009/8. számon hozott jogerős ítélettel kapcsolatban előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a hagyatéki eljárásról szóló 6/1958. (VII. 4.) IM rendelet alkalmazási tilalmának kimondására irányuló kérelmet visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó beadványában az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.) 30. § (1) bekezdése, valamint 34. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság által 11.K.21.116/2009/8. számon hozott jogerős ítélettel kapcsolatban előterjesztett alkotmányjogi panaszában az Inytv. fenti rendelkezései, valamint az annak alapjául szolgáló közigazgatási eljárásban a hagyatéki eljárásról szóló 6/1958. (VII. 4.) IM rendelet alkalmazási tilalmának kimondását kéri az Alkotmánybíróságtól.

Az indítványozó az alkotmányjogi panaszának alapjául szolgáló közigazgatási perben – törvényes örökösként – a hagyatéki eljárásban az illetékes közjegyző által hozott jogerős hagyatékadó végzés alapján tett ingatlan-nyilvántartási bejegyzést vitatta. A hagyatékátadó végzés a hagyaték megnyíltakori ingatlan-nyilvántartási adatokat tartalmazta. A beadvány tartalmából megállapíthatóan az indítványozó lényegében ezeket az adatokat vitatja, és álláspontja szerint a hagyatékátadó végzés az általa tudott adatoktól és a tényleges birtoklástól eltérően állapította meg tulajdonrészét.

Az indítványozó álláspontja szerint „az okiratnak nem minősülő (hiányos) akaratnyilvánítást nem tartalmazó iratok alapján” történt az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés és „a hatóság az ingatlan-nyilvántartásba valójában azt jegyeztet be, amit akar, míg a tényleges tulajdonosnak (jóhiszemű birtokosnak) évekig kell pereskednie az igazságos állapot, a valós közhiteleség helyreállításáért”. Mindezek alapján – alkotmányi hivatkozás nélkül – kéri a hagyatéki eljárásról szóló 6/1958. (VII. 4.) IM rendelet alkalmazási tilalmának kimondását. Alkotmányjogi panaszát, valamint az Inytv. támadott rendelkezései alkotmányellenességét a jogbiztonságban megnyilvánuló jogállamiság sérelmére alapítja.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:
„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

2. Az Inytv. támadott rendelkezései:

„30. § (1) Bejegyzés alapjául szolgálhat a bíróság ítélete, illetőleg a hatóság határozata, ha bejegyezhető jogra és tényre vonatkozik.”

„34. § (1) A bejegyzés alapjául szolgáló jogerős hatósági (bíróági) határozat tartalmára e törvény 32. § (1) bekezdésében foglaltak az irányadók azzal az eltéréssel, hogy a határozatnak és a bejegyzésre irányuló megkeresésnek – az érdekelt lakcímén túl – vagy az érdekelt természetes személyazonosító adatait vagy az érdekelt családi nevét, utónevét és személyi azonosítóját kell tartalmaznia, továbbá a felek megállapodását a hatóság rendelkezése pótolja. Ez utóbbi rendelkezés bíróság által okiratba foglalt jognyilatkozatra nem vonatkozik.”

III.

Az indítvány nem megalapozott, az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásra alkalmatlan.

1. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.

A jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság, amely egyebek között megköveteli, hogy

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

– meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely jogszerű magatartást visszamenőleges érvénnyel ne minősítsenek jogellenesnek. [25/1992. (IV. 31.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.]

A jogbiztonság követelménye az Alkotmánybíróság értelmezésében a jogalkotó kötelezettségévé teszi azt, hogy a jogszabályok világosak, egyértelműek és működésüket tekintve kiszámíthatóak, előreláthatóak legyenek a jogszabályok címzettjei számára. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65–66.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 81–82.; 28/1993. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1993, 220, 225.]

Az Alkotmánybíróság a fenti értelmezését szem előtt tartva megállapítja, hogy az Inytv.-nek az indítvány által támadott rendelkezései mindezen követelményeknek eleget tesznek; világosak, egyértelműek és kiszámíthatók, következésképp a jogbiztonságban megnyilvánuló jogállamiság elvét nem sértik. Mindezek alapján az Inytv. 30. § (1) bekezdése és 34. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmánybíróság a rendelkező rész 1. pontja szerint elutasította.

2. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt al-

kotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlé az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A (2) bekezdés szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított 60 napon belül lehet írásban benyújtani.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglaltakat együttesen kell értelmezni és figyelembe venni [23/1991. (V. 18.) AB határozat, ABH 1991, 361–362.; 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 309.]. A 23/1991. (V. 18.) AB végzésben (ABH 1991, 361.), az alkotmányjogi panasz határidejének számítása szempontjából a rendkívüli jogorvoslatokat figyelmen kívül kell hagyni.

Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megállapította, hogy az indítvány az alkotmányjogi panasz formai követelményeinek megfelel, az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ítéletet az indítványozónak 2010. május 27-én kézbesítették, az alkotmányjogi panaszt pedig 2010. július 23-án, tehát a jogerős bírósági határozat kézbesítésétől számított 60 napon belül adták postára.

3. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alkotmányjogi panasz előterjesztőjének olyan jogséremlékre kell hivatkoznia, amelyet egy – megítélése szerint – alkotmányellenes jogszabály vele szembeni alkalmazása okozott. Az alkotmányjogi panasznak tehát egy konkrét ügyre kell vonatkoznia, melyben az indítványozónak egyedileg meghatározható, konkrét jogséremlé áll fenn. Az Alkotmánybíróság több határozata is egyértelműen kimondja, hogy az egyedileg meghatározható, konkrét jogséremlének egy, az Alkotmányban foglalt alapjog sérelmében kell tetet öltenie [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 281–284.; 277/D/1995. AB határozat, ABH 2001, 780, 788–790.].

A 65/1992. (XII. 17.) AB határozat szerint „[a]z alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze, mely alapvető jogok rendelkezése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására.” (ABH 1992, 289, 291.)

Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel megállapítja, hogy az alkotmányjogi panasz tartalmi követelményei jelen ügyben nem teljesülnek. Az indítványozó ugyanis nem hivatkozik az Alkotmányban foglalt valamely alapjogának megsértésére, az alkotmányjogi panaszról kizárólag a jogbiztonság absztrakt követelményének sérelmére való hivatkozás mutatható ki. A jogállamiság részét képező jogbiztonság követelménye önmagában azonban nem minősül az állampolgár Alkotmányban biztosított jogának, ennek alapján konkrét alapjogséremlé nem állapítható meg. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a to-

vábbiakban: Ügyrend) 29. § e) pontjában foglaltak szerint az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

4. Az indítványozó – alkotmányi utalás nélkül – a hagyatéki eljárásról szóló 6/1958. (VII. 4.) IM rendelet alkalmazási tilalmának kimondását is kéri az Alkotmánybíróságtól. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 1. §-ában meghatározott hatáskörei között az alkalmazási tilalom kimondása nem szerepel.

Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ítélet nem alkalmazta a hivatkozott rendeletet, annak alkotmányellenességére az indítványozó nem hivatkozott, így az érdemben nem bírálható el, következésképp a kérelmet az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § b) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2011. február 14.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkó Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

1423/B/2010. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság folyamatban levő ügyekben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezések tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 23/C. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezéseket elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

A Budaörsi Városi Bíróság bírása – az előtte folyamatban levő három végrehajtási ügy (1402-1.Vh.8872/2010, 1402-1.Vh.9102/2010, és 1402-1.Vh.9103/2010.) felfüggesztése mellett – bírói kezdeményezéssel élt, melyben a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 2010. június 2. napjától hatályos 23/C. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

A folyamatban levő ügyeket – azok tárgyi összefüggése okán – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü határozat (ABK 2009. január, 3.) 28. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

A jogszabály hatályba lépését megelőzően hatályos rendelkezések szerint a végrehajtható okiratok végrehajtási záradékolását általánosságban a bíróság végezte. A támadott jogszabályi rendelkezés azonban e feladatot kizárólagosan a végrehajtási záradékolásra alkalmas okiratot készítő közjegyzőre telepíti. Az, hogy a záradékolásra nem a bíróság, illetve nem is bármely közjegyző, hanem kizárólag az okiratot készítő közjegyző jogosult, az indítványozó szerint az Alkotmány 50. § (3) bekezdését sérti, ez a rendelkezés ugyanis álláspontja szerint nem biztosítja az ügyek elfogulatlan elbírálását. Úgy véli, hogy a közjegyzőkre – hatósági tevékenység végzése során – a bírák pártatlanságára és függetlenségére vonatkozó alkotmányos alapelveknek kellene vonatkozni. Az alkotmányellenesség indokát az indítványozó abban látja, hogy a záradékolásra alkalmas okirat készítésekor a közjegyző a nyilatkozattevő megbízásából, de a „kedvezményezett (rendszerint hitelintézet)” érdekében, keretmegbízás alapján jár el. Úgy véli, hogy az okiratot készítő közjegyzőnek az okirat végrehajthatósága vonatkozásában hozott döntését „az állandó megbízás fenntartására irányuló érdekelttség befolyásolhatja”. Mivel a közjegyző a működése körében okozott kár megtérítésére a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény szabályai szerint köteles, ezért a kártérítés elkerülése érdekében anyagi érdeke fűződik a végrehajtási záradékolásra irányuló kérelem teljesítéséhez, ami szerinte „nem garantálja az ügyek pártatlan és független elbírálásának alkotmányos követelményét”.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezése:

„50. § (3) A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve. A bírák nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.”

2. A Vht.-nak az indítványokkal támadott rendelkezése:

„23/C. § (1) Az okiratot készítő közjegyző végrehajtási záradékkal látja el a közjegyzői okiratot, ha az tartalmazza

a) a szolgáltatásra és ellenszolgáltatásra irányuló vagy egyoldalú kötelezettségvállalást,

b) a jogosult és a kötelezett nevét,

c) a kötelezettség tárgyát, mennyiségét (összegét) és jogcímét,

d) a teljesítés módját és határidejét.

(2) Ha a kötelezettség feltételnek vagy időpontnak a bekövetkezésétől függ, a végrehajthatósághoz az is szükséges, hogy a feltétel vagy időpont bekövetkezését közokirat tanúsítsa.

(3) Az okiratot készítő közjegyző végrehajtási záradékkal látja el a zálogszerződésről szóló közokiratot, ha a követelés teljesítési határideje letelt.

(4) Az okiratot készítő közjegyző végrehajtási záradékkal látja el azt a közokiratot, amely az ingatlan közös tulajdonának árveréssel történő megszüntetésére irányuló szerződésről szól, ha az okirat tartalmazza az ingatlan becsértékét, az árverési feltételeket, továbbá az eljárási költség viselésének és a befolyt vételár felosztásának a módját.

(5) E § alapján akkor van helye végrehajtásnak, ha a közjegyzői okiratba foglalt követelés bírósági végrehajtási útra tartozik, és ha a követelés teljesítési határideje letelt.

(6) Ha az okiratot készítő közjegyző kizárás vagy egyéb ok miatt nem járhat el, az eljáró közjegyzőt a területi közjegyzői kamara elnöke jelöli ki.”

III.

A bírói kezdeményezések nem megalapozottak.

Az Alkotmánybíróság a bírói függetlenségnek az Alkotmány 50. § (3) bekezdésében foglalt elvével és annak garanciális tartalmával több határozatában foglalkozott.

Összefoglalóan a 19/1999. (VI. 25.) AB határozatban kimondta, hogy „a bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik, döntően az ítékezésben ölt testet. A bírói függetlenség az ítékezésre vonatkozik; a további státusbeli és szervezeti garanciák is a független ítékezéshez szükségesek. A bírónak mindenkitől – más bírótól is – függetlennek kell lennie, függetlenségét garanciáknak kell biztosítani minden befolyásolás ellen, származzék akár a külső hatalmi jogkör gyakorlásától, akár a bírósági szervezeten belülről. Az Alkotmánybíróság állandó és következetes álláspontja, hogy az Alkotmány 50. §-ának (3) bekezdése alapján a minden külső befolyásolástól független bírói ítékezés feltétel nélküli követelmény, és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll. [Így: 53/1991. (X. 31.) AB határozat, ABH 1991, 266, 267.; 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.; 17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994, 84, 86.; 45/1994.

(X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 254, 256.; 627/B/1993. AB határozat, ABH 1997, 767, 769.]

Ez azonban természetesen nem jelenti a bírói hatalom korlátlanágát. Maga az Alkotmány fogalmazza meg az ítélezési tevékenység törvényi alávettségét, mint a bírói függetlenség alkotmányos korlátját. A bírói függetlenség egyedi aspektusában tehát a bíró szervezeti és státusbeli szabadságának garanciáját jelenti, annak érdekében, hogy az egyedi ügyekben a jogviták eldöntése és a jogsérelmek orvoslása tárgyában hozott kötelező erejű és végrehajtható döntését mindenféle befolyásolástól mentesen, a törvények, illetve általában a jogszabályok alapján, belső meggyőződése szerint hozza meg” (ABH 1999, 150, 153.).

A bírói kezdeményezésben az indítványozó a bírói függetlenség tartalmát kiterjeszti a közjegyzőkre is, mint közhatalmi tevékenységet folytató személyekre. Az indítványozó ezen, a bírói függetlenséget nem bírói szervekre, illetve egyéb személyekre is kiterjesztő értelmezése azonban nem megalapozott. Ennek indoka egyrészt az, hogy maga az Alkotmány is szigorúan és következetesen – az Alkotmány X. fejezetében, melynek alcíme: a bírói szervezet – a *bírák* függetlenségéről rendelkezik és ezt a fogalmat nem terjeszti ki más személyekre, hivatásokra. Ugyanakkor a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 2. §-a rendelkezik a közjegyzők függetlenségéről (eljárása során csak a törvénynek van alávetve, nem utasítható, továbbá részrehajlás nélkül, hivatását személyesen gyakorolva köteles eljárni). Emellett külön szól a Vht. támadott rendelkezésének (6) bekezdése arról, hogy amennyiben az okiratot készítő közjegyző kizárás vagy egyéb ok miatt nem járhat el, az eljáró közjegyzőt a területi közjegyzői kamara elnöke jelöli ki.

Emellett az Alkotmánybíróság megjegyzi: A Vht. 224/A. §-a értelmében, ha a bírósági végrehajtás elrendelése a közjegyző hatáskörébe tartozik, akkor a végrehajtást elrendelő bíróságon a közjegyzőt, a végrehajtást elrendelő bíróság által hozott határozat alatt a közjegyző által hozott határozatot kell érteni. Ez a Vht. 211. § (1) bekezdésével és 212. §-ával összhangban az alábbiakat jelenti:

– amennyiben a bíróság (*közjegyző*) az okiratot a törvény megsértésével látta el végrehajtási záradékkal, a végrehajtási záradékot törölni kell;

– a végrehajtást elrendelő bíróság (*közjegyző*) a végrehajtási lap visszavonását, illetőleg a végrehajtási záradék törlését bármelyik fél kérelmére, a végrehajtó jelentése alapján vagy saját kezdeményezéséből végzéssel bármikor elrendelheti.

A végzést kézbesíteni kell a feleknek, akik a végzés ellen fellebbezhetnek, melyet a közjegyző székhelye szerint illetékes megyei bíróság bírál el. Ez a bírói kontroll, valamint a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara feletti bírósági törvényességi felügyelet [Vht. 253/D. § (4) és (5) bekezdés] együttesen kellő mértékben garantálják a közjegyzői pártatlanságot.

Az indítványozó által állítottakkal kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a közjegyző, noha a már végrehajtható okirat záradékolásával hatósági jogszolgáltató tevékenységet fejt ki, ez mégsem *ítélkező* tevékenység. A bírói függetlenség fent bemutatott tartalma viszont csak a jogvitát eldöntő, azaz klasszikus *ítélkező* tevékenységhez kapcsolódik.

Az az indítványozói hivatkozás sem helytálló, hogy mivel a közjegyző kizárására a bíró – a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényben meghatározott – kizárására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, ezért ők hasonló státusban vannak. Önmagában ez az utaló szabály nem eredményezi azt, hogy a *hatósági jogszolgáltató* tevékenységet végző közjegyzőkre az *ítélkező* bírák függetlenségére vonatkozó alkotmányi szabályok is automatikusan és mechanikusan alkalmazandók lennének.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány 50. § (3) bekezdése, valamint a Vht. 23/C. §-a között az indítványozó által megjelölt indokok alapján nincs érdemi alkotmányos összefüggés. Következetes gyakorlata alapján [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994,

523–524.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.] ezért a bírói kezdeményezéseket az Alkotmánybíróság elutasította.

Budapest, 2011. február 1.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK HATÁROZATAI

1172/B/2007. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a vizek és a közcélú vízellátási létesítmények fenntartására vonatkozó feladatokról szóló 120/1999. (VIII. 6.) Korm. rendelet 6. § (8) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a vizek és a közcélú vízellátási létesítmények fenntartására vonatkozó feladatokról szóló 120/1999. (VIII. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 6. § (8) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kéri az Alkotmánybíróságtól. Az R. támadott

rendelkezése a hatálya alá tartozó vizek medrének használatára vonatkozó szabályok körében a használati jog megszűnésének esetére előírja, hogy a jogosultság alapján emelt építmény tulajdonosa az építményt köteles saját költségén eltávolítani, illetőleg elszállítani.

Az indítványozó hivatkozik az R. 6. § (1) bekezdésére, amely szerint a vízterület fenntartója hozzájárulhat ahhoz, hogy a mederben, annak talajával egybeépített vízállás vagy egyéb építményt (így például kikötői lekötomű) helyezzenek el. A támadott rendelkezés alkotmányellenességére vonatkozó érvelésének kiindulópontja az, hogy mivel a „kikötői lekötomű” fogalmát a jogszabály nem határozza meg, „feltehető hogy annak körébe tartozik a meder szélén létrehozott, annak szélével egybeépített partfal, ami lehetővé teszi a kikötést, és a kikötött hajó megrakodását”. Gondolatmenete szerint az így kialakított építmény egyértelműen ingatlan minősül, amin az építető tulajdonjogot, a földterület érintett részére pedig földhasználati jogot szerez. Az R. támadott rendelkezése szerint a mederhasználati jog megszűnésekor a tulajdonos köteles az építményt eltávolítani vagy elszállítani, amelynek alkalmazhatósága az ingatlan fogalmi elemei folytán kizárt. Ennek következtében – az indítványozói érvelés szerint – a jogviszony megszűnésekor mindenképp sérül a jogosult tulajdonhoz való joga, és adott esetben (az építmény elbontásá-

nak elmaradása esetén) a meder tulajdonosa juthat vagyoni előnyhöz.

Az indítványozó álláspontja szerint az alkotmányellenes szabályozás oka lehet, hogy „a jogalkotó elsődlegesen az állagsérelem nélkül eltávolítható víziállások és egyéb ideiglenes berendezések figyelembe vételével alkotta meg a szabályozást, ennek azonban ellentmond az, hogy az építmények vonatkozásában az ingatlanok szabályozását vonja be, noha annak következményeivel nem számol”.

A támadott rendelkezés alkotmányellenességét illetően az indítványozó a jogbiztonságban megnyilvánuló jogállamiság, a tulajdoni formák egyenjogúsága, illetve a tulajdonhoz való jog sérelmére hivatkozik.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

2. Az R.-nek az indítvány elbírálása során figyelembe vett rendelkezései:

„6. § (1) A fenntartó a meder használatával, illetve nem vízgazdálkodási célú hasznosításával összefüggésben – a közérdek, illetve a fenntartási szakfeladatok ellátásához fűződő követelmények sérelme nélkül – hozzájárulhat ahhoz, hogy a mederben, annak talajával egybeépített víziállást vagy egyéb építményt (így például kikötői lekötőmű) helyezzenek el, ha azt más jogszabály nem korlátozza, illetve nem tiltja.

(2) A meder talajába épített építmény (így például víziállás) esetén a fenntartó az építmény rendeltetésére, méretére, valamint a vizek, a természetes állóvíz jellegére figyelemmel, az igénybevétellel arányos mederhasználati díjat állapíthat meg, illetve a hozzájárulást mederhasználati szerződés létrejöttéhez kötheti.

(3) A (2) bekezdésben érintett mederhasználatot a fenntartó és a meder igénybevételét kérő személy vagy személyek szerződése hozza létre.

(...)

(5) A vizek medrének használatával kapcsolatos szerződést határozott vagy határozatlan időre lehet megkötni azzal, hogy

a) a mederben elhelyezett építmény tulajdonjoga a vizek tulajdonjogát nem érintve az építetett illeti [Ptk. 97. § (2) bek. és 686. §],

(...)

(8) A felmondás, illetve szerződés megszűnése esetén az építmény tulajdonosa a szerződésben meghatározott időn belül az építményt köteles saját költségén eltávolítani, illetőleg elszállítani azzal, hogy a mederhasználati szerződés megszűnése miatt kártalanítás nem jár. Amennyiben az építmény tulajdonosa ezen kötelezettségének nem tesz eleget, a fenntartó által elvégzett eltávolítás költségét köteles megtéríteni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozónak az R. támadott rendelkezése alkotmányellenességére vonatkozó érvelésének alapja és kiindulópontja „a meder szélén létrehozott, annak szélével egybeépített partfal, ami lehetővé teszi a kikötést, és a kikötött hajó megrakodását”. Ez az építmény azonban nem azonos az R. által a mederben létesíthető vízállással vagy egyéb építménnyel.

A víziközlekedésről szóló 2000. évi XLII. törvény 87. § 20. pontja szerint kikötő az úszólétesítmények kikötésére kijelölt, vagy azok részére fenntartott partterület, amely alkalmas a víziközlekedéssel, személyek be- és kiszállításával, árukezeléssel, áruátrakással és elosztással, valamint az úszólétesítmények hajózásra alkalmasságának megőrzésével kapcsolatos tevékenység végzésére. Az indítványozónak a támadott jogszabályhely alkotmányellenességére vonatkozó érvelése tehát a kikötőkre meghatározott kritériumokon alapszik, a kikötők azonban értelemszerűen nem az R. hatálya alá tartozó létesítmények.

Az R. 6. § (1) bekezdése szerint a fenntartó a meder használatával, illetve nem vízgazdálkodási célú hasznosításával összefüggésben – a közérdek, illetve a fenntartási szakfeladatok ellátásához fűződő követelmények sérelme nélkül – hozzájárulhat ahhoz, hogy a mederben, annak talajával egybeépített víziállást vagy egyéb építményt (így például kikötői lekötőmű) helyezzenek el, ha azt más jogszabály nem korlátozza, illetve nem tiltja. Az R. tehát kifejezetten „a mederben, annak talajával egybeépített” létesítményekről szól, nem pedig az indítványozó által a szabály alkotmányellenességének megalapozójaként említett „meder szélén létrehozott, annak szélével egybeépített partfal”-ról (ami a fentiek szerint kikötőnek minősül).

A mederhasználati jog az R. 6. §-a szerint alapulhat a fenntartó hozzájárulásán, illetve – mederhasználati díj kikötése esetén – a felek szerződésén. Mindkét esetben tartalmi eleme azonban a megállapodásnak az, hogy a felmondás, illetve szerződés megszűnése esetén az építmény tulajdonosa a szerződésben meghatározott időn belül az építményt köteles saját költségén eltávolítani, illetőleg elszállítani (vagyis az R. támadott rendelkezése). Ebből értelemszerűen következik az, hogy a mederhasználati jog alapján a mederben elhelyezett építmény vagy más műtárgy ingatlan nem lehet.

Nem változtat ezen a megállapításon az, az indítványozó által érvként hangoztatott tény, hogy az R. 6. § (5) bekezdés *a*) pontja a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 97. § (2) bekezdésére és 686. §-ára utal. A Ptk. 97. § (2) bekezdése szerint az építkezőt illeti meg az épület tulajdonjoga, ha törvény vagy a földtulajdonossal kötött írásbeli megállapodás így rendelkezik, a 686. § szerint pedig e törvény épületekre vonatkozó rendelkezéseit más építményekre is megfelelően alkalmazni kell. A Ptk. ezen rendelkezései – éppúgy, mint az R. 6. § (5) bekezdés *a*) pontja – tulajdoni viszonyokat rendező szabályok, és semmiképp sem adnak alapot olyan következtetés levonására, miszerint az R. hatálya alá tartozó, a mederben elhelyezett építmények ingatlanak minősülnek, vagy ingatlanak tekinthetők lennének.

2. Az indítványozónak az R. támadott rendelkezése alkotmányellenességére vonatkozó érvelése teljes egészében azon a feletevésen alapul, hogy az R. hatálya alá tartozó építmény ingatlan. Az Alkotmánybíróság által a fentiekben kifejtettek szerint ez a kiindulópont nem meglapozott, következésképp az indítványozói érvelés alapján a támadott jogszabályi rendelkezés és az Alkotmány felhívott rendelkezései között az összefüggés nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a támadott jogszabályhely és a felhívott alkotmányi rendelkezések közötti érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi (először: 698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.).

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2011. február 28.

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

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

1107/B/2009. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a földgáz rendszerhasználati díjak megállapításáról szóló 31/2009. (VI. 25.) KHEM ren-

delet 5. § (1)–(2) bekezdése, a 12. § (2) bekezdése, a 2. számú melléklet I/b) alpontja és a 3. számú melléklet 4. pontja, valamint a 7. számú melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz három indítvány érkezett, melyek a földgáz rendszerhasználati díjak megállapításáról szóló 31/2009. (VI. 25.) KHEM rendelet (a továbbiakban: Díjr.) egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását és visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérték, utólagos normakontroll keretében. A folyamatban levő ügyeket – azok tárgyi összefüggése miatt – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü határozat (a továbbiakban: Ügyrend, ABK 2009. január, 3.) 28. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

2. Két földgázelosztó gazdasági társaság – teljesen egyező tartalmú indítványban – az Díjr.-nek a rendszerirányítási díjakat szabályozó 5. § (1)–(2) bekezdését, a 2. számú melléklet 4. pontját, valamint a 3. számú melléklet 4. pontját kérte megsemmisíteni arra hivatkozással, hogy azok az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütköznek, valamint – magasabb rendű jogszabállyal fennálló ellentét miatt – az Alkotmány 37. § (3) bekezdését is sértik.

Álláspontjuk szerint a rendszerüzemeltetőket (mint amilyenek az indítványozók) nem terheli a rendszerirányítási díj – mely a földgázszállítási, -elosztási és -tárolási díjjal együtt a rendszerhasználati díj része – megfizetésének kötelezettsége, mert ezt a jogszabály pusztán a rendszerhasználóknak írhatja elő jogszerűen. Ennek indokaként előadták, hogy a rendszerhasználó és a rendszerüzemeltető fogalmát a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (a továbbiakban: Get.) egyértelműen elkülöníti. Elismerték, hogy ugyan a fizetési kötelezettség alanyát a Get. 105. § (1) bekezdése nem határozza meg – csak annyit mond, hogy a földgázrendszer használatért rendszerhasználati díjat kell fizetni –, azonban a Get. egyéb rendelkezéseinek összevetéséből az indítványozók értelmezése szerint egyértelműen megállapítható, hogy ilyen díj megfizetésére kizárólag a rendszerhasználók lehetnek kötelesek. Emiatt a Díjr. 5. § (1) bekezdését a Get. 105. § (1) bekezdésével ellentétesnek találták, így azt az Alkotmány 37. § (3) bekezdésébe ütközőnek vélték. Utaltak arra, hogy a rendszerüzemeltetőknek olyan szolgáltatásért kell fizetniük, amiért a Díjr. hatályba lépése előtt fizetési kötelezettség nem terhelte őket, melyet a jogbiztonság követelményébe ütközőnek vélték.

Az indítványozók azt is sérelmesnek tartották, hogy a rendszerirányítási szolgáltatásokat a rendszerirányító nem a rendszerüzemeltetők részére nyújtja, rendszerirányítási díj megfizetésére mégis kötelesek, mely szerintük szintén a jogbiztonság követelményével ellentétes.

Az indítványozók emellett a támadott rendelkezések jogbizonytalanságot előidéző belső ellentmondására is felhívták a figyelmet. A Díjr. 3. számú melléklete 4. pontjának 4.1. alpontja szerint ugyanis a rendszerirányítási szolgáltatás igénybevétele és a rendszerirányítási díj megfizetése a gázpiac minden, az együttműködő földgázellátó rendszert igénybevevő és azt működtető szereplője számára kötelező. Ugyanakkor a Díjr. 5. § (1) bekezdésének a)–d) pontjaiban szereplő felsorolás hiányos volta miatt egyes rendszerhasználók (kereskedők, egyetemes szolgáltatók) mentesülnek a díjfizetés alól, melyet véleményük szerint semmi sem indokol.

Emellett az indítványozók szerint a Díjr. 5. § (1) bekezdése azért sérti a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 8. § (1) bekezdését, ezen keresztül az Alkotmány 37. § (3) bekezdését, mert a Get. 133. § (1) bekezdésének 2. pontjában kapott felhatalmazás kereteit a jogalkotó túllépte, amikor nemcsak a rendszerhasználókat, hanem a rendszerüzemeltetőket is díjfizetésre kötelezte. E körben azt is sérelmesnek tartották, hogy a rendszerirányítási díjnak átalánydíjkénti meghatározása nem felel meg a Get. 105. § (2) és (3) bekezdésében foglalt árképzési elveknek (átláthatóság, arányosság, engedélyes indokolt működési tökeköltsége). A Díjr.-ből sem a rendszerirányítási díj elemei, sem az indokolt költség meghatározása, sem azok mértéke nem derül ki, annak kizárólag az összege került meghatározásra, ami a jogbiztonság követelményével ellentétes.

Végül az indítványozók a díjfizetés keletkezése időpontjának meghatározását is alkotmányellenesnek vélték. Az, hogy a jogalkotó nem rögzítette egyértelműen, hogy a fizetési kötelezettség kizárólag 2009. július 1-jétől terhelheti a rendszerüzemeltetőket „veszélyezteteti a jogbiztonságot”. Ugyanis a rendelet alkalmazhatóságának kezdő időpontja csak abból vezethető le, hogy az új földgázelosztási működési engedélyek 2009. július 1. napjától léphetek hatályba. Ez az indítványozók szerint a Jat. 12. § (2) bekezdése sérelmét eredményezi, mely miatt a Díjr. támadott rendelkezései az Alkotmány 37. § (3) bekezdésébe ütköznek.

3. A harmadik indítványozó – szintén földgázelosztással foglalkozó gazdasági társaság – A Díjr. 12. § (2) bekezdésének, valamint a 7. számú mellékletének alkotmányellenességét állította arra hivatkozással, hogy az az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, valamint a 37. § (3) bekezdésébe ütközik.

A Get. 146. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a földgázelosztás díjából származó árbevételt az elosztói engedélyesek között az elosztóvezetéseken végzett földgázelosztás indokolt költségei arányában kell megosztani. Ennek érdekében a miniszter által a földgáz *rendszerhasználati díjak-*

kal együtt rendeletben kihirdetett számítási módszer szerint meghatározott kiegyenlítő fizetéseket kell végrehajtani. Erről azonban a Díjr. a hatálybalépésekor nem rendelkezett. E mulasztás felszámolása érdekében került megalkotásra a Díjr. módosításáról szóló 41/2009. (VIII. 31.) KHEM rendelet, mely – „az érintett piaci engedélyesekkel történt egyeztetést követően” – 2009. augusztus 31. napján került kihirdetésre és 2009. október 1. napján lépett hatályba. Azonban a Díjr. e módosítását érintette a földgázárakkal kapcsolatos egyes miniszteri rendeletek módosításáról szóló 53/2009. (X. 6.) KHEM rendelet (kihirdetés: 2009. október 6. hatályba lépés: 2009. október 7.). Az indítványozó ebben a tekintetben azzal érvelt, hogy az érintett szakmai szervezetekkel való egyeztetés nélkül megalkotott módosítás „alapvető változást hozott az első módosítás által beiktatott kiegyenlítő fizetési mechanizmus során alkalmazandó számítási módszer tekintetében”. Az indítványozó szerint a Díjr. módosított 12. § (2) bekezdése a kihirdetést (2009. október 6.) megelőző időszakra (2009. január 1.–2009. június 30.) állapít meg kötelezettséget, ami a Jat. 12. § (2) bekezdésébe ütköző módon visszaható hatályú jogalkotást valósít meg, sértve ezzel az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. Utalt arra, hogy az e módosításra felhatalmazó Get. 146. § 2008. június 26. napjával, míg a Get.-nek a Díjr. megalkotására vonatkozó felhatalmazása 2008. szeptember 15. napjával lépett hatályba, azaz a törvényhozó megfelelő időt biztosított a miniszter számára a végrehatási rendelet 2009. január 1. előtti megalkotására.

Mivel a Díjr. 12. § (2) bekezdése 2009. október 6. napján került kihirdetésre és 2009. október 7. napján lépett hatályba, továbbá mivel az e rendelkezés alapján eljáró Magyar Energia Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) 2009. október 15. napjáig kellett, hogy határozatot hozzon, a kellő felkészülési időt az indítványozó szerint a jogalkotó sem az érintett szervezeteknek, sem a Hivatalnak mint jogalkalmazónak nem biztosította. A Hivatalnak mindössze 8 nap állt rendelkezésre a határozatának meghozatalára, ezért a szabályozást „elfogadhatatlannak és a jogállamiság követelményeivel összeegyeztethetetlennek”, így alkotmányellenesnek tartotta.

Emellett a Díjr. elosztói engedélyesek közötti kiegyenlítő fizetések mértékét előíró számítási képletet (Díjr. 7. számú melléklet) a Get. 105. § (4) bekezdésében és a 146. § (1) bekezdésében, valamint az Alkotmány 37. § (3) bekezdésében foglaltakkal is ellentétesnek tartotta.

Előadta, hogy a földgázelosztási díjnak az elosztás indokolt költségei arányában történő felosztását előíró Get. rendelkezéseit a Díjr. nem veszi figyelembe, ugyanis a képlet nincs tekintettel az elosztóvezeték indokolt értékcsökkenésére, az elosztó működési és tökeköltségére, valamint az elosztóvezeték indokolt hálózati veszteségére. Mivel a Díjr. szerinti díjtételek minden földgázelosztó tekintetében azonosak, azonban az ismertett körülmények különbözőek, ezért egyes elosztók a kiegyenlítő kifizetésből nyereségre tesznek szert, mások veszteséget szenvednek el. Emiatt – figyelembe véve továbbá a regionális adottságból eredő eltéréseket is – a kiegyenlítő mechaniz-

mus a kitűzött cél elérésére alkalmatlan, az elosztás indokolt költségeinek figyelembe vételét előíró Get. 105. § (4) bekezdésével, valamint a 146. § (1) bekezdésével pedig ellentétes is a Díjr. 7. számú melléklete. Erre tekintettel az indítványozó a támadott rendelkezések megsemmisítését kérte.

4. Az indítványok beadását követően a Díjr. támadott rendelkezései tartalmilag ugyan nem változtak, azonban a Get. egyes, az indítványozók által felhívott rendelkezései módosultak. Az Alkotmánybíróság az indítványozókat felhívta kérelmük esetleges módosítására, pontosítására. Az indítványozók kérelmeiket lényegében változatlan tartalommal fenntartották, újabb jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését nem kérték.

Az Alkotmánybíróság beszerezte a nemzeti fejlesztési miniszter véleményét.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítványokkal érintett rendelkezései:

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

„37. § (3) A Kormány tagjai törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörükben eljárva rendeletet adnak ki, amelyek törvénnyel és kormányrendelettel nem lehetnek ellentétesek. A rendeleteket a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

2. A Get.-nek az indítványokkal érintett rendelkezései:
„105. § (1) Az együttműködő földgázrendszer használatért

- a) földgázszállítási díjat,
- b) rendszerirányítási díjat,
- c) földgázelosztási díjat,
- d) földgáztárolási díjat

(a továbbiakban együtt: rendszerhasználati díjak) kell fizetni. Az egyes rendszerhasználati díjak a díj alapjául szolgáló költségszerkezetnek megfelelő díjelemekből állhatnak.

(2) A rendszerhasználati díjaknak, a csatlakozási díjnak és a külön díj ellenében végezhető egyéb szolgáltatások díjainak meg kell felelniük az átláthatóság, az arányosság és a megkülönböztetés-mentesség elvének. Nem sérti a megkülönböztetés-mentesség elvét az, ha az egyetemes szolgáltatásra jogosult fogyasztók az önálló érdekérvényesítő képesség terén fennálló, a többi felhasználóhoz képest hátrányosabb helyzetének ellensúlyozása érdekében a rendszerhasználati díjak az egyetemes szolgáltatásra jogosultak részére differenciáltan kerülnek meghatározásra.

(3) A rendszerhasználati díjakat a hatékonyan működő engedélyes gazdálkodó szervezetek indokolt működési és tőkeköltsége, és összehasonlító elemzések alapján kell

meghatározni, úgy hogy a szabályozás által érintett engedélyeseket gazdálkodásuk hatékonyságának, és az általuk nyújtott szolgáltatás minőségének folyamatos javítására ösztönözze. Az indokolt költségek meghatározásának részletes szabályait a Hivatal javaslata alapján a miniszter rendeletben állapítja meg. A Hivatal a javaslat kidolgozása során figyelembe veszi az érintett engedélyesek véleményét is.

(4) A földgázelosztási díjból származó árbevétel a földgázelosztók között az e törvény hatálybalépésekor meglévő elosztóvezetéseken végzett földgázelosztás indokolt költségei arányában kell megosztani. Ennek érdekében a földgázelosztók között szükség esetén – külön jogszabályban meghatározott módon, az együttműködő földgázrendszer használatáért fizetendő díjakkal együtt kihirdetett eljárási rend és számítási módszer szerint meghatározott – kiegyenlítő fizetéseket kell végrehajtani. A Hivatal által meghatározott összegű kiegyenlítő fizetéseket a Hivatal által megbízott pénzügyi szervezet teljesíti a földgázelosztóknak a földgázelosztói befizetések beszedésére és a kiegyenlítő fizetések teljesítésére elkülönítetten vezetett számláról.”

„133. § (1) Felhatalmazást kap a miniszter, hogy rendeletben állapítsa meg

2. a csatlakozási díjakat, a rendszerhasználati díjakat, a földgázelosztási díjból származó árbevétel földgázelosztók közötti megosztására vonatkozó kiegyenlítő mechanizmus részletes szabályait, a díjalkalmazás feltételeit – különös tekintettel az ellátásbiztonságra és a földgáz műszaki vagy minőségi jellemzőire –, a díjszabályozás kereteit, a rendszerhasználati díjakra az engedélyesek által történő javaslattétel részletes szabályait az indokolt költségek meghatározásának módját, a szolgáltatások minősége javításának a rendszerhasználati díjakon keresztül történő ösztönzése szabályait, valamint a szolgáltatások minőségének romlása esetén a rendszerüzemeltetők által érvényesíthető alacsonyabb rendszerhasználati díjakat, (...)”

„146. § (1) A földgázelosztás díjából származó árbevétel a Get. szerinti elosztói engedélyesek között az e § hatálybalépésekor meglévő elosztóvezetéseken végzett földgázelosztás indokolt költségei arányában kell megosztani. Ennek érdekében a Get. szerinti elosztói engedélyesek között – külön jogszabályban meghatározott módon, a miniszter által a földgáz rendszerhasználati díjakkal együtt rendeletben kihirdetett számítási módszer szerint meghatározott – kiegyenlítő fizetéseket kell végrehajtani.”

3. A Díjr.-nek az indítványokkal érintett és támadott rendelkezései:

„5. § (1) A rendszerirányítási szolgáltatás igénybevételeért e rendelet szerinti díjat köteles fizetni

- a) a szállítói, az elosztói és a tárolói engedélyes, kivéve a GET 4. §-a szerinti engedélyest,
- b) a földgáztermelő,
- c) a kapacitás-lekötési szerződéssel rendelkező felhasználó, valamint
- d) a Magyar Szénhidrogén Készletező Szövetség.

(2) A rendszerirányítási díj díjtételeit a 2. melléklet I.b) alpontja, áralkalmazási feltételeit a 3. melléklet 4. pontja tartalmazza.”

„12. § (1) A GET 146. § (4) bekezdése szerint a 2009. január 1-jétől 2009. június 30-áig tartó időszakra vonatkozó, a GET 105. § (4) bekezdése szerinti kiegyenlítő fizetések összegét, valamint a befizetésre kötelezett és a kifizetésre jogosult elosztói engedélyeseket a Hivatal állapítja meg 2009. október 15-ig.

(2) Az (1) bekezdés szerinti összeget az egyes elosztói engedélyesek a 2009. egyes negyedéveinek földgázelosztási díjaival számolt éves árbevételek elosztott mennyiséggel súlyozott értékének, valamint a 2009. évet érintő gázévek indokolt (indexált) árbevétel igényének szakmailag indokolható korrigált, az elosztási mennyiséggel súlyozott értékének a különbségeként, a 7. melléklet szerinti képletek alapján kell kiszámítani. Szakmailag indokolható korrekció:

a) az elosztói engedélyesek elismert költségének kiigazítása az elosztói engedélyesek által összesen realizálható árbevétel és a részükre összesen elismert költség arányában,

b) az elszámolási különbözet elosztói engedélyesenkénti megállapítása az összesen elismert elszámolási különbözet alapul vételével.”

„2. melléklet a 31/2009. (VI. 25.) KHEM rendelethez

*A rendszerhasználat (legmagasabb) hatósági díjai
(általános forgalmi adó nélkül)*

I. b) Rendszerirányítási díj: 1 000 000 Ft/év.”

„3. melléklet a 31/2009. (VI. 25.) KHEM rendelethez

A rendszerhasználati díjak áralkalmazási feltételei

4. Rendszerirányítási díjrendszer

„4. Rendszerirányítási díjrendszer

4.1. A rendszerirányítási szolgáltatás igénybevétele és a rendszerirányítási díj megfizetése a gázpiac minden, az együttműködő földgázellátó rendszert igénybe vevő és azt működtető szereplője számára kötelező.

4.2. A rendszerirányítási díj átalánydíj, melyet minden díjfizetésre kötelezett egységesen megfizet.

4.3. Díjfizetési kötelezettség keletkezik

a) a GET szerinti – szállítói, elosztói, tárolói – engedélyes tevékenységet végző társaságok esetén az engedély hatálybalépésének időpontjától,

b) a kapacitás-lekötési szerződéssel rendelkező felhasználók esetében a rendszerhasználati szerződés hatálybalépésének időpontjától,

c) földgáztermelő esetében a rendszerhasználati szerződés hatálybalépésének időpontjától vagy az együttműködő földgázellátó rendszerhez történő csatlakozással egy időben,

d) a Magyar Szénhidrogén Készletező Szövetség esetén a stratégiai készletek rendelkezésre állásának időpontjától.”

„7. melléklet a 31/2009. (VI. 25.) KHEM rendelethez

Az elosztói engedélyesek közötti kiegyenlítő fizetéseket a következő képletek szerint kell meghatározni:

$$KFe = TÁe - KIÁe$$

ahol:

KFe: az adott elosztói engedélyesre vonatkozó kiegyenlítő fizetés összege,

TÁe: az adott elosztói engedélyes árbevétele, amelyet a 2009. évi elosztott mennyiséggel és a naturália adatokkal kell kiszámítani,

KIÁe: az adott elosztói engedélyesnek a 12. § (2) bekezdés a) pontja szerinti indokolt korrigált árbevétel-igénye.

$$KIÁe = IÁe * \frac{\sum_{i=1}^n TÁei}{\sum_{i=1}^n IÁei}$$

ahol:

IÁe: az elosztói engedélyesnek a 12. § (2) bekezdés b) pontja szerinti indokolt, a 2009. évi földgázelosztási díjak változását is figyelembe vevő árbevétel-igénye, i: az elosztói index.

$$IÁe = Áe + Eke$$

ahol:

Áe: a 2009. évet érintő gázévekre indexált árbevétel igényeknek az iparági átlagos elszámolási különbözet mértékével számított költséggel csökkentett értéke,

Eke: szakértő által, adott elosztói engedélyesre meghatározott elszámolási különbözet mértékével számított költségigény.”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a Get. 105. § (2) bekezdését az egyes energetikai témájú törvények valamint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 2010. évi CLXXXI. törvény 11. §-a kiegészítette azzal, hogy „[n]em sérti a megkülönböztetés-mentesség elvét az, ha az egyetemes szolgáltatásra jogosult fogyasztók az önálló érdekérvényesítő képesség terén fennálló, a többi felhasználóhoz képest hátrányosabb helyzetének ellensúlyozása érdekében a rendszerhasználati díjak az egyetemes szolgáltatásra jogosultak részére differenciáltan kerülnek meghatározásra”.

A Díjr. támadott jogszabályi rendelkezései az indítványok benyújtása óta érdemben nem változtak, a Díjr. 2. számú mellékletének 4. alpontjának számozását – tartalmának megváltoztatása nélkül – az egyes földgázár-szabályozással összefüggő miniszteri rendeletek módosításáról 18/2010. (XII. 3.) NFM rendelet 12. § (1) bekezdése I/b. alpontra módosította.

Az Alkotmánybíróság emellett megállapította azt is, hogy Jat.-ot 2011. január 1. napjától felváltotta a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.új.).

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint utólagos normakontroll iránti kérelem esetén az indítvány elbírálásakor hatályos jogszabályok tekintetében folytatja le az alkotmányossági vizsgálatot.

1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy a Díjr. 5. § (1) bekezdése és a Get. 105. § (1) bekezdésének egybevetéséből következik-e az az indítványozói állítás, hogy a rendszerirányítók rendszerhasználati díj fizetésére nem kötelesek. Az indítványozó szerint ugyanis a rendszerirányítókat (mivel ők nem fogyasztók) ilyenfajta fizetési kötelezettség nem terhel(het)ji, így a támadott rendelkezések egymással ellentétesek, emiatt az Alkotmány 37. § (3) bekezdésébe ütköznek.

A Get. 105. § (1) bekezdése kimondja, hogy az együttműködő földgázrendszer használatért földgázszállítási, rendszerirányítási, földgázelosztási és földgázárolási díjat (a továbbiakban együtt: rendszerhasználati díjak) kell fizetni.

A díjfizetés kötelezettjét a Díjr. 5. § (1) bekezdése a következőképpen határozza meg: a rendszerirányítási szolgáltatás igénybevételéért a szállítói, az elosztói és a tárolói engedélyes, a földgáztermelő, a kapacitás-lekötési szerződéssel rendelkező felhasználó, valamint a Magyar Szénhidrogén Készletező Szövetség díjat köteles fizetni. Ez alól a fizetési kötelezettség alól a Get. 4. §-a egyetlen jogalanyt, a Hivatal által a földgázszállítók közül kijelölt engedélyest, mint egyedüli rendszerirányítót (Földgázszállító Zártkörűen Működő Részvénytársaság, a továbbiakban: FGSZ Zrt.) mentesít a jogszabály. Ezen túlmenően a Díjr. 3. számú mellékletének 4.1. pontja szerint a rendszerirányítási szolgáltatás igénybevétele és a rendszerirányítási díj megfizetése a gázpiac minden, az együttműködő földgázellátó rendszert igénybevevő és azt működtető szereplője számára kötelező.

A Get. 3. § 14. pontja (az elszámolási mérés fogalmának feloldása kapcsán) határozza meg a rendszerüzemeltető fogalmát. Eszerint annak a földgázszállító, a földgázelosztó vagy földgázároló minősül.

A Get. 3. § 51. pontja szerint rendszerhasználónak pedig az minősül, aki a szállító- vagy az elosztóvezetékbe, valamint a földgázárolóba kapacitáslekötési szerződés alapján földgázt betáplál, valamint abból földgázt vételez. A rendszerhasználónak tehát a jogszabály a kapacitáslekötési szerződést kötő felhasználókat (korábbi elnevezéssel fogyasztókat) tekinti.

E rendelkezések összevetéséből az állapítható meg, hogy a rendszerüzemeltető egyfelől működtetője, másfelől használója is az együttműködő földgázrendszernek. Ezt támasztják alá a Díjr. 9. § (1)–(3) bekezdései, miszerint a szállítóvezetéken keletkező hálózati veszteség pótlása (beszerzése) a szállítói engedélyes, az elosztóvezetéken keletkező hálózati veszteség pótlása (beszerzése) az elosztói engedélyes, illetve a tárolókban keletkező tárolói veszteség pótlása (beszerzése) a tárolói engedélyes kötelezettsége. Ebben a vonatkozásban tehát mindhárom rendszerüzemeltető egyben betáplálónak is minősül, azaz a Get. 3. § 51. pontja szerint egyben rendszerhasználóként is viselkedik.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a Díjr. 5. § (1) bekezdése és a Get. 105. § (1) bekezdése egymással nem állnak ellentétben, azaz nem sértik az Alkotmány 37. § (3) bekezdését sem. Az Alkotmánybíróság ebben a kérdésben végül utal a miniszteri válasz azon megjegyzésére, miszerint: a „kapacitás-lekötési szerződésben a rendszerüzemeltető bekalkulálja, érvényesíti a rendszerirányítási díjat a rendszerhasználó terhére, így végső soron a rendszerhasználó, más szóval felhasználó fizeti közvetve vagy közvetlenül a díjat”. Emiatt az Alkotmánybíróság az indítványokat ebben a tekintetben elutasította.

2. Az indítványozók azt is sérelmezték, hogy a rendszerüzemeltetőknek olyan szolgáltatásért kell fizetniük, amiért a Díjr. hatályba lépése előtt fizetési kötelezettség nem terhelte őket (visszaható hatályú jogalkotás).

A Díjr. előtt hatályban volt, a földgáz rendszerhasználati díjak megállapításáról szóló 70/2003. (X. 28.) GKM rendelet 3. § (4) bekezdése értelmében a rendszerirányítási díjat a közüzemi nagykereskedő fizeti meg a rendszerirányítói engedélyes részére. Ugyanezen rendelet 3. § (5) bekezdése alapján a rendszerhasználati díj fedezetét a közüzemi szolgáltató által a közüzemi nagykereskedőnek fizetett közüzemi hatósági ár tartalmazza. Ezt a díjat pedig végül – annak áthárítása folytán – a rendelet 3. § (6) bekezdése alapján a közüzemi fogyasztó viseli.

Ennek értelmében megállapítható, hogy az elosztói engedélyes jogelődjének minősülő közüzemi szolgáltatókat 2009. július 1-jét megelőzően is terhelte a rendszerirányítási díj megfizetésének a kötelezettsége, ezért az indítványozó ezen hivatkozása nem megalapozott, így az Alkotmánybíróság az indítványokat ebben a tekintetben is elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt az indítványi hivatkozást vizsgálta meg, miszerint a rendszerüzemeltetők azért nem kötelesek a rendszerirányítási díj megfizetésére, mert a rendszerirányítási feladatokat a rendszerirányító nem a részükre nyújtja, ezért a rendszerirányító jogalap nélkül gazdagodik, ami a jogbiztonság követelményét sérti [Díjr. 5. § (1) bekezdése].

A rendszerirányító feladatait egyrészt a Get. 4–7. §-ai, másrészt a Get. végrehajtásáról szóló 19/2009. (I. 30.) Korm. rendelet 3. számú melléklete (az Üzemi és Kereske-

delmi Szabályzat tartalmi követelményei) tartalmazzák. Ezek alapján megállapítható, hogy ezeket a feladatokat a rendszerirányító együttműködő földgázrendszer minden szereplője számára ellátja. E feladatok közé tartozik a Get. 6. § *d*) pontja szerinti azon kötelezettség is, miszerint a rendszerirányító a földgázellátási zavar vagy földgázellátási válsághelyzet esetén az együttműködő földgázrendszeren a szükséges korlátozásokat irányítja.

Ezekből a rendelkezésekből az következik, hogy nem helytálló az indítványozó azon állítása, hogy a rendszerirányító a rendszerüzemeltetők részére szolgáltatást nem nyújt. Éppen ellenkezőleg: a rendszerirányító – törvény alapján fennálló kötelezettségeken alapuló – tevékenysége a földgázrendszer valamennyi szereplője számára nélkülözhetetlen, koordinációs feladatainak maradéktalan ellátása nélkül egyetlen rendszerüzemeltető sem lenne képes jogszabályban rögzített feladatait teljesíteni. Emiatt a rendszerirányítási tevékenység ellenértékeként fizetendő átalánydíj minden, a jogszabályban meghatározott résztvevőt terhel.

Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően az indítványt a Díjr. 5. § (1) bekezdése tekintetében is elutasította.

4. Az indítványozók szerint a Díjr. 3. számú melléklete 4. pontjának 4.1. alpontja ellentétben áll a Díjr. 5. § (1) bekezdésének *a)–d*) pontjaival, ugyanis szerinte egyes rendszerhasználók (kereskedők, egyetemes szolgáltatók) mentesülnek a díjfizetés alól, melyet szerinte semmi sem indokol.

Az indítványozó ezen érve azért téves, mert a földgázkereskedő és az egyetemes szolgáltató a Díjr. 5. § (1) bekezdésének *c*) pontja alapján kapacitás-lekötési szerződéssel rendelkező felhasználónak minősül, és ebbéli minőségében fizeti meg a rendszerirányítási díjat. Emiatt az Alkotmánybíróság a jogbiztonság sérelmét ebben az esetben sem állapította meg, így az indítványt elutasította.

5.1. Emellett az indítványozók szerint a Díjr. 5. § (1) bekezdése azért sérti az Alkotmány 37. § (3) bekezdését, mert a Get. 133. § (1) bekezdésének 2. pontjában kapott felhatalmazás kereteit a jogalkotó túllépte, amikor nemcsak a rendszerhasználókat, hanem a rendszerüzemeltetőket is díjfizetésre kötelezte. Ez az indítványozó szerint a Jat. 8. § (1) bekezdésébe, azaz a Jat.ú. 5. §-ába ütközik.

A Get. 133. § (1) bekezdésének 2. pontja felhatalmazást ad a miniszternek arra, hogy rendeletben állapítsa meg egyebek mellett a rendszerhasználati díjakat, a díjalkalmazás feltételeit – különös tekintettel az ellátásbiztonságra és a földgáz műszaki vagy minőségi jellemzőire –, a díjszabályozás kereteit.

Ahogy az jelen határozat indokolásának III. 1. pontjában kifejtésre került, az együttműködő földgázrendszer használatáért minden használó, ideértve a fogyasztókat és a rendszerüzemeltetőket is rendszerirányítási díjfizetésre köteles. Ennek a jogszabályon alapuló kötelezettségnek a részletszabályait határozza meg a Díjr., melynek alapja a Get. 133. § (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás. Ezek szerint a miniszter rendeletében nemcsak a rendszerhasználati díj mértékéről rendelkezhet, hanem a felhatalmazás

kiterjed a díjalkalmazás feltételeire, valamint a díjszabályozás kereteire is. Ebben az összefüggésben a Díjr. azon szabálya, amely a fizetésre kötelezettek körét meghatározza, nem lépi túl a Get.-ben kapott felhatalmazás kereteit.

5.2. Az indítványozók azt is sérelmesnek tartották, hogy a rendszerirányítási díjnak átalánydíjkénti meghatározása [Díjr. 2. melléklet *I/b*) pontja és a 3. melléklet 4. pont 4.2. alpontja] nem felel meg a Get. 105. § (2) és (3) bekezdésében foglalt árképzési elveknek.

A Get. 105. § (1) bekezdésének második mondata akként rendelkezik, hogy az egyes rendszerhasználati díjak a díj alapjául szolgáló költségszerkezetnek megfelelő díjlembekből állhatnak. A Get. 105. § (2) bekezdése szerint a rendszerhasználati díjnak meg kell felelniük az átláthatóság, az arányosság és a megkülönböztetés-mentesség elvének. Emellett nem sérti a megkülönböztetés-mentesség elvét az, ha az egyetemes szolgáltatásra jogosult fogyasztók az önálló érdekvényesítő képesség terén fennálló, a többi felhasználóhoz képest hátrányosabb helyzetének elensúlyozása érdekében a rendszerhasználati díjak az egyetemes szolgáltatásra jogosultak részére differenciáltan kerülnek meghatározásra. Ugyanezen rendelkezés (3) bekezdés értelmében e díjakat a hatékonyan működő engedélyes gazdálkodó szervezetek indokolt működési és tőkeköltésége, és összehasonlító elemzések alapján kell meghatározni, úgy hogy a szabályozás által érintett engedélyeseket gazdálkodásuk hatékonyságának, és az általuk nyújtott szolgáltatás minőségének folyamatos javítására ösztönözze.

Önmagában azzal, hogy a jogalkotó a rendszerirányítási díjat átalánydíjként határozta meg, melyet minden díjfizetésre kötelezett egységesen megfizet, nem sértette meg a Get. 105. §-át. A rendszerirányítási díj meghatározása az irányítási és koordinációs feladatok ellátásával kapcsolatos sajátosságokra tekintettel átalánydíjas formában is lehetséges. Emiatt önmagában a díjképzés nem törvény- és alkotmányos sértő, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

6. Végül az indítványozók a díjfizetés keletkezése időpontjának meghatározását is alkotmányellenesnek vélték, ugyanis álláspontjuk szerint az, hogy a jogalkotó nem rögzítette egyértelműen, hogy a fizetési kötelezettség kizárólag 2009. július 1-jétől terhelheti a rendszerüzemeltetőket „veszélyezteteti a jogbiztonságot” [Jat.ú. 2. § (2) bekezdés].

A jogszabályok alkotmányosságának elbírálásakor hatályos Jat.ú. 2. § (2) bekezdése értelmében a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

A Get.-nek a rendszerirányítási díjfizetési kötelezettséget előíró 105. §-a a Get.-et hatályba léptető 147. § (6) bekezdése értelmében 2009. július 1-jén lépett hatályba. Ugyanezen a napon lépett hatályba a Díjr. egésze is.

Ezzel összefüggésben mutat rá az Alkotmánybíróság arra, hogy a Get. 140. § (6) bekezdése alapján a Hivatal intézkedik a Get. szerinti engedélyek kiadásáról, illetve megfelelő módosításáról.

Ebből következően a fizetési kötelezettség is kizárólag a hatályba lépés napjától terheli a rendszerüzemeltetőket.

A fenti rendelkezések alapján megállapítható, hogy a jogszabályok nem visszaható hatályúak, visszamenőlegesen nem állapítanak meg a jogalanyok számára kötelezettségeket, és a hatályba lépésük napja is egyértelműen megállapítható.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásban is elutasította.

Az Alkotmánybíróság a harmadik indítvány vizsgálata során az alábbiakat állapította meg:

7. Az indítványozó szerint a Díjr. módosított 12. § (2) bekezdése a kihirdetést (2009. október 6.) megelőző időszakra (2009. január 1.–2009. június 30.) állapít meg kötelezettséget, ami a Jat.új. 2. § (2) bekezdésébe ütköző módon visszaható hatályú jogalkotást valósít meg, sértve ezzel az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

A Get. 105. § (4) bekezdése értelmében a földgázelosztási díjból származó árbevétel a földgázelosztók között az e törvény hatálybalépésekor meglévő elosztóvezetéseken végzett földgázelosztás indokolt költségei arányában kell megosztani. Ennek érdekében kiegyenlítő fizetéseket kell végrehajtani. Ennek az elosztói kiegyenlítő mechanizmusnak az volt a célja, hogy az országosan egységes elosztási díjak mellett az egyes társaságok a területi-fogyasztói különbségekből eredő eltéréseiket rendezni tudják. A fizetési kötelezettség alapját a Get. 146. § (4) bekezdése teremtette meg, a díjszámítás módját pedig a Díjr. támadott – 2009. október 7. napjától hatályos – 12. § (2) bekezdése határozta meg.

A Get. 146. § (4) bekezdése akként rendelkezik, hogy a kiegyenlítő fizetéseket első alkalommal a 2009. január 1-jétől 2009. június 30-ig tartó időszakra vonatkozóan kell végrehajtani. A Get. ezen szabálya azonban 2008. június 26. napján – a Get. hatályba lépésével egyidejűleg – lépett hatályba.

Mivel a fizetési kötelezettséget a Get. 146. §-a alapozta meg, ezért az sérthette volna meg a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, ha e rendelkezés állapított volna meg a hatályba lépését megelőző időszakra kötelezettséget. Ennek azonban éppen az ellenkezője állapítható meg, ugyanis a Get. e szabálya a jövőre nézve állapít meg kötelezettséget.

A Díjr. támadott 12. § (2) bekezdése – mint számítási módszer – közvetlenül nem alapoz meg fizetési kötelezettséget, az csak egy, már korábban hatályba lépett rendelkezés technikai végrehajtását, a fizetendő összegek pontos kiszámítását segíti elő.

Emiatt a Díjr. 12. § (2) bekezdése nem ütközik a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába, ezért az e rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

8. Az indítványozó szerint a jogalkotó a Hivatalnak, mint jogalkalmazónak nem biztosított kellő felkészülési időt, mivel a Hivatalnak 2009. október 15. napjáig (8 nap alatt) kellett a határozatokat meghoznia, ugyanis a Díjr.

12. § (2) bekezdése 2009. október 6. napján került kihirdetésre és 2009. október 7. napján már hatályba is lépett. Ez az indítványozó szerint a jogállamiság követelményeivel összeegyeztethetetlen.

A Díjr. támadott rendelkezése [Díjr. 12. § (2) bekezdés] a Hivatal számára állapított meg eljárási határidőt. A rendelkezésre álló iratok alapján a Hivatal az eljárását 2009. október 1. napján indította meg, lehetőséget biztosított az eljárás alanyainak a nyilatkozattételre, és a határozatát a törvény által előírt határidő utolsó napján, 2009. október 15. napján hozta meg és adta postára.

Emiatt a jogállami jogbiztonság követelményének a sérelme nem volt megállapítható, így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásban is elutasította.

9. Emellett az indítványozó a Díjr. elosztói engedélyesek közötti kiegyenlítő fizetések mértékét előíró számítási képletet (Díjr. 7. számú melléklet) a Get. 105. § (4) bekezdésében és a 146. § (1) bekezdésében, így az Alkotmány 37. § (3) bekezdésében foglaltakkal is ellentétesnek tartotta. Előadta, hogy a képlet nincs tekintettel az elosztóvezetékek indokolt értékcsökkenésére, az elosztó működési és tökéletességére, valamint az elosztóvezeték indokolt hálózati veszteségére, emiatt a kiegyenlítő mechanizmus a kitűzött cél elérésére alkalmatlan.

A Díjr. 12. § (2) bekezdésének *a)* és *b)* pontjai szerint a szakmailag indokolható korrekció: az elosztói engedélyesek elismert költségének kiigazítása az elosztói engedélyesek által összesen realizálható árbevétel és a részükre összesen elismert költség arányában, valamint az elszámolási különbözet elosztói engedélyesenkénti megállapítása az összesen elismert elszámolási különbözet alapul vételével.

Emellett a miniszter a válaszában kifejezetten kitér arra, hogy nincs és nem is lehet közvetlen determináció az elosztók nyereségessége és a kiegyenlítő befizetések, illetve az azok alapjául szolgáló számítási módszertan között.

Végül az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a Díjr. 10/A. § (2) bekezdésének *f)* és *h)* pontjai szerint a kiegyenlítő fizetések számítása során figyelembe kell venni a (hálózati) elszámolási különbözet – elosztói engedélyesek szerint differenciált – elismert mértékét, valamint a fajlagosan alacsony kihasználtságú elosztási rendszeren elosztók esetében az átlagos elosztási mennyiségre történő korrekciót is.

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Díjr. 7. számú melléklete nem ellentétes a Get. 105. § (4) bekezdésével és a 146. § (1) bekezdésével sem, így az nem sérti az Alkotmány 37. § (3) bekezdésében foglaltakat, ezért az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

Budapest, 2011. február 28.

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

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

470/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 szélerőmű kapacitás létesítésére irányuló pályázati kiírás feltételeiről, a pályázat minimális tartalmi követelményeiről, valamint a pályázati eljárás szabályairól szóló 33/2009. (VI. 30.) KHEM rendelet 18. § (1)–(3) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s**I.**

Az indítványozó a szélerőmű kapacitás létesítésére irányuló pályázati kiírás feltételeiről, a pályázat minimális tartalmi követelményeiről, valamint a pályázati eljárás szabályairól szóló 33/2009. (VI. 30.) KHEM rendelet (a továbbiakban: R.) 18. § (1)–(3) bekezdései alkotmányellenességének megállapítását és keletkezésére visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól utólagos normakontroll indítvány keretében.

A támadott rendelkezés értelmében a pályázó, a pályázat benyújtásával egyidejűleg a pályázaton megszerezhető, engedélyhez kötődő szélerőmű kapacitás létesítésének garanciájaként köteles igazolni azt, hogy a megpályázott szélerőmű kapacitás minden megkezdett MW-ja után 60 000 euró értékű forrás (számlapénz vagy bankbetét) rendelkezésére áll. Az indítványozó szerint e szabály sérti az Alkotmány gazdasági verseny szabadságát biztosító 9. § (2) bekezdését, mivel ez a pénzüsszeg olyan volumenű, hogy aránytalanul korlátozza a pályázók számát. Emellett az R. 20. § (2)–(4) és a (6) bekezdésében szereplő garanciák elegendő biztosítékot nyújtanak (ezek: 1. a nyertes jogosult és köteles a pályázatában foglaltaknak megfelelő tartalommal új szélerőművi kapacitást létesíteni, és a használatbavételi engedélyt az eredményhirdetés napjától számított 33, illetve 35 hónapon belül megszerezni; 2. amennyiben a nyertes pályázó e határidőket elmulasztja, elveszíti jogosultságát, és a hirdetmény közzétételét követő harmadik év végéig újabb pályázatot nem nyújthat be és a Magyar Energia Hivatal a következő legkedvezőbb pályázatot benyújtónak biztosítja a pályázat tárgyát képező kapacitás vonatkozásában a létrehozási jogosultságot).

Az indítványozó úgy vélte, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmát előíró 70/A. §-át is sérti a támadott rendelkezés, ugyanis nem veszi figyelembe, hogy az egyes

pályázók által megvalósítani kívánt kapacitás rendkívül eltérő mértékű. A szabály emellett – véli az indítványozó – ésszerűtlen is, mivel a forrásnak csak időlegesen kell rendelkezésre állnia.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

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

2. Az R.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„18. § (1) A pályázat benyújtásával egyidejűleg a pályázó vagy a pályázóban 50%-os részesedést meghaladó tulajdonrészrel rendelkező közvetlen tulajdonos a pályázati eljárás során megszerezhető engedélyhez kötődő szélerőmű kapacitás létesítésének garanciájaként köteles igazolni a megpályázott szélerőmű kapacitás minden megkezdett MW-ja után 60 000 euró (hatvanezer euró) értékű forrás rendelkezésre állását.

(2) Az (1) bekezdés szerinti forrás formája számlapénz vagy bankbetét lehet. Ha az (1) bekezdés szerinti forrás rendelkezésre állását a pályázóban 50%-os részesedést meghaladó tulajdonrészrel rendelkező közvetlen tulajdonos igazolja, akkor a pályázó az igazolással együtt köteles benyújtani a tulajdonos arra vonatkozó visszavonhatatlan jognyilatkozatát, hogy a tulajdonos az igazolásban feltüntetett összeget a szélerőmű beruházás forrásaként a pályázó részére biztosítja.

(3) A pályázó köteles az (1) bekezdés szerinti forrást a pályázati eljárás eredményének megállapításáig rendelkezésre tartani, amelyet a Hivatal legalább egy alkalommal megvizsgál.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmány 9. § (2) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.

Az Alkotmánybíróság a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában a gazdasági verseny szabadságának alkotmányi rendelkezését vizsgálva az alábbiakra mutatott rá: „[a] gazdasági verseny szabadsága szintén nem alapjog, hanem a piacgazdaság olyan feltétele, amelynek meglétét és működését biztosítani az Alkotmány 9. § (2) bekezdése értel-

mében az államnak is feladata. A versenyszabadság állami elismerése és támogatása megköveteli a vállalkozáshoz való jog és a piacgazdasághoz szükséges többi (...) alapjog objektív, intézményvédelmi oldalának kiépítését. Elsősorban ezeknek az alapjogoknak az érvényesítése és védelme által valósul meg a szabad verseny, amelynek – a piacgazdasághoz hasonlóan – külön alkotmányossági mércéje nincs”. (ABH 1994, 117, 120.)

Az Alkotmánybíróság az idézett határozati indokoláshoz kapcsolódva a jelen ügyben is hangsúlyozza – mint ahogyan azt a 360/B/2009. AB határozatban (távhőszolgáltatás versenyképesebbé tételéről szóló törvény vizsgálata) tette (ABH 2009, 2439.) –, hogy a gazdasági verseny szabadsága nem alkotmányos alapjog, így kizárólag e rendelkezés sérelmére – figyelemmel arra, hogy annak külön alkotmányos mércéje nincs – az indítványozó által kifogásolt szabályozás alkotmányellenessége – az indítványban felhozott érvek alapján – nem alapítható.

Mivel az indítványozó ezzel szoros összefüggésben más alapjog sérelmére nem hivatkozott, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

2. Az indítványozó úgy vélte, hogy az R. 18. §-a hátrányos megkülönböztetést is megvalósít. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban ez az állítás az alábbiak szerint nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezést. Rámutatott egyrészt, hogy személyek közötti, alkotmányosértő hátrányos megkülönböztetés akkor alapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 162.; 43/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.]. A diszkrimináció vizsgálatánál tehát az első eldöntendő kérdés az, hogy az adott szabályozás tekintetében állított megkülönböztetés egymással összehasonlítható alanyi körre vonatkozik-e [49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 246, 249.; 432/B/1995. AB határozata, ABH 1995, 789, 792.].

Az Alkotmánybíróság – megvizsgálva az R. tárgyi hatályát – azt állapította meg, hogy az olyan szélerőművekre terjed ki, mely a háztartási méretet meghaladja, de a 0,5 MW teljesítőképességet nem éri el (nem engedélyköteles kiserőmű), illetve mely 0,5 MW vagy ezt meghaladó teljesítőképességű, de az 50 MW teljesítőképességet nem éri el.

Az R. tehát tárgyi hatályának megállapításával nem tesz mást, mint – a szélerőművek által előállítható energiamennyiség alapján – meghatározza az ilyen szélerőmű megépítésére pályázók (tulajdonosok) alanyi körét. A homogén csoportképzés e szemponton alapul és ezen a csoporton belül sem a jogosultságok sem a kötelezettségek vonatkozásában nem tesz különbséget a jogalkotó a jogalanyok között.

A támadott jogszabály – azzal, hogy MW-onként írja elő a rendelkezésre bocsátandó pénzüsszeg nagyságát – éppen egy differenciált feltételrendszert valósít meg, azaz minden pályázónak (tulajdonosnak) csak a megvalósítani szándékozott erőmű-kapacitáshoz igazodó forrást kell biztosítania. Az pedig, hogy a jogalkotó milyen továbbá garanciákat ír elő a pályázat sikeres megvalósításához és ezek milyen viszonyban vannak egymással, önmagában nem alkotmányossági kérdés.

Emiatt a hátrányos megkülönböztetés tilalmának a sérelme nem állapítható meg, így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

Budapest, 2011. február 28.

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

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

130/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 az Érd Megyei Jogú Város Közgyűlésének a helyi adókról szóló 44/2010. (XI. 26.) ÖK. számú rendelete 7. és 16. §-ai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett Érd Megyei Jogú Város Közgyűlésének a helyi adókról szóló 44/2010. (XI. 26.) ÖK. számú rendeletének (a továbbiakban: Ör.) az építmény- és a telekadóra vonatkozó I. és II. fejezeteivel – ezen belül konkrétan az említett adók mértékét meghatározó 7. és a 16. §-aival – kapcsolatban. Az indítványozók azt kifogásolják, hogy az Ör. az éves adó m_c-enként fizetendő mértékén túl nem tartalmazza a fizetendő adó felső határát, annak ellenére, hogy a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.)

26. §-a ezt 12 000 Ft-ban határozza meg. Az Ör. tehát magasabb szintű jogszabályba ütköző szabályozást tartalmaz – érvelnek –, ami sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:
„44/A. § (2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

2. A Hatv. érintett rendelkezése:
„26. § Az adó évi mértékének felső határa a 11. §-ban és a 17. §-ban meghatározott adótárgyanként, illetőleg lakásbérleti jogonként legfeljebb 12 000 Ft.”

3. Az Ör. támadott rendelkezései:
„7. § Az adó évi mértéke lakás céljára szolgáló építmények esetében 400 Ft/m², nem lakás céljára szolgáló építmények esetében 800 Ft/m².
„16. § Az adó évi mértéke 50 Ft/m².”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy pontosan mire irányul az indítvány.

Bár a kérelmezők az Ör. teljes I. és II. fejezetét támadták, érdemi indítványt és indokolást kizárólag a 7. és a 16. §-okkal kapcsolatban terjesztettek elő, ezért az Alkotmánybíróság a továbbiakban csak e rendelkezések alkotmányosságát vizsgálta.

2. Az támadott Ör. előírásokkal kapcsolatban először arra kell utalni, hogy a helyi önkormányzat – amely helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot – egyik alkotmányos alapjoga a törvény keretei között érvényesülő adóztatási jog [Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pont]. Az önkormányzatok a Hatv. keretei között szabadon dönthetnek arról, hogy vezetnek-e be helyi adót, s ha igen, akkor a helyi adók melyikét vezetik be, továbbá meghatározhatják az adó mértékét és bevezetésének időpontját, a szabályozást pedig később – a helyi tapasztalatok függvényében – bármikor módosíthatják is.

A Hatv. mind az építményadó, mind a telekadó esetében *alternatív* módon határozza meg az adó alapját, illetőleg

mértékét: választási lehetőséget ad a helyi önkormányzatnak a tekintetben, hogy az építmény, illetőleg telek alapterülete alapján tételes adóként vagy az ingatlan korrigált forgalmi értéke alapján, annak bizonyos %-ában határozza meg az építmény-, illetőleg telekadó mértékét (Hatv. 15–16. § és 21–22. §).

Alapterület alapján számított adó esetében az építményadó évi mértékének felső határa a Hatv. 16. § a) pontja értelmében 1100 Ft/m², telekadó esetében pedig a Hatv. 22. § a) pontja szerint 200 Ft/m². Emellett azonban a Hatv.-nek az általános rendelkezések között található 6. § c) pontja azt is lehetővé teszi, hogy az önkormányzat az említett mértéktől az infláció követésével eltérjen. A tételes módon meghatározott építmény- és telekadónak a Hatv. 16. § a) pontja és 22. § a) pontja szerinti mértéke tehát – a Hatv. 6. § c) pontja által lehetővé tett indexálás folytán – nem azonos az önkormányzatok által szabályozható adómaximummal. Az idézett rendelkezések alapján (a tételes adó felső határára vonatkozó előírások és az indexálás lehetősége) az építményadó mértékének megállapításánál figyelembe vehető adómaximum 2011. január 1. napjától 1580 Ft/m², telekadó esetében pedig 287 Ft/m². A Hatv. az adó mértékére vonatkozó egyéb korlátot nem tartalmaz.

Az Alkotmánybíróság rámutat: tévednek az indítványozók abban a tekintetben, hogy az építmény- és a telekadó maximumát a Hatv. 26. §-a határozná meg. Ez a rendelkezés nem áll összefüggésben sem az építmény-, sem pedig a telekadó mértékével. Az építmény-, illetve a telekadó a vagyoni típusú adók csoportjába tartozik, melyek szabályait – a Hatv. általános rendelkezésein (I. fejezet, 1–10. §) túl – a Hatv. II. fejezete (11–22. §) tartalmazza. A Hatv. 26. §-a ugyanakkor a törvény III. fejezetében található, és egy másik adófajta, jelesül a kommunális adó mértékének felső határát szabályozza, s pusztán azért hivatkozik az adótárgy tekintetében a Hatv. 11. és 17. §-aira, mert a kommunális adónak szintén az építmény és a telek (illetve ezen túlmenően még a lakásbérleti jog) a tárgya. Ez az utaló szabály azonban nem jelenti azt, hogy az építmény- és a telekadó maximuma is adótárgyanként 12 000 Ft lenne.

Mivel mindezek alapján megállapítható volt, hogy az Ör. 7. és 16. §-a nem tartalmaz a Hatv. 26. §-ába ütköző szabályt, az Alkotmánybíróság az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésére alapított indítványt elutasította.

Budapest, 2011. február 28.

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

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK VÉGZÉSEI

193/B/2005. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény 25. § (1)–(2) bekezdései, 43. § (2)–(3) bekezdései és 44. §-a, a villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény 88. § b)–g) pontjai és 94. §-a, a földgáz közüzemi díjainak megállapításáról szóló 96/2003. (XII. 18.) GKM rendelet 8. § (2) bekezdése, a villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény végrehajtásáról szóló 180/2002. (VIII. 23.) Korm. rendelet 1/a. számú melléklete 17. §-a és 1/b. számú melléklete 19. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában indult eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó az Alkotmány 13. § (1) bekezdésébe (tulajdonhoz való jog) ütközőnek tartja, hogy a földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Get.) 25. § (1) bekezdése korlátozza a szállító- és elosztóvezeték tulajdonosa által szedhető díj (csatlakozási díj) időintervallumát (a használatba vételtől számított 10 év, de legfeljebb 2010. december 31.), mivel – érvel – az ezt követő időszakban is szükségszerűen felmerülnek a hálózat fenntartásával és működtetésével kapcsolatban költségek. A 25. § (2) bekezdésével kapcsolatban pedig azt sérelmezi, hogy az egyoldalú költségelszámolást tartalmaz.

Mindezek mellett az indítványozó azt is alkotmányellenesnek tartja, ahogyan a Get. és a villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény (a továbbiakban: Vet.) a szabálytalan, illetve a szerződés nélküli vételezés eseteinek a jogkövetkezményeit – a pótdíjat – szabályozza. A rendelkezések – hangzik az indokolás – egyfajta hatósági jogkört adnak a szolgáltatónak, és nem követelik meg annak a bizonyítását, hogy a jogsértést ténylegesen a fogyasztó követte el, és „egyfajta jogtalan gazdagodás lehetőségét is lehetővé teszi”. A tényállás tisztázása a nyomozó hatóságok, míg a cselekménnyel okozott kár megállapítása a bíróságok hatáskörébe tartozik, érvel az indítványozó. A megsemmisítésre irányuló kérelem a Get. 43. § (2)–(3) bekezdéseit (szerződésszegés, szabálytalan vételezés esetei), 44. §-át (jogkövetkezmények) és ezekkel összefüggésben a földgáz közüzemi díjainak megállapításáról szóló 96/2003. (XII. 18.) GKM rendelet (a továbbiakban: Gr.) 8. § (2) bekezdését (pótdíj szerződés nélküli vételezés esetén), vala-

mint a Vet. 88. § b)–g) pontjait (szerződésszegés esetei) és 94. §-át (szabálytalan vételezés) érinti. Az indítványozó emellett – az említettekkel való szoros kapcsolat okán – a Vet. [helyesen: a Vet. végrehajtásáról szóló 180/2002. (VIII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vr.) 1/a. számú melléklete] 17. §-a (szerződésszegés, szabálytalan vételezés jogkövetkezményei) és a Vet. [helyesen: a Vet. végrehajtásáról szóló 180/2002. (VIII. 23.) Korm. rendelet 1/b. számú melléklete] 19. §-a (szabálytalan vételezés) megsemmisítését is kérte.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a támadott jogszabályokat a jogalkotó időközben hatályon kívül helyezte: a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (a továbbiakban: új Vet.) 183. § a) pontja a Vet.-et, 183. § y) pontja pedig a Vr.-t helyezte hatályon kívül 2008. január 1-jei hatállyal; a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (a továbbiakban: új Get.) 158. § a) pontja alapján a Get. 2009. július 1-jétől hatálytalan, a Gr.-t pedig – szintén 2009. július 1-jétől – a földgázpiaci egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódó ár-szabások megállapításáról szóló 28/2009. (VI. 25.) KHEM rendelet 19. § (1) bekezdése helyezte hatályon kívül.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett, illetőleg módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára csak a konkrét normakontroll két esetében (tehát az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján) van lehetőség, mivel ilyenkor a támadott jogszabályi rendelkezés alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés. Jelen ügy nem tartozik ebbe a körbe. Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített gyakorlata továbbá, hogy ha a korábbi szabályozás helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben változatlanul tartalmazza a támadott rendelkezést, az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az új szabályozás tekintetében folytatja le (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.).

2.1. Az indítványnak a Get. 25. § (1)–(2) bekezdésével kapcsolatban a következők állapíthatók meg. Az indítványozó által támadott rendelkezések még a Get. hatályba lépése előtt alkalmazott hálózatfejlesztési hozzájárulással voltak kapcsolatosak. Az indítványban foglaltakkal ellentétben azonban e szabályok nem azt jelentették, hogy csak a beruházás használatbavételétől számított tíz évig (illetve legfeljebb 2010 végéig) szedhető a rendszerbe való bekapcsolásért/csatlakozásért a fogyasztóktól bizonyos mértékű díj. Csupán arról volt szó, hogy ezen időpontot követően a jogalkotó szándéka szerint a korábbi ún. hálózatfejlesztési

hozzájárulás kifizető rendszerét már véglegesen felváltja a Get. által bevezetett, csatlakozási díjra épülő rendszer. A csatlakozási díj a hálózat fejlesztéséhez kapcsolódik, a hálózat fenntartásával, működésével kapcsolatos költségekkel azonban nem hozható összefüggésbe [a részletes szabályokat az együttműködő földgázhálózat fejlesztéséért szedhető csatlakozási díjról szóló 74/2006. (X. 31.) GKM rendelet tartalmazza]. Mivel megállapítható, hogy a Get.-et felváltó új Get. nem tartalmaz az indítványozó által sérelmezett időkorlátozási (illetve ehhez kapcsolódó költség-elszámolási) szabályozást, ezért ebben a tekintetben [a Get. 25. § (1)–(2) bekezdései vonatkozásában] az eljárást az Alkotmánybíróság az ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 31. § a) pontja alapján (az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette és ezzel az indítvány tárgytalanná vált) megszüntette.

2.2. A szerződésszegés (szabálytalan vételezés) miatt pótdíjra vonatkozó szabályokat érintő kifogásokkal kapcsolatban a következők állapíthatók meg.

a) A földgáz-szolgáltatással összefüggésben: A felek szerződésszegésének eseteit a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 19/2009. (I. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: új Gr.) 2. számú melléklete (Egyetemes Szolgáltatási Szabályzat) 13. § (1) bekezdése sorolja fel, a szabálytalan vételezésről pedig a 14. § (1)–(3) bekezdései szólnak részletesebben. A 13. § (2) bekezdése szerint a szerződésszegésre egyebekben az új Get. és a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) általános szabályai, valamint az egyetemes szolgáltató üzletszabályzatában foglalt előírások az irányadók. A szerződésszegések jogkövetkezményei alkalmazásának részletes szabályait pedig a 14. § (4) bekezdése értelmében szintén az egyetemes szolgáltató üzletszabályzata tartalmazza.

b) A villamosenergia-szolgáltatással összefüggésben: A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 273/2007. (X. 19.) Korm. rendelet alapján a szerződésszegés eseteit az egyetemes szolgáltató üzletszabályzata tartalmazza, egyebekben a szerződésszegésre az új Vet. és a Ptk. általános szabályai az irányadók.

Megállapítható, hogy a támadott jogszabályokat felváltó jogszabályok (az új Get., az új Vet. és végrehajtási rendeleteik) az indítványozó által sérelmezett, pótdíjjal kapcsolatos előírásokat már nem tartalmazzák. Az indítványozó az Alkotmánybíróság által kibocsátott hiánypótlási felhívásra nem válaszolt, kérelmét nem terjesztette ki a jelenleg hatályos rendelkezésekre.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az Ügyrend – fentebb már idézett – 31. § a) pontja alapján a Get. 43. § (2)–(3) bekezdései, 44. §-a és a Gr. 8. § (2) bekezdése, va-

lamint a Vet. 88. § b)–g) pontjai, 94. §-a, illetve a Vr. 1/a. számú melléklete 17. §-a és a Vr. 1/b. számú melléklete 19. §-a vonatkozásában indult utólagos normakontroll eljárást megszüntette.

Budapest, 2011. február 8.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

658/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 az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény egésze, 12–13. §-a, 16. § (1) bekezdése, 17. §-a, 20. § (1) bekezdés h) pontja, 22. § második mondata, V., VI., XII. és XIII. fejezete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó kérte az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (a továbbiakban: Ütv.) egésze, illetve egyes rendelkezései alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát. Az egész törvény alkotmányellenességének megállapítására irányuló kérelmet ténylegesen nem indokolta,

pusztán utalt az Ütv.-nek az ügyvédi kamarára vonatkozó valamennyi rendelkezése vélt alkotmányosértő jellegére. Az Ütv. egyes konkrét rendelkezései közül az indítványozó a 12–13. §-a, a 16. § (1) bekezdése, a 17. §-a, a 20. § (1) bekezdés *b)–d)* és *h)* pontja, valamint a 22. § második mondata, továbbá az V., a VI., a XII. és a XIII. fejezetének megsemmisítését kérte.

2. Az Alkotmánybíróság a 952/B/2007. AB határozatban (a továbbiakban: Abh., ABH 2009, 2183.) lényegében azonos érvelésre alapozott indítványra már vizsgálta az Ütv. egészét, és az itt is támadott rendelkezéseket; elutasította az indítványokat, más részében pedig megszüntette az eljárást, illetve visszautasította az indítványt. Az Abh. meghozatalát követően azonban a jogalkotó több alkalommal módosította az Ütv. egyes támadott rendelkezéseit. A jelentős jogszabályi változásokra való tekintettel az Alkotmánybíróság határidő tűzésével felhívta az indítványozót, hogy nyilatkozzon: fenntartja-e indítványát. Az indítványozó a felhívásra nem válaszolt. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló többször módosí-

tott és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § *d)* pontja alapján a beadványt érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Budapest, 2011. február 8.

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

<i>Dr. Balogh Elemér s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Bihari Mihály s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Bragyova András s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Holló András s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Kiss László s. k.,</i> előadó alkotmánybíró	<i>Dr. Kovács Péter s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Lévay Miklós s. k.,</i> alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK VÉGZÉSE

1826/II/2010. AB elnöki végzés

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

v é g z é s t:

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó alkotmányjogi panasznak nevezett beadványában kérte az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény 7. § (6) bekezdése, valamint a kormányzati szervezetátalakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény 164. § (3) bekezdés *b)* pontja megsemmisítését. Indítványában kifejtette, hogy a jogalkalmazók a jogszabályokat önkényesen értelmezik, amivel sérül az emberi méltósághoz való jog, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalma. Az indítványozó főként konkrét ügyével kapcsolatban kifogásolta a hatóságok eljárását. Az Alkotmánybíróság főtítkára tájékoztatta

az indítványozót arról, hogy a hatóságok eljárásának felülvizsgálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Felhívta továbbá az indítványozó figyelmét arra, hogy a támadott rendelkezések hatályon kívül helyezésre kerültek, kérelme pedig nem felel meg az alkotmányjogi panasz feltételeinek.

Az indítványozó ezt követően utólagos normakontroll keretében kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1988. évi 3. törvényerejű rendelet 4. § (2) bekezdése megsemmisítését. Indítványában felsorolta az Alkotmány azon rendelkezéseit, amellyel álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezések ellentétesek, illetve nincsenek összhangban [2. § (1) bekezdés, 7. § (1) bekezdés, 54. §, 55. § (1) bekezdés, 70/A. § (1) bekezdés]. Az indítványozó emellett kérelmét továbbra is a hatóságok által okozott vélelmezett jogsértések alkotmányellenességére alapozta.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a szerint az Alkotmány-

bíróság a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök alkotmányellenességét vizsgálja. Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3; a továbbiakban: Ügyrend) 21. § (2) bekezdése értelmében a kérelem akkor tekinthető határozottnak, ha az indítvány tartalmazza: a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabályok sértenek. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem elegendő az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban részletesen meg kell indokolni, hogy a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit. (654/H/1999. AB végzés, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.)

Az indítványozó nem tett eleget a fenti indoklási kötelezettségének, azaz nem fejtette ki, és nem támasztotta alá, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezés miért és mennyiben sérti az Alkotmány általa hivatkozott szakaszait. Alkotmányjogi sérelmét továbbá a hatóságok állítólagos törvénysértő eljárásaira alapozta. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogalkalmazási gyakorlat alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 277.; 1267/D/1997. AB végzés, ABH 1998, 1131, 1132.]

A fentiekre tekintettel az 1988. évi 3. törvényerejű rendelet 4. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2011. február 14.

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

KÖZLÖNY

§



A szerkesztésért felel: dr. Bitskey Botond főtítkár.
Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., www.mhk.hu.
Felelős kiadó: Bártfai-Mager Andrea ügyvezető igazgató.

HU ISSN 1215-9530
