



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

Szám	Tárgy	Oldal
10/2011. (III. 9.) AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása a tekintetben, hogy az Országgyűlés – az Alkotmány 63. § (1) bekezdését sértő módon – nem alkotta meg azokat a különös törvényi rendelkezéseket, amelyek alapján az ügyész törvényességi felügyeletet gyakorolhat az egyesületek felett.	165
11/2011. (III. 9.) AB határozat	A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a vezető állású közalkalmazottak pótszabadságára vonatkozó egyes rendelkezései alkotmányellenességéről	177
12/2011. (III. 23.) AB határozat	A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94. § (2) bekezdés <i>b</i>) pontjának alkalmazásáról szóló 177/2009. (XII. 28.) FVM rendelet 1. § <i>d</i>) pontja alkotmányellenességéről (ingatlanügyi bírság kiszabása)	187
13/2011. (III. 23.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 208/2008. (VI. 25.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról	195
14/2011. (III. 23.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 114/2009. (IV. 11.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	196
15/2011. (III. 23.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 333/2009. (VII. 22.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	197
16/2011. (III. 23.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 663/2010. (XI. 17.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	200
17/2011. (III. 23.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 664/2010. (XI. 17.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	203
18/2011. (III. 23.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 665/2010. (XI. 17.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	206
19/2011. (III. 23.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 666/2010. (XI. 17.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	208
25/2011. (III. 30.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 658/2010. (XI. 4.) OVB határozatának helybenhagyásáról	209
20/2011. (III. 30.) AB határozat	Budakalász Nagyközség Önkormányzata Budakalász egyes ingatlanaira vonatkozó önkormányzati elővásárlási jog elrendeléséről szóló 21/2004. (IX. 28.) KPVT számú rendelete alkotmányellenességéről	210

21/2011. (III. 30.) AB határozat	Csömör Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének Csömör Nagyközség Helyi Építési Szabályzatáról szóló 12/2002. (IX. 19.) számú önkormányzati rendelete 53. § B) pont 1) alpontja alkotmányellenességéről.....	212
22/2011. (III. 30.) AB határozat	Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a fizetőparkolók működésének és igénybevételének rendjéről szóló 28/1996. (VI. 27.) rendelete 2010. július 1. napjáig hatályos 12. § (2) bekezdésének második mondata alkotmányellenességéről.....	216
23/2011. (III. 30.) AB határozat	Adács Község Önkormányzatának az állattartásról szóló 4/2005. (IX. 28.) rendelete 10. § (3) bekezdésének az „azzal, hogy ők legfeljebb 8 darab nagyállatot tarthatnak” szövegrésze, valamint az 1. számú mellékletnek a „csak 2007. 01. 01-jén meglévő állattartás esetén legfeljebb 8 darab” szövegrésze alkotmányellenességéről.....	219
24/2011. (III. 30.) AB határozat	Dunapataj Nagyközség Képviselő-testületének a köztisztaságról, a közterületek használatának rendjéről és a települési szilárd valamint folyékony hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásokról szóló 11/2004. (IV. 29.) Ök. sz. rendelete 2. számú mellékletének a Közterületi árusítás napi díja cím 4.) pontja alkotmányellenességéről.....	221
26/2011. (III. 30.) AB határozat	Telki Község Önkormányzat Képviselő-testületének a közterületek rendjéről és használatáról szóló 12/2008. (VI. 18.) Ö. rendelete 1. számú mellékletének a 7) pontja alkotmányellenességéről	223
27/2011. (III. 30.) AB határozat	Döbrököz Község Önkormányzat Képviselő-testületének a közterület rendeltetéstől eltérő célú használatának általános szabályairól szóló 6/2010. (VI. 11.) számú rendelete 1. számú mellékletének a 4) pontja alkotmányellenességéről.....	225
28/2011. (III. 31.) AB határozat	Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a levegő minőségének védelmével kapcsolatos helyi szabályokról szóló 22/2003. (04. 23.) rendelete 6. § (2)–(3) bekezdése, valamint 7–10. §-a alkotmányellenességéről.....	227
68/E/2004. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a tekintetben, hogy a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény családegyesítésre vonatkozó szabályai alkalmazása során az élettárs nem minősül családtagnak.....	237
283/B/2004. AB határozat	A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 167. § (1) bekezdés első mondata és a 252. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	242
652/B/2004. AB határozat	A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 137. § (6) bekezdés második mondata és (7) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	245
879/E/2004. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 119. § (1) bekezdését, valamint a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet 10. § (1) bekezdését érintően	247
576/B/2006. AB határozat	A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 41. § (2)–(3)–(4) bekezdései alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	258
1367/B/2007. AB határozat	A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdésének utolsó mondata, valamint a törvény mellékletének Sármellék települést a hévízi kistérségbe soroló rendelkezése alkotmányellenességének vizsgálatáról	263

132/B/2008. AB határozat	A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény 40. § (1) bekezdése, valamint Esztergom Város Önkormányzatának a temetőkről és a temetkezésről szóló 38/2003. (VIII. 12.) ö. rendelet 6/A. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról	266
873/B/2008. AB határozat	Aaz elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény 17. § (3) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	269
1208/B/2009. AB határozat	A bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 2. § (2) bekezdésének „a pertárgy értékével vagy” szövegrésze alkotmányellenességének vizsgálatáról	277
1336/B/2010. AB határozat	A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 44. § (1)–(2) bekezdései alkotmányellenességének vizsgálatáról	279
1411/B/2010. AB határozat	A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 67. § (4) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	281
1629/B/2010. AB határozat	A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 273. § (5) bekezdésének „[a] felülvizsgálati kérelmet nem lehet megváltoztatni” szövegrésze alkotmányellenességének vizsgálatáról	282
551/B/2003. AB határozat	Pécs Megyei Jogú Város Közgyűlésének a települési szilárd hulladék kezelésével kapcsolatos közszolgáltatásról és annak kötelező igénybeviteléről szóló 44/2002. (06. 29.) számú rendelete 5. § (4) és (5) bekezdései, valamint a 13. § (3) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról ...	285
1135/B/2007. AB határozat	Budavári Önkormányzat Képviselő-testületének az építményadóról szóló 22/1998. (XII. 22.) Kt. rendelete 4. § (1) bekezdés <i>b)</i> pontja, (2) bekezdése, valamint 6. § (2) bekezdés <i>a)</i> pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról	288
908/B/2008. AB határozat	A villamosmű biztonsági övezetéről szóló 122/2004. (X. 15.) GKM rendelet 16. § (11) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	291
1358/H/2008. AB határozat	Tatabánya Megyei Jogú Város Közgyűlésének a közterületek használatáról szóló 3/2007. (II. 01.) sz. rendeletének 7. § <i>a)</i> pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról	295
1359/H/2008. AB határozat	Dorog Város Önkormányzatának a közterületek használatáról szóló 5/2001. (II. 23.) sz. rendeletének 14. § (1) bekezdés <i>a)</i> pontja, (2) és (3) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	297
1110/B/2010. AB határozat	Lengyeltóti Városi Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi környezet védelméről, a közterületek és ingatlanok rendjéről, a település tisztaságáról szóló 1/2000. (I. 20.) sz. rendelete 1. számú melléklet <i>f)</i> pontjában a mozgóbolti árusításra megállapított díjtétele alkotmányellenességének vizsgálatáról	300
958/B/2005. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	303
98/B/2007. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	304
1187/B/2007. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	304
1229/B/2008. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	305
1628/B/2010. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról és az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	306
1042/B/2001. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről és az indítvány visszautasításáról	308
585/B/2005. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	309
640/H/2005. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	311

1029/B/2005. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	312
94/B/2006. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	313
145/H/2008. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	314
221/B/2008. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	314
1066/B/2008. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról.....	315
97/E/2009. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	316
200/B/2009. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	317
1218/B/2009. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	318
439/B/2010. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	318
1465/I/2010. AB elnöki végzés	Nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról	320

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

10/2011. (III. 9.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Országgyűlés az Alkotmány 63. § (1) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy nem alkotta meg azokat a különös törvényi rendelkezéseket, amelyek alapján az ügyész – az Alkotmánynak megfelelően – törvényességi felügyeletet gyakorolhat az egyesületek felett.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2011. december 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság egyebekben a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény 13. § (2) bekezdés *c)*, *e)* és *f)* pontjai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény 14. § (1) bekezdése és 16. § (2) bekezdés *c)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság Kf.VI.38.210/2001/19. számú ítéletével kapcsolatban benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

6. Az Alkotmánybíróság az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény 2. § (3) bekezdésének alkalmazásával kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

7. Az Alkotmánybíróság visszautasítja azt az indítványt, amely azt kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy az Országgyűlést meghatározott tartalmú törvényi módosításra kötelezze.

8. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény 3. § (2) bekezdés *g)* pontja alkotmányellenességének megállapítására irányuló 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 Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett az ügyészség társadalmi szervezetek működése feletti törvényességi felügyelete gyakorlásával kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, továbbá a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény (a továbbiakban: Ütv.), valamint az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény (a továbbiakban: Egytv.) egyes rendelkezéseinek megsemmisítésére. Egyik indítvány sem általában a törvényességi felügyelet intézményét támadja, hanem a társadalmi szervezetek feletti ügyészi törvényességi felügyelet *tényleges tartalmára* és az *időbeli garanciáira* vonatkozó szabályokat kifogásolja.

Az Alkotmánybíróság ezeket a beadványokat 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) bekezdésének megfelelően egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

1.1. Az első indítványt az indítványozó kifogásolja, hogy az Egytv. a törvényességi felügyelet tekintetében csupán a feladatot gyakorló szervet, az ügyészséget jelöli ki, de sem az ügyészség jogkörének terjedelmét, sem azokat a garanciális szabályokat nem határozza meg, amelyeket az Alkotmányban biztosított egyesülési jog érvényesülése megkíván.

Az Egytv. 14. § (1) bekezdése csupán egy utaló szabályt tartalmaz: az ügyészség a „rá irányadó szabályok” szerint gyakorol törvényességi felügyeletet. Az ügyészségre az Alkotmányon túl elsődlegesen irányadó szabály az Ütv., amelynek az ügyészi törvényességi felügyeletről szóló V. fejezetében foglalt szabályozást a törvényalkotó a törvény megalkotásakor nyilvánvalóan egészen más körre vonatkozóan alakította ki, így azok a társadalmi szervezetek esetében – éppen az egyesülési jog speciális minőségére tekintettel – nem alkalmazhatók aggálytalanul. Az Egytv. megalkotása óta eltelt idő alatt sem került sor a társadalmi szervezetek törvényességi felügyeletének speciális, az Alkotmányban rögzített egyesülési jogra tekintettel levő garanciális szabályozására, az ügyészség ezért „önkéntesen” a más szervekkel szemben alkalmazható eszközöket veszi igénybe.

Az indítványozó szerint az Egytv. 14. § (1) bekezdése és az Egytv. 16. § (2) bekezdésének *c)* pontja együttes értelmezése alapján sem állapítható meg, hogy mikor ítélteti úgy az ügyész, illetve a bíróság, hogy „a társadalmi szervezet működésének törvényessége másképpen nem biztosít

ható”. Kétséges, hogy az ügyész milyen időtartamon belül kezdeményezheti, illetve a bíróság milyen időtartamra rendelheti el a társadalmi szervezet tevékenységének felfüggesztését, és felügyelőbiztos kirendelését.

Mindezek alapján az indítványozó szerint az Országgyűlés az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe és 63. § (1) bekezdését sértő helyzetet idézett elő azáltal, hogy nem szabályozta azon jogszabályi feltételeket, melyek betartásával az ügyészség a társadalmi szervezetek működése felett törvényességi felügyeletet gyakorol.

1.2. Az indítvány a mulasztás megállapítása mellett az Ütv. 13–16. §-ai megsemmisítését is kezdeményezte. Az indítványozó elsőként előadott alkotmányossági érvelése szerint az Egytv. 14. § (1) bekezdése, az Ütv. 3. § (2) bekezdésének *f*) pontja, valamint az Ütv. V. fejezetének címe azt a látszatot kelti, mintha az Ütv. 13–16. §-ai vagy annak bizonyos szabályai a társadalmi szervezetekre is alkalmazhatók volnának. Az indítványozó szerint az Egytv. 14. § (1) bekezdése és az Ütv. 3. § (2) bekezdésének *f*) pontja önmagában nem alkotmányos sértő, de egymással és az Ütv. V. fejezetével való összefüggésben azzá válik. Az alkotmányellenességet azonban orvosolhatja az Ütv. 13–16. §-ainak megsemmisítése.

Az indítvány egy alternatív indokolást is tartalmaz arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság az íménti érvelést nem fogadná el. Az indítványozó abból indul ki, hogy az Alkotmánybíróság szerint az Ütv. 13–16. §-aiban felsorolt eszközök a társadalmi szervezetek törvényességi felügyelete során is alkalmazhatók, hiszen az Ütv.-t módosító 1997. évi LXX. törvény kifejezetten nem zárta ki ennek lehetőségét.

Ha az Alkotmánybíróság ezt fogadja el, akkor az Ütv. 13–16. §-ai azért ellentétesek a jogállamiság elvéből következő jogbiztonsággal, mert az alkotmányos egyesülési jog jogosultjai nem tudhatják, hogy a tevékenységük feletti állami ellenőrzés meddig terjedhet, illetve annak milyen eszközei vannak. Emellett, az egyesülési szabadság alkotmányellenes korlátozását eredményezheti az eljárás során az, hogy az ügyészség alkotmányellenes analógiát alkalmaz.

Az indítvány továbbá kifogásolja, hogy az Alkotmány 63. § (3) bekezdése az egyesülési jog szabályozása tekintetében kétharmados többséggel elfogadott törvényt kíván meg, az Ütv. azonban egyszerű többséggel elfogadott és módosított törvény.

Végül az indítványozó az Egytv. 14. § (1) bekezdése és 16. § (2) bekezdés *c*) pontjának megsemmisítését kéri, mert azok alapján a társadalmi szervezet tevékenysége felfüggesztésének, ellenőrzésére felügyelőbiztos kirendelésének kezdeményezése és az arról való döntés az ügyész, illetve a bíróság tetszőleges belátásán múlik. A beadvány szerint a jelenlegi feltételeket, korlátokat és garanciákat nem tartalmazó általános felhatalmazás az Alkotmány 63. § (1) bekezdésébe ütközik, továbbá egyértelműség hiányában ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében le-

fektetett jogállamiság elvével, mivel annak egyik lényeges elemét, a jogbiztonságot sérti.

2.1. Egy másik indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz. Ebben azt kifogásolta, hogy az Egytv. 14. §-a nem állapít meg határidőt az ügyészi keresetindításra abban az esetben, ha az ügyész a párt működését törvénysértőnek tartja.

Az indítványra az adott okot, hogy a Keresztény Demokrata Néppárt (a továbbiakban: KDNP) Országos Választmánya 1998. szeptember 26-i ülésének határozatait – köztük a párt által elfogadott új alapszabályt – a Legfőbb Ügyészség 2001. július 5-én bíróság előtt támadta meg. Az elsőfokon eljáró Fővárosi Bíróság 2001. szeptember 27-én kelt 5.P.20.614/2001/44. számú ítélete megállapította, hogy a KDNP Országos Választmányának 1998. szeptember 26-i ülésének szabályszerűsége szempontjából nincs jelentősége annak a körülménynek, hogy a választmányi ülésre tíz tagot nem hívtak meg. A jegyzőkönyvben rögzített taglétszámmal figyelemmel ugyanis nincs súlya a tíz tag szabályszerű meghívása elmulasztásának. Ugyanakkor a Fővárosi Bíróság megállapította, hogy a megismételt választmányi ülésen az eredeti napirendhez képest újabb napirendi pontok megtárgyalására jogszerűen nem volt lehetőség, ezért a bíróság az eredeti napirendet meghaladóan az Országos Választmány által hozott 203-214/1998. számú határozatokat megsemmisítette. A Legfelsőbb Bíróság mint másodfokú bíróság a Kf.VI.38.210/2001/19. számú ítéletében azonban úgy ítélte meg, hogy az 1998. szeptember 12-ére kitűzött, de a határozatképtelenség miatt szeptember 26-án megtartott választmányi ülés összehívása nem volt szabályszerű. Ezért a bíróság a választmányi ülésen hozott valamennyi határozatot megsemmisítette.

Ezt követően az indítványozó alkotmányjogi panasszal élt az Alkotmánybíróságnál. Ebben annak megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy alkotmányellenes helyzet állt elő, mert az Országgyűlés az Egytv.-ben nem szabályozta az ügyészi keresetindítás határidejét. Ez egyrészt jogbizonytalanságot eredményez a pártok életében, mert az ügyész mindenféle időbeli korlátozás nélkül megtámadhatja a párt (és bármely társadalmi szervezet) korábbi határozatát. E bizonytalanság továbbá az egyesülési jog sérelmével jár, és akadályozza a pártokat az Alkotmány 3. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott szerepük betöltésében, illetve jogaik gyakorlásában. Másrészt e szabályozási hiány szembemegy a jogi eljárások ésszerű időn belül történő befejezésének elvével.

2.2. Az indítványozó beadványát később kiegészítette, és az alkotmányjogi panasz mellett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt is benyújtott az Alkotmánybírósághoz. Ebben kifejtette: nemcsak a pártok, hanem a társadalmi szervezetek életében is jogbizonytalanságot eredményez az ügyész időbeli korlátozás nélküli joga, amely alapján megtámadhatja a párt vagy társadalmi szervezet határozatát.

3. A harmadik indítvány elsődlegesen az Egytv. 16. § (2) bekezdés *c)* pontjának megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az indítványozó szerint az Egytv. 16. § (2) bekezdés *c)* pontja ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, mert a „jogalkalmazás során fel nem ismerhető normatartalmat hordoz, és ezzel hatásában nem kiszámítható, a címzettek számára nem előre látható normatartalommal bír, az adott rendelkezés a normavilágosság sérelme alapján alkotmányellenesnek minősül” [47/2008. (IV. 17.) AB határozat].

Az indítványozó példaként utal az Egytv. 16. § (2) bekezdés *d)* pontjára, amely pontosan megszabja, hogy az Egytv. 2. § (2) bekezdés sérelme váltja ki a jogkövetkezményt. Ezzel ellentétben a *c)* pont nem jelöli meg, hogy mely rendelkezés megsértése válthatja ki az abban foglalt intézkedéseket. Emiatt nem világos, hogy a „tevékenység felfüggesztése” miféle aktus, pontosan mit „ellenőriz” a felügyelőbiztos, ki jelölhető ki felügyelőbiztossá, és mik a felügyelőbiztos jogai és kötelességei. Az Egytv. 16. § (2) bekezdés *c)* pontjának értelmezhetetlensége miatt sérül az Alkotmány 63. §-ban biztosított egyesüléshez való jog.

Az indítványozó a jogszabályi rendelkezések megsemmisítése mellett alkotmányos követelmény megállapítását kezdeményezte. Azt kérte, az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy az Egytv. 2. § (3) bekezdésének első fordulataiban foglalt „amelyet törvény nem tilt” kitétel értelmezése akkor felel meg az Alkotmánynak, ha az egyesülési jog korlátját csak az Egytv. 2. § (2) és (3) bekezdésében taxatív felsorolt tilalmak jelentik.

Kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság kötelezze a törvényhozót, hogy az „egyesülési jog alapján fegyveres szervezet nem hozható létre” szövegrész az Egytv. 2. § (2) bekezdésébe kerüljön át. Végül kezdeményezte az indítványozó, hogy az Alkotmánybíróság kötelezze a törvényhozót az Egytv. 16. § (2) bekezdés *c)* pontja módosítására. Az indítványozó szerint az Egytv. e pontjának a következőképpen kellene rendelkeznie: Ha a társadalmi szervezet 2. § (3) bekezdés szerinti működés törvényessége másképpen nem biztosítható, akkor a bíróság a törvényi tilalomba ütköző tevékenységet felfüggesztheti és ennek ellenőrzésére felügyelőbiztost rendelhet ki.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„3. § (1) A Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek.

(2) A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában.”

„8. § (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja

meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

„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, valamint az alkotmányos rendet, az ország biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető minden cselekmény következetes üldözéséről.”

„(3) Az ügyészség közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki megtartsa a törvényeket. Törvénysértés esetén – törvényben meghatározott esetekben és módon – fellép a törvényesség védelmében.”

„63. § (1) A Magyar Köztársaságban az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van a törvény által nem tiltott célra szervezeteket létrehozni, illetőleg azokhoz csatlakozni. [...]

(3) Az egyesülési jogról szóló, valamint a pártok gazdálkodásáról és működéséről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

2. Az indítványok által kifogásolt jogszabályi rendelkezéseknek a határozat elbírálásakor hatályos szövege:

Egytv.

„2. § (2) Az egyesülési jog gyakorlása nem sértheti az Alkotmány 2. §-ának (3) bekezdését, nem valószínűsíthet meg bűncselekményt és bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.

(3) Társadalmi szervezet minden olyan tevékenység végzése céljából alapítható, amely összhangban áll az Alkotmánnyal és amelyet törvény nem tilt. Társadalmi szervezet elsődlegesen gazdasági-vállalkozási tevékenység végzése céljából nem alapítható. Az egyesülési jog alapján fegyveres szervezet nem hozható létre.”

„14. § (1) A párt kivételével a társadalmi szervezet működése felett az ügyészség a reá irányadó szabályok szerint törvényességi felügyeletet gyakorol. Ha a működés törvényessége másképpen nem biztosítható, az ügyész a bírósághoz fordulhat.

(2) A párt törvénysértése esetén az ügyész keresetet indít a párt ellen.”

16. § „(2) A bíróság az ügyész keresete alapján

a) megsemmisítheti a társadalmi szervezet törvénysértő határozatát, és szükség szerint új határozat hozatalát rendelheti el;

b) a működés törvényességének helyreállítása céljából összehívhatja a társadalmi szervezet legfelsőbb szervét;

c) ha a társadalmi szervezet működésének törvényessége másképpen nem biztosítható, tevékenységét felfüggesztheti, ellenőrzésére felügyelőbiztost rendelhet ki;

d) felosztatja a társadalmi szervezetet, ha annak működése a 2. § (2) bekezdésébe ütközik;

e) megállapítja a társadalmi szervezet megszűnését, ha legalább egy éve nem működik vagy tagjainak száma tartósan az e törvény által megkívánt létszám alatt van.”

Ütv.

„3. § (1) Az ügyészség közreműködik az alkotmányosság védelmében és a jogszabályok érvényre juttatásában. E hatáskörében [...]

(2) Az (1) bekezdésben megjelölt feladatok érdekében az ügyészség [...]

g) elősegíti, hogy a jogszabályok rendelkezéseit megtartsák, e körben ellátja a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben (a továbbiakban: Rtv.) meghatározott belső bűnmegelőzési és büntetőfeladatokat ellátó szerv megbízhatósági vizsgálatra vonatkozó tevékenységének felügyeletét (ügyészi törvényességi felügyelet);”

„13. § (1) Az ügyészi törvényességi felügyelet a Kormányánál alacsonyabb szintű közigazgatási szervek által kibocsátott jogszabályokra, illetőleg a közjogi szervezetszabályozó eszközökre, valamint e szervek egyéb, általános érvényű rendelkezéseire és e szervek jogalkalmazás körébe tartozó egyedi döntéseire terjed ki. Kiterjed ezen túlmenően a bíróságon kívüli, jogvitát intéző vagy hatósági jogkört gyakorló szervek és személyek ez irányú eljárásaira és egyedi döntéseire, valamint a gazdálkodó és egyéb szervezeteknek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteknek a munkaviszonnyal és a szövetkezeti tagsági viszonnal összefüggő egyedi döntéseire, továbbá a jogszabályok felhatalmazása alapján kiadott általános érvényű intézkedéseire. Törvény az ügyészi törvényességi felügyelet hatályát más – e bekezdésben nem említett – szervekre is kiterjesztheti.

(2) Az ügyész a törvényesség biztosítása érdekében az ügyészi törvényességi felügyelet során

a) óvást emelhet az Alkotmánnyal vagy magasabb szintű jogszabállyal ellentétes jogszabály, illetőleg közjogi szervezetszabályozó eszköz ellen;

b) elbírálja azokat a törvényességi kérelmeket, közérdekű bejelentéseket és törvénysértésre utaló jelzéseket, amelyeket az államigazgatás és más, bíróságon kívüli jogalkalmazó szervek határozatai, illetőleg törvénysértő mulasztásai ellen az ügyészséghez benyújtanak;

c) a hatáskörébe tartozó területi és helyi szerveknél általános érvényű rendelkezés (szabályzat, alapszabály stb.) kiadását, módosítását vagy egyes rendelkezéseinek hatályon kívül helyezését kezdeményezheti;

d) ellenőrizheti a körözési nyilvántartásra vonatkozó jogszabályok megtartását;

e) megtekintheti az ügyészi törvényességi felügyelet körébe tartozó szervek általános érvényű rendelkezéseit és egyedi döntéseit, a törvényesség érdekében szükség esetén vizsgálatot tarthat, illetőleg az ellenőrzési vagy felügyeleti joggal felruházott szervet vizsgálat tartására kérheti fel; ezzel összefüggésben a szervek területére, helyiségeibe beléphet;

f) a szervek vezetőitől iratok és adatok rendelkezésre bocsátását, illetőleg megküldését, továbbá felvilágosítás adását kérheti.

(3) Az illetékes szerv vezetője a (2) bekezdés e) és f) pontjában megjelölt ügyészi felkérésnek köteles eleget tenni.”

III.

Az indítványok részben megalapozottak.

Az Alkotmánybíróság elsőként formai szempontból vizsgálta az ügyész törvényességi felügyeletre vonatkozó Ütv.-beli szabályok alkotmányosságát.

Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 63. § (3) bekezdésében megfogalmazott követelménynek megfelelően az Országgyűlésnek az Ütv. 13–16. §-ait kétharmados szótöbbséggel kellett volna megszavazni, illetve módosítani. Tekintettel arra, hogy az Országgyűlés e szabályokat egyszerű többséget igénylő törvényi rendelkezésként fogadta el, az indítványozó a rendelkezések megsemmisítését kezdeményezte.

A törvényességi felügyeleti szabályok beiktatásakor az ügyészek hatáskörére vonatkozó szabályok elfogadása az Alkotmány alapján önmagában nem igényelt minősített többséget. [A 2010. évi CXIII. törvény 9. § (2) bekezdése az Alkotmány 53. § (4) bekezdését 2010. december 24-ei hatállyal úgy módosította, hogy az ügyészségről, valamint az ügyészek szolgálati viszonyáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ez a kétharmados előírás azonban visszamenőleg nem, csak az alkotmánymódosítás hatályba lépését követően elfogadott ügyészségről szóló törvényi rendelkezésekre irányadó.] Az Alkotmány 63. § (3) bekezdése viszont arra kötelezi az Országgyűlést, hogy az egyesülési jogról szóló törvényt kétharmados szavazataránnyal fogadja el. Ez a törvény jelenleg az Egytv. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján azonban az Alkotmány 63. § (3) bekezdéséből nem következik, hogy az egyesülési jogról szóló törvény kétharmadosága az egyesülési jogra vonatkozó összes törvényi szintet megkövetelő szabályra kiterjed [először lásd 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 61.]. A kétharmados törvény koncepciójának csak a lényegi elemeire vonatkozik a kétharmados előírás. [31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 258, 260–264.; 95/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1327, 1337.] Azok a szabályozási kérdések, amelyek nem tartoznak az Egytv. lényeges koncepciójába, egyszerű szótöbbséggel elfogadott törvényben rendezhetők. Az Alkotmánybíróság ezért a sportegyesületeket vizsgáló 95/B/2001. AB határozatban nem tartotta alkotmány-sértőnek, hogy a sportról szóló 2000. évi CXLV. törvényt egyszerű szótöbbséggel fogadta el az Országgyűlés (ABH 2003, 1327.).

Az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben azt kellett megvizsgálnia, hogy az Ütv.-nek az ügyészi törvényességi felügyeletre vonatkozó szabályai az egyesülési jog törvényi garanciáit tartalmazó Egytv. szabályozási koncepciójának lényeges elemeit érintik-e. Az Egytv. egyik lényegi rendelkezése a 14. § (1) bekezdése, amely megteremti a társadalmi szervezetek feletti ügyészi törvényességi felügyelet jogalapját. Ezt a rendelkezést az Országgyűlés a képviselők több, mint kétharmadának szavazatával fogadta el. A rendelkezés szerint a törvényességi felügyeletet az ügyészség a „reá irányadó szabályok” szerint látja el. Je-

lenleg ez az egyszerű szótöbbséggel elfogadott Ütv. V. fejezetét jelenti. Ez a fejezet azonban elsődlegesen nem az egyesületek feletti törvényességi felügyeleti hatáskört szabályozza, hanem a Kormánytól alacsonyabb szintű közigazgatási szervek törvényes működését biztosító ügyészi eszközöket sorolja fel. S önmagában ezek a rendelkezések – elfogadásuk idején – az Alkotmány alapján nem igényeltek minősített többséget.

Az Ütv. V. fejezetének egyes szabályai azonban az ügyészeknek az egyesületek feletti törvényességi felügyeletére is irányadóak. Ezek kapcsán felvethető az a kérdés, hogy e rendelkezések az Alkotmány 63. § (3) bekezdése alapján kétharmados többséget igényelnek-e.

Az Alkotmánybíróság több esetben hangsúlyozta, hogy az egyesülési jogról szóló törvénynek az Alkotmány 63. § (3) bekezdésében megkövetelt kétharmadosága nem jelenti azt, hogy az egyesülési jogra vonatkozó összes, törvényi szintet megkövetelő szabály minősített többséget kíván. Az egyesülési jogot érintő szabályozásból az egyszerű szótöbbséggel elfogadott törvények nincsenek kizárva. [95/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1327, 1334.]

A társadalmi szervezetek feletti ügyészi kontroll eszközei kétségtelenül érintik az egyesülési jogot. A korlátozás jogalapját azonban a minősített többséggel megszavazott Egytv. 14. § (1) bekezdése adja. Az Ütv. V. fejezetének vonatkozó rendelkezései az Egytv. 14. § (1) bekezdését részletezik, ezért az Alkotmány 63. § (3) bekezdése alapján nem igényelnek kétharmados szavazattöbbséget. Az Országgyűlés tehát nem sértette meg az Alkotmány 63. § (3) bekezdését, amikor az Ütv. V. fejezetét a jelenlévő képviselők többségének szavazatához kötött törvényként fogadta el. Az Alkotmánybíróság ezért elutasította azt az indítványt, amely az Ütv. 13–16. §-ai megsemmisítését amiatt kérte, mert azokat az Országgyűlés egyszerű többséget igénylő törvényként fogadta el.

IV.

1. Az Alkotmány 63. § (1) bekezdése mindenki számára biztosítja, hogy a törvény által nem tiltott célra szervezetet hozzon létre, illetve ahhoz csatlakozzon. Ez a jog elsősorban az egyesülés célja megválasztásának a szabadságát jelenti és e célra rendelt szervezet alapításának szabadságát, továbbá az ehhez való csatlakozás és a kilépés önkéntességét. A szabadon létesített egyesület és ennek önkéntessége garantálja a meggyőződés, szólás, lelkiismeret és véleménynyilvánítási szabadságot is. Ezt állapította meg az első AB határozat, amely az egyesülési szabadságnak az alapjogok közötti helyét jelölte ki, és amely megnyitotta az ún. kamarai határozatok sorát. [22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127, 128–129.; megerősítve az ún. kamarai határozatokban: 41/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 210.; 38/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 249.; 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263.; 21/1998. (V. 27.) AB határozat, ABH 1998, 165.; 41/2002. (X. 11.) AB határozat, ABH 2002, 295.; 939/B/1997. AB határozat, ABH 2008,

1587.] Az egyesülési szabadság egy másik aspektusát, az egyesülethez való csatlakozás és az egyesületi tagfelvétel szabadságát, illetve annak korlátozhatóságát érintette a 21/1996. (V. 17.) AB határozat. Több határozat foglalkozott az egyesületek nyilvántartásba vételének alkotmányosságával is [1487/D/1995. AB határozat, ABH 1999, 543.; 6/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 93.].

Az egyesületek önkormányzatiságát és autonóm működését azonban eddig kevés határozat érintette. Kulcsfontosságú a 27/1993. (IV. 29.) AB határozat, amely alkotmányosértőnek minősítette, hogy MT rendelet a művelődési és közoktatási miniszter számára a művészeti alkotóközösségek tevékenységére kiterjedő általános felügyeleti jogot biztosított. Azt ugyanis az egyesülési jogot olyan súlyosan sértő beavatkozásnak tekintette, amelyre alkotmányosan csak törvényben részletesen meghatározott feltételek mellett a független bíróságnak lehet hatásköre. A döntés fontos értéknek tekinti, hogy „a bíróság nem csupán védelmet nyújt e közösségi szabadságjog gyakorlásához, hanem egyéb tárgyú szakszerű és elfogulatlan döntéseivel is közreműködik az egyesülési jog alkotmányos és törvényes érvényesítésében”. (ABH 1993, 444, 448–450.) A közigazgatási szerv egyesületek feletti általános felügyeleti joga e döntés szerint nem egyeztethető össze az Alkotmány 63. § (1) bekezdésével.

2. Az egyesületek (más néven társadalmi szervezetek) az Alkotmány 63. § (1) bekezdésében biztosított egyesülési jog alapján alakulnak meg. *Önkéntes* alapon létrejött, önkormányzattal rendelkező és autonóm módon működő szervezetek (Ptk. 61. §). Ez azt jelenti, hogy az egyesületek az egyesüléshez való szabadságjog alapján, az alapító tagok és a résztvevők saját akarat-elhatározásának megfelelően szerveződnek. Az *önkormányzás* a közösség belső ügyeinek vitelére vonatkozik. Az egyesület ugyanis saját ügyeiben önállóan dönt, és biztosítja, hogy a tagok a döntések előkészítésében és azok meghozatalában közreműködheszenek. Az önkormányzatiság magában foglalja az önszabályozás jogát is. Az arra vonatkozó jogot, hogy az egyesület maga alkossa meg a saját szervezetére, működésére és tevékenységére vonatkozó szabályokat, s gondoskodjon azok végrehajtásáról.

Az önkormányzás viszont *autonómiát* feltételez. Az alkotmányos demokráciákban az egyesületek a civil társadalom autonóm szerveződésai. Az Alkotmány 63. § (1) bekezdése e szerveződések alakításának és működésének szabadságát erős alapjogi védelemben részesíti. Az Alkotmánybíróság esetjoga pedig elismeri az egyesületek cselekvési autonómiáját, amely alapján az egyesületek az általuk meghatározott közérdekű rendeltetésüknek megfelelően állapítják meg alapszabályukat és hoznak egyedi döntéseket. Az egyesületi autonómia tehát a szervezet céljához, rendeltetéséhez kötött. [24/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 107, 111–112.] Ezt a szervezeti autonómiát más jogalanyoktól, de elsősorban az államtól való függetlenség garantálja. Az államnak ezért az egyesülés joga alapján létrehozott szervezetek önállóságát tiszteletben

kell tartania. Az Alkotmány 8. § (1) bekezdésének megfelelően ugyanis az állam elsőrendű kötelessége, hogy tiszteltben tartsa az alapvető szabadságjogok érvényesülését. Emellett az állam köteles védeni e szabadságokat, vagyis olyan jogi környezetet teremteni, amelyben mindenki számára biztosított, hogy alapvető jogaival élhet. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből következően az egyesüléshez való jogra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, de lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja. Az alkotmánybírói gyakorlat szerint az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján „[a]z állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]

Az egyesületek tevékenysége feletti, a szervezeti autonómiát korlátozó állami kontroll tehát kizárólag akkor tekinthető alkotmányosnak, ha az elkerülhetetlenül szükséges valamely kiemelkedően fontos alkotmányos cél elérése érdekében, és a kontroll mértéke e cél elérésével arányos mértékű.

3.1. Az indítvány szerint az Országgyűlés az Alkotmány 2. § (1) bekezdését és a 63. § (1) bekezdését sértő helyzetet idézett elő azáltal, hogy nem szabályozta azon jogszabályi feltételeket, melyek betartásával az ügyészség a társadalmi szervezetek működése felett törvényességi felügyeletet gyakorol.

Az Alkotmánybírósnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló hatáskörét az Alkotmánybírósról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-a szabályozza. Az Abtv. ezen rendelkezését, valamint az Alkotmánybírósi gyakorlatát is figyelembe véve a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának két együttes feltétele van:

– a jogalkotó jogszabályi felhatalmazáson alapuló, vagy feltétlen jogszabályi rendezést igénylő kérdésben jogalkotói kötelezettségének nem tesz eleget,

– és a jogalkotói kötelezettség elmulasztásának eredményeként alkotmányellenes helyzet keletkezik.

Az Alkotmánybírósi 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: „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.)

Az Alkotmány 51. § (1) bekezdése szerint az ügyészség köteles gondoskodni a természetes és jogi személyek jogainak (jelen esetben az egyesülési jog) védelméről. Az 51. § (3) bekezdése alapján az ügyészség közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki megtartsa a törvényeket. Törvénysértés esetén – törvényben meghatározott esetekben és módon – fellép a törvényesség védelmében. Az Alkotmány tehát a törvényhozónak ad felhatalmazást az ügyészi törvényességi felügyelet anyagi és eljárási kérdéseinek szabályozására. Ez a szabályozási felhatalmazás azonban nem jelenti azt, hogy az ügyészi törvényességi felügyelet koncepciója függetlenedhet az alkotmányos rend egészétől, jelen ügyben különösen az Alkotmány 8. § (2) bekezdésétől és az Alkotmány 63. § (1) bekezdésétől. A törvényi szabályozás ugyanis nem sértheti szükségtelenül és aránytalan mértékben az egyesülési szabadságot.

A törvényességi felügyelettel az állam biztosítja, hogy az érintett jogalanyok jogaik gyakorlása és kötelezettségeik teljesítése során a jogszabályokban foglaltaknak megfelelően járjanak el, működésük megfeleljen a hatályos jogszabályok előírásainak. [30/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 161, 163.]

Az 1/1994. (I. 7.) AB határozat szerint az ügyészi részvétel fontos területe egyes, a bíróság hatáskörébe tartozó egyoldalú eljárásokban való közreműködés, amelyekben az ügyészség az a kívülálló szerv, amely a törvénysértések megelőzésében, illetve orvoslásában szerepet játszhat. A törvényességi felügyelet alkotmányosságát az Alkotmánybírósi 1994-ben nem vizsgálta. Állást foglalt viszont abban, hogy „az ügyész bizonyos polgári peres és nemperes eljárásokban való közreműködését, perindítási és egyéb kezdeményezési jogát, perelhetőségét stb. az Alkotmány 51. § (3) bekezdése elvileg megalapozza, és alkotmányossá teszi. Kizárólag esetenként, az egyes törvényi felhatalmazások alkotmányossági vizsgálatával dönthető el azok alkotmányellenessége, illetőleg alkotmányos összhangja” (ABH 1994, 29, 33.). E döntésében az Alkotmánybírósi megállapította, hogy az ügyész polgári ügyekben való részvételének törvényi biztosítása nem eleve alkotmányellenes, az alkotmányossági összefüggések csak az egyes, konkrét felhatalmazást adó törvényi rendelkezések alkotmányossági vizsgálata során bírálhatók el.

3.2. Jelenleg az egyesületek feletti törvényességi felügyeletnek két egymásra utaló jogszabályi rendelkezés az alapja. Egyfelől irányadó rendelkezés az Egytv. 14. § (1) bekezdésének első mondata, amely szerint „[a] párt kivételével a társadalmi szervezet működése felett az

ügyészség a reá irányadó szabályok szerint törvényességi felügyeletet gyakorol”. A „reá irányadó szabályok szerint” fordulatot az Ütv. releváns rendelkezései töltik meg tartalommal. Mindenekelőtt az Ütv. 13. § (1) bekezdés utolsó mondata, amely alapján törvény az ügyészi törvényességi felügyelet hatályát más, e bekezdésben nem említett szervekre is kiterjesztheti. Az Ütv. 13. § (2) bekezdése a törvényességi észrevétel különböző eszközeit sorolja fel.

Az Ütv.-beli törvényességi felügyeleti szabályok egyértelműen a közigazgatás feletti törvényességi felügyeletre szabottak. Az itt felsorolt eszközök ugyanis – főszabály szerint – a Kormánytól alacsonyabb szintű közigazgatási szervek által kibocsátott jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök, egyéb általános érvényű rendelkezések, továbbá egyedi döntések esetében alkalmazhatók. Az államigazgatási szervek normatív és egyedi aktusaitól azonban jelentős mértékben eltérnek a közhatalmat nem gyakorló, államigazgatási, hatósági feladatot el nem látó, az egyesülési szabadság alapján létrejött privát egyesületek általános érvényű és egyedi döntései.

Az egyesületek ugyanis az Alkotmány 63. § (1) bekezdése alapján létrejött, a civil társadalomhoz tartozó autonóm szervezetek. Ez az autonómia megköveteli, hogy az állam, ha valamely intézményének hatáskört biztosít az egyesületek felügyeletére, akkor azt törvényben pontosan körülhatárolt módon, az alapjog-korlátozás alkotmányos mércéjének megfelelően tegye.

A jelenleg irányadó Egytv. és Ütv. szabályok azonban nem rendelkeznek arról, hogy az ügyészség ellenőrzési jogköre mire terjed ki: az egyesület teljes működésére vagy csak az általános érvényű, illetve egyedi döntéseire. Nem rendezi törvény, hogy az ügyészség eljárhat-e hivatalból vagy csupán kezdeményezésre, és nem szabályozza azt sem, hogy az ügyész az ellenőrzés során mit tehet, s ha törvénysértést észlel, miképpen cselekedhet.

Tekintettel arra, hogy az ügyészi kontroll lehetősége korlátozza az egyesüléshez való alapjogot, ezért a törvényhozónak pontosan meg kell határoznia, hogy mire terjed ki az ügyészség hatásköre, s hogy e hatáskör mit foglal magában.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, mert az Országgyűlés nem alkotta meg azokat a különös törvényi rendelkezéseket, amelyek alapján az ügyész – az Alkotmány 63. § (1) bekezdésének megfelelően – törvényességi felügyeletet gyakorolhat az egyesületek felett. Ez a hiányosság az egyesülés szabadságához fűződő jog érvényesülését közvetlenül érinti.

V.

1. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt az indítványt vizsgálta, amely szerint az Egytv. 14. § (1) bekezdése, továbbá az Ütv. 3. § (2) bekezdés g) pontja, 13–16. §-ai az Alkotmány 63. § (1) bekezdésébe ütköző módon rendel-

keznek a társadalmi szervezetek feletti törvényességi felügyeletről.

Az Alkotmánybíróság a társadalmi szervezetekre vonatkozó ügyészi törvényességi felügyeleti jogkör terjedelmével eddig nem foglalkozott. Állást foglalt viszont az alapítványok feletti törvényességi ellenőrzésről. A 63/2008. (IV. 30.) AB határozat szerint az ügyész a következő intézkedések közül választhat az alapítvány felügyelete során: kezdeményezheti általános érvényű rendelkezés (szabályzat, alapszabály) kiadását, módosítását vagy egyes rendelkezéseinek hatályon kívül helyezését; megtekintheti az alapítvány általános érvényű rendelkezéseit és egyedi döntéseit, szükség esetén vizsgálatot tarthat a törvényesség érdekében, s a kezelő szerv vezetőitől iratok és adatok rendelkezésre bocsátását, megküldését, felvilágosítás adását kérheti [Ütv. 13. § (2) bekezdés c), e), f) pontja; ABH 2008, 559, 578–579.].

Az Alkotmánybíróság tehát úgy ítélte meg, hogy az alapítványok esetében az ügyész a törvényességi felügyeleti eszközök közül kizárólag azokat alkalmazhatja, amelyek összhangban állnak az alapítvány magánjogi jellegével. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az alapítványok, mint magánjogi jogalanyok esetében csak az Ütv.-ben foglalt törvényességi felügyelet három eszközét tartotta alkalmazhatónak, az egyesületek feletti törvényességi ellenőrzés körében is csupán ezen eszközök alkalmazásának lehetőségét vette figyelembe. Az egyesüléshez fűződő alkotmányos alapjog alapján létrejött egyesületek – személyegyesítő jellegük folytán – az Alkotmány 63. § (1) bekezdése révén közvetlenebb alkotmányos védelemben részesülnek, mint például az alapítványok. Ezért az a minimum követelmény, amelyet az Alkotmánybíróság az alapítványok esetében meghatározott, bizonyosan irányadó a speciális alapjogi védelemben részesülő egyesületek esetében. A következőkben az Alkotmánybíróság az alapjogi teszt alapján eljárva egyenként vizsgálta, hogy ezeknek az ügyészi eszközöknek az egyesületek esetében történő alkalmazása összhangban van-e az Alkotmány 63. § (1) bekezdésével.

2.1. Az Ütv. 13. § (2) bekezdés c) pontja alapján az ügyész a törvényesség biztosítása érdekében a hatáskörébe tartozó területi és helyi szerveknél általános érvényű rendelkezés (szabályzat, alapszabály stb.) kiadását, módosítását vagy egyes rendelkezéseinek hatályon kívül helyezését kezdeményezheti.

A jogszabályi rendelkezés megfogalmazása (területi, helyi szerv, rendelkezés kiadása) a közigazgatási szervek feletti törvényességi ellenőrzésre utal. Ennek ellenére adható a szabálynak olyan értelem, amely alapján az ügyészség például az egyesület tagjai által elfogadott alapszabályt vizsgálhatja. Ezt az értelmezést követi az ügyészi törvényességi felügyeletről szóló 13/1994. (ÜK. 12.) LÜ utasítás (a továbbiakban: LÜ utasítás), amelynek 2. § (1) bekezdés d) pontja alapján általában az ügyészi törvényességi felügyelet „a működés, valamint a működés körében hozott belső normák és egyedi döntések tekintet-

ben” kiterjed a társadalmi szervezetekre is. Tekintettel azonban arra, hogy az LÜ utasítás kizárólag az Ütv. rendelkezéseivel összhangban értelmezhető, ezért az ügyészségnek az Ütv. 13. § (2) bekezdés *c)* pontja alapján csupán a normatív jellegű általános érvényű rendelkezések tekintetében van kezdeményezési joga.

Az ügyészségnek az egyesületek alapszabálya feletti ellenőrzési jogköre korlátozza az Alkotmány 63. § (1) bekezdésben biztosított egyesülés szabadságát. E jogkorlátozás az Alkotmány keretei között marad, ha szükségesnek és arányosnak minősül.

Az egyesületi lét egyik meghatározó tulajdonsága az ön-szabályozás. Az egyesület szabadon dönthet a saját szervezetére és a működésére vonatkozó alapvető szabályok megalkotásáról és azok megváltoztatásáról. Az egyesülés szabadságával összeegyeztethetetlen volna az olyan jogszabály, amely felhatalmazná az ügyészt az egyesületi szabályzatok előzetes közhatalmi ellenőrzésére, értékelésére, minősítésére. Ez ugyanis egy előzetes tartalmi vizsgálatot, azaz cenzúrát megvalósító rendelkezés volna. [Lásd: 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85, 95.]

Az egyesületi önszabályozási jog ugyanakkor nem terjed ki arra, hogy az egyesület jogszabálysértő belső normákat alkosson. Vagyis működése során az egyesületnek is be kell tartania a törvényeket és más jogszabályokat. Az ügyészi fellépés alkotmányos célja, hogy örködjön az egyesületek törvénynek megfelelő működése felett, s az egyesület törvénysértő működése esetén megtegye a szükséges intézkedéseket. Ennek érdekében az ügyész az egyesület által alkotott általános jellegű intézkedéseket utólag, a jogszabályszerűség szempontjából vizsgálhatja. Sor kerülhet erre például, ha az egyesület az Egytv. 6. és 7. §-ában foglalt előírásokat figyelmen kívül hagyva fogadja el alapszabályát. Ilyen esetben az ügyészi fellépésre az Alkotmány 51. § (3) bekezdése ad felhatalmazást, amely szerint törvénysértés esetén léphet fel az ügyész az törvényesség védelmében.

Az Ütv. 13. § (2) bekezdés *c)* pont alapján az ügyész kezdeményezheti egy adott általános érvényű (jellemzően alapszabálybeli) rendelkezés megalkotását, módosítását vagy egyes rendelkezések hatályon kívül helyezését. Az ügyésznek tehát csak kezdeményező és nem döntési joga van. Ahogy azt az Alkotmánybíróság korábban már hangsúlyozta, az ügyészi törvényességi felügyelet körében „az ügyész nem hozhat olyan döntéseket, amelyek közvetlenül és akként érintik az ügyfelek jogállását, hogy részükre állapítanak meg, vagy terhükre kötelezettséget írnak elő”. [59/E/1994. AB határozat, ABH 1995, 851, 852–853.]. Mégis, ez a kezdeményezési jog is megvalósíthatja a magánjogi jogalanyok egyesülési szabadságának aránytalan korlátozását, ha a gyakorlatban arra mintegy szűrőpróbaszerűen, a törvénysértés elkerülése érdekében kerül sor.

Ennek az alkotmányossági problémának a megoldása azonban nem az Ütv.-beli rendelkezés megsemmisítésével orvosolható. Az alkotmányellenességet ugyanis nem az Ütv. létező szabályai okozzák, hanem éppen az Ütv. hiányossága. Az Alkotmánybíróság ezért az Ütv. 13. § (2) be-

kezdés *c)* pontja megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította, de a határozat rendelkező részében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg.

2.2. Az Ütv. 13. § (2) bekezdés *e)* pontja alapján az ügyész megtekintheti az ügyészi törvényességi felügyelet körébe tartozó szervek általános érvényű rendelkezéseit és egyedi döntéseit, a törvényesség érdekében szükség esetén vizsgálatot tarthat, illetőleg az ellenőrzési és felügyeleti joggal felruházott szervet vizsgálat tartására kérheti fel; ezzel összefüggésben a szervek területére, helyiségeibe beléphet.

Ugyanezen bekezdés *c)* pontjához hasonlóan az *e)* pont megfogalmazása (ellenőrzési, felügyeleti joggal felruházott szerv) is a közigazgatás törvényes működése feletti kontrollra utal. E jogszabályi szakasz alapján jelenleg az ügyész az egyesületek alapszabályait, egyéb általános érvényű rendelkezését és egyedi döntéseit megtekinti, vizsgálatot tart, és ennek során az egyesület területére, helyiségeibe belép. Az Alkotmánybíróságnak azt a kérdést kellett megválaszolnia, hogy ezek az ügyészi jogosítványok szükséges és arányos módon korlátozzák-e az egyesülés szabadságát.

Ahogy azt az Alkotmánybíróság a *c)* pont vizsgálatakor megállapította, az Alkotmány 51. § (3) bekezdésében adott felhatalmazás alapján az ügyész utólag, a törvényesség szempontjából vizsgálhatja az egyesület által alkotott általános jellegű intézkedéseket. Ugyanez vonatkozik az egyesület egyedi döntéseire is. Sem az Ütv., sem más jogszabály nem rendelkezik azonban arról, hogy az ügyész milyen indokkal tekintheti meg az egyesület általános és egyedi intézkedéseit, s arról sem, hogy milyen jogi eszközei vannak az egyesületnek a jogszerűtlennek tartott ügyészi beavatkozással szemben.

Külön vizsgálatot igényel az a jogszabályi rendelkezés, amely alapján az ügyész az egyesület területére, helyiségeibe belép. Az Alkotmánybíróság már több döntésében foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy milyen feltételek mellett alkotmányos az államigazgatási szervek (adóhatóság, egészségbiztosítási felügyelet stb.) magántulajdonban álló területekre való belépése.

A 24/2006. (VII. 7.) AB határozat az adóhatósági átvizsgálásra vonatkozó szabályokat a hiányzó törvényi garanciák miatt alkotmánysértőnek minősítette, mert az adott ügyben a helyszín, a helyiség, a gépjármű és a lakás átvizsgálására azonos szabályok vonatkoztak, és a törvény egyik esetben sem követelt bírói engedélyt vagy ügyészi jóváhagyást, de még bűncselekmény egyszerű gyanúját sem. (ABH 2004, 398, 417.)

A 87/2008. (VI. 18.) AB határozat viszont az egészségbiztosítási felügyelet vizsgálati jogát alkotmányosnak tartotta, mert az csupán a „legvégső eszköz” lehetett, és a visszaélészerű alkalmazással szemben garanciát jelentett az előzetes bírói engedély, továbbá a háttérjogszabályként alkalmazandó Ket. (ABH 2008, 707, 713.)

Az ügyészség nem államigazgatási, hanem önálló állami szerv. (59/E/1994. AB határozat, ABH 1995, 851, 853.)

Ennek ellenére az Alkotmánybíróságnak a fenti alkotmányos követelményeket szem előtt tartva kellett megvizsgálnia az ügyésznek az egyesületek területére és helyiségeibe belépést biztosító jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényesség biztosítása érdekében bizonyos esetekben szükség lehet a törvénytől egyesület helyiségeibe való belépésre. A kifogásolt jogszabályi rendelkezés azonban nem nyújt megfelelő és elegendő garanciát az esetleges visszaélésekkel szemben. Sem előzetes bírói engedélyre nincs szükség, sem megfelelő jogorvoslati eszköz nem áll az egyesület rendelkezésére ahhoz, hogy a jogszerűtlennek tartott ügyészi intézkedésekkel szemben fellépjen.

Az Ütv. 13. §-a – és ezen belül a (2) bekezdés az *e*) pont utolsó fordulója – elsődlegesen a közigazgatás feletti törvényességi ellenőrzés, és nem az egyesületek feletti kontroll eszközeit sorolja fel. Az egyesületi autonómia aránytalan korlátozását ezért nem az Ütv. 13. § (2) bekezdés *e*) pontjában foglalt szabály okozza, hanem annak hiányossága. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az Ütv. 13. § (2) bekezdés *e*) pontja megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította, de a határozat rendelkező részében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg.

2.3. Az Ütv. 13. § (2) bekezdés *f*) pontja alapján az ügyész a törvényesség biztosítása érdekében az ügyészi törvényességi felügyelet során a szervek vezetőitől iratok és adatok rendelkezésre bocsátását, illetőleg megküldését, továbbá felvilágosítás adását kérheti.

E jogszabályi rendelkezés megfogalmazása – az imént említett ellenőrzési eszközökhöz hasonlóan (szervek vezetői) – a közigazgatási szervek feletti törvényességi ellenőrzésre utal. Az LÜ utasítás 12. §-a is a közigazgatás ellenőrzésére vonatkozóan szól arról, hogy az ügyészség akkor kérhet felvilágosítást és adatot a szervek vezetőitől, ha az *a*) vizsgálat keretében vagy törvényességi kérelem elbírálása érdekében; *b*) vizsgálat vagy vizsgálat kezdeményezés előtt a vizsgálandó szervek kiválasztásához; *c*) a felettes ügyészi szervek informálásához szükséges, illetőleg *d*) az ügyész ily módon kíván tájékozódni arról, hogy egyes szervek miként tettek eleget a jogszabályban meghatározott ellenőrzési, felügyeleti, vagy a jogalkalmazás körébe tartozó kötelezettségüknek.

Az LÜ utasítás 12. § *b*), *c*) és *d*) pontja az egyesületek esetében nem értelmezhető. Az egyesüléshez való szabadságjog (és az információs önrendelkezési jog) kizárja, hogy az állami intézmények magánjogi jogalanyoktól törvénytől gyanúja hiányában készletre gyűjtsenek adatot, vagyis kizárólag azért kérjenek információt, hogy később aztán esetleg a megadott információk alapján végezzenek vizsgálatot, és kizárja azt is, hogy az ügyészség pusztán felettes szervének tájékoztatása érdekében gyűjtsön adatokat. A *d*) pontban foglaltak pedig azért nem értelmezhetők az egyesületek esetében, mert az egyesületek számára

jogszabály nem ír elő ellenőrzési, felügyeleti és jogalkalmazási körbe tartozó kötelezettséget.

Az Ütv. 13. § (2) bekezdés *f*) pontjából és az LÜ utasítás 12. § *a*) pontjából kiindulva tehát az ügyészség akkor kérhet felvilágosítást az egyesület képviselőjétől, ha az a törvényességi ellenőrzés keretében szükséges, illetve azt az Ütv. 25. §-ában foglalt törvényességi kérelem elbírálása elkerülhetetlenné teszi. Nem rendelkezik azonban jogszabály arról, hogy az ügyész felvilágosítás-kéréssel milyen esetekben fordulhat az egyesület képviselőjéhez. Előfordulhat például, hogy az ügyészség azt észleli, hogy az egyesület legalább egy éve nem működik, vagy tagjainak létszáma tartósan az Egytv. által megkövetelt 10 személy alatt van. Ebben az esetben például az ügyészség jogszerűen kérhet információt arról, hogy ténylegesen működik-e a nyilvántartásba vett egyesület. Nem egyeztethető össze viszont az Alkotmány 63. § (1) bekezdésével az a lehetőség, hogy az ügyész bármikor bármilyen indokkal felvilágosítást, iratot vagy akár személyes adatot kérhet az egyesület képviselőjétől. Ez ugyanis folyamatos állami kontrollt jelentene az egyesületek felett.

Az Alkotmánybíróság ezért egyrészt az Ütv. 13. § (2) bekezdés *f*) pontja megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította, de a határozat rendelkező részében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg.

VI.

1. Az indítványozó az Ütv. 3. § (2) bekezdés *f*) pontjának megsemmisítését is kezdeményezte. Az *f*) pont jelölését a 2004. évi XXXI. törvény *g*) pontra módosította, s ez a törvény az indítvány előterjesztésekor hatályos szöveget [az ügyészség „elősegíti, hogy az állami szervek, a bíróságon kívüli jogalkalmazó szervek, a társadalom valamennyi szervezete, valamint az állampolgárok a jogszabályok rendelkezéseit megtartsák (ügyészi törvényességi felügyelet)"] tartalmilag is megváltoztatta [az ügyészség „elősegíti, hogy a jogszabályok rendelkezéseit megtartsák (ügyészi törvényességi felügyelet)"]. Később, az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvény 2. §-a az Ütv. 3. § (2) bekezdés *g*) pontját úgy módosította, hogy az ügyészségi törvényességi felügyelet fogalmát az Rtv.-ben meghatározott belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv megbízhatósági vizsgálatára vonatkozó tevékenységének felügyeletére alkalmazta. Ebből következően az Ütv. 3. § (2) bekezdés *g*) pontjának hatályos szövege már nem utal az egyesületek törvényességi felügyeletére. Az Alkotmánybíróság ezért az Ütv. 3. § (2) bekezdés *g*) pontja alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítvány alapján indult eljárást az Ügyrend 31. § *e*) pontja alapján – okafogyottság miatt – megszüntette.

2.1. Két indítvány is kezdeményezte az Egytv. 16. § (2) bekezdés *c*) pontjának megsemmisítését. Az egyik in-

dítvány szerint e jogszabályi rendelkezés sérti az Alkotmány 63. § (1) bekezdését és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében lefektetett jogállamiság elvének egyik lényeges elemét, a jogbiztonságot. E rendelkezés alapján ugyanis a társadalmi szervezet tevékenysége felfüggesztésének, ellenőrzésére felügyelőbiztos kirendelésének kezdeményezése és az arról való döntés az ügyész, illetve a bíróság tetszőleges belátásán múlik.

A másik indítvány szerint az Egytv. 16. § (2) bekezdés c) pontja ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, mert a „jogalkalmazás során fel nem ismerhető normatartalmat hordoz” [47/2008. (IV. 17.) AB határozat]. Az indítvány példaként utal az Egytv. 16. § (2) bekezdés d) pontjára, amely pontosan megszabja, hogy az Egytv. 2. § (2) bekezdés sérelme váltja ki a jogkövetkezmenyt. Ezzel ellentétben a c) pont nem jelöli meg, hogy mely rendelkezés megsértése válthatja ki az abban foglalt intézkedéseket. Emiatt nem világos, hogy a „tevékenység felfüggesztése” miféle aktus, pontosan mit „ellenőriz” a felügyelőbiztos, ki jelölhető ki felügyelőbiztossá, és mik a felügyelőbiztos jogai és kötelességei. Az indítvány szerint az Egytv. 16. § (2) bekezdés c) pontjának értelmezhetetlensége miatt sérül az Alkotmány 63. §-ban biztosított egyesüléshez való jog.

2.2. Az Alkotmánybíróság az indítványokkal összefüggésben elsőként azt vizsgálta, hogy az indítványok tárgya nem minősül-e ítélt dolognak. Az Ügyrend 31. § c) pontja értelmében „ítélt dolog” címén az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmány-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.) Ha viszont az újabb indítványt más okra, illetve más alkotmányossági összefüggésre alapítják, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány alapján érdemben vizsgálódik. [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.; 17/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 131, 133.; 5/2002. (II. 22.) AB határozat, ABH 2002, 78, 81.; 37/2004. (X. 15.) AB határozat, ABH 2004, 908, 911.]

Az Alkotmánybíróság az Egytv. 16. § (2) bekezdés c) pontja alkotmányosságát az Alkotmány 57. § (1) bekezdése szempontjából az 1431/B/1996. AB határozatában már vizsgálta. Az indítványozó abban az ügyben azt kifogásolta, hogy az ügyészi törvényességi felügyelet elvonja az egyén bírósághoz fordulásának jogát. Az Alkotmánybíróság ezzel szemben azt állapította meg, hogy „nem jelenti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglaltak sérelmét az, hogy a törvényalkotó a társadalmi szervezetek feletti törvényességi felügyeleti jogkört az ügyészre ruházta, a

törvényességi felügyelet ugyanis nem az egyén bírói úthoz való jogát csorbító rendelkezés.” A társadalmi szervezet tagjainak az Egytv. biztosítja a bírói úthoz való jogot, azok pedig, akik nem tagjai az egyesületnek a Ptk. alapján a Pp. általános szabályai szerint jogosultak a keresetindításra. (ABH 2001, 886, 888.)

A jelen eljárás alapjául szolgáló indítvány ugyan érdemben elbírált jogszabályi rendelkezéssel azonos jogszabályi rendelkezésre irányul, de az indítványozó az Alkotmány egyéb rendelkezéseire hivatkozott, és a korábbihoz képest más összefüggésben kérte az Egytv. 16. § (2) bekezdés c) pontja megsemmisítését, ezért az ügy nem tekinthető ítélt dolognak. Az Alkotmánybíróság tehát az indítvány által felvetett alkotmányossági kérdéseket érdemben vizsgálta.

2.3. Elsőként azt az érvet, amely szerint a társadalmi szervezet tevékenysége felfüggesztésének, ellenőrzésére felügyelőbiztos kirendelésének kezdeményezése és az arról való döntés az ügyész, illetve a bíróság tetszőleges belátásán múlik.

Az Egytv. 16. §-a felsorolja, hogy az ügyész, illetve a törvénysértő egyesületi határozatot sérelmező tag által indított perben (Egytv. 10. §) a bíróság a törvényesség helyreállítása érdekében milyen döntéseket hozhat. E rendelkezés a törvénysértések súlyosságához és jellegéhez igazodó döntési lehetőségeket biztosít a bíróság számára. Ennek megfelelően az ügyész keresete alapján a bíróság a társadalmi szervezet törvénysértő határozatát megsemmisítheti, szükség esetén új határozat hozatalát rendelheti el, a működés törvényességének helyreállítása céljából összehívhatja a társadalmi szervezet legfelsőbb szervét. Ha ezek az eszközök kevésnek bizonyulnak, vagy várhatóan nem hoznák meg a kívánt eredményt (azaz, ha a társadalmi szervezet működésének törvényessége másképpen nem biztosítható), a bíróság felfüggesztheti a társadalmi szervezet tevékenységét, illetve ellenőrzésére felügyelő biztost rendelhet ki. [Lásd 27/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 444, 447.]

Az ügyész, és döntése meghozatalakor a bíróság is szem előtt tartja a szankciók közötti fokozati különbségeket. Az Egytv. ugyanis fokozatos lépéseket tartalmaz, az ügyész csak abban az esetben kezdeményezheti az egyesület működésének felfüggesztését, ha meg van győződve arról, hogy a szervezet törvényes működése más módon nem biztosítható, mert az egyesület működésének zavara állandósult, így önerőből nem tudja az Egytv.-nek és az alapszabálynak megfelelően helyreállítani tevékenységét. Ilyen például az az eset, amikor az egyesület működése nem biztosítja a tagok jogainak érvényesülését, illetve ha a szervezet vezetésének válsága állandósult, s ez lehetetlenné teszi az alapszabály szerinti működést. [Lásd KGD1998. 60.; KGD2000. 293.]

Az ügyész tehát akkor kezdeményezheti, s a bíróság akkor dönthet az egyesület felfüggesztéséről, ha az a törvényes működés biztosítása érdekében nélkülözhetetlen. Ki-

zárólag ebben az esetben kerülhet sor a felügyelőbiztos ki-
rendelésére.

2.4. Az indítványozó másik érve szerint az Egytv. 16. § (2) bekezdés *c)* pontja nem jelöli meg, hogy mely rendelkezés megsértése válthatja ki az abban foglalt intézkedéseket. Emiatt nem világos, hogy a „tevékenység felfüggesztése” miféle aktus, pontosan mit „ellenőriz” a felügyelőbiztos, ki jelölhető ki felügyelőbiztossá, és mik a felügyelőbiztos jogai és kötelességei.

Önmagában az Egytv. szövege valóban nem ad választ ezekre a kérdésekre. Az alkotmánybírói gyakorlat alapján azonban „a jogszabályt értelmezett és alkalmazott tartalmával együttesen kell érteni” („élő jog”) [először: 57/1991. (XI. 28.) AB határozat, ABH 1991, 272, 277.; legutóbb 1352/B/2007. AB határozat, ABK 2010. május, 619, 622.]. Azaz a norma tartalmának megállapításakor figyelemmel kell lenni arra, hogy hogyan alkalmazzák azt a bíróságok.

A bíróság az egyesület tevékenységét ítélettel függesztheti fel. Ezt a határozatot be kell jegyeztetni a társadalmi szervezetek nyilvántartásába. [6/1989. (VI. 8.) IM rendelet a társadalmi szervezetek nyilvántartásának ügyviteli szabályairól 6. § (2) bekezdés] A bírói joggyakorlatban a szervezet tevékenységének a felfüggesztése azzal jár, hogy a felfüggesztés tartama alatt a társadalmi szervezet nem folytathatja addigi tevékenységét. A felfüggesztés a szervezet egész működésére, az ügyintéző és képviselői szervek munkájára is kihat. Az egyesület nevében és képviselőiben a felfüggesztést követően ugyanis nem járhatnak el a képviselői szervek. Az egyesület ügyintéző szervének ilyen esetben együtt kell működnie a felügyelő biztossal.

A felügyelő biztos személyére az ügyész tesz indítványt, s ha a bíróság úgy ítéli meg, hogy a javasolt személy képzettsége és szakmai tapasztalatai, továbbá addigi tevékenysége alapján alkalmas a feladat elvégzésére, nem érdekelt az egyesület ügyeiben és nem elfogult, továbbá meghatározott időn belül vállalja az egyesület törvényes működésének helyreállítását, akkor a bíróság dönt a kirendelésről. (BH1998. 617.)

A bíróság előzetesen nyilatkoztatja a felügyelő biztosnak jelölt személyt, hogy a feladatok elvégzését a megadott határidőre vállalja-e, és milyen díjazásra tart igényt. Ezt követően a bírósági ítélet részletesen és konkrétan megjelöli a felügyelőbiztos feladatát, valamint díjazásának mértékét és módját. (KGD 1998. 110.)

A felügyelő biztos a törvényes működés helyreállítása érdekében – többek között – új közgyűlést hívhat össze, közreműködhet a határozatképes közgyűlés megtartásában, az Egytv.-nek megfelelő alapszabály elfogadásában, az állandósult zavaros pénzügyi és számviteli helyzet rendezésében, az éves költségvetések közgyűlési jóváhagyásában. (KGD2000. 293.) A bíróság döntése alapján rendelkezhet az egyesület bankszámlája és vagyoni eszközei felett, vagyonteltár készítésére lehet köteles, és a bíróság előírhatja, hogy a felügyelő biztos meghatározott időközönként tevékenységéről a bíróságnak beszámoljon.

A felügyelő biztosnak meghatározott időközönként, de legalább az egyesület évi taggyűlésén az egyesületi tagokat tájékoztatnia kell az általa végzett tevékenységről és az egyesület vagyoni, jogi helyzetéről.

A bírói gyakorlat az Egytv. megalkotása óta megtöltötte tartalommal 16. § (2) bekezdés *c)* pontját, ezért nem állapítható meg, hogy az a „jogalkalmazás során fel nem ismerhető normatartalmat hordozna”, és emiatt sértené az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

2.5. Az Alkotmány 63. § (1) bekezdése szempontjából azonban a felügyelő biztosokra vonatkozó bírói gyakorlat önmagában nem biztosít elégséges garanciát az egyesületi autonómia aránytalan korlátozásával szemben.

Nem rendelkezik a törvény a felügyelő biztosok jogállásáról, hatásköréről és kirendelésének szabályairól. Holott a felügyelő biztos kirendelése lényegesen érinti az egyesület autonóm működését. A felügyelő biztos kirendelésének célja ugyanis éppen az, hogy az egyesületi autonómiába beavatkozva intézkedjen az egyesület ügyeiben.

Más törvények minden olyan esetben, amikor felügyelő biztos kirendelésére lehetőséget adnak, meghatározzák a felügyelő biztos jogköreit is. Külön cím alatt (8. cím 82–83. §) rendelkezik a felügyelő biztos jogköeiről a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. törvény V. törvény. A felügyelő biztos jogállását a köztisztviseltekéről szóló törvények is szabályozzák. Ilyen például az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény, a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény, a Nemzeti Akkreditáló Testület szervezetről, feladata- és hatásköréről, valamint eljárásáról szóló 2005. évi LXXVIII. törvény, a gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény, az igazságügyi szakértői kamaráról szóló 1995. évi CXIV. törvény, a nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvény, a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény és a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény.

Ha a gazdasági társaságok, köztisztviseltek, sőt állami intézmények esetében törvény szabályozza a kirendelt biztosok jogállását, az alkotmányos alapjogon alapuló egyesületek esetében ez még inkább elvárható. Tekintettel arra, hogy az egyesületi autonómia alkotmányellenes korlátozásának lehetőségét nem az Egytv. 16. § (2) bekezdés *c)* pontjában foglalt szabály, hanem annak hiányossága teremti meg, az Alkotmánybírói az Egytv. 16. § (2) bekezdés *c)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. Ugyanakkor a határozat rendelkező részében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg.

VII.

Az Alkotmánybírói az alábbiakban azt az indítványi felvetést vizsgálta, amely azt hiányolta, hogy az Egytv. az

ügyészi fellépésre nem szab határidőt. Az indítványozó szerint az Egytv. 14. § (1) bekezdése és az Egytv. 16. § (2) bekezdésének c) pontja együttes értelmezése alapján sem állapítható meg, hogy az ügyész milyen időtartamon belül kezdeményezheti, illetve a bíróság milyen időtartamra rendelheti el a társadalmi szervezet tevékenységének felfüggesztését, és felügyelőbiztos kirendelését. Egy másik indítvány szerint a társadalmi szervezetek életében jogbizonytalanságot eredményez az ügyész időbeli korlátozás nélküli joga, amely alapján megtámadhatja a párt vagy a társadalmi szervezet határozatát.

1. Az Alkotmánybíróság a 2/2000. (II. 25.) AB határozatban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, mert az Ütv. ügyészi óvásra vonatkozó szabályai időbeli korlátozás nélkül lehetővé tették az államigazgatási határozat hatályon kívül helyezését, megváltoztatását, ha a törvényesség helyreállítása jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot nem sértett. (ABH 2000, 25.)

Az Alkotmány 51. § (3) bekezdése alapján az ügyész törvénysértés esetén – a törvényben meghatározott esetekben és módon – fellép a törvényesség védelmében. Az Alkotmány e szabálya egyfelől az ügyészi fellépés jogalapját teremti meg, másrészt felhatalmazza a törvényalkotót az ügyészi fellépés kereteinek szabályozására.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nincs olyan alkotmányos kötelezettség, amely alapján a jogalkotónak a felfüggesztés kezdeményezésére és annak elrendelésére minden esetben irányadó időtartamot kellene meghatározni. Az ügyész az egyesület tevékenységének felfüggesztését a fentiekben kifejtettek alapján akkor kezdeményezheti, ha megbizonyosodott arról, hogy nem áll rendelkezésére egyéb eszköz az egyesület törvényes működésének helyreállítására. Az egyesület működése, a törvénysértés jellege azonban hatással van e döntés meghozatalára. Minden egyes egyesületeket érintő ügyben más és más tényállás vezetheti az ügyészt arra, hogy ilyen kezdeményezéssel éljen. Az állandósult működési zavar egy aktív egyesület életében rövid időn belül nyilvánvalóvá válhat, míg egy kevésbé tevékenyen működő szervezet esetében csupán évek alatt juthat az ügyész arra a következtetésre, hogy az Egytv. 16. § (2) bekezdés c) pontjában foglalt eljárást kezdeményezi.

2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt is, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet eredményez-e, hogy az Egytv. nem tartalmaz időbeli korlátot arra vonatkozóan, amikor az ügyész megtámadja a párt vagy a társadalmi szervezet határozatát.

Az Alkotmánybíróság a 30/1994. (V. 20.) AB határozatában részben érintette ezt a problémát. E döntés utal arra, hogy a törvényességi felügyeletet gyakorló ügyész eljárása során nincs határidőhöz kötve, intézkedéseit időbeli korlátozás nélkül teheti meg. Ugyanakkor a határozat is kiemeli, hogy abban az esetben, ha az *egyesület* határozatát az ügyész keresettel bíróság előtt megtámadja, „rá az időmúlás következményei – hasonlóan a társadalmi szervezet

tagjához az általa indított peres eljárás vonatkozásában – ugyancsak vonatkoznak”. (ABH 1994, 161, 165.) Az Egytv. 10. § (1) bekezdése alapján a társadalmi szervezet valamely szervének törvénysértő határozatát bármely tag – a tudomására jutástól számított 30 napon belül – a bíróság előtt megtámadhatja. Az alkotmánybírósági értelmezés szerint az ügyésznek ugyanezen feltételekkel, azaz a tudomásra jutástól számított 30 napon belül van lehetősége a törvénysértő egyesületi határozat megtámadására.

Az Egytv. 4. § (2) bekezdése alapján a *párt* munkahelyi szerveződésére, gazdálkodására, valamint megszűnésére külön törvény rendelkezései az irányadók. Az Egytv. 10. § (3) bekezdése arról is rendelkezik, hogy a párt tagja a párt határozatát csak az Egytv., valamint a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény megsértése esetén támadhatja meg. Egyebekben azonban az Egytv. rendelkezései, mint mögöttes szabályok, a pártokra is irányadók. A párt tagjai tehát – az egyesületi tagokhoz hasonlóan – a tudomásra jutástól számított 30 napon belül támadhatják meg a törvénysértőnek vélt párthatározatot.

A pártok az Alkotmány 3. § (2) bekezdésében meghatározott feladat, a népakarat kialakításában és kinyilvánításában való közreműködés ellátására alakulnak. Emiatt az ügyész mint állami szerv a pártok felett törvényességi felügyeletet nem gyakorolhat. Az Egytv. 14. § (2) bekezdésének megfelelően az ügyésznek arra van hatásköre, hogy a párt törvénysértése esetén keresetet indítson a párt ellen. Tekintettel arra, hogy a pártok esetében az ügyészi keresetindításra nyitva álló határidőről törvény eltérően nem rendelkezik, az Egytv. 10. § (1) bekezdésében megjelölt, a tudomásra jutástól számított 30 napos határidő az ügyész által indított peres eljárásra is irányadó.

A fentiekben foglalt indokok alapján az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványokat elutasította.

VIII.

1. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panaszok megfelelnek-e az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdéseiben foglalt feltételeknek:

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

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

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt törvényi feltételeket együttesen kell értelmezni, és figyelembe venni [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361–362.; 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 309.].

Az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta az alkotmányjogi panasz elbírálására és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló hatáskörök egymáshoz való viszonyát. E határozataiban hangsúlyozta: az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele, hogy az Alkotmányban biztosított jogok sérelme „az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán” következzen be. Ezért mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány alkotmányjogi panaszként való előterjesztése az Abtv.-ből nem vezethető le. [27/2001. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 252, 257.; 1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1176.; 986/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 889, 900.; 1105/D/2004. AB határozat, ABH 2005, 1316, 1326.; 1124/D/2004. AB határozat, ABH 2006, 1702, 1719.; 188/D/2002. AB határozat, ABH 2008, 3398.] Az Alkotmánybíróság – erre tekintettel – a Legfelsőbb Bíróság mint másodfokú bíróság a Kf.VI.38.210/2001/19. számú ítéletével kapcsolatban benyújtott alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 29. § e) pontjára tekintettel visszautasította.

2. Az Abtv. 1. § b) pontja alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata. Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Abtv. 37. §-a kimondja: „Az alkotmányellenesség utólagos megállapítását kezdeményező indítványban javasolni kell a jogszabály vagy az állami irányítás jogi eszközének teljes vagy részbeni megsemmisítését.”

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az indítványozó – az alkotmányellenesnek tartott joggyakorlat megváltoztatása érdekében – csupán a norma alkotmányos tartalmának megállapítását és ez alapján a jogalkalmazó szerveknek szóló alkotmányos követelmény megfogalmazását kezdeményezte. Az Alkotmánybíróság kizárólag az Abtv.-ben meghatározott hatásköreiben eljárva – azokkal szoros összefüggésben – állapíthat meg alkotmányos követelményt. Jogszabály vagy állami irányítás jogi eszköze alkotmányos normatartalmának megállapítására, illetve – önmagában – alkotmányos követelmény megállapítására az Alkotmánybíróságnak nincs önálló hatásköre. [292/B/2001. AB végzés (ABH 2001, 1591.) megerősítve: 46/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2007, 592.; 23/2010. (III. 4.) AB határozat, ABK 2010. március, 212, 219–220.]

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megállapítására vonatkozó indítványt az Ügyrend 29. § c) pontja alapján visszautasította.

3. Az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § b) pontja alapján, hatásköre hiányában visszautasította az indítványnak azt a részét is, amely azt kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy az Országgyűlést meghatározott tartalmú törvény módosításra kötelezze.

Az Alkotmánybíróság a mulasztás megállapítására tekintettel rendelte el e határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét.

Budapest, 2011. március 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. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 525/B/2001.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 24. számában

11/2011. (III. 9.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 57/B. § (1) és (2) bekezdései alkotmányellenesek, ezért azokat 2011. május 31. napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 57/A. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

3. Az Alkotmánybíróság az egyes munkaügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2009. évi CXXVI. törvény 54. § (1) bekezdés j) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

4. Az Alkotmánybíróság az egyes munkaügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2009. évi CXXVI. törvény

54. § (1) bekezdése *a)–i)* pontjai, továbbá *k)–n)* pontjai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek (a továbbiakban: Kjt.) a magasabb vezető megbízású közalkalmazottak, a vezető megbízású közalkalmazottak, illetve a magasabb vezető munkakörre kinevezett és a vezető munkakörre kinevezett közalkalmazottak (a továbbiakban együttesen: vezető állású közalkalmazottak) pótszabadságára vonatkozó rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére.

1. Az egyik indítványozó alkotmányellenesnek véli a Kjt. 57/A. § (2) bekezdésében foglalt azon szabályozást, amely szerint a magasabb vezető, valamint a vezető munkakörre kinevezett közalkalmazott a Kjt. 57. § (1)–(4) bekezdése szerinti pótszabadságra nem jogosult. Nézete szerint több szempontból is alkotmányellenes a 2008. évi CX. törvénnyel hatályba léptetett, a magasabb vezető, illetve a vezető munkakörre kinevezett közalkalmazottak szabadságának új szabályozása, amely a Kjt. korábbi, a vezetői pótszabadságot biztosító rendelkezéseit megszüntette.

Az indítványozó szerint a kifogásolt rendelkezés sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, 70/A. §-át, továbbá az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdését. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmére vonatkozó alkotmányos indokot azonban nem terjesztett elő. Hivatkozik a Kjt. 57/A. § (1) bekezdésére (bár az alkotmányellenesség megállapítását erre vonatkozóan számszerűen nem jelölte meg), amely szerint – a Kjt. 56. §-tól eltérően – a magasabb vezető munkakörre kinevezett közalkalmazottat naptári évenként 35, a vezetői munkakörre kinevezett közalkalmazottat 30 munkanap alapszabadság illeti meg. Érvelésében kifejti, a szabályozás alkotmányellenessége abban áll, hogy (összehasonlítva a besorolás alapján részükre járó rendes szabadság mértékével a vezető állású közalkalmazottak részére járó szabadságuk mértékét) az a közalkalmazottakat koruk alapján indokolatlanul diszkriminálja, ugyanis a vezetők szabadságát úgy határozza meg, hogy a „fiatalabbak” esetében (pontosabban: azoknál, akik a besorolás alapján nem érik el a 9-es fizetési fokozatot) a besorolásnál több, míg az ennél „idősebbek” (a besorolás alapján a 9-es fizetési fokozatnál magasabba sorolandók) számára kevesebb szabadságot állapít meg a Kjt. hatályos rendelkezése. Bár az indítvány az alkotmányellenesség megállapítását csupán a Kjt. 57/A. § (2) bekezdésére nézve kérte, az indítvány tartalma szerint valójában a Kjt. 57/A. §-ának egészét tá-

madja, ezért az Alkotmánybíróság az utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatát erre tekintettel végezte el.

2. Egy másik indítványozó az egyes munkaügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2009. évi CXXVI. törvény 54. § (1) bekezdése (a továbbiakban: Mttvmód.), tartalma alapján valójában az 54. § (1) bekezdés *j)* pontja, továbbá az egyes szociális és munkaügyi tárgyú törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról szóló 2010. évi XXXIX. törvény 37. § (1) bekezdése (a továbbiakban: Sztvmód.) alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

Indoklásként kifejti, hogy a nem oktató magasabb vezető beosztású és a vezető beosztású közalkalmazottak a Kjt. alapján 2010. január 1-jét megelőzően alapszabadságra, valamint a fizetési fokozatukkal egyenlő számú pótszabadságra, továbbá vezetői pótszabadságra voltak jogosultak. Az Mttvmód. támadott rendelkezése a nem oktató magasabb vezető beosztású és a vezető beosztású közalkalmazott vezetői pótszabadságáról szóló rendelkezéseket 2010. január 1-jével hatályon kívül helyezte; az Sztvmód. 37. § (1) bekezdése megszüntette a nem oktató magasabb vezető beosztású és a vezető beosztású közalkalmazott fizetési fokozatával egyenlő számú munkanapnak megfelelő pótszabadságot. Ennek következtében a nem oktató magasabb vezető, valamint a vezető beosztású közalkalmazottat kizárólag alapszabadság illeti meg: a magasabb vezető beosztásúakat naptári évenként 35 nap, míg a vezető beosztásúakat naptári évenként 30 nap.

Nézete szerint az új szabályozás ellentétes a szabadság eredeti rendeltetésével, amely a közalkalmazott hosszabb időtartamú pihenését, kikapcsolódását, regenerálódását hivatott biztosítani. A pótszabadság mértéke ugyanis a korábbi szabályozás értelmében a vezető beosztású közalkalmazottak nagyobb leterheltségéhez igazodott. Az új szabályozás (amely a pótszabadság intézményét eltörölte) hátrányosan tesz különbséget a különböző korosztályhoz tartozó vezető állású közalkalmazottak között, mivel a hosszabb idejű közalkalmazotti jogviszonnyal rendelkező vezető beosztású közalkalmazottnak kevesebb alapszabadság jár, mint a korábbi besorolása szerinti éves rendes szabadsága, míg a rövidebb közalkalmazotti jogviszonnyal rendelkező vezető állású közalkalmazott alapszabadsága nagyobb, mint a besorolás alapján neki járó évi rendes szabadsága. Az indítványozó állítása szerint az új szabályozás különbséget tesz továbbá a különböző korosztályhoz tartozó közalkalmazottak között is, erre nézve azonban alkotmányos érvet nem jelölt meg.

3. Egy további indítványozó a Kjt. 57/A.–57/B. §-ait tartja alkotmányellenesnek. Az indokolásban kifejti, hogy a korábban ismertetett, a magasabb vezetői, de különösen a vezetői szabadságok szabályozása hátrányos a hosszabb ideje a pályán lévő vezetőkre nézve, mivel „csökken a pótszabadsággal együtt kinevezésükig elért magasabb mértékű szabadságuk, miközben ezt semmi nem indokolja, nem ellentételezi”. Véleménye szerint ugyanis semmiféle tár-

sadalmi érdek nem indokolja, hogy a vezetőknek a közszférában kevesebb szabadságuk legyen „egyébként azonos feltételek mellett, mint beosztottaiknak, vagy saját maguknak vezetői kinevezésük előtt”. Szerinte a támadott rendelkezések sértik a jogállamiság elvét, mivel már megszerzett munkavállalói jogokat indokolatlanul vonnak el, továbbá azzal is, hogy nincs szabályozás arra nézve, hogy a megbízott vezetőknél a nem vezetői munkájuk után őket megillető pótszabadság hogyan viszonyul a vezetői pótszabadságához. Szintén a jogállamiság elvének sérelmét látja az indítványozó abban, hogy míg minden más munkavállalónál vagy együttesen alkalmazhatóak a munkavállalót különféle jogcímenek megillető pótszabadságok, vagy a többféle közül a kedvezőbb illeti meg őket, addig a vezetőket ezek a lehetőségek – kivéve a Kjt. 57. § (3) bekezdése szerinti pótszabadságot – nem illetik meg.

Az indítványozó a támadott rendelkezéseket egyben az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdésével is ellentétesnek tartja. Nézete szerint ugyanis a pihenéshez való jog sérelmét eredményezi, hogy a magasabb vezető és a vezető állású közalkalmazottak fizetett szabadsága elfogadható indok nélkül kisebb, mint az ugyanolyan szolgálati idővel, ugyanolyan (vagy akár kevésbé) kvalifikált munkát végző beosztott munkatársaiké. Ezért visszamenőleges hatállyal kérte a Kjt. 57/A. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

4. Több indítványozó a Kjt. 57/A. § (2) bekezdése, valamint az 57/B. § (2) bekezdése visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését, az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdésének sérelmére hivatkozással azért kérte, mert álláspontjuk szerint a jogalkotó indokolatlanul vonta meg a közalkalmazotti jogviszonnyal rendelkező kinevezett és megbízott vezetőktől a fizetési fokozathoz kapcsolódó szabadságot. Ez különösen a rendes munkakörük mellett vezető feladattal is megbízott vezetőket sújtja jelentős hátránnyal, ami az azonos munkahelyen foglalkoztatott közalkalmazottak fizetett szabadságának megállapításakor indokolatlan hátrányos különbségtételt eredményez.

5. Több indítványozó a Kjt. 57/A. § (2) bekezdését, valamint az 57/B. § (2) bekezdését azért véli az Alkotmány 70/A. §-ába ütközőnek, mert a magasabb vezetők és a vezetők esetében egységes alapszabadságot állapít meg, szemben a rendes besorolás szerinti közalkalmazottakkal, ahol a szabadság mértéke a besorolástól függ. Ezért a szabályozás diszkriminatív a hosszabb közalkalmazotti viszonyal rendelkező vezetőkkel és a magasabb vezetőkkel szemben, mivel ellentétes a vezetők számára megállapított szabadság céljával. Ráadásul a vezetőktől közalkalmazotti jogviszonyuk időtartamával, illetve az életkorukkal fordított arányban vonja el a nem vezetőkhöz képest őket megillető többletszabadságot. Hátrányos megkülönböztetés áll fenn az indítványozók szerint továbbá „a vezetők és magasabb vezetők között is, azzal, hogy a rövidebb közalkalmazotti jogviszonnyal rendelkező vezetők, magasabb vezetők több szabadságot kapnak, mint a hosszabb közalkal-

mazotti jogviszonnyal rendelkező vezetők, ahhoz képest, mintha nem lennének vezető beosztásban.”

6. Egy további indítványozó az Sztvmód. 37. §-ával 2010. március 31-én hatályba lépett, a Kjt. 57/B. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az alkotmányellenességet egyrészt abban látja, hogy a jogszabályváltozás a korábbi vezetői pótszabadság intézményét év közben, március 31-ével szüntette meg. Mivel a jogszabályváltozás év közben történt, ezért véleménye szerint az az adott évre szerzett jogot érintett negatív módon. Kifogásolta másrészt, hogy a jogalkotó nem állapított meg átmeneti rendelkezést, illetve nem szabályozta, hogy az év elejére (azaz az új szabályozás hatályba lépéséig) a pótszabadság megilleti-e a vezetőket. Alkotmányellenesnek vélte továbbá, hogy a támadott jogszabályváltozást a jogalkotó az új Polgári Törvénykönyv hatályba lépésével összefüggésben, a szociális tárgyú törvények módosításai között helyezte el, mely jogszabályváltozás nem igazodott a jogszabály tárgyához, ami véleménye szerint önmagában is sérti a demokratikus jogállamiságból eredő jogbiztonság elvét.

Az indítványozó szerint a kifogásolt szabályozás az Alkotmány 70/B. § (2) és (3) bekezdését sérti, mert a megbízott vezetők munkakörük mellett többletfeladatokat vállalva látják el a vezetői megbízásukat, így rájuk nézve sérelmes, hogy több feladatot vállalva kevesebb rekreációra és pihenésre ad lehetőséget az új szabályozás. Mindezek alapján az indítványozó az emberi méltósághoz való jog sérelmét is állította. Az indokolás továbbá arra vonatkozóan tartalmaz – az indítványozó által becsült – adatokat országos nagyságrendben, hogy a jogszabályváltozás az ágazat dolgozóitól megközelítőleg hány nap szabadságot vont el.

7. Egy további indítványozó a Kjt. 57/B. § (2) bekezdése folytán sérülni véli az Alkotmány 2. § (1), valamint a 70/B. § (2)–(4) bekezdéseiben foglaltakat. Érvelésében kifejti, hogy a szabadság, mint jogintézmény vizsgálható a bérral összefüggő, és attól független elemként. Az első esetben – álláspontja szerint – a munkáért járó bér és a munka után járó pihenés nem választható el. A fizetett szabadság annak fizetett jellegénél fogva, szerinte indirekt munkabéreként funkcionál, ezért sérül az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdése szerinti pihenéshez, fizetett szabadsághoz való jog, de megvalósul a munkabér védelméhez fűződő alkotmányos jog sérelme is. Kifejti: a jogszabálymódosítás folytán azzal, hogy az érintett közalkalmazotti kör szabadsága kevesebb lett, a megbízott vezetők jöhiszeműen szerzett jogai sérültek, amely a jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvének sérelmét eredményezi.

Nézete szerint az új szabályozás jogalkotói célja a kinevezett és a megbízott vezetők azonos mértékű szabadságának megteremtése volt. Azonban – álláspontja szerint – a két vezetői kör a jogviszony létrejöttének módjában, illetve tartalmában is eltér egymástól. A kinevezett vezető összefogja az alá tartozó, beosztott közalkalmazottak

munkáját, ugyanakkor a beosztottak munkakörébe tartozó feladatokat nem végez; ezzel szemben a megbízott vezető a saját munkaköre mellett látja el a vezetői megbízással rá háruló további feladatokat is. Hivatkozása szerint, amennyiben a szabadságot az elvégzett munka honoráriumának tekintjük, úgy az az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésébe ütközik. Mindezek alapján hangsúlyozza, hogy a megbízott és a kinevezett vezetők nem egyenlő, hanem több munkát végeznek, így – álláspontja szerint – jövedelme és szabadsága sem lehet azonos a kinevezett vezetőjével az Alkotmány sérelme nélkül, figyelemmel az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdésére.

Egyben – vagylagos utólagos normakontrollra irányuló kérelmében – a kifogásolt rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt, jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményének sérelmére hivatkozással állította. Hivatkozott a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (2)–(3) bekezdésére, mely szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megválasztani, hogy a jogszabály alkalmazására kellő felkészülési idő maradjon. Ez nézete szerint azzal is járhat, hogy a fizetett szabadnapok számára vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket nem lehet év közben változtatni, a kifogásolt jogszabály ezzel szemben április 1-jével lépett hatályba. Kifejti továbbá, hogy az évközi jogszabályváltozás két eltérő értelmezési módra ad lehetőséget, amely szintén a jogbiztonság elvének sérelmét eredményezi. Mindezek alapján a kifogásolt rendelkezések visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését kérte.

Az Alkotmánybíróság a kérelmeket – tárgyi összefüggésükre tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

„70/B. § (2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.

(3) Minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének.

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

2. A Kjt. indítványok benyújtásakor hatályos rendelkezései:

„56. § A közalkalmazottat

a) az „A”, „B”, „C” és „D” fizetési osztályban évi húsz munkanap,

b) az „E”, „F”, „G”, „H”, „I”, „J” fizetési osztályban és a 79/C. §-ban említett munkakör betöltése esetén évi huszonegy munkanap

alapszabadság illeti meg.

57. § (1) A közalkalmazottnak a fizetési fokozatával egyenlő számú munkanap pótszabadság jár. Az 1. fizetési fokozatban a közalkalmazottat e címen pótszabadság nem illeti meg.

(2)

(3) A bölcsődékben, a csecsemőotthonokban, az óvodákban, továbbá az alsó-, közép- és felsőfokú oktatás keretében, valamint az egészségügyi ágazatban az oktató, nevelő munkát végző közalkalmazottakat évi huszonöt munkanap pótszabadság illeti meg, amelyből legfeljebb tizenöt munkanapot a munkáltató oktató, nevelő, illetőleg az oktatással, neveléssel összefüggő munkára igénybe vehet. Az oktatással és neveléssel kapcsolatos munkák körét végrehajtási rendelet állapítja meg.

(4)

(5) A föld alatt állandó jelleggel dolgozó, illetve az ionizáló sugárzásnak kitett munkahelyen naponta legalább három órát töltő munkavállalót évenként öt munkanap pótszabadság illeti meg. Ha a közalkalmazott ilyen munkahelyen legalább öt évet eltöltött, évenként tíz munkanap pótszabadságra jogosult.

(6) A jogszabályban meghatározott egészségkárosító kockázatok között munkahelyen eltöltött napi munkaidőtől függetlenül az (5) bekezdésben meghatározott pótszabadság megilleti azt a közalkalmazottat is, akit rendszeresen kettős egészségkárosító kockázatnak kitett munkakörben foglalkoztatnak, feltéve, hogy az egyik kockázat nem ionizáló sugárzással függ össze.

57/A. § (1) Az 56. §-tól eltérően a magasabb vezető munkakörre kinevezett közalkalmazottat naptári évenként harmincöt, a vezetői munkakörre kinevezett közalkalmazottat harminc munkanap alapszabadság illeti meg.

(2) A kinevezett vezető az 57. § (1)–(4) bekezdése szerinti pótszabadságra nem jogosult.

57/B. § (1) A magasabb vezető beosztású és a vezető beosztású közalkalmazottat az 57/A. §-ban meghatározott mértékű alapszabadság illeti meg, kivéve a bölcsődében, csecsemőotthonban, óvodában, továbbá az alsó-, közép- és felsőfokú oktatás keretében, valamint az egészségügyi ágazatban oktató, nevelő munkát végző megbízott vezetőket, akik az 56. §-ban meghatározott alapszabadságra és az 57. § (3) bekezdése szerinti pótszabadságra jogosultak.

(2) A megbízott vezető az 57. § (1) bekezdése szerinti pótszabadságra nem jogosult.

58. § (1) A pótszabadság a közalkalmazottat alapszabadságán felül – a (3) bekezdésben foglalt kivételekkel – egyszerre többféle jogcímen is megilleti.

(2) A fizetési fokozathoz kapcsolódó [57. § (1) bekezdés] és a munkakör [57. § (3) bekezdése] alapján járó pótszabadság közül a magasabb mértékű pótszabadság jár.

(3)”

3. A Kjt. indítványok elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„23. § (1) A magasabb vezetői, illetve vezetői feladat ellátása magasabb vezető, illetve vezető beosztásra történő megbízással (a továbbiakban: megbízott vezető) történik. A magasabb vezetői, illetve vezetői megbízás feltétele, hogy a közalkalmazott – a kinevezés szerinti munkaköre mellett – látja el a magasabb vezetői, illetve vezetői beosztásból eredő feladatait. A megbízást és annak elfogadását írásba kell foglalni. Magasabb vezető – a 90. §-ban foglalt kivétellel – csak felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező közalkalmazott lehet. Nem lehet megbízott vezető a közalkalmazott a gyakornoki idő tartama alatt.

(2) A munkáltató vezetője és helyettese, valamint a munkáltató működése szempontjából meghatározó jelentőségű feladatot ellátó vezető magasabb vezetőnek minősül. A magasabb vezetői, valamint vezetői megbízások körét, továbbá a megbízás feltételeit a végrehajtási rendelet határozza meg.”

„57/A. §”

„57/B. § (1) A magasabb vezető beosztású közalkalmazottat naptári évenként harmincöt, a vezető beosztású közalkalmazottat harminc munkanap alapszabadság illeti meg, kivéve a bölcsődében, csecsemőotthonban, óvodában, továbbá az alsó-, közép- és felsőfokú oktatás keretében, valamint az egészségügyi ágazatban oktató, nevelő munkát végző megbízott vezetőket, akik az 56. §-ban meghatározott alapszabadságra és az 57. § (3) bekezdése szerinti pótszabadságra jogosultak.

(2) A megbízott vezető az 57. § (1) bekezdése szerinti pótszabadságra nem jogosult.”

4. A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény módosításáról szóló 2010. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: újKjtmód.) indítványokkal érintett rendelkezései:

„6. § (1) Ez a törvény 2011. január 1. napján lép hatályba.

(2) E törvény – a 7. § kivételével – a hatálybalépését követő napon hatályát veszti.

7. § (1) E törvény hatálybalépésével egyidejűleg

a) a határozatlan idejű magasabb vezetői, vezetői megbízás e törvény erejénél fogva 2011. január 1-jétől kezdődő öt évre szóló határozott idejű magasabb vezetői, vezetői megbízássá alakul át,

b) a határozatlan idejű magasabb vezetői, vezetői kinevezés e törvény erejénél fogva 2011. január 1-jétől kezdődő öt évre szóló magasabb vezetői, illetve vezetői megbízássá alakul át, egyidejűleg a közalkalmazottat határozatlan időre, a 2008. december 31-én hatályos kinevezése

szerinti nem vezetői (a továbbiakban: szakmai) munkakörébe, vagy ennek hiányában, a legmagasabb iskolai végzettségének megfelelő szakmai munkakörbe kell kinevezni,

c) a határozott idejű magasabb vezetői, vezetői kinevezés e törvény erejénél fogva a határozott idő lejártáig tartó magasabb vezetői, illetve vezetői megbízássá alakul át, ezzel egyidejűleg a közalkalmazottat a határozott időből hátralévő időre a 2008. december 31-én hatályos kinevezése szerinti szakmai munkakörébe, vagy ennek hiányában, a legmagasabb iskolai végzettségének megfelelő szakmai munkakörbe kell kinevezni.”

III.

Az indítványok megalapozottak.

1. Az indítványok benyújtása óta a Kjt. kifogásolt rendelkezései az alábbiak szerint módosultak:

Az újKjtmód. 4. §-a 2011. január 1-jével a Kjt. 57/B. § (1) bekezdését új szöveggel állapította meg, míg annak 5. § (1) bekezdése a Kjt. 57/A. §-át 2011. január 1-jével hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság az indítványok tartalmi vizsgálata előtt utal arra, hogy az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, „ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg”. [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 67/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006, 971, 977.] Az Alkotmánybíróság erre tekintettel a jelen ügyben sem az Sztvmód. indítványozók által támadott rendelkezésére, hanem az ezt inkorporáló Kjt. 57/B. § (2) bekezdése törvényi rendelkezésére nézve folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata az is, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét főszabály szerint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és az Abtv. 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.] vizsgálja.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyancsak sor kerül a hatályon kívül helyezett rendelkezések érdemi vizsgálatára akkor is, ha az indítványozó által támadott jogszabály az új törvényben is változatlan tartalommal jelenik meg. [Erre vonatkozó gyakorlatát az Alkotmánybíróság összefoglalóan az 1266/B/1997. AB határozatban (ABH 2002, 838, 840.) fejtette ki.]

Tekintettel arra, hogy jelen ügyben valamennyi indítvány utólagos normakontrollra irányul, az Alkotmánybíróság az elbíráláskor hatályos jogszabálysöveget vizsgálta.

A jogalkotó a Kjt. 57/A. §-át 2011. január 1-jével hatályon kívül helyezte, ezért az Alkotmánybíróság – állandó és következetes gyakorlata alapján – az Ügyrend 31. § *a*) pontja értelmében az eljárást e jogszabályi rendelkezések vonatkozásában megszüntette.

2. Az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálata során először röviden áttekintette a Kjt. magasabb vezető állású és a vezető állású közalkalmazottak rendes szabadsága szabályozásának főbb változásait a Kjt. hatályba lépése óta.

2.1. 1992. július 1-jei hatályba lépésekor mind a Mt., mind a Kjt. ismerte a „rendes szabadság” fogalmát, amely alap és pótszabadságból állt. A Kjt. 56–59. §-ai tartalmazták az általános besorolás szerinti, valamint a magasabb vezető állású és a vezető állású közalkalmazottak rendes szabadságára vonatkozó rendelkezéseket. A közalkalmazott rendes szabadsága egyrészt alapszabadságból állt, amelynek mértéke – attól függően, hogy a közalkalmazott milyen közalkalmazotti osztályba tartozott – évi húsz munkanap (Alsó és Közép közalkalmazotti osztályban), illetve huszonegy munkanap (Felső és Kiemelt közalkalmazotti osztályban) [Kjt. 56. §] volt. A közalkalmazottat az alapszabadság mellett megillette továbbá – szintén a rendes szabadsága részeként – a fizetési fokozatával egyenlő számú munkanap pótszabadság. Emellett a Kjt. 58. §-a szerint a közalkalmazottak (bizonyos kivételekkel) további jogcímenek pótszabadságra is lehettek jogosultak. A több pótszabadságra való együttes jogosultság alóli fontos kivétel volt a Kjt. 58. § (2) bekezdése, amelynek értelmében a közalkalmazott a fizetési fokozathoz kapcsolódó és a Kjt. 57. § (3) és (4) bekezdése szerinti munkakör alapján járó pótszabadság közül csak a magasabb mértékű pótszabadságra válhatott jogosulttá.

A Kjt. hatályba lépésekor a magasabb vezető állású és a vezető állású munkavállaló rendes szabadsága az előbbiekben ismertetettől eltérően alakult, ugyanis az egyrészt a Kjt. 56. § *a*), illetve *b*) pontja alapján járó alapszabadságból és a fizetési fokozatához tartozó pótszabadságból, valamint a Kjt. 57. § (2) bekezdése alapján vezetői pótszabadságból állt. Ennek mértéke magasabb vezető állású közalkalmazott esetében tíz munkanap, vezető állású közalkalmazott esetében öt munkanap volt. A Kjt. 58. § (3) bekezdése azt is lehetővé tette, hogy az oktató, nevelő munkát végző közalkalmazottak, valamint a Kjt. 57. § (4) bekezdése szerint a tudományos munkatársak esetében a munkakör és a vezetői beosztás alapján járó pótszabadságot évi tizenöt munkanap mértékéig össze lehessen számítani. A vezető állású és a nem vezető állású közalkalmazottat egyaránt megillette az Mt.-ben biztosított valamennyi – pl.: a gyermeket nevelő szülőnek járó, a vak munkavállalót megillető – pótszabadság.

2.2. A Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetéséről szóló 1996. évi CXXIV. törvény 1997. február 1-jével a korábbi közalkalmazotti osztályokat megszüntette, és a közalkalmazottak besorolásánál a munkakör ellátásához szükséges iskolai végzettséget, illetve szakképzettséget,

doktori címet, tudományos fokozatot vette figyelembe: ezúttal nem számmal, hanem „A”–„J” betűvel jelölt fizetési osztályok szerint. Ennek megfelelően az alapszabadság is ezen új fizetési osztályokra nézve került megállapításra: így a közalkalmazottat „A”–„D” fizetési osztályban évi húsz munkanap, míg „E”–„J” fizetési osztályban (illetve a Kjt. 79/C. §-ában említett oktatói, kutatói, tanári vagy az ott meghatározott más munkakör betöltése esetén) évi huszonegy munkanap pótszabadság illette(ti) meg.

2.3. A 2008. évi LXI. törvény 2009. január 1-jével a korábbi vezető állású és magasabb vezető állású munkavállalók csoportja mellett különbséget tett a vezető állású közalkalmazottak között is: a kinevezett, valamint megbízott vezető közalkalmazottak között. A törvény 5. §-ával kiegészítette a Kjt. 23. § (1)–(4) bekezdéseit, ennek értelmében kinevezett vezető az, aki a magasabb vezetői, illetve vezetői feladatát önálló munkakörben látja el, míg a megbízott vezető a vezetői feladatát a rendes közalkalmazotti munkakörének ellátása mellett, megbízás alapján végzi. A Kjt. említett rendelkezései megállapítják továbbá a vezetői megbízás részletes feltételeit. Az említett törvény 16. §-a a kinevezett vezetőkre a „vezetői munkakör bevezetésével összefüggésben” külön szabályozta a rendes szabadság mértékét. A Kjt. új 57/A. §-ának (1) bekezdése szerint a magasabb vezető munkakörre kinevezett közalkalmazottat naptári évenként harmincöt, a vezetői munkakörre kinevezett közalkalmazottat harminc munkanap alapszabadság illeti meg; ugyanakkor a (2) bekezdés szerint a kinevezett vezető a Kjt. 57. § (1) és (2), valamint (4)–(6) bekezdései szerinti pótszabadságra nem jogosult. Ezzel szemben a megbízott vezetők rendes szabadságának szabályozása változatlan maradt, azaz továbbra is jogosultak a Kjt. 56. §-a szerinti huszonegy munkanap alapszabadságra, továbbá a Kjt. 57. § (1) bekezdése szerinti fizetési fokozat szerinti pótszabadságra, valamint a Kjt. 57. § (2) bekezdése szerinti vezetői megbízás szerint járó pótszabadságra is.

2.4. Az egyes munkaügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2009. évi CXXVI. törvény 13. §-a 2010. január 1-jével a Kjt.-t új, 57/B. §-sal egészítette ki. Eszerint a magasabb vezető beosztású és a vezető beosztású közalkalmazottakat a kinevezett magasabb vezető, illetve a vezető közalkalmazottak alapszabadságával azonos mértékű (azaz harmincöt, illetve harminc munkanap) alapszabadság illeti meg. Így az említett módosítás megszüntette a megbízott és a kinevezett vezetők alapszabadsága közötti különbséget. Ugyanakkor az oktatásban és egészségügyben dolgozó oktató, nevelő munkát végző megbízott vezetők számára megmaradtak a korábbi szabályok, ezen megbízott vezetők változatlanul az 56. §-ban meghatározott alapszabadságra és az 57. § (3) bekezdése szerinti pótszabadságra jogosultak.

2.5. Az Sztvmód. 37. § (1) bekezdése 2010. március 31-ével a Kjt. 57/B. §-át (2) bekezdéssel egészítette ki,

mely szerint a megbízott vezető a Kjt. 57. § (1) bekezdése szerinti pótszabadságra nem lett jogosult.

2.6. Az újKjtmód. 1. §-a a Kjt. 23. §-át új szöveggel állapította meg. 2011. január 1-jével a kinevezett vezető állású közalkalmazott státusza megszűnt, a magasabb vezetői, illetve vezetői beosztás kizárólag megbízással látható el. A Kjt. 23. § (1) bekezdése értelmében a magasabb vezetői, illetve vezetői megbízás feltétele, hogy a közalkalmazott – a kinevezés szerinti munkaköre mellett – látja el a magasabb vezetői, illetve vezetői beosztásból eredő feladatait. Az újKjtmód. 7. § (1) bekezdésében rögzíti továbbá, hogy 2011. január 1-jével a határozatlan idejű magasabb vezetői, illetve vezetői megbízások a törvény erejénél fogva öt évre szóló határozott idejű magasabb vezetői, illetve vezetői megbízásokká alakulnak át. A határozatlan idejű magasabb vezetői, illetve vezetői kinevezések a törvény erejénél fogva szintén ettől az időponttól kezdődően öt évre szóló magasabb vezetői, illetve vezetői megbízássá alakulnak át. A törvény azt is előírja, hogy ezzel egyidejűleg a közalkalmazottat határozatlan időre, a 2008. december 31-én hatályos kinevezése szerinti nem vezetői (azaz szakmai) munkakörébe, illetve, ennek hiányában a legmagasabb iskolai végzettségének megfelelő szakmai munkakörbe kell kinevezni. A határozott idejű magasabb vezetői, illetve vezetői kinevezés a törvény erejénél fogva a határozott idő lejártáig tartó magasabb vezetői, illetve vezetői megbízássá alakul át. Ebben az esetben a vezetői megbízássá alakulással egyidejűleg a közalkalmazottat ki kell nevezni a határozott időből hátralévő időre a 2008. december 31-én hatályos kinevezése szerinti szakmai munkakörébe, vagy ennek hiányában a legmagasabb iskolai végzettségének megfelelő szakmai munkakörbe. Az újKjtmód. 5. § (1) bekezdése hatályon kívül helyezte a Kjt.-nek az indítványozók által kifogásolt, a kinevezett magasabb vezető, illetve vezető alapszabadságára vonatkozó 57/A. §-át. A törvényjavaslat indokolása kiemeli: nem állapítható meg, hogy a jogalkotó az egyes ágazati vezetőket milyen indok alapján osztotta be kinevezett, illetve megbízott vezetői pozíciókba. Ugyanakkor a határozatlan időtartamra szóló kinevezett vezetői megbízás kevésbé hat ösztönzőleg a folyamatos, magas színvonalú munkavégzésre, mint a megbízott vezetői pozíció, amely maximálisan 5 év határozott időre szól. Az új szabályozás elősegíti, hogy a vezető meghatározott időközönként értékelje munkavégzését, bemutathassa további terveit, céljait, azaz ösztönözze a vezetőt magas színvonalú munkavégzésre.

A jelenleg hatályos – és itt vizsgált – szabályozás a magasabb vezető beosztású közalkalmazottak alapszabadságát egységesen harmincöt munkanapban, míg a vezető beosztású közalkalmazottakét harminc munkanapban határozza meg. A bölcsődében, csecsemőotthonban, óvodában, továbbá az alsó-, közép- és felsőfokú oktatás keretében, valamint az egészségügyi ágazatban oktató, nevelő munkát végző megbízott vezetők évi rendes szabadsága viszont változatlanul a Kjt. 56. §-ban meghatározott alapszabadságból és az 57. § (3) bekezdése szerinti pótszabad-

ságból áll, ugyanakkor ez a kivétel szabály nem vonatkozik a bölcsődében, csecsemőotthonban, óvodában, továbbá az alsó-, közép- és felsőfokú oktatás keretében, valamint az egészségügyi ágazatban oktató, nevelő munkát végző megbízott vezetők évi rendes szabadságára, amely a főszabály szerint a magasabb vezetőnél harmincöt, míg vezető beosztásban harminc munkanap.

IV.

Több indítványozó szerint az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdésébe ütközik a Kjt. 57/A., valamint 57/B. §-a, mivel a magasabb vezető és a vezető állású közalkalmazottak (akár kinevezett, akár megbízott vezetőként) a Kjt. 57. § (1)–(4) bekezdései szerinti pótszabadságra nem jogosultak. Az indítványozók – az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdésének sérelmét állítva – azért tartják alkotmányellenesnek a Kjt. 57/A. és 57/B. §-ait, mivel a magasabb vezető és a vezető állású közalkalmazottak fizetett szabadsága elfogadható indok nélkül kisebb, mint az „ugyanolyan szolgálati idővel ugyanolyan kvalifikált munkát végző beosztott munkatársaiké”, illetve a vezetők is több szabadságra lennének jogosultak, amennyiben besorolás szerinti munkakört látnának el.

1. Az indítványok a támadott rendelkezések alkotmányellenességét elsősorban az Alkotmány 70/B. §-ának (4) bekezdésére alapították, ezért az Alkotmánybíróság röviden áttekintette az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdésével kapcsolatos eddigi gyakorlatát.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdéséről már az 1403/B/1991. AB határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány alapvető jogként fogalmazza meg a pihenéshez, a szabadidőhöz és a fizetett szabadsághoz való jogot (ABH 1992, 493, 494.). Az 1030/B/2004. AB határozatában az Alkotmánybíróság a pihenéshez való jogot a munkához való jog lényeges összetevőjeként értelmezte, megismételte továbbá több határozatában tett azon megállapítását, amely szerint – az Alkotmány a pihenéshez való jog konkrét tartalmát, illetve feltételeit közelebbről nem határozza meg (ABH 2005, 1307, 1311.).

Mint az Alkotmánybíróság a 74/2006. (XII. 15.) AB határozatában rögzítette, a munkavégzéshez közvetlenül kapcsolódó pihenést elsősorban a munkaközi szünet, a napi és a heti pihenőidő szolgálja; míg a „rendes szabadság” ettől eltérően a munkavállaló tartós pihenésének biztosítására szolgál. Az Alkotmánybíróság a 74/2006. (XII. 15.) AB határozatában (ABH, 2006, 870, 875.; – Fizetett szabadság kiadása) kiemelte, hogy az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdése az indítványozó által megjelölt pihenéshez való jog mellett, önálló jognak tekinti a rendszeres fizetett szabadsághoz való jogot is. Az Alkotmánybíróság a 849/B/1992. AB határozatában – a köztisztviselőket megillető pótszabadság intézményének alkotmányossági vizsgálata során – minden munkavégzésre irányuló jogviszony közös elemeként határozta meg a rendszeres fizetett sza-

badság biztosításának kötelezettségét (ABH 1996, 391, 393.). A határozat hangsúlyozza, hogy e jog – a pihenéshez való joghoz hasonlóan – a munkához való jog lényeges összetevője, egyben a pihenéshez való jog egyik aspektusának a munka világára vonatkoztatott konkretizálása. Sajátossága, hogy tipikusan a megélhetést, a létfenntartást szolgáló jövedelem megszerzése érdekében létesített ún. nem-önálló munka végzésére irányuló, jellemzően tartós jogviszonyokban állók számára meghatározott időszakonként viszonylag hosszabb időtartamú szabadságot jelent a munkatevékenység ellátására irányuló kötelezettségek teljesítése alól anélkül, hogy az a jogviszonyok fennállását érintené. A rendszeres fizetett szabadsághoz való jog tehát a munkavégzésre irányuló jogviszonyokban állók számára a pihenéshez való jog biztosítója, célja a rendszeres munkavégzés során elhasznált fizikai és szellemi energia pótlásának, a munkavállalók regenerálódásának biztosítása. E jog alkotmányi szabályozása – a pihenéshez való joghoz képest – szigorúbb követelményeket állít a törvényhozó elé. A pihenéshez való jog biztosításában (garanciáinak meghatározása során) a jogalkotó szabadsága ugyanakkor nagyobb, ezért ez utóbbi jog a munkavégzésre irányuló jogviszonyokban állók számára többféle módon is érvényre juttatható, lényege szerint a munkavégzési kötelezettség időbeni korlátainak a munkaidőt, pihenőidőt, valamint a különböző munkaidő-kedvezményeket meghatározó szabályok ésszerű tartalmát kívánja meg [74/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 870, 875–876.].

2. A fizetett szabadsághoz való jog biztosításával kapcsolatos, a „rendszerességet” előíró alkotmányos szabályból fakadó követelmény, hogy a törvényhozó meghatározott hosszabb időszakonként visszatérően biztosítsa az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében foglalt munkához való jogot – a tágabb értelemben vett – munkajogviszony keretében gyakorló jogalanyok számára. Követelmény ezen túl, hogy a pihenés érdekében biztosított szabadidő díjazott legyen, azaz a fenti jogalanyi kör a jogviszonyban töltött idő alatt munkavégzési kötelezettség hiányában is jogosult legyen pénzben meghatározott javadalmazásra. [A 74/2006. (XII. 15.) AB határozat ugyanakkor azt is hangsúlyozta, hogy az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdésében meghatározott rendszeres fizetett szabadsághoz való jog biztosítása nem kötelezi a törvényhozót arra, hogy akár a jogosultságot, akár a kiadást, ezáltal az igénybevétel lehetőségét feltétlenül a naptári évhez kötve kellene szabályoznia a jogalkotónak (ABH 2006, 870, 876.).].

A fizetett szabadságról részletesebb, a jogalkotót kötelező, de nem alkotmányos szintű szabályokat tartalmaz a 2000. évi LXVI. törvénnyel kihirdetett, A fizetett éves szabadságról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1970. évi 54. ülészakán elfogadott 132. számú Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 3. Cikk 2. pontjához Magyarországnak a ratifikációs okmányhoz kötelezően csatolt nyilatkozata, amely húsz munkanapban jelöli meg az éves szabadság minimális időtartamát. Hasonlóan köz-

lebbről meghatározza a fizetett szabadság tartamát a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló, 2003. november 4-i Európai Parlament és Tanács 2003/88/EK irányelve 7. cikkének (1) bekezdése, amely legalább négy hétben jelöli meg az éves szabadság minimális időtartamát (ami kb. 20 munkanap).

3. Az indítványozók a Kjt. azon rendelkezéseit kifogásolták, amelyek a magasabb vezető, illetve a vezető állású közalkalmazottak tartós pihenésének biztosítására szolgáló, a Kjt. elnevezése szerint „alapszabadság”, tartalmában valójában azonban a vezetői „rendes” szabadság intézményét szabályozzák, az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdésében foglalt rendszeres fizetett szabadsághoz való jog sérelmét állítva.

A Kjt. 57/B. §-ának alkotmányossági vizsgálatához szükséges az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdése szerinti rendszeres fizetett szabadsághoz való jog tartalmának közelebbi meghatározása.

A fizetett szabadsághoz való jog – ahogyan azt az Alkotmánybíróság már a 74/2006. (XII. 15.) AB határozatában is kifejtette és az előzőekben ismertette – alanya nem más, mint a munkajogviszony keretében (munkaviszonyban, illetve munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló) munkát végző személy, aki nem maga dönt munkaideje felhasználásáról (lásd: Kjt. 55. §).

További fontos tartalmi elem a szabadság „rendszeressége”: a munkát végzők meghatározott időszakonként visszatérően válnak a fizetett szabadságra jogosulttá [bár a jogalkotó jellemzően egy éves munkavégzésre vonatkozóan határozza meg a szabadság mértékét, ugyanakkor ennél rövidebb időtartalmú munkavégzés esetén a munkavállaló arányos mértékű fizetett szabadság kiadására válik jogosulttá (Mt. 133. §)]. Szintén fontos elem a szabadidő díjazottsága, azaz a fenti jogalanyi kör a jogviszonyban töltött idő alatt munkavégzési kötelezettség hiányában is jogosulttá válik a pénzben meghatározott javadalmazásra; melynek másik oldala, hogy a munkavállaló a szabadság időtartamára a munkavégzési kötelezettség alól tartósan mentesül.

4. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a rendszeres fizetett szabadsághoz való jog további sajátossága, hogy nem szabadságjog, hanem elsősorban egy jogintézmény alkotmányos garanciája. A rendszeres fizetett szabadsághoz való jog kapcsán nem állítható, ahogyan a klasszikus alapjogok (mint a szólásszabadság) esetében, hogy minden embert egyedül ember mivoltánál fogva egyenlően megillető jogosultság. Egyrészt azért, mert az az emberek meghatározott csoportját, nevezetesen a tág értelemben vett munkavállalókat illeti meg, akik munkájukat „önállótlan (ún. függő) munkavégzés” – a tág értelemben vett munkaviszony – keretében végzik; ugyanakkor a jogosultság konkrét mértéke nem, csupán annak minimális mértéke határozható meg. A rendszeres fizetett szabadsághoz való jogból ugyanis a jogosultság konkrét mértéke nem vezethető le.

A fizetett szabadság alapjogi védelmét elismerő 74/2006. (XII. 15.) AB határozatban a fizetett szabadság mint a munkavállaló alanyi joga volt a vizsgálat tárgya. A fizetett szabadsághoz való jog gyakorlása esetében – a szabadság kiadását korlátozó szabályokra nézve indokolt volt az alapjogi mérce alkalmazása, mivel ott az egyén jogainak közvetlen korlátozásáról volt szó. A szabadság kiadása nem a szabadság mértékének kérdése, hanem annak, hogy alanyi jogként a törvény alapján járó fizetett szabadság milyen feltételekkel gyakorolható (illetve veszíthető el egy bizonyos idő után). Az itt vizsgált alkotmányjogi kérdés ugyanakkor az említett határozatban foglaltaktól eltér. Mivel az indítványozók által felvetett alkotmányjogi probléma nem az, hogy mennyinek kell lennie abszolút értelemben az éves fizetett szabadságnak (ezt maguk az indítványozók sem vitatják), hanem csak az, hogy az egyik vagy másik közalkalmazotti munkavállalói csoportnak a törvény alapján járó szabadsága több-e vagy kevesebb, mint egy másik, hasonlóknak vélt csoporté.

Az alapjog-korlátozás szükségesség-arányosság mércéje jelen vizsgálat során nem alkalmazható, mert a vizsgált szabályozás nem korlátozza senki fizetett szabadsághoz való alapjogát, mivel mindegyik csoport fizetett szabadsága kielégít egy lehetséges alkotmányosan garantált minimumot (a IV. 2. pont szerinti húsz munkanapot); nem korlátozza továbbá a szabadság (mint alanyi jog) gyakorlását sem. Meghatározott időtartamú (konkrét mértékű) fizetett szabadságra ugyanis senkinek nincs alanyi joga – ezt az indítványozók sem állították.

Az egyes közalkalmazotti csoportok eltérő – de a fizetett szabadság alkotmányos jogát nem korlátozó – fizetett szabadságát tartalmazó szabályozás alkotmányos mércéje ezért nem az alapjogi, hanem a 70/A. § (1) bekezdésének általános egyenlőségi mércéje.

V.

Az Alkotmánybíróság már több határozatban értelmezte az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt tilalom alkotmányos tartalmát, az emberi méltósághoz való joggal [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] szoros összefüggésben. Megállapította, hogy „a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körülményekkel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni” [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. Rámutatott arra is, hogy „az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indo-

ka, vagyis önkényes” [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.]. Nem minden személyek közötti jogi megkülönböztetés minősül az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján alkotmányellenesnek (108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523, 526.). A megkülönböztetés alkotmányossága csakis a mindenkor szabályozás tárgyi és alanyi összefüggéseiben vizsgálható. Nem minősül megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogi helyzetben lévő, eltérő szabályozási körbe tartozó jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket (881/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 474, 477.). Ennek megfelelően alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható jogosultak vagy kötelezettek között vethető fel [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 65.].

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az indítványozó által megjelölt, besorolás szerinti munkakörben munkát végző nem vezető közalkalmazottak a rendes szabadságukra nézve összehasonlíthatóak-e a megbízott vezető, illetve a megbízott magasabb vezető közalkalmazottak csoportjával.

A megbízott vezető, illetve a megbízott magasabb vezető állású közalkalmazottak napi törvényes munkaidejük alatt ellátják a rendes besorolás szerinti munkakörükből adódó feladataikat, továbbá ugyanezen munkaidőben, rendes munkakörük szerinti feladataik elvégzése mellett látják el a vezetői megbízással járó feladataikat is. Tekintettel arra, hogy a Kjt. 23. § (1) bekezdése alapján a megbízott vezetők és magasabb vezetők – a kinevezésük szerinti szakmai munkakörük mellett – látják el a vezetői feladataikat, azaz munkavégzésük során a nem vezető állású munkakört betöltő közalkalmazottak munkakörébe tartozó feladatok elvégzésére is kötelesek; ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által megjelölt közalkalmazotti csoportok összehasonlíthatóak.

Ezt igazolja a törvényjavaslat indokolása is, amely szerint a megbízott vezetők, illetve magasabb vezetők a vezetői feladataikat a saját (beosztotti, rendes besorolás szerinti) munkakörük szerinti munkájuk elvégzése mellett, azzal egyidejűleg látják el.

Mint ahogyan a jelen határozat Indokolása III.1. pontja már kifejtette, 2010. április 1-jével a magasabb vezető beosztású közalkalmazottat [a Kjt. 57/B. § (1) bekezdése alapján] évi 35 munkanap alapszabadság illeti meg rendes szabadságként; míg a vezető beosztású közalkalmazott [a Kjt. 57/B. § (1) bekezdése alapján] rendes szabadságként évi 30 munkanapra válik jogosulttá. Így helytálló az indítványozók azon állítása, hogy előfordulhat olyan eset, amikor akár a magasabb vezető beosztású közalkalmazottak esetében rendes szabadságuk nagysága azonos, illetve a vezető beosztású közalkalmazottak esetében rendes szabadságuk nagysága azonos, vagy akár alacsonyabb lehet, mint a Kjt. besorolása alapján nekik nem vezető beosztásban járó évi rendes szabadság.

Mind a vezető, mind a magasabb vezető beosztású munkavállalók a vezetői és a rendes közalkalmazotti munkakörüket kötött munkaidőben látják el, a Kjt. 55. §-a szerint. A törvényhozó 2011. január 1-jével hatályon kívül helyezte a Kjt. 55/A. § (1) bekezdését, amely a kinevezett magasabb vezetők számára lehetővé tette, hogy a munkaidejük beosztását, valamint a pihenőidejük (szabadság) igénybevételét maguk állapítsák meg. Eszerint ugyanazon munkaidő alatt a vezető, valamint magasabb vezető beosztású közalkalmazottak – a rendes besorolás szerint munkát végzőkhöz képest – munkaköri feladataik elvégzése mellett, ugyanazon munkaidőben látják el a vezetői teendőiket is, így munkaterhük – többlet munkavégzési kötelezettségük miatt – lényegesen nagyobb, mint az azonos, rendes besorolás szerinti munkakört betöltő, de vezető feladatot el nem látó közalkalmazottaké.

Az Alkotmánybíróság megállapította, nincs ésszerű indoka annak, hogy a magasabb vezető, illetve vezető állású közalkalmazottak rendes szabadsága (amely a munkavégzés alatt elhasználódott fizikai, illetve szellemi energia pótlását szolgálja) miért csak bizonyos esetekben tükrözi a fentiekben említett, a rendes besorolású közalkalmazotti munkakörökéhez képest – a fokozottabb munkateher pótlásaként – nagyobb mértékű szabadságot. Nincs ésszerű alkotmányos indoka annak sem, hogy egyes nem vezető beosztású, de azonos fizetési osztályban és fizetési fokozatban lévő közalkalmazottak rendes szabadsága miért azonos a vezető és magasabb vezető beosztású közalkalmazottakéval; ahogy az sem, hogy más esetekben meghatározott azonos fizetési osztályban és fizetési fokozatban lévő rendes besorolású közalkalmazottakhoz képest a vezető, illetve magasabb vezető beosztású közalkalmazottak – a megnövekedett munkateher ellenére – miért jogosultak kevesebb rendes szabadságra.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította: a Kjt. 57/B. § (1) és (2) bekezdései az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközésük folytán alkotmányellenesek, ezért az Alkotmánybíróság ezen rendelkezéseket megsemmisítette.

A megsemmisítés időpontját az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján – *pro futuro* hatállyal – úgy állapította meg, hogy a jogalkotónak megfelelő időt hagyott a Kjt. 57/B. §-ának módosítására.

Mivel az Alkotmánybíróság a Kjt. 57/B. § (1) és (2) bekezdései alkotmányellenességét az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközése miatt megállapította, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, valamint a 70/B. § (2) és (3) bekezdéseinek sérelmére alapított vizsgálatára az eddigi gyakorlatát követve [31/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 133, 136.] már nem volt szükség.

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

VI.

1. Az egyik indítvány tartalma alapján az Mttvmód. 54. § (1) bekezdés *j*) pontja alkotmányellenességének megállapítása iránt terjesztett elő kérelmet, amely a Kjt. 57. § (2) és (4) bekezdését helyezte hatályon kívül 2010. január 1-jével, azaz az indítvány kifejezetten a hatályon kívül helyező rendelkezés alkotmányossági vizsgálatát kérte. Ugyanakkor az Mttvmód. 54. § (1) bekezdését az Mttvmód. 51. § (5) bekezdésének *f*) pontja 2010. március 31-ével hatályon kívül helyezte.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 10. § (1) bekezdésének *a*) pontja alapján a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályát veszti, ha a hatályon kívül helyezendő jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést tételesen megjelölő, a hatályon kívül helyezést kimondó jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezi.

Az Alkotmánybíróság Abtv. 1. § *b*) pontja szerinti hatásköre – főszabályként – hatályos jogszabályok elbírálására terjed ki. Hatályát veszített jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára csak kivételesen, a konkrét normakontroll eseteiben: az Abtv. 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés és az Abtv. 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz alapján kerülhet sor. Mivel az indítvány az utólagos normakontroll hatáskörben érkezett, ezért az Alkotmánybíróság az eljárást az Ügyrend 31. § *a*) pontja alapján megszüntette.

2. Az egyik indítványozó az Mttvmód. 54. §-a (1) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát kérte, az indítvány azonban nem tartalmazott releváns jogi érvelést az említett törvényhely *a*)–*i*) pontjai, továbbá *k*)–*n*) pontjai alkotmányosságára nézve, amelyek a Kjt. különböző tárgyú rendelkezéseit helyezték hatályon kívül.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata során kialakította a minimális tartalmi és formai kritériumokat, amelyeknek – az Abtv. 22. § (2) bekezdésére figyelemmel – az indítványnak meg kell felelnie. Érdemi alkotmányossági vizsgálat elvégzésének feltétele, hogy az indítvány, illetve az alkotmányjogi panasz tartalmazza a támadott jogszabály pontos megnevezését, és az Alkotmány megfelelő rendelkezésének megjelölése mellett a benyújtás alapjául szolgáló okot, valamint az Alkotmánybíróság döntésére vonatkozó határozott kérelmet. Nem elegendő továbbá az Alkotmány, illetve a támadott jogszabály egyes rendelkezéseire hivatkozni, meg kell indokolni, hogy a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti az alaptörvény felhívott rendelkezését [pl. 654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.].

Az indítvány ezen pontban ismertetett részében e feltételeket nem elégíti ki: a kérelem ugyanis az Mttvmód. 54. § (1) bekezdése *a*)–*i*) pontjai, valamint *k*)–*n*) pontjai alkot-

mányellenességére nézve alkotmányjogi érvelést nem tartalmaz.

A fenti tartalmi hiányosságok miatt az indítvány ebben a részében érdemben nem bírálható el, ezért azt az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § *d*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2011. március 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.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovic Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 412/B/2010. AB határozat
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 24. számában

12/2011. (III. 23.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *dr. Kiss László* és *dr. Kovács Péter* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94. § (2) bekezdés *b*) pontjának alkalmazásáról szóló 177/2009. (XII. 28.) FVM rendelet 1. § *d*) pontja alkotmányellenes, ezért azt a jelen határozat közzététele napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94. § (2) bekezdés *b*) pontjának alkalmazásáról szóló 177/2009. (XII. 28.) FVM rendelet (a továbbiakban: FVMr.) 1. § *d*) pontja alkotmányellenességének vizsgálatát és „törlését” kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. Az FVMr. támadott rendelkezése értelmében a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 94. § (2) bekezdés *b*) pontja alkalmazásának van helye a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (a továbbiakban: Ftv.) 25/B. § (5) bekezdésében meghatározott rendelkezés esetén. Az Ftv. 25/B. § (5) bekezdése ingatlanügyi bírsággal rendeli sújtani azt, aki termőföldet használ, és ezt a tényt az ingatlanügyi hatósághoz nyilvántartásba vétel céljából az Ftv. 25/B. § (2) bekezdése szerinti határidőn belül nem jelenti be. Az indítványozó szerint a földhasználati nyilvántartásba történő bejelentés elmulasztásával ugyan a földhasználó megvalósítja a 94. § (1) bekezdés *a*) pontja szerinti jogszabálysértést, azonban ezzel nem valósul meg a Ket. 94. § (2) bekezdés *b*) pontja szerinti, az életnek, a testi épségnek, a vagyontbiztonságnak, a közlekedés biztonságának, a környezet vagy a természet állapota fenntarthatóságának, közteherviselési kötelezettség teljesítésének vagy harmadik személy alapvető jogának közvetlen veszélyeztetése. Az indítványozó szerint a veszélyeztetés önmagában a mulasztással nem következik be, ahhoz más, jogellenes tevékenység is szükséges. Mindezekre tekintettel álláspontja szerint az FVMr. 1. § *d*) pontja ellentétes a Ket. 94. § (2) bekezdés *b*) pontja rendelkezésével, mint magasabb szintű jogszabállyal és ezáltal az Alkotmány 37. § (3) bekezdésébe ütközik.

2. Az Alkotmánybíróság beszerezte a vidékfejlesztési miniszter állásfoglalását.

II.

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

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:
„37. § (3) A Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet ad ki, amely törvénnyel és kormányrendelettel nem lehet ellentétes.”

2. A Ket. indítvánnyal érintett rendelkezései:
„94. § (2) Nem alkalmazható az (1) bekezdés *a*) pontja a 13. § (2) bekezdés *b*) pontja hatálya alá tartozó jogszabályi rendelkezés vagy az adatszolgáltatási vagy bejelentési kö-

telezettséget előíró jogszabályi rendelkezésnek a 13. § (2) bekezdés *d*) vagy *e*) pontja szerinti eljárásban megállapított megsértése esetén, valamint ha

(...)

b) azt jogszabály – a jogszabálysértés és a jogkövetkezmény alkalmazását megalapozó jogszabályi rendelkezés tételes megjelölésével – azért zárja ki, mert a jogszabálysértés, a hatósági határozat megsértése vagy az (1) bekezdés *a*) pontja szerinti határidő biztosítása az életet, a testi épséget, a vagyonbiztonságot, a közlekedés biztonságát, a környezet vagy a természet állapotának fenntarthatóságát, köztelherviselési kötelezettség teljesítését vagy harmadik személy alapvető jogát közvetlenül veszélyezteteti vagy veszélyeztetné,

(...)

„174. § (4) Felhatalmazást kapnak a feladatkörrel rendelkező miniszterek, hogy rendeletben határozzák meg azon jogszabályi rendelkezések körét, amelyek megsértése esetén a 94. § (2) bekezdés *b*) pontja alkalmazásának van helye.”

3. Az FVMr. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„1. § A közigazgatási eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94. § (2) bekezdés *b*) pontja alkalmazásának van helye

(...)

d) a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 25/B. § (5) bekezdésében;

(...)

meghatározott rendelkezések esetén.”

III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Alkotmány 37. § (3) bekezdése szerint a Kormány tagja által kiadott rendelet nem lehet ellentétes törvénnyel. Mivel az indítványozó az FVMr. támadott rendelkezésnek a Ket. 94. § (2) bekezdés *b*) pontjával való ellentétét állította, az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett a Ket. 94. §-ának tartalmát.

A Ket. 94. §-a a jogszabályban, illetve hatósági határozatban foglalt előírások megsértése esetén a hatóság által az ellenőrzés keretében alkalmazandó jogkövetkezmények szabályait tartalmazza. A jogkövetkezmények alkalmazásának jelenleg is hatályos rendjét lényegében a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi CIX. törvény (a továbbiakban: Kmtv.) állapította meg. Ennek alapján a Ket. 94. § (1) bekezdése szerint, ha a hatóság a hatósági ellenőrzés eredményeként megállapítja, hogy az ügyfél a jogszabályban, illetve hatósági határozatban foglalt előírásokat megsértette, főszabályként a *fokozatosság elve* alapján kell eljárnia a jogkövetkezmények alkalmazásánál. Ennek megfelelően, ha a jogszabály vagy hatósági határozat megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésé-

vel vagy a jogszerű állapot helyreállításával – újabb hatósági eljárás lefolytatása nélkül – orvosolható, a hatóság felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, és a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel végzésben kötelezi annak megszüntetésére. A hatóságnak további jogkövetkezmény alkalmazására irányuló – a hatáskörébe tartozó – eljárás (például bírságolási eljárás) hivatalból történő megindítására akkor van lehetősége, ha a jogsértés megszüntetésére kötelező végzésben meghatározott határidő eredménytelenül telt el, vagy ha a *további jogkövetkezmény alkalmazását megelőző felhívás* (a továbbiakban: megelőző felhívás) alkalmazása kizárt.

A Ket. 94. § (2) bekezdés *b*) pontja lehetővé teszi, hogy jogszabály a megelőző felhívás alkalmazását meghatározott esetekben kizárja. Ilyen esetnek minősül, ha a jogszabálysértés, a hatósági határozat megsértése vagy a megelőző felhívásban megjelölt határidő biztosítása a rendelkezésben megjelölt valamely kiemelkedően fontos érdek – az életet, a testi épséget, a nemzetbiztonságot, a vagyonbiztonságot, a közlekedés biztonságát, a környezet vagy a természet állapotának fenntarthatóságát, köztelherviselési kötelezettség teljesítését vagy harmadik személy alapvető jogát – közvetlenül veszélyezteteti vagy veszélyeztetné.

A Ket. 174. § (4) bekezdése alapján a feladatkörrel rendelkező miniszterek kapnak felhatalmazást, hogy rendeletben határozzák meg azokat a – jogszabálysértés és a jogkövetkezmény alkalmazását megalapozó – jogszabályi rendelkezéseket, amelyek esetén kizárt a megelőző felhívás alkalmazása (a további jogkövetkezmény alkalmazása előtt). Ilyen jogszabályi rendelkezés meghatározására a miniszternek a Ket. 94. § (2) bekezdés *b*) pontjának végrehajtása érdekében, annak keretei között, az ott megjelölt valamely kiemelkedően fontos érdekre tekintettel van lehetősége, ezért az Alkotmánybíróságnak meg kellett vizsgálnia, hogy az FVMr. támadott rendelkezése esetén valamelyik kiemelkedően fontos érdek fennáll-e.

2. Az FVMr. 1. § *d*) pontja az Ftv. 25/B. § (5) bekezdésében meghatározott eset tekintetében zárja ki a megelőző felhívás alkalmazását. Az Ftv. 25/B. § (2) bekezdése szerint, aki egy hektárt meghaladó területű termőföldet használ, köteles a használatot annak megkezdésétől számított harminc napon belül az ingatlanügyi hatósághoz nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni. Az (5) bekezdés alapján az ingatlanügyi hatóság bírsággal sújtja a bejelentést elmulasztó földhasználót.

3. A miniszteri állásfoglalás szerint az FVMr. támadott rendelkezése nem ellentétes a Ket.-tel, ennek alátámasztását három főbb érvcsoporttal indokolta.

3.1. Egyrészt, a termőföld hazánk egyik legkülönlegesebb véges erőforrása, amely semmivel nem pótolható, és amely a biológiai és társadalmi lét alapját jelenti. A földhasználati viszonyok az agrárgazdaságban alapvető fontossággal bírnak, ezért az ezzel kapcsolatos nyilvántartásnak – amely közhiteles nyilvántartásnak minősül – a szere-

pe kétségbevonhatatlan. A közigazgatás számára aránytalan terhet jelentene, ha megelőző felhívás alkalmazása nélkül nem lehetne azonnal bírságot és a bejelentési készség is jelentősen gyengülne, ami kihatna a földhasználati nyilvántartás céljára és „naprakésziségre”.

3.2. Másrészt, a Ket. 82. § (1) bekezdése alapján hatósági nyilvántartással kapcsolatos eljárásokban törvény a Ket.-től eltérően rendelkezhet, ezért a földhasználati nyilvántartás vonatkozásában az Ftv. szabályai megelőzik a Ket. szabályait. Ha az eltérés önmagában az Ftv. alapján is megvalósul, akkor az FVMr.-nek az ezzel összhangban lévő 1. § d) pontja nem kerül ellentétbe a Ket.-tel.

3.3. Harmadrészt, a földhasználati nyilvántartás olyan közhiteles nyilvántartás, amelyhez számos jog és kötelezettség, valamint a környezet vagy természet állapotának a fenntarthatósága is köthető, és ezeket hátrányosan érinti az azonnali szankcionálás lehetőségének kizárása.

A földhasználati nyilvántartás adatai nélkülözhetetlenek: a mezői kárt okozó nyomvonalas beruházásokkal érintett földhasználók felkutatásához és a károk megtérítéséhez; a mezőgazdaságban felhasznált gázolaj utáni jövedékiadó-visszatérítés jogosultjának meghatározásához; valamint az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybeviteléhez.

A termőföldre vonatkozó, törvényben előírt elővásárlási jog és előhasznábérleti jog gyakorlásának jogszerűsége, valamint a hasznábérletre vonatkozó törvényi korlátozások a földhasználati nyilvántartás adatai alapján ellenőrizhetőek; a földhasználati nyilvántartásba történő bejegyzés hiánya továbbá komoly gondot okozhat egy felszámolási eljárás során végrehajtás alá vont földrészlet árverezésénél, hiszen sem a felszámoló (végelszámoló), sem az árverezők nem lesznek tudomással arról, hogy az árverezéssel érintett földrészleten a tulajdonoson kívül más személynek földhasználati joga van, márpedig az árverési vevő a korábbi tulajdonos, mint hasznábérbeadó jogutódja lesz.

A hasznosítási kötelezettség és a parlagfű-mentesítési kötelezettség alanya a mindenkori földhasználó, ezért e kötelezettségek teljesítésének ellenőrzése és kikényszerítése a nyilvántartás hiányában jelentős késedelmet szenved.

4. Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta az állásfoglalásban kifejtett szempontok érdemi vizsgálatát.

4.1. Az Alkotmánybíróság elsőként azzal az érveléssel foglalkozott, miszerint a megelőző felhívás alkalmazása a közigazgatás számára többletterhet jelent, és gyengíti a földhivatali nyilvántartás céljának érvényesülését. Az Alkotmánybíróság elismeri, hogy a Ket. 94. §-a szerinti, a fokozatosság elvét érvényesítő szabályozás jogsértő magatartás esetén is lassabbá teheti a földhivatal reakcióképességét és ezzel a jogsértők szankcionálását. Ugyanakkor a Ket. 94. §-a a jogsértések szankcionálása mellett az ügyfelek fokozottabb kíméletét is célul tűzi ki, ami természet-

szerűleg befolyásolja a hatósági jogérvényesítés „hatékonyosságát”. A törvényhozó a Ket. hatályos 94. §-ában foglalt feltételrendszer meghatározásakor elvégezte azt a mérlegelést, hogy mely esetekben teszi lehetővé a miniszternek, hogy valamely eljárásban megengedje, hogy az eljáró hatóságnak jogsértés esetén azonnal lehetősége legyen szankcionálni, illetve, hogy mely esetekben kell megadni a lehetőséget az ügyfélnek – a megelőző felhívás alkalmazásán keresztül –, hogy a hibát kijavítsa. Amikor az Alkotmánybíróság egy rendelet törvénybe ütközését vizsgálja, nincs arra lehetősége, hogy a rendelet által érvényesítendő szakpolitikai célok érdekében felülvizsgálja a törvényhozó akaratát szakpolitikai indokoltság, illetve célszerűség szempontjából.

4.2. A Ket. 82. § (1) bekezdése alapján hatósági nyilvántartással kapcsolatos eljárásokban törvény a Ket.-től eltérően rendelkezhet. A „hatósági nyilvántartással kapcsolatos eljárás” fogalmát ugyanakkor az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem indokolt olyan tágan értelmezni, hogy a tárgybéli bírságolási eljárást is belevonjuk. A földhasználat (nyilvántartásba) be nem jelentése miatti bírságolás (vagy felhívás) ugyanis már nem a nyilvántartásba vételi eljárás, illetve nem a nyilvántartás-vezetés része, hanem hatósági ellenőrzési eljárás, illetve az ennek a keretében alkalmazott jogkövetkezmény (az erre vonatkozó általános eljárási szabályokat sem a Ket. „Hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás” című V. Fejezete, hanem a „Hatósági ellenőrzés” című VI. Fejezete tartalmazza).

A fenti alapon tehát az Ftv., illetve különösen az ezzel „összhangban lévő” FVMr. nem térhet el a Ket.-től. Az Ftv.-nek a jelen ügyben érintett 25/B. § (5) bekezdése egyébként nem is tér el a Ket.-től, mivel anyagi jogi szabályokat tartalmaz [a jogsértést (földhasználat be nem jelentése) és a jogkövetkezményt (pénzbírság) határozza meg], míg a Ket. a jogkövetkezmény alkalmazására vonatkozó eljárási rendet állapítja meg, ezért a két törvény egymásra tekintettel, egymással összhangban értelmezhető.

4.3. Az Alkotmánybíróság a környezet vagy természet állapotának a fenntarthatóságára, illetve harmadik személyek jogainak érintettségére vonatkozó szempontokkal kapcsolatban a következőket állapította meg:

A Ket. 94. §-a csak akkor teszi lehetővé, hogy a felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet kizárja a megelőző felhívás alkalmazását, ha három konjunktív feltétel érvényesül, azaz, ha a jogszabálysértés (ebben az esetben a bejelentési kötelezettség elmulasztása) vagy a jogszabálysértést követően a megelőző felhívással járó határidő biztosítása [1] a Ket. 94. § (2) bekezdés b) pontjában megjelölt valamely kiemelkedően fontos érdeket [2] közvetlenül [3] veszélyezteteti vagy veszélyeztetné. A miniszteri állásfoglalásban felhozott példák valóban érintik a környezetet, illetve különböző jogokat és érdekeket, de vagy nem *alapvető* jogot, vagy nem *harmadik személy* jogát (hanem adott esetben a földhasználóét) érintik, illetve a Ket.-ben meg-

határozott kiemelkedően fontos érdeket nem *közvetlenül* (hanem csak közvetetten) veszélyeztetik.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján – a szabályozás szakpolitikai indokoltságának vitatása nélkül – megállapította, hogy a Ket. 94. § (2) bekezdés *b*) pontjában meghatározott három feltétel egyszerre semelyik esetben sem teljesül, ezért a miniszteri állásfoglalás nem igazolja az FVMr. támadott pontjának a törvényességét.

5. Az Alkotmánybíróság a miniszteri állásfoglalásban kifejtetteken túl is vizsgálta, hogy az Ftv. 25/B. § (5) bekezdése vonatkozásában felmerül-e olyan ok, amely megalapozza a Ket. 94. § (2) bekezdés *b*) pontjában meghatározott kiemelkedően fontos érdek érintettségét.

A Ket. 94. §-a alapján nem lehetetlen, hogy a megelőző felhívás alkalmazása ne csak tevőleges magatartásban, hanem mulasztásban megnyilvánuló jogsértés esetén is kizárható legyen. Erre figyelemmel elméletileg – a Ket. 94. § (2) bekezdés *b*) pontjának keretei között – a bejelentési vagy más adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása esetén is elképzelhető szankció alkalmazása, megelőző felhívás nélkül is.

A jelen ügyben – egyébként szabályos termőföld-használat esetén – önmagában a használat bejelentésének az elmaradása és a Ket. 94. § (2) bekezdés *b*) pontjában meghatározott kiemelkedően fontos érdekek közül az élet, a testi épség, a nemzetbiztonság, a vagyónbiztonság, a közlekedés biztonsága, közteherviselési kötelezettség teljesítése vagy harmadik személy alapvető joga között nem mutatható ki összefüggés.

A megelőző felhívás alkalmazásának kizárására a Ket. 94. § (2) bekezdés *b*) pontja alapján a – termőföld-használat szempontjából potenciálisan releváns – környezet vagy természet állapotának fenntarthatóságával összefüggő jogsértés esetén is lehetőség van, de csak akkor, ha a jogsértés a környezet vagy a természet állapotának fenntarthatóságát közvetlenül veszélyezteti vagy veszélyeztetné. Az Alkotmánybíróság nem talált olyan körülményt, amely azt igazolná, hogy – az egyébként szabályos termőföld-használat esetén – önmagában a használat bejelentésének az elmaradása a környezet vagy természet állapota fenntarthatóságának – vagy a Ket.-ben megjelölt más kiemelkedően fontos érdekeknek – a *közvetlen veszélyeztetésével* járna.

6. A Kmtv. 35. §-ához fűzött indokolás a Ket. 94. §-ában foglalt szabályozás célját az alábbiakban jelöli meg:

„A jogszabályi rendelkezések megsértése sok esetben nem szándékos rosszakarat, hanem figyelmenlenség vagy gondatlanság eredménye. Ebben a körben is találhatóak olyan jogsértések, amelyeket már az első alkalommal is szankcionálni kell, mivel az életet, a testi épséget, a közteherviselési kötelezettség teljesítését vagy más, kiemelkedően fontos érdeket érintenek. Azon jogsértések esetében azonban, amelyek orvosolhatóak és első alkalommal fordulnak elő, nem az az állam célja, hogy mindenáron szankcionálja a szabályt be nem tartó személyt vagy vállalko-

zást, hanem az, hogy a hibát az érintett kijavítsa. A törvény a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó általános szabályok módosításával ennek törvényi alapjait teremti meg.”

Az Alkotmánybíróság már korábbi határozatában is megállapította, hogy „[a]z Alkotmány [...] rendelkezései alapján a jogforrási hierarchia alkotmányosan védett rendjéből (a felhatalmazás kérdését követően) az is következik, hogy alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. Az Alkotmány 37. § (3) bekezdése a miniszteri jogalkotás korlátjaként egyértelműen kimondja, hogy a miniszter rendelete törvénnyel és kormányrendelettel nem lehet ellentétes.” [116/2008. (IX. 26.) AB határozat, ABH 2008, 968, 973.]

A jogforrási szintek és a hierarchikus rend betartása garanciális jelentőségű, mely jelen esetben a Ket. 94. §-ában foglalt szabályozás – azaz főszabályként a fokozatosság elvét figyelembe vevő jogkövetkezmény-alkalmazás – céljának megvalósulását érinti.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az FVMr. 1. § *d*) pontja – mivel a Ket. 94. § (2) bekezdés *b*) pontjában megjelölt valamely kiemelkedően fontos érdekre tekintet nélkül zárja ki a megelőző felhívás alkalmazását – ellentétes az Alkotmánynak a jogforrási hierarchiát tartalmazó 37. § (3) bekezdésével, ezért elrendelte az alkotmányellenes rendelkezésnek a határozat közzététele napjával történő megsemmisítését.

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

Budapest, 2011. március 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.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

A határozatnak sem a rendelkező részével, sem az indokolásával nem értek egyet. Ugyanakkor hangsúlyozom, hogy az ügyben az Alkotmánybíróságnak érdemi vizsgálá-

tot nem is kellett volna végeznie, mivel elegendő lett volna eljárásai okból megsemmisíteni az FVMr.-t.

A határozat indokolásának III/3. pontja is emlékeztet arra – hivatkozva a 116/2008. (IX. 26.) AB határozatra –, hogy az Alkotmány 37. § (3) bekezdése alapján a Kormány tagjai törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörükben eljárva rendeletet adnak ki, amelyek törvénnyel és kormányrendelettel nem lehetnek ellentétesek.

Az Alkotmánybíróság a közjogi érvénytelenség eseteiben is az indítványhoz kötöttség elvét alkalmazza az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a alapján. Ezt az álláspontot fejezi ki a 41/1991. (VII. 3.) AB határozat (ABH 1991, 193, 195–196.), amely olyan ügyben döntött, amelyben az indítványozók egy miniszteri rendelet egyes rendelkezéseit támadták. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor – összefüggés alapján – kiterjesztette a vizsgálatot – az indítványozók által nem is támadott – a miniszteri rendelet megalkotására felhatalmazó törvényi rendelkezésre is.

A Ket. 94. § (2) bekezdés *b*) pontja alkalmazásáról szóló FVMr. 2010. január 1-jén lépett hatályba azzal, hogy rendelkezéseit a felügyeleti eljárás során az FVMr. hatálybalépése előtt meghozott döntésekre is alkalmazni kell. Az FVMr. megalkotásakor és kihirdetésekor azonban a Ket. 94. § (2) bekezdésének nem volt még *b*) pontja, mivel a Ket. 94. § (2) bekezdésének 2009. október 1-jétől 2009. december 31-ig hatályos szövege az alábbi rendelkezést tartalmazta: „Az (1) bekezdés *c*) pontja alapján megkeresett szerv köteles a megkeresést érdemben megvizsgálni és saját intézkedéséről vagy az ilyen intézkedés mellőzésének okáról a megkereső hatóságot huszonkét munkanapon belül tájékoztatni.” Ez még azonban jogalkotási szempontból nem eredményezne jogalkotási hibát, mivel az FVMr. rendelkezései 2010. január 1-jén léptek hatályba és az FVMr.-ben alkalmazni rendelt törvényi szabályozás is 2010. január 1-jén lépett hatályba. A Ket. 174. § (4) bekezdésének 2010. január 1-jétől hatályos szövege szerint: „Felhatalmazást kapnak a feladatkörrel rendelkező miniszterek, hogy rendeletben határozzák meg azon jogszabályi rendelkezések körét, amelyek megsértése esetén a 94. § (2) bekezdés *b*) pontja alkalmazásának van helye.” Az FVMr. azonban már 2010. január 1-je előtt érvényességi kellék (hatályos jogalkotási felhatalmazás) hiányában jött létre, mert 2009. december 28-án került megalkotásra és kihirdetésre. 2010. január 1-je előtt a Ket. 174. §-ának nem volt (4) bekezdése, vagyis 2009. december 31-ig nem volt hatályos törvényi felhatalmazásuk a feladatkörrel rendelkező minisztereknek arra, hogy meghatározzák azoknak a jogszabályi rendelkezéseknek a körét, amelyek megsértése esetén a Ket. 94. § (2) bekezdés *b*) pontja alkalmazásának van helye.

Az FVMr. megalkotásakor hatályos jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 7., 8. és 10. §-a lehetőséget biztosított arra, hogy a magasabb szintű jogszabályokhoz kapcsolódóan a Kormány vagy a Kormány tagjai – a miniszterelnök és a miniszterek –, illetve a helyi önkormányzatok

végrehajtási karakterű jogszabályt bocsássonak ki. Ennek értelmében törvény mindhárom jogalkotó szervet felhatalmazhatta végrehajtási rendelet kibocsátására. E felhatalmazást adja a Ket. 174. § (4) bekezdésének 2010. január 1-jétől hatályos rendelkezése.

A jogszabály akkor érvényes – és határozható el más, nem jogi normáktól – ha megfelel az ún. érvényességi kritériumoknak: e nélkül ugyanis érvényességről nem lehet beszélni. A közjogi érvényességi kritériumok (érvényességi kellékek) a következők:

a) A jogszabálynak a kibocsátására feljogosított szervtől kell származnia, vagyis annak az állami-közhatalmi szervnek kell megalkotnia, amely erre kifejezetten jogosult.

b) A jogszabályt a vonatkozó eljárási előírásoknak megfelelően kell megalkotni, vagyis az előírt eljárási rend szerint kell annak létrejönnie.

c) A jogszabály nem állhat ellentétben a felsőbb szintű jogszabállyal, végső fokon az Alkotmánnyal (érvényesülnie kell a jogforrási hierarchiának).

d) A jogszabályt az előírt módon ki kell hirdetni.

Az *a*) pont tulajdonképpen a jogalkotói hatáskör kérdése, vagyis annak vizsgálata, hogy az adott szervnek van-e felhatalmazása (autoritása) a jogalkotásra. A jogszabály érvényessége szempontjából ez azért jelentős, mert az érvényesség feltételezi a jogszabály kötelező erejét. Az Alkotmánybíróság már a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kifejtette: „A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. (...) Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály (...)” (ABH 1992, 77, 85.) „A jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok megsértése a döntés közjogi érvénytelenségét eredményezheti.” [30/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 202, 207.] „A demokratikus jogállam feltételezi továbbá a demokratikusan elfogadott eljárási szabályokat, illetve az azoknak megfelelő döntéshozatalt. (...) az eljárás eredményének – a döntésnek – a demokratikus legitimitását az eljárási szabályok megléte, továbbá feltétlen és maradéktalan betartása biztosítja. Az alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok megsértése formailag érvénytelen (közjogi érvénytelenség) és illegitim döntést eredményez.” [62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 647.] Az 52/1997. (X. 14.) AB határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság megismételte azt a korábbi határozatában foglalt tételt, melynek megfelelően a jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmányos sértés önmagában megalapozza a törvény megsemmisíthetőségét. (ABH 1997, 331, 332.) Az Alkotmánybíróság a 39/1999. (XII. 21.) AB határozatában leszögezte, hogy „a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye.” (ABH 1999, 325, 349.) E határozatból következően az alacsonyabb szintű jogszabályok megalkotásánál is érvényes az a tétel, hogy az egyes eljárási szabályok be nem tartása az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütköző alkotmányellenességet eredményez.

A fentiek alapján az az álláspontom, hogy az FVMr. megalkotásakor és kihirdetésekor az érintett miniszternek nem volt felhatalmazása a jogalkotásra, mert a Ket. jogalkotásra felhatalmazást adó 174. § (4) bekezdése csak 2010. január 1-jén lépett hatályba. Ebből következően az FVMr. esetében közjogi érvénytelenség esete áll fenn, és ezért az FVMr. formai okból alkotmányosértő (érvénytelen), és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és 37. § (3) bekezdésének sérelme miatt – az érdemi vizsgálat lefolytatása nélkül – a közjogi érvénytelenséget hivatalból megállapítva kellett volna megsemmisíteni az FVMr.-t.

Nézetem szerint a közjogi érvénytelenséget eredményező eljárási hiba egyszerűen orvosolható, s az FVMr. akár változatlan tartalommal újra hatályba léptethető. Osztom ugyanis Kovács Péter alkotmánybíró úr különvéleményében foglaltakat, mely szerint az indítvány elutasításának lett volna helye a vizsgált ügyben.

Budapest, 2011. március 21.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter alkotmánybíró különvéleménye

I.

Nem értek egyet a határozat rendelkező részével, megítélésem szerint az indítványt el kellett volna utasítani, lényegét tekintve a miniszteri válaszban foglalt érveknek helyt adva.

A többségi határozat azon az alapon mondja ki a FVMr. 1. § *d)* pontja megsemmisítését, mivel – az indítványozóval egybeeső álláspontja szerint – a Ket. 94. § (2) bekezdés *b)* pontja követelményei fogalmilag kizárt, hogy sérelmet szenvedjenek a bejelentés elmaradásával, vagy legalábbis generálisan nem mondható ki az ott felsorolt érdekek szükségképpen sérelme pusztán amiatt, hogy a bejelentés elmaradt.

Nézetem szerint azonban levezethető az Alkotmányból az első látszatra indokolatlannak és túlzottan szigorúnak tűnő szankció.

II.

A vizsgálat tárgyát képező rendelkezést nem választhatjuk el az Európai Unió közös agrárpolitikájának kulcsfontosságú elemétől, a mezőgazdasági ingatlanok és az azokon végzett tevékenységi formák nyilvántartásától. Ennek a nyilvántartásnak aggályosan pontosnak kell lennie, annak érdekében, hogy a mezőgazdasági termelők hozzájussanak az európai uniós agrártámogatásokhoz, [Magyarország esetében egyelőre a SAPS-rendszerbeli támogatáshoz – a kérdés és a vonatkozó európai uniós jogforrások áttekintését lásd a 142/2010. (VII. 14.) AB határozatban

(ABK 2010. július-augusztus, 858.), és annak nemzeti kiégésítéséhez, az ún. *top up*-hoz] és hogy meg lehessen akadályozni, hogy olyanok is hozzájussanak az agrártámogatásokhoz, akik arra nem jogosultak, illetve az adott terület vagy az adott mezőgazdasági tevékenység vonatkozásában nem rendelkeznek jogcímmel.

Az Európai Unió ennek a nyilvántartásnak a pontosságát, relatív naprakészségét mindenekelőtt két módon próbálja elérni: 1) a pontatlan, valótlan tájékoztatást adó termelő támogatását csökkenti és 2) az államnak jutó mezőgazdasági boríték összege is csökkenthető abban az esetben, ha az agrárnyilvántartás pontatlan. (Az Európai Unió irányába teljesítendő mezőgazdasági adatbejelentési kötelezettség ezért roppant érzékeny terület, és 2010-ben 3 millió euro büntetést helyezett kilátásba a Bizottság a pontatlannak tűnő magyar adatszolgáltatásért.)

Az EU-agrárnyilvántartásnak Magyarországon központi eleme a Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszer, a MePar, és alapvető európai uniós jogforrások az EU Bizottsága által elfogadott 1122/2009/EK rendelet (2009. november 30.) a 73/2009/EK tanácsi rendeletnek a kölcsönös megfeleltetés, a moduláció és az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer tekintetében, az említett rendeletben létrehozott, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek keretében történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, valamint az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a kölcsönös megfeleltetés tekintetében, a borágazatban meghatározott támogatási rendszer keretében történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról.

E rendelet első pontjaiban találkozunk az alapfogalmakkal: a 6. cikk (1) bekezdése: a referenciaparcelláról, a 27. cikk a helyszíni ellenőrzésről, a 35. cikk a távérzékelésről szól, a 9. cikk a jogosulatlan kifizetések visszatérítéséről és számos – támogatáscsökkentésben megjelenő – pénzügyi szankció található a következő cikkekben: 23. cikk, 24. cikk, 55. cikk: 58. cikk, 59. cikk, 60. cikk, 71. cikk, 72. cikk stb. Ezek nyújtanak lehetőséget arra, hogy az egyébként járó támogatásokat csökkentsék a termelő gondatlansága esetén 1 vagy 3 vagy 5%-kal, de a szándékos meg nem felelés esetében 20-100% támogatáscsökkentés is kiszabható, az 58. cikk szerint a termelő a támogatásból kizárható. Az 59. cikk szerint a megállapított különbség kétszeresével csökkenthető bizonyos támogatás. Késedelmes bejelentés esetében naponta 1%-ával csökkenthető az egyébként elméletileg járó támogatási összeg stb.

A magyar jogalkotó célja – ahogyan arra a földművelési és vidékfejlesztési miniszter is rámutatott – az volt, hogy ez a rendszer Magyarországon is működni tudjon, a termelő az európai uniós agrártámogatásokból részesülhessen, abból minél kevesebb vesszen el, és a magyar költségvetésnek se kelljen utólag helytállni a pontatlan adatszolgáltatásért.

Az ennek érdekében meghozott magyar törvények közül kiemelkedő fontosságú hatályos módosításaival a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési valamint halászati tá-

mogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Tám.tv.). Ez a törvény az említett Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszer (a MePar) alapvető hazai jogforrása.

Emellett azonban más nyilvántartási rendszerek is léteznek, illetve maradtak fenn: ezek közül az egyik legfontosabb a jelen ügyhöz kötődően az Ftv.

Az egymás mellett létező nyilvántartási rendszerek egyedi funkciója eltérő: a Tám.tv. az európai uniós agrártámogatások becsatornázását, az Ftv. többek között a földtulajdonlás és a földvédelem szempontjait követő célokat szolgál. Ha különbözik is a funkció, a technikai alapkövetelmény hasonló: csak akkor tudnak jól működni, ha pontos, szinte naprakész adatokat tartalmaznak. A naprakészség elérését pedig a jogalkotó ösztönzőkkel és beépített szankciókkal kívánja elérni.

III.

Megítélésem szerint az FVMr. 1. § *d)* pontja tulajdonképpen az eddigi bevált gyakorlat megtartását szolgálta.

Maga az agrárbejelentések rendszere már régóta él: az Ftv. tartalmazza ennek alapvető szabályait, nevezetesen a 25/B. § (2), (5) és (6) bekezdései írják elő a bejelentési kötelezettséget és annak szankcióját. (A szankcióról rendelkező (5) és (6) bekezdés kógens jelleggel fogalmazza meg a szankciót, utóbbi bekezdés a legegyszerűbben rögzíti, hogy a bejelentést elmulasztó gazda eleve bírságra számíthat, sőt, ha az első bírságoló határozat ellenére – és az abban előírt határidő leteltéig – nem tesz eleget a bejelentésnek, akkor ismételt bírságható.)

A földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól szóló 184/1999. (XII. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) ennek alapján 19. és 20. §-ában rendelkezett a bejelentés elmulasztása esetén kiszabható bírságról és annak eljárásáról.

A Korm.r.-nek a 195/2000. (XI. 24.) Korm. rendelettel történő módosítása a bírság kiszabásának mértéke tekintetében vezetett be majorizálást, továbbra is abból kiindulva, hogy a bejelentés elmulasztása bírsággal sújtandó, ugyanakkor kedvezményben részesíti azt, aki mulasztását maga felfedezi és minél rövidebb időn belül pótolja a bejelentést. Így a Korm.r. 19. §-a (4) és (5) bekezdéssel egészült ki.

Az Ftv. és az említett kormányrendelet elfogadásuk évéből is kitűnően EU tagságunk előtt – de már az EU-társulás alatt – születtek, és az agrárrendtartást tudatosan az EU-csatlakozás szempontjaira figyelemmel alakították. (Ezekben az EU-csatlakozást megelőző években egy EU SAPARD politika érintett bennünket, ebből mentünk át a csatlakozás után a SAPS-ba, illetve az SPS-átlépés elvi lehetősége nyílt meg.)

A bejelentési rendszer „élesítésének” a másik oka egyébként az elmúlt évtizedben a magyar földnek az ún. zsebszerződések révén idegen kézre játsása elleni állami eszköztrendszer kiszélesítésének politikája volt.

Tehát a bejelentési kötelezettség régóta élő szabályának ismertségére és bevált voltára figyelemmel döntött úgy az FVMr.-t megalkotó miniszter, hogy amikor a földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól szóló 356/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet módosításáról szóló 252/2009. (XI. 16.) Korm. rendeletben hatályon kívül helyezték a Korm. r.-et, és az abban foglaltak tartalmi és eljárási elemeit részben beépítették az Ftv.-be annak a 2009. évi LVI. törvénnyel végrehajtott módosításával, hogy ő, a földművelési és vidékfejlesztési tárca vezetőjeként az addig kialakított, bevált rendszert illeszti be a Ket. rendszerébe, figyelemmel annak 94. § (2) bekezdés *b)* pontjában foglalt jogalkotói felhatalmazására.

Megítélésem szerint a Ket. 94. § (2) bekezdés *b)* pontja alapján a miniszterek feladata az volt, hogy pontosítsák a tárcájuk alá tartozó területeken az alapvetően addig is élő, kivethető bírságok közül melyek azok, amelyek a Ket. ezen alpontjában foglalt indokokhoz kötődés miatt a Ket. „ügyfélbarát” jelleg kialakítását célzó, általános szabályaitól eltérően, kivételesen azonnal, figyelmeztetés és végrehajtásra való újabb időtűzés és annak bevárása nélkül kiróhatók.

IV.

A bejelentési rendszer – és annak elmaradása esetén kiállításba helyezett szankció – a fentieknek megfelelően tehát egyszerre szolgálja az Ftv. végrehajtását (és így tbk. a zsebszerződésekkel szembeni védelmet) és a Tám.tv. végrehajtását (azaz az európai uniós agrártámogatásokhoz való problémamentes hozzájutás technikai-eljárási előkészítését).

E kettős kötődés hangsúlyozásának azért van jelentősége, mivel a Ket. 13. §-a bizonyos európai uniós összefüggésű eljárásokban a Ket.-ben foglalttól eltérő szabályozásra ad lehetőséget, a *mutatis mutandis* szabály kidolgozását mindelektől törvényi, illetve kormányrendeleti szintre bízva.

A Ket. 13. § (2) bekezdése szerint „E törvény rendelkezéseit (...) *b)* az államháztartás javára teljesítendő, törvényben meghatározott, illetve a Közösségek költségvetésével megosztásra kerülő kötelező befizetésekkel és a központi költségvetés, valamint az elkülönített állami pénzalap terhére jogszabály alapján juttatott támogatással összefüggő eljárásokban, (...) csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg.” A (4) bekezdés alapján „Ha az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusa eljárási szabályt állapít meg, e törvény rendelkezései az ott szabályozott kérdésben nem alkalmazhatók. E törvény rendelkezéseitől az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusának, valamint az Európai Unió egyéb kötelező jogi aktusának végrehajtása céljából – az ahhoz szükséges mértékben és módon – törvény, kormányrendelet vagy a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete eltérhet.”

Márpedig az nyilvánvaló, hogy a Ket. 13. § (4) bekezdésének eltérést engedő szabálya – igaz, a miniszteri rendelet

feletti szinten elhelyezkedő jogszabályokra mutató – pont egy olyan szféra tekintetében enged eltérést, amiről jelenleg szó van: „az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusáról” esetünkben többek között éppen a 1122/2009/EK rendeletről.

V.

Így tehát a helyzet – megítélésem szerint – sokkal bonyolultabb, minthogy pusztán azt kellene vizsgálni, hogy a bejelentés elmaradása sért-e valamely, a Ket. 94. § (2) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogot, illetve magasabb érdek-eket.

Ugyanakkor még a Ket. 94. § (2) bekezdés *b*) pontjában foglaltak alapján is el lehetett volna jutni az elutasításhoz.

A miniszteri levél a Ket. 94. § (2) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogcímek közül az azonnali bírságolás jogcímeként részben a környezet vagy a természet állapota fenntarthatóságának, részben harmadik személy alapvető jogának veszélyeztetettségét látja felhívhatónak. A miniszter ebben az összefüggésben is utal az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott támogatások vonatkozásában a nyilvántartás napra készségeinek fontosságára.

Ha a pusztán nyelvtani értelmezés alapján kérdésesnek is tűnhet, hogy „a környezet vagy a természet állapotának fenntarthatósága” messzebb mutathat-e mint a *stricto sensu* környezetvédelem, az európai uniós összefüggések – nézetem szerint – alappal vetik fel az Alkotmány 2/A. §-ának (az európai integrációs klauzulának) a figyelembe vételét úgy, ahogyan annak nemcsak hatáskör átruházási, hanem anyagi jogi vetületeire is rámutatott már az Alkotmánybíróság. [E vonatkozásban az alkotmánybírósági értelmezés összefoglalását lásd például a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény ügyében hozott 143/2010. (VII. 14.) AB határozatban (ABK 2010. július–augusztus, 872.)] A fentiekben ezért is érzékeltetem a kialakított rendszer közvetett összefüggéseit az Európai Unió közös agrárpolitikájával.

Megítélésem szerint a *környezet vagy a természet állapotának fenntarthatóságát veszélyeztetné*, ha a magyar állam agrárnyilvántartási rendszereinek fegyelme lazulna, ha emiatt az elmaradó vagy késedelmeskedő bejelentések nyomán a nyilvántartás papíralapú és elektronikus hivatalos formái késve készülnének el, késne (illetve extraköltségekkel járna) az ezekhez kapcsolódó nagy felbontású légi felvételekből képezett elektronikus és nyilvános térkép-adatbázis aktualizálása. Késedelmet szenvedne és többletköltségekkel készülne el az „Országleltár” név alatt megjelenő nemzeti vagy nyilvántartás. A késedelmes aktualizálás vagy annak elmaradása és így a pontatlanság miatt kevesebb európai uniós támogatást tudna a magyar kormányzat becsatornázni. Így a magyar mezőgazdaság szereplői kevesebb anyagi támogatást kaphatnának ahhoz, hogy gazdaságaik anyagi alapjait megőrizték vagy növeljék. A többletköltségek és támogatási elmaradások nyomán előálló helyzet – nézetem szerint – veszélyeztetné a környezetet vagy a természet állapotának fenntarthatóságát,

mint ahogyan az is, ha a „zsebszerződésekkel” tervezett és előkészített helyzet véglegesíthetődné.

VI.

A kilátásba helyezett szankció, azaz a bírság (az Ftv. szerint a hektáronkénti aranykorona érték 1000-szerese) figyelemmel arra, hogy átlagosan 30 aranykorona értékben számolhatunk a magyarországi szántók esetében, megítélésem szerint nem tekinthető aránytalannak.

A már említett Táv.tv. (annak 71. §-ában) ugyanígy késedelem esetén *ab ovo* 500 000 Ft-ig terjedő mulasztási bírságot irányoz elő, ha az EU-agrárbejelentési eljárásban az ügyfél – a 71. § (1) bekezdés *a*) pontja szerint – a „bejelentési, változás bejelentési, adatszolgáltatási kötelezettségnek nem tesz eleget vagy azt késedelmesen, hibásan, valótlan adattartalommal, hiányosan vagy nem az előírt módon teljesíti.”. Igaz, ennek (2) bekezdése enyhít a szigoron, amikor azt mondja ki „késedelem esetén nincs helye mulasztási bírság megállapításának, ha az ügyfél késedelmét annak igazolásával menti ki, hogy úgy járt el, ahogyan az adott helyzetben általában elvárható.”

Az Ftv. szerinti bírság nem aránytalan sem abból a szempontból, hogy mennyivel többet veszít a földműves, ha a Táv.tv., illetve a 1122/2009/EK rendelet értelmében európai uniós támogatását csökkentik a fentiekben hivatkozott %-okkal, sem pedig abból a szempontból, hogy a nemzetgazdaság számára mennyivel nagyobb kárt okoz a nyilvántartások esetleges pontatlansága miatt az állammal – adott esetekben tehát Magyarországgal – szemben indítható – már a bevezetőben említett – európai uniós szankciós eljárás a pontatlanul ítélt magyar adatszolgáltatásért. Ez az eljárás összefüggött azzal, hogy a mezőgazdasági használatú ingatlanok Ftv.-re visszamutató nyilvántartásának, illetve a Táv.tv. szerinti nyilvántartás (a MePar) bizonyos adatainak, illetve egyes végösszegeknek egyezniük kellett volna.

VII.

Mindezek alapján tehát nem tudtam támogatni a többségi határozat rendelkező részét, mivel a felvetődött probléma igazi megoldása – nézetem szerint – a Ket., illetve a közvetlen és a közvetett európai uniós háttérű eljárások koncepcionális átgondolásában, a jelenlegi szabály (bírság, mint a főszabálytól eltérő, prompt szankció) jogcímeinek újragondolásában vagy kiegészítésében rejlik.

Budapest, 2011. március 21.

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 939/B/2010.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 31. számában

13/2011. (III. 23.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 208/2008. (VI. 25.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárás lefolytatására utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 208/2008. (VI. 25.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

A kifogástevő 2007. november 22-én országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be, amelyen az alábbi kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy pénznyerő automatát továbbra is csak játékteremben és játékkaszinóban lehessen üzemeltetni?”

Az OVB 493/2007. (XII. 18.) OVB határozatával az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Az Alkotmánybíróság 74/2008. (V. 22.) AB határozatával megsemmisítette az OVB 493/2007. (XII. 18.) OVB határozatát és új eljárás lefolytatására utasította az OVB-t. Az új eljárás lefolytatása során az OVB megállapította, hogy az Alkotmánybíróság 74/2008. (V. 22.) AB határozatának meghozatalát követően olyan új tény merült fel, amely a megismételt eljárás keretében sem teszi lehetővé a kezdeményezésben szereplő kérdés hitelesítését és az OVBh.-ban megtagadta a hitelesítést. Az OVBh. indokolása megállapította, hogy az Országos Választási Iroda vezetője 2008. május 29-én hitelesítési záradékkal látta el azt az aláírásgyűjtő ívet, amely az alábbi kérdést tartalmazta: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a jelen kérdésben tartott népszavazást követő év január 1.-től pénznyerő automatát csak játékkaszinóban lehessen üzemeltetni?” Az OVBh. indokolása szerint, tekintettel arra, hogy a hitelesített kérdésben az aláírásgyűjtésre nyitvaálló határidő 2008. szeptember 29-én zárult le az Nsztv. 12. § c) pontja alapján a megismételt eljárás keretében is megtagadta a kérdés hitelesítését. Az OVB döntése alátámasztásaként arra hivatko-

zott, hogy a hitelesített illetve a megismételt eljárásban vizsgált (hitelesíteni kért) kérdések tartalmilag azonosak így beállt az Nsztv. 12. § c) pontban foglalt hitelesítési tilalom. Ennek értelmében ugyanis, ha az OVB az aláírásgyűjtő ívet, illetőleg a kérdést hitelesítette, ugyanazon tartalmú kérdésben nem nyújtható be aláírásgyűjtő ívek újabb mintapéldánya, illetőleg népszavazás elrendelésére irányuló újabb kezdeményezés az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig.

Az OVB határozatát az Nsztv. 2. §-ára és 12. §-ára a jogorvoslatról szóló tájékoztatást a Ve. 130. § (1) bekezdésére alapította.

Az OVBh. a Magyar Közlöny 2008. évi 94. számában 2008. június 27-én került közzétételre, amellyel szemben – a törvényes határidőn belül – 2008. július 3-án terjesztettek elő kifogást.

A kifogástevő – aki azonos a kezdeményezővel – véleménye szerint az OVB „teljesen alaptalanul” és „jogszabálysértő módon” tagadta meg a megismételt eljárás során a kérdés hitelesítését. Azzal érvelt, hogy a két kérdés összevetése alapján egyértelműen megállapítható, hogy azok nem azonos tartalmúak, így az Nsztv. 12. § c) pontja alapján az OVB nem tagadhatta volna meg a kérdés hitelesítését.

A kifejtett indokok alapján a kifogástevő azt kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy semmisítse meg az OVBh.-t és utasítsa új eljárás lefolytatására az OVB-t.

2. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala során a következő jogszabályokat vette alapul:

Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) vizsgálatba bevont rendelkezése:

„12. § Ha az Országos Választási Bizottság az aláírásgyűjtő ívet, illetőleg a kérdést hitelesítette, ugyanazon tartalmú kérdésben nem nyújtható be aláírásgyűjtő ívek újabb mintapéldánya (2. §), illetőleg népszavazás elrendelésére irányuló újabb kezdeményezés (9. §)

a) a népszavazás megtartásáig, vagy

b) a kezdeményezés elutasításáig, illetőleg

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

A Ve. alkalmazott szabályai:

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

(2) Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni kifogást a határozat közzétételét követő nyolc napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. (...)

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

II.

A kifogás megalapozott.

Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § *h*) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

Az OVB a kifogással támadott határozatában megállapította, hogy a kezdeményezésben szereplő kérdés tartalmilag azonos a 2008. május 29-én hitelesített kérdéssel, így az Nsztv. 12. § *c*) pontja értelmében – figyelemmel arra, hogy a hitelesített kérdésben az aláírásgyűjtésre nyitva álló határidő 2008. szeptember 29-én zárul(t) le – megtagadta a kérdés hitelesítését.

Az Alkotmánybíróság a jelen jogorvoslati eljárásban megállapította, hogy a fent jelzett – az aláírások összegyűjtésére rendelkezésre álló négy hónapos határidő – már eltelt és az Nsztv. 12. §-ában foglalt a kérdés hitelesítésének törvényi akadályát képező egyéb törvényi feltételek [Nsztv. 12. § *a*), illetve *b*) pont] sem állnak fenn, a hitelesített kérdésben nem került sor országos népszavazás elrendelésére illetve megtartására.

A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság az OVB 208/2008. (VI. 25.) OVB határozatát megsemmisítette, és az OVB-t új eljárás lefolytatására utasította.

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

Budapest, 2011. március 22.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 792/H/2008.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 31. számában

14/2011. (III. 23.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 114/2009. (IV. 11.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 114/2009. (IV. 11.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

A kifogástevő 2009. március 31-én országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be, amelyen az alábbi kérdés szerepelt: „Akarja-e Ön, hogy az országgyűlési választásokon a területi választókerületekben a listás képviselőket úgy válasszuk meg, hogy összesen három szavazati lehetőségünket tetszőlegesen felhasználva, az induló pártok listái közül kiválasztott legfeljebb három listát (akár egy listát 3 szavazattal is) támogathassunk?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Megállapította, hogy a kezdeményezés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglaltaknak, mely szerint „[a] népszavazásra feltenni kívánt konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

Az OVB érvelése szerint a kezdeményezésben szereplő kérdés a választási rendszer egy lényeges elemét kívánja megváltoztatni, amely szélesebb összefüggései miatt a választópolgárok számára önmagában nem értelmezhető. Az OVBh. indokolásában az OVB rámutatott arra, hogy a választási rendszer kérdésben szereplő lényeges elemének a megváltoztatása – az anyagi és eljárási jogszabályok szoros összefüggései miatt – a választópolgár számára előre nem kiszámítható változásokat indukál.

Az OVB szerint megtévesztő lehet az állampolgár számára az is, hogy a kérdésben a zárójelbe foglalt tagmondat „rejtett opciókat” tartalmaz.

Mindezekre tekintettel az OVB – hivatkozással az Nsztv. 10. §-ának c) pontjára és 13. § (1) bekezdésére – a kérdés hitelesítését megtagadta. Az OVBh. a Magyar Közlöny 2009. évi 49. számában, 2009. április 11-én került közzétételre. A kezdeményező 2009. április 22-én – a törvényes határidőn belül – kifogást nyújtott be melyben kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg az OVB kifogással támadott határozatát, és utasítsa új eljárásra az OVB-t.

A kifogástevő szerint az OVBh. indoklása megalapozatlan, a kezdeményezésben szereplő kérdés megfelel az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt törvényi követelményből fakadó választópolgári egyértelműségnek. Álláspontja szerint a vonatkozó jogszabályok nem írják elő azt, hogy a választópolgároknak tisztában kellene lenniük azzal, hogy a kezdeményezésük a választási rendszer szélesebb összefüggéseire nézve milyen következményekkel jár. Véleménye szerint a választópolgárok „a mélyebb részletkérdések ismerete és áttekintése nélkül” is képesek felelős döntést hozni a kezdeményezésben szereplő kérdésben. Ezzel összefüggésben a kifogástevő utalt arra, hogy a választópolgár „a jelenleg hatályos bármilyen jogszabály alkalmazása esetén sem tudja mindig követni, hogy állampolgárként történt egy-egy jogalkalmazó döntésének az anyagi és eljárási jogszabályok szoros összefüggései miatt számára milyen előre nem kiszámítható következményei lesznek.” Véleménye szerint – vitatva az OVB erre vonatkozó érvelését – a kezdeményezésben szereplő kérdés zárójeles tagmondata nem tartalmaz „rejtett opciókat”.

A kérdés a kifogástevő szerint „világosan és közérthetően megszövegezett” arra egyértelműen lehet válaszolni. A kérdés a zárójeles tagmondat nélkül is értelmes, a zárójelek között szereplő szövegrész csak kiegészítő információt tartalmaz, a könnyebb megértést segíti elő.

A kifogástevő szerint a kérdésből egyértelműen kitűnik, hogy a választópolgároknak összesen három szavazatuk van, amelyeket a választáson induló pártok listái közül háromra adhatnak le. A kérdésből továbbá azt is megtudhatják a választópolgárok, hogy a három szavazatot nem kell listákra szétosztaniuk, hanem azokat egy listára is leadhatják.

II.

A kifogás nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. Az OVB a kifogással támadott határozat-

tában megállapította, hogy a kérdés nem felel meg a választópolgári egyértelműség követelményének [Nsztv. 13. § (1) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság – az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve – a kifogást nem találta megalapozottnak. Ezért a 114/2009. (IV. 11.) OVB határozatot az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, azonos indokok alapján helybenhagyta.

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

Budapest, 2011. március 22.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 461/H/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 31. számában

15/2011. (III. 23.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 333/2009. (VII. 22.) OVB határozatát – az indoklás kiegészítésével – helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 333/2009. (VII. 22.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

A kifogástevő 2009. június 24-én országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be, amelyen az alábbi kérdés szerepelt: „Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvényt, hogy ezentúl a pártok a többi civil szervezethez hasonló feltételek szerint vegyenek részt a társadalom életében?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Az OVBh. indokolása megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdésben megtartott eredményes népszavazás az Országgyűlés számára olyan törvényalkotási kötelezettséget keletkeztetne, amely ellentétes lenne az Alkotmány 3. § (2) bekezdésében foglalt alkotmányi rendelkezéssel; a törvényű szintű szabályozás burkolt alkotmánymódosítást eredményezne. Az OVB álláspontja szerint a pártokat elsődlegesen az Alkotmány 3. § (2) bekezdésében rögzített alkotmányos funkciójuk különbözteti meg a többi társadalmi szervezettől, és e funkciójuk betöltéséhez nélkülözhetetlen a többi társadalmi szervezettől eltérő jogi háttér. A népszavazásra feltenni kívánt kérdésben tartott eredményes népszavazás esetén a pártok elveszítenék képességüket az alkotmányos funkciójuk betöltésére. Az OVB az OVBh. indokolásában – utalva az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatára – megállapította, hogy az Alkotmány módosítására csak az Alkotmány 24. § (3) bekezdésében foglalt eljárási rendben kerülhet sor, az Alkotmány nem módosítható népszavazás kitézésére irányuló kezdeményezéssel. Mindezekre tekintettel az OVB a kérdés hitelesítését megtagadta. Az OVB a kifogással támadott határozatát az Alkotmány 3. § (2) bekezdésére valamint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-ára és 10. §-ának *b)* pontjára, a jogorvoslatról szóló tájékoztatást a Ve. 130. § (1) bekezdésére alapította. Az OVBh. a Magyar Közlöny 2009. évi 100. számában, 2009. július 22-én jelent meg. A kifogástevő – aki azonos a kezdeményezővel – 2009. augusztus 4-én, a törvényes határidőn belül kifogást terjesztett elő.

A kifogástevő véleménye szerint a kezdeményezésben szereplő kérdésben megtartott eredményes népszavazás esetén a pártok változatlanul betölthetnék az Alkotmány 3. § (2) bekezdésében foglalt alkotmányos funkciójukat, továbbra is közreműködhetnének a népakarat megfogalmazásában és kinyilvánításában, de a többi társadalmi szervezettel hasonló feltételekkel. Véleménye szerint – eltekintve az OVBh. indokolásában foglaltakkal – a megsemmisítésre javasolt törvény nem ad olyan jogi hátteret a

pártok számára, amelynek megszűnése ellehetetlenítené az Alkotmány 3. § (2) bekezdésében foglalt alkotmányos funkció ellátását. A kifogástevő szerint „eredendően a pártok is társadalmi szervezetek, működésükre alapvetően a társadalmi szervezetek működésére vonatkozó jogszabály érvényes” és a megsemmisíteni javasolt törvény második fejezete sem állapít meg a társadalmi szervezetekhez képest többlet feladatot a pártok számára. Álláspontja szerint a pártok úgy is elláthatják az Alkotmány 3. § (2) bekezdésében foglalt alkotmányos feladatukat, hogy „anyagilag támogatásukat a többi társadalmi szervezethez hasonlóan kapják az éves költségvetésből.”

A kifejtett indokok alapján a kifogástevő azt kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy „tegye meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy az aláírásgyűjtő ív hitelesítésre kerüljön.”

2. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala során a következő jogszabályokat vette alapul:

Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

„3. § (2) A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában.”

Az Nsztv. vizsgálatba bevont rendelkezései:

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

(...)

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

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

A Ve. alkalmazott szabályai:

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

(2) Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni kifogást a határozat közzétételét követő nyolc napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. (...)

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

II.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi

XXXII. törvény 1. § *h*) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozta meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

Az OVB a kifogással támadott határozatában megállapította, hogy eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés olyan törvény megalkotására lenne köteles, amely ellentétes az Alkotmány 3. § (2) bekezdésével, így a törvényi szabályozás burkolt alkotmánymódosítást eredményezne.

[A burkolt alkotmánymódosítás tilalmának alkotmánybírói értelmezése: 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 37.; 25/1999. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1999, 251.; 28/1999. (X. 6.) AB határozat, ABH 1999, 290, 292.; 40/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 370.; 50/2001. (XI. 29.) AB határozat, 2001, 359, 364.; 48/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 552, 554.]

Az Alkotmánybíróság – egyetértve az OVB határozatában foglalt indokolással – a kifogást nem találta megalapozottnak.

2. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor szükségesnek tartja az OVBh. indokolásában foglaltakat kiegészíteni azzal, hogy a kezdeményezésben szereplő kérdés az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt választópolgári egyértelműség követelményének sem felel meg. Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban rámutatott arra, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen válaszolni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból fakadó döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség). [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004,

381, 386.; 105/2007. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2007, 891, 895.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az országos népszavazásra irányuló kezdeményezésben szereplő kérdés több olyan megfogalmazást is tartalmaz, amely a választópolgárok számára nem értelmezhető. A kérdésben szereplő „civil szervezet(hez)” fogalom heterogén jogalanyi kört jelöl, így nem egyértelmű, hogy konkrétan mely – e fogalom alá tartozó – jogalannyal (jogalanyokkal) „hasonló feltételekkel” látja kívánatosnak megvalósulni a kezdeményező a pártok társadalmi életben való részvételét. A Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvény 14. §-ának *b*) pontja – a törvény értelmező rendelkezései között – az alábbiak szerint határozza meg a „civil szervezet” fogalmát: „az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény alapján létrejött társadalmi szervezet, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény alapján létrejött alapítvány, illetve e szervezetek jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egysége (kivéve a pártot, a párt által alapított alapítványt, a párt részvételével létrehozott egyesületet, a létesítő okirata szerint munkaadói, munkavállalói vagy gazdasági érdekképviselőt ellátó szervezetet, a biztosító egyesületet és a közalapítványt);” E törvényi definícióból is látható, hogy a „civil szervezet” fogalma, olyan gyűjtőfogalom, amely nem egy homogén csoportot (jogalanyi kört) takar, hanem különböző jogszabályok alapján eltérő elnevezéssel létrehozott jogalanyokat. Ebből következően nem értelmezhető a kérdésben szereplő „hasonló feltétellel” szövegrész sem, mivel eltérő jogszabályi feltételek vonatkoznak az említett jogalanyok szervezetére, tevékenységére és működésére valamint gazdálkodására (ide értve az állami költségvetésből származó különféle támogatásokat és juttatásokat is.) A „civil szervezet(ek)” gyűjtőfogalmába tartozó jogalanyok közös jellemvonása, hogy létrehozásuk, tevékenységük céljának meghatározása, a szervezet létrehozóinak (alapítóinak) önkéntes akarat elhatározásán múlik. A társadalmi életben való részvétel módját, a cél szerinti tevékenységet – az adott „civil szervezetre” vonatkozó jogi szabályozás keretein belül – a szervezet létrehozói (alapítói) szabadon választhatják meg.

A kifejtettekből következik, hogy a pártok Alkotmány 3. § (2) bekezdésében meghatározott alkotmányos feladatán, továbbá a társadalmi életben betöltött szerepén nem változtat, a kérdésben szereplő törvény Országgyűlés általi „megsemmisítése”, ennek következtében a pártok nem kerülnek a „civil szervezetekkel” azonos jogi szabályozás hatálya alá, továbbra sem képeznek azokkal – a fent kifejtett szempontok alapján – homogén csoportot. Erre tekintettel a kérdésben szereplő „vegyenek részt” szövegrész sem egyértelmű a választópolgárok számára, mivel azt a látszatot kelti, hogy a kérdésben szereplő törvény „megsemmisítésével” a pártok a „civil szervezetekkel” homogén csoportba kerülnek.

Összegezve: az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kérdés nem egyértelmű fogalmi elemeket tartalmaz, megfogalmazása nem közérthető, sem az említett fogalmi ele-

meiben, sem egészében nem értelmezhető egyértelműen a választópolgárok számára. A kérdés a pártokat homogén csoportba tartozóként kezeli a „civil szervezetekkel” ami a fentiek szerint ugyancsak a választópolgári egyértelműség sérelmére vezet.

A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság az OVB 333/2009. (VII. 22.) OVB határozatát – az OVB határozatában foglalt indokolás kiegészítése mellett – helyben hagyta. A határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. március 22.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 848/H/2009.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 31. számában

16/2011. (III. 23.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 663/2010. (XI. 17.) OVB határozatát – az indokolás kiegészítésével – helyben hagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 663/2010. (XI. 17.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

A kezdeményező – aki azonos a kifogástevővel – országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be, amelyen az alábbi kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az állampolgárok magánnyugdíjpénztári tagdíjait kizárólag az általuk kiválasztott magánnyugdíjpénztár kezelheti?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Megállapította, hogy a kezdeményezésben foglalt kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének.

A népszavazásra feltenni kívánt kérdés ugyanis megtevesztő a választópolgárok számára, mivel azt a téves látszatot kelti, mintha a különböző magánnyugdíjpénztárak részére befizetett tagdíjakat jelenleg nem a pénztártag által választott magánnyugdíjpénztár kezelné. A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) és a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Mpt.) hatályos rendelkezései szerint azonban a befizetett tagdíjakat kizárólag az a magánnyugdíjpénztár kezeli, amellyel a pénztártag tagsági jogviszonyt létesített.

A népszavazásra feltenni kívánt kérdés továbbá azt a téves látszatot kelti, mintha a magánnyugdíjpénztárral létesített tagsági jogviszony a pénztártag állampolgárságán alapulna. Ezzel szemben az Mpt. 3. § (2) bekezdése határozza meg pontosan azon feltételeket, melyek szükségesek ahhoz, hogy valamely természetes személy pénztártaggá váljon.

Az OVB álláspontja szerint megtevesztő továbbá a népszavazásra feltenni kívánt kérdés abban a tekintetben is, hogy nem egyértelmű, hogy a kezdeményező a magánnyugdíjpénztárak mely formájára – kizárólag a kötelező, vagy kizárólag az önkéntes belépéssel keletkező pénztártagsági jogviszonyra, esetleg mindkettőre egyszerre – kívánja alkalmazni a kérdésben foglaltakat.

Mindezekre tekintettel az OVB – hivatkozással az Nsztv. 10. § c) pontjára és 13. § (1) bekezdésére – a kérdés hitelesítését megtagadta.

A kifogástevő szerint az OVB mérlegelése helytelen és az általa idézett – az egyértelműség követelményével kapcsolatos – alkotmánybírósági határozatokba ütközik.

Érvelése szerint az OVB döntése meghozatalakor figyelmen kívül hagyta, hogy maga az Mpt. is használja a kezelés, illetve a vagyonkezelés kifejezéseket, továbbá a

kérdés a népszavazásra bocsátását követően nyilvános vita tárgyává válik, ami szintén a választópolgárok tájékozódását segíti.

Kifejti továbbá, hogy a köznyelvben inkább az állampolgár szó kerül alkalmazásra a jogi nyelvben szakszóként (*terminus technicus*ként) használatos természetes személy kifejezéssel szemben, amit a jogi személyek fogalmától történő elhatárolásként használnak.

Véleménye szerint az OVB azon érve, mely szerint nem lehet tudni, hogy a kérdés kötelező vagy önkéntes tagságra vonatkozik irreleváns, mert az Mpt. 4. § (2) bekezdés c) pontja meghatározza a pénztártag fogalmát. A kifogástevő által idézett rendelkezés értelmében pénztártag az a természetes személy, aki pályakezdőként, vagy önkéntes döntés alapján pénztárba lép és e törvény szerint tagdíjat fizet, illetve a pénztártól nyugdíjszolgáltatásban részesül.

Mindezekre tekintettel a kifogástevő az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra való utasítását kéri az Alkotmánybíróságtól.

Az OVB kifogással támadott határozata a Magyar Közlöny 2010. évi 175. számában 2010. november 17-én jelent meg, a kifogást 2010. november 26-án – a törvényi határidőn belül – terjesztették elő az OVB-nél.

II.

Az Alkotmánybíróság az OVB határozata ellen benyújtott kifogást az alábbi rendelkezések alapján vizsgálta meg:

1. Az Nsztv. érintett rendelkezései:

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

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

(...)

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

(...).”

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 Mpt.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányulóan aláírásgyűjtő ív mintapéldányának benyújtásakor hatályos rendelkezései:

„3. § (2) Önkéntes döntése alapján pénztártaggá válhat az a pályakezdőnek nem minősülő természetes személy, aki

a) Magyarországon nyugdíj-biztosítási jogviszonyban áll, és nem töltötte be a 30. életévét;

b) első ízben létesít Magyarországon nyugdíj-biztosítási jogviszonyt;

c) a Tbj.-ben meghatározottak szerinti harmadik állam állampolgára, illetőleg hontalan, ha Magyarországon nyugdíj-biztosítási jogviszonyban áll.

4. §

(...)

c) *pénztártag*: az a természetes személy, aki pályakezdőként, vagy önkéntes döntés alapján pénztárba lép és e törvény szerint tagdíjat fizet, illetve a pénztártól nyugdíjszolgáltatásban részesül,

(...).”

4. Az Mpt.-nek a kifogás elbírálásakor hatályos rendelkezései:

3. § (2) Önkéntes döntése alapján pénztártaggá válhat az a természetes személy, aki

a) Magyarországon nyugdíj-biztosítási jogviszonyban áll, és nem töltötte be a 30. életévét;

b) első ízben létesít Magyarországon nyugdíj-biztosítási jogviszonyt;

c) a Tbj.-ben meghatározottak szerinti harmadik állam állampolgára, illetőleg hontalan, ha Magyarországon nyugdíj-biztosítási jogviszonyban áll.

4. §

(...)

c) *pénztártag*: az a természetes személy, aki pénztárba lép és e törvény szerint tagdíjat fizet, illetve a pénztártól nyugdíjszolgáltatásban részesül,

(...).”

III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvé-

nyeknek megfelelően járt-e el. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]

2. Az Alkotmánybíróság korábban már számos határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt, a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni az, szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen válaszolni (választópolgári egyértelműség).

Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogkörét – Alkotmányban szabályozottan – korlátozza, mivel az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. A kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, akkor 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.]

2.1. Az OVB a kifogással támadott határozatában megállapította, hogy a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének, ugyanis megtévesztő a választópolgárok számára, mivel azt a téves látszatot kelti, mintha a magánnyugdíjpénztárak részére befizetett tagdíjakat jelenleg nem a pénztártag által választott magánnyugdíjpénztár kezelné, valamint mintha a magánnyugdíjpénztárral létesített tagsági jogviszony a pénztártag állampolgárságán alapulna. Az Alkotmánybíróság – az OVB határozatában foglalt fenti indokokkal egyetértve annak helyességére tekintettel – a kifogást nem találta megalapozottnak.

2.2. Az OVBh. továbbá hivatkozott arra is, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés azért is megtévesztő, mert nem egyértelmű, hogy a kezdeményező a magánnyugdíjpénztárak mely formájára – kizárólag a kötelező, vagy kizárólag az önkéntes belépéssel keletkező pénztártagsági jogviszonyra, esetleg mindkettőre egyszerre – kívánja alkalmazni a kérdésben foglaltakat.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során megállapította, hogy az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának benyújtása után az Országgyűlés 2010. október 25-én a nyugdíjpénztár-választás szabadságáról szóló 2010. évi C. törvényt és a magán-nyugdíjpénztári befizetésekhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 2010. évi CI. törvényt, 2010. december 13-án pedig a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvényt fogadta el, melyek alapvetően megváltoztatták a Tbj., az Mpt. és a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény rendelkezéseit.

A jogszabályváltozások következtében megszűnt a kötelező magánnyugdíj-pénztári tagság, valamint a magánnyugdíjpénztári tagdíj-befizetés 14 hónapra – 2010. november 1-e és 2011. december 31-e között – felfüggesztésre került, az ezen időszak alatt fizetett egyéni járulék teljes egészében a Nyugdíjbiztosítási Alapot illeti meg. A jogszabályok értelmében tehát az a munkavállaló, aki eddig a kötelező kétpilléres nyugdíjrendszer tagja volt 2011. január 31-ig választhatott, hogy visszalép az állami nyugdíjrendszerbe vagy a magánnyugdíjpénztár tagja marad, vállalva ezzel, hogy „kiszereződik” az állami nyugdíjpillérből. Aki vissza kívánt lépni az állami nyugdíjrendszerbe, annak a visszaléptetése automatikusan megtörtént, aki viszont fenn kívánta tartani magánnyugdíjpénztári tagságát, annak erről a fent megjelölt időpontig nyilatkoznia kellett. Ezen felül, aki akar, továbbra is önkéntes nyugdíjpénztári tag lehet.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a fent nevesített törvények elfogadásával alapvetően megváltozott az a jogszabályi háttér, amelyhez igazítottan a népszavazási kezdeményezést megfogalmazták, ezért a kérdés a kifogás elbírálásának időpontjában értelmezhetetlenné vált.

Az Alkotmánybíróság a jelen eljárásban megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés azért nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének, mert a választópolgárok nem tudják megítélni, hogy milyen jogalkotást támogatnak, és eredményes népszavazás esetén a jogalkotó sem tudná meghatározni jogalkotási kötelezettsége tartalmát [ld. korábban: 51/2008. (IV. 24. AB határozat, ABH 2008, 502, 504.; 52/2008. (IV. 24. AB határozat, ABH 2008, 506, 508.; 53/2008. (IV. 24. AB határozat, ABH 2008, 510, 512–513.)].

A fent kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, ezért az OVBh.-t – az OVBh. indokolásának a jelen határozatban foglalt kiegészítésével – helybenhagyta.

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

Budapest, 2011. március 22.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1785/H/2010.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 31. számában

17/2011. (III. 23.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 664/2010. (XI. 17.) OVB határozatát – az indokolás kiegészítésével – helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási

Bizottság (a továbbiakban: OVB) 664/2010. (XI. 17.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

A kezdeményező – aki azonos a kifogástevével – országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be, amelyen az alábbi kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a magánnyugdíjpénztári tagdíjat törvény nem módosíthatja – még időlegesen sem – nyugdíjjárulékra?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Megállapította, hogy a kezdeményezésben foglalt kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének.

Az OVB álláspontja szerint megtévesztő a népszavazásra feltenni kívánt kérdés, mivel nem egyértelmű, hogy a kezdeményező a magánnyugdíjpénztárak mely formájára kívánja alkalmazni a kérdésben foglaltakat. A jelenleg hatályos szabályozás alapvetően két típusát különbözteti meg a magánnyugdíjpénztári tagságnak. A magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Mpt.) 3. § (2) bekezdése arról rendelkezik, hogy mely természetes személyek létesíthetnek önként pénztártagsági jogviszonyt. Nem egyértelmű tehát, hogy a kezdeményező kizárólag a kötelező, vagy kizárólag az önkéntes belépéssel keletkező pénztártagsági jogviszony szabályait, esetleg mindkettőt egyszerre kívánja népszavazás útján szabályozni.

Az OVB megállapította továbbá, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdésen belül két különböző fogalom, úgymint tagdíj és nyugdíjjárulékos is szerepel, ezáltal a választópolgár számára nem állapítható meg egyértelműen, hogy egy eredményes népszavazást követően milyen tartalmú törvény megalkotására kerülne sor.

Az OVB szerint a kérdés azért sem egyértelmű, mivel a kezdeményező által használt „törvény nem módosíthatja” kifejezés alkalmas azon téves következtetés levonására, hogy az Mpt.-nek a magánnyugdíjpénztári tagdíjra vonatkozó rendelkezéseit más, alacsonyabb szintű jogszabály módosíthatja, mely azonban ellentétes lenne a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: régi Jat.) 1. § (2) bekezdésében foglaltakkal.

Mindezekre tekintettel az OVB – hivatkozással az Nsztv. 10. § c) pontjára és 13. § (1) bekezdésére – a kérdés hitelesítését megtagadta.

A kifogástevé szerint az OVB mérlegelése helytelen és az általa idézett – az egyértelműség követelményével kapcsolatos – alkotmánybírósági határozatokba ütközik.

Véleménye szerint az OVB azon érve, mely szerint nem lehet tudni, hogy a kérdés kötelező vagy önkéntes tagságra vonatkozik irreleváns, mert az Mpt. 4. § (2) bekezdés c) pontja meghatározza a pénztártag fogalmát. A kifogástevé által idézett rendelkezés értelmében pénztártag az a természetes személy, aki pályakezdőként, vagy önkéntes döntés alapján pénztárba lép és e törvény szerint tagdíjat fizet, illetve a pénztártól nyugdíj szolgáltatásban részesül.

Érvelése szerint az OVB döntése meghozatalakor figyelmen kívül hagyta az Mpt. 1. §-át, mely meghatározza a törvény célját. Véleménye szerint köztudomású tény, hogy a tagdíj nem azonos (fogalom) a nyugdíjjáruelékkel, továbbá a kérdés a népszavazásra bocsátását követően nyilvános vita tárgyává válik, ami szintén a választópolgárok tájékozódását segíti.

Álláspontja szerint az OVB azon érve, hogy a „törvény nem módosíthatja” kifejezés téves következtetés levonására alkalmas irreleváns, mert az, hogy a kérdésből milyen következtetések vonhatóak le nem képezi a hitelesítési eljárás tárgyát. Az OVB jogalkotási törvényre történő hivatkozása szintén lényegtelen, mert „a választópolgárok többsége nyilvánvalóan nincs tisztában a jogalkotási folyamattal, a jogszabályok hierarchiájával”.

Mindezekre tekintettel a kifogástevő az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra való utasítását kéri az Alkotmánybíróságtól.

Az OVB kifogással támadott határozata a Magyar Közlöny 2010. évi 175. számában 2010. november 17-én jelent meg, a kifogást 2010. november 26-án – a törvényi határidőn belül – terjesztették elő az OVB-nél.

II.

Az Alkotmánybíróság az OVB határozata ellen benyújtott kifogást az alábbi rendelkezések alapján vizsgálta meg:

1. Nsztv. érintett rendelkezései:

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

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

(...)

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

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 Mpt.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányulóan aláírásgyűjtő ív mintapéldányának benyújtásakor hatályos rendelkezései:

„3. § (2) Önkéntes döntése alapján pénztártaggá válhat az a pályakezdőnek nem minősülő természetes személy, aki

a) Magyarországon nyugdíj-biztosítási jogviszonyban áll, és nem töltötte be a 30. életévét;

b) első ízben létesít Magyarországon nyugdíj-biztosítási jogviszonyt;

c) a Tbj.-ben meghatározottak szerinti harmadik állam állampolgára, illetőleg hontalan, ha Magyarországon nyugdíj-biztosítási jogviszonyban áll.

4. §

(...)

c) *pénztártag*: az a természetes személy, aki pályakezdőként, vagy önkéntes döntés alapján pénztárba belép és e törvény szerint tagdíjat fizet, illetve a pénztártól nyugdíj-szolgáltatásban részesül,

(...).”

4. Az Mpt.-nek a kifogás elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„3. § (2) Önkéntes döntése alapján pénztártaggá válhat az a természetes személy, aki

a) Magyarországon nyugdíj-biztosítási jogviszonyban áll, és nem töltötte be a 30. életévét;

b) első ízben létesít Magyarországon nyugdíj-biztosítási jogviszonyt;

c) a Tbj.-ben meghatározottak szerinti harmadik állam állampolgára, illetőleg hontalan, ha Magyarországon nyugdíj-biztosítási jogviszonyban áll.

4. §

(...)

c) *pénztártag*: az a természetes személy, aki pénztárba belép és e törvény szerint tagdíjat fizet, illetve a pénztártól nyugdíjszolgáltatásban részesül,

(...).”

5. A régi Jat. az országos népszavazás kezdeményezésére irányulóan aláírásgyűjtő ív mintapéldányának benyújtásakor hatályos rendelkezései:

„1. § (1) A jogalkotó szervek a következő jogszabályokat alkotják:

a) az Országgyűlés törvényt,

b) a köztársasági elnök (a továbbiakban: köztársasági elnök) törvényerejű rendeletet,

c) a Kormány rendeletet,

d) a miniszterelnök, elnökhelyettese és tagja (a továbbiakban együtt: miniszter) rendeletet,

e) az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár (a továbbiakban: államtitkár) rendelkezést,

f) a tanács rendeletet.

(2) E rangsornak megfelelően az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

6. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvénynek (a továbbiakban: új Jat.) a kifogás elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„1. § (1) E törvény hatálya

a) a jogszabályokra, valamint

b) a normatív határozatra és normatív utasításra (a továbbiakban együtt: közjogi szervezetszabályozó eszköz) terjed ki.

(2) E törvény rendelkezéseit

a) a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabályokra a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló törvényben,

b) a rendkívüli állapot, szükségállapot, veszélyhelyzet, megelőző védelmi helyzet és az Alkotmány 19/E. §-a szerinti eset idején kiadható jogszabályra a honvédelemről szóló törvényben

foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.”

III.

A kifogás nem megalapozott.

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

2. Az Alkotmánybíróság korábban már számos határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt, a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni az, szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen válaszolni (választópolgári egyértelműség).

Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt jogkörét – Alkotmányban szabályozottan – korlátozza, mivel az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. A kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönten, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, akkor 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.].

2.1. Az OVB a kifogással támadott határozatában megállapította, hogy a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt követelménynek, mert nem egyértelmű, hogy a kezdeményező a magánnyugdíjpénztárak mely formájára kívánja alkalmazni a kérdésben foglaltakat, valamint a kérdésen belül két különböző fogalom, úgymint tagdíj és nyugdíjjárulék is szerepel, ezáltal a választópolgár számára nem állapítható meg, hogy egy eredményes népszavazást követően milyen tartalmú törvény megalkotására kerülne sor.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során megállapította, hogy az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának benyújtása után az Országgyűlés 2010. október 25-én a nyugdíjpénztár-választás szabadságáról szóló 2010. évi C. törvényt és a magán-nyugdíjpénztári befizetésekhez kapcsolódó törvény módosításokról szóló 2010. évi CI. törvényt, 2010. december 13-án pedig a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvény módosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvényt fogadta el, melyek alapvetően megváltoztatták a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény és az Mpt. rendelkezéseit.

A jogszabályváltozások következtében megszűnt a kötelező magánnyugdíj-pénztári tagság, valamint a magánnyugdíjpénztári tagdíj-befizetés 14 hónapra – 2010. november 1-je és 2011. december 31-e között – felfüggesztésre került, az ezen időszak alatt fizetett egyéni járulék teljes egészében a Nyugdíjbiztosítási Alapot illeti meg. A jogszabályok értelmében tehát az a munkavállaló, aki eddig a kötelező kétpilléres nyugdíjrendszer tagja volt 2011. január 31-ig választhatott, hogy visszalép az állami nyugdíjrendszerbe vagy a magánnyugdíjpénztár tagja marad, vállalva ezzel, hogy „kiszereződik” az állami nyugdíjpillérből. Aki vissza kívánt lépni az állami nyugdíjrendszerbe, annak a visszaléptetése automatikusan megtörtént, aki viszont fenn kívánta tartani magánnyugdíjpénztári tagságát, annak erről a fent megjelölt időpontig nyilatkoznia kellett. Ezen felül, aki akar, továbbra is önkéntes nyugdíjpénztári tag lehet.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a fent nevesített törvények elfogadásával alapvetően megváltozott az a jogszabályi háttér, amelyhez igazítottan a népszavazási kezdeményezést megfogalmazták, ezért a kérdés a kifogás elbírálásának időpontjában értelmezhetetlenné vált.

Az Alkotmánybíróság a jelen eljárásban megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés azért nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének, mert a választópolgárok nem

tudják megítélni, hogy milyen jogalkotást támogatnak, és eredményes népszavazás esetén a jogalkotó sem tudná meghatározni jogalkotási kötelezettsége tartalmát [ld. korábban: 51/2008. (IV. 24. AB határozat, ABH 2008, 502, 504.; 52/2008. (IV. 24. AB határozat, ABH 2008, 506, 508.; 53/2008. (IV. 24. AB határozat, ABH 2008, 510, 512–513.]

2.2. Az OVB szerint a kérdés továbbá azért sem egyértelmű, mert a kezdeményező által használt „törvény nem módosíthatja” kifejezés alkalmas azon téves következtetés levonására, hogy az Mpt.-nek a magánnyugdíjpénztári tagdíjra vonatkozó rendelkezéseit más, alacsonyabb szintű jogszabály módosíthatja, mely azonban ellentétes lenne a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 1. § (2) bekezdésében foglaltakkal.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a régi Jat. már nincs hatályban a kifogás elbírálásának az időpontjában. Az új Jat. a régi Jat.-hoz képest egy más jogi szabályozást (szabályozási koncepciót) valósít meg, így a kérdés egyértelműségének a hiánya a régi Jat. 1. § (2) bekezdésére hivatkozással már nem támasztható alá. Ettől függetlenül a kérdés a régi Jat. OVB által felhívott 1. § (2) bekezdésében foglaltakra tekintettel nem volt megtévesztő, a kérdésben nem volt benne a törvényi szintnél alacsonyabb jogforrási szinten való szabályozás megengedhetősége, az erre való burkolt utalás.

A fent kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, ezért az OVBh.-t – az OVBh. indokolásának a jelen határozatban foglalt kiegészítésével – helybenhagyta.

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

Budapest, 2011. március 22.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1786/H/2010.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 31. számában

18/2011. (III. 23.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 665/2010. (XI. 17.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 665/2010. (XI. 17.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

A kezdeményező – aki azonos a kifogástevével – 2010. október 21-én országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be, amelyen az alábbi kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a magánnyugdíjpénztári befizetéseket az Állam (Kormány) semmilyen módon, még átmenetileg sem vonhatja el?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Megállapította, hogy a kezdeményezésben foglalt kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének.

Az OVB szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés megfogalmazása nem egyértelmű, mivel nem állapítható meg, hogy a kezdeményező a „magánnyugdíjpénztári befizetések” alatt, a nyugdíjárulékot vagy a tagdíjat, esetlegesen mindkettőt érti-e. Az OVB hivatkozik a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 18. § (2) bekezdésére, mely értelmében a magánnyugdíjpénztár tagja nyugdíjárulék és tagdíj fizetésére kötelezett.

Az OVB szerint nem egyértelmű továbbá a feltenni kívánt kérdés a tekintetben sem, hogy kezdeményező mit ért az „Állam”, illetőleg a „(Kormány)” fogalma, mint a magánnyugdíjpénztári befizetések elvonására jogosult alatt. A két fogalom kezdeményezésben megjelölt módon történő egymás melletti használata azt a téves látszatot kelti, mintha az Állam és Kormány szinonim fogalmak lenné-

nek. Nem egyértelmű a népszavazásra feltenni kívánt kérdés azért sem, mivel a Kormány, mint központi államigazgatási szerv nem gyakorolhatja közvetlenül a népszavazásra feltenni kívánt kérdésben foglaltakat.

Az OVB álláspontja szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem egyértelmű a választópolgár számára, ugyanis nem állapítható meg, hogy a kezdeményező mit ért a befizetések elvonása alatt. Ezen kifejezés pontatlan megfogalmazása miatt a kérdés nyelvtani értelmezését követően sem állapítható meg, hogy egy eredményes népszavazást követően milyen tartalmú törvény megalkotására lenne köteles a jogalkotó.

Mindezekre tekintettel az OVB – hivatkozással az Nsztv. 10. § c) pontjára és 13. § (1) bekezdésére – a kérdés hitelesítését megtagadta.

A kifogástevő szerint az OVB mérlegelése helytelen és az általa idézett – az egyértelműség követelményével kapcsolatos – alkotmánybírói határozatokba ütközik.

Az OVB azon érve, mely szerint a „magánnyugdíjpénztári befizetések” kifejezés nem egyértelmű nincs összhangban a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény 1. §-ában meghatározott célokkal.

Véleménye szerint nem elvárható és nem követelmény a Tbj. 18. § (2) bekezdése szerinti elhatárolás, illetve köztudomású tény, hogy a tagdíj nem azonos (fogalom) a nyugdíjjáradékkal, továbbá a kérdés a népszavazásra bocsátását követően nyilvános vita tárgyává válik, ami szintén a választópolgárok tájékozódását segíti.

Kifejti továbbá, hogy az OVB azon érve, mely szerint az Állam és a Kormány szinonim fogalomként való használata téves látszatot kelt irreleváns és figyelmen kívül hagyja a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendeletet, ami alapján tény, hogy egy Kormány végrehajtási rendeletek útján jogilag képes elvonni a magánnyugdíjpénztári befizetéseket.

Álláspontja szerint a kérdésben szereplő elvonás szó pedig minden választópolgár számára világosan, közérthető módon kifejezi a népszavazási kezdeményezés mögötti szándékot, illetve jogalkotási kérést.

Mindezekre tekintettel a kifogástevő az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra való utasítását kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az OVB kifogással támadott határozata a Magyar Közlöny 2010. évi 175. számában 2010. november 17-én jelent meg, a kifogást 2010. november 26-án – a törvényi határidőn belül – terjesztették elő az OVB-nél.

II.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi

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

2. Az OVB a kifogással támadott határozatában megállapította, hogy a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének.

Az Alkotmánybíróság – az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve – a kifogást nem találta megalapozottnak. Ezért a 665/2010. (XI. 17.) OVB határozatot az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, azonos indokok alapján helybenhagyta.

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

Budapest, 2011. március 22.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1787/H/2010.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 31. számában

19/2011. (III. 23.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 666/2010. (XI. 17.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 666/2010. (XI. 17.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

A kezdeményező – aki azonos a kifogástevével – országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be, amelyen az alábbi kérdés szerepelt: „Kezdeményezzük, hogy az Országgyűlés az új Alkotmányt – annak kihirdetése előtt – bocsássa népszavazásra.”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Megállapította, hogy a kezdeményezésben foglalt kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 17. §-ában foglaltaknak, mely szerint a népi kezdeményezésnek pontosan és egyértelműen tartalmaznia kell a megtárgyalásra javasolt kérdést.

Az OVB szerint az országos népi kezdeményezésben feltenni kívánt kérdés nem egyértelmű, mivel annak megfogalmazása megtévesztő a választópolgárok számára. Az Alkotmány 28/D. §-a szerint az Országgyűlésnek a kérdés napirendre tűzésére és megtárgyalására van kötelezettsége, döntésének tartalmát a népi kezdeményezés nem kötheti meg, a kezdeményezés nem irányulhat egy kötelező döntés meghozatalára, ezért a népi kezdeményezésnek mindaddig, amíg az alkotmányosság keretében marad, nem kell és nem is szabad konkrét jogalkotási kötelezettséget megfogalmaznia.

Az OVB szerint a jelen eljárásban tárgyalt országos népi kezdeményezés nem annak Országgyűlés általi napirendre tűzésére irányul, hanem a törvényalkotó számára konkrét cselekményt kíván meghatározni, mely azonban a hatályos jogszabályok alapján népi kezdeményezés tárgya nem lehet.

Mindezekre tekintettel az OVB – hivatkozással az Alkotmány 28/D. §-ára, az Nsztv. 17. §-ára és a 18. § b) pontjára – a kérdés hitelesítését megtagadta.

A kifogástevé szerint a kérdés egyértelmű, mert abból megállapítható, hogy az Országgyűlésnek mit kell megtárgyalnia. Ezen túl az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés semmilyen formában nem köti az Országgyűlés kezét abban, hogy elrendeli-e a megerősítő népszavazást, továbbá nem az egyértelműség követelményének való megfelelés tárgykörébe tartozik annak megítélése, hogy az országos népi kezdeményezés irányulhat-e országgyűlési döntés meghozatalának kezdeményezésére.

Mindezekre tekintettel a kifogástevé az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra való utasítását kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az OVB kifogással támadott határozata a Magyar Közlöny 2010. évi 175. számában 2010. november 17-én jelent meg, a kifogást 2010. november 26-án – a törvényi határidőn belül – terjesztették elő az OVB-nél.

II.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság e hatáskörében eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el feladatát [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2. Az OVB a kifogással támadott határozatában megállapította, hogy a kérdés nem felel meg az Alkotmány 28/D. §-ának, valamint az Nsztv. 17. §-ában foglalt egyértelműség követelményének.

Az Alkotmánybíróság – az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve – a kifogást nem találta megalapozottnak. Ezért a 666/2010. (XI. 17.) OVB határozatot az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, azonos indokok alapján helybenhagyta.

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

Budapest, 2011. március 22.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1788/H/2010.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 31. számában

25/2011. (III. 30.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 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 658/2010. (XI. 4.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

1. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 658/2010. (XI. 4.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

Az OVB vitatott határozatában az országos népszavazás kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az összes bírósági eljárásban a magánszemélyek ügyvéd közreműködése nélkül járhatnak el, figyelembe véve, hogy jelenleg sem kötelező minden bírósági eljárásban ügyvéd részvétele?”

Az OVBh. indokolása megállapította, hogy a kezdeményezésben foglalt kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében meghatározott egyértelműségi követelménynek. A hatályos jogszabályok egyértelműen meghatározzák azt, hogy mely bírósági eljárásokban kötelező a jogi képviselet. A népszavazásra feltenni kívánt kérdés azonban azt a téves látszatot kelti, mintha a hatályos jogszabályok általános szabályként valamennyi bíróság előtti eljárásban megkövetelnék az ügyvédi képviseletet, és csak kivételesen engednék az ügyvéd közreműködését mellőzni. Az OVB és az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének az a kezdeményezés, amely megtevesztő és ezáltal félrevezető a választópolgárok számára. Az OVB megállapítása szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés két tagmondata egymásnak ellentmond, azok egymással nyelvtani és logikai kapcsolatban nincsenek.

2. Az OVBh. a Magyar Közlöny 2010. évi 168. számában, 2010. november 4-én jelent meg, a kifogást 2010. november 10-én, határidőben terjesztették elő.

A kifogástevő álláspontja szerint a kérdés megfelel a népszavazási kezdeményezés követelményeinek, az mind a választópolgárok, mindpedig az Országgyűlés számára egyértelmű, ezért az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra kötelezését kéri az Alkotmánybíróságtól.

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

4. Az Alkotmánybíróság a határozattal szemben benyújtott kifogás érveit nem találta megalapozottnak. Az OVB a kifogásolt határozatban az aláírásgyűjtő ív hitelesítését az Nsztv. 10. § *b)* és *c)* pontjában foglaltak alapján jogszerűen tagadta meg, ezért az Alkotmánybíróság az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve, az indokok helyességére tekintettel a 658/2010. (XI. 4.) OVB határozatot helybenhagyta.

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

Budapest, 2011. március 29.

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

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

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

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

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1698/H/2010.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 34. számában

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

20/2011. (III. 30.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Budakalász Nagyközség Önkormányzata Budakalász egyes ingatlanaira vonatkozó önkormányzati elővásárlási jog elrendeléséről szóló 21/2004. (IX. 28.) KPVV számú rendelete alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó Budakalász Nagyközség Önkormányzata Budakalász egyes ingatlanaira vonatkozó önkor-

mányzati elővásárlási jog elrendeléséről szóló 21/2004. (IX. 28.) KPVV számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) egészének megsemmisítését kérte. A támadott rendelet határozatlan időre elővásárlási jogot állapít meg az Ör.-ben felsorolt ingatlanok tekintetében az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 25. §-a alapján. Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslatihoz való jogot sérti, hogy az önkormányzat rendeleti formában valójában egyedi döntéseket pótol, amely által ellehetetleníti a döntés elleni jogorvoslat igénybevételét. Emiatt kérte a támadott Ör. egészének megsemmisítését.

II.

1. Az Alkotmány 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 jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”

2. Az Étv. érintett rendelkezései:

„25. § (1) A települési önkormányzatot elővásárlási jog illeti meg az építési szabályzatban és a szabályozási tervben meghatározott településrendezési célok megvalósításához szükséges ingatlanok esetében.

(2)

(3) A fővárosban a fővárosi vagy azt a kerületi önkormányzatot illeti meg az elővásárlás joga, amely a megosztott feladatkör alapján az adott településrendezési cél megvalósítója.

(4) Az (1)–(3) bekezdések szerinti elővásárlási jogot az önkormányzat köteles az ingatlan-nyilvántartásba bejegyeztetni. Ha az elővásárlási jog fenntartásának indokai megszűnnek, az önkormányzatnak haladéktalanul kérni kell az ingatlan-nyilvántartásból való törlést.

(5) Az önkormányzat (1)–(4) bekezdésekben szabályozott elővásárlási joga – az országos jelentőségű védett természeti területen lévő és a műemléki ingatlanra vonatkozó elővásárlási jogot kivéve – a más jogszabályokon, illetve szerződésen alapuló elővásárlási jogot megelőzi.

(6) Ha az önkormányzat az elővásárlási joga gyakorlásával kapcsolatos megkereséstől számított hatvan napon belül nem nyilatkozik, az ingatlan elidegeníthető. A bejegyzett elővásárlási jogot az elidegenítés nem érinti.”

3. Az Ör. vizsgált rendelkezései:

„1. § Budakalász Nagyközség Önkormányzat 17/2002. (X.18.) sz. rendelettel elfogadott helyi építési szabályzat rendelkezéseinek végrehajtása érdekében a 2. §-ban felsorolt ingatlanokra vonatkozóan a Budakalász Nagyközség Önkormányzata javára, határozatlan időre, elővásárlási jogot állapít meg.

2. § Az elővásárlási joggal terhelt budakalászi ingatlanok a következők:

sor-szám	HRSZ	/ alszám	felhasználás célja	sor-szám	HRSZ	/ alszám	felhasználás célja

(...)

3. § (1) Jelen rendelet a kihirdetés napján lép hatályba. A rendelet kihirdetéséről a helyben szokásos módon a jegyző gondoskodik.

(2) A jegyző gondoskodik az elővásárlási jog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzéséről.

(3) E rendelet hatályba lépésével egyidejűleg az alábbi rendeletek hatályukat veszítik:

a) Budakalász Nagyközség Önkormányzat 9/1999. (III. 31.) Kpvt. sz. rendelete Budakalász egyes ingatlanjaira vonatkozó önkormányzati elővásárlási jog elrendeléséről

b) Budakalász Nagyközség Önkormányzat 23/1999. (XII. 30.) Kpvt. sz. rendelete Budakalász egyes ingatlanjaira vonatkozó önkormányzati elővásárlási jog elrendeléséről szóló rendeletének módosításáról

c) Budakalász Nagyközség Önkormányzat 14/2000. (V. 15.) Kpvt. sz. rendelete Budakalász egyes ingatlanjaira vonatkozó önkormányzati elővásárlási jog elrendeléséről

d) Budakalász Nagyközség Önkormányzat 4/2001. (II. 14.) Kpvt. sz. rendelete a 14/2000.(V. 15.) számú elővásárlási jogról szóló rendelet módosításáról

e) Budakalász Nagyközség Önkormányzat 10/2002. (IV. 25.) Kpvt. sz. rendelete a 9/1999.(III. 31.) számú és 23/1999.(XII.30.) számú elővásárlási jogról szóló rendelet módosításáról

f) Budakalász Nagyközség Önkormányzat 11/2004. (VII. 05.) Kpvt. sz. rendelete Budakalász egyes ingatlanjaira vonatkozó önkormányzati elővásárlási jog elrendeléséről szóló rendeletének módosításáról.”

III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság 43/2006. (X. 5.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) vizsgálta az Étv. 25. §-át és egy az alapján alkotott önkormányzati rendeletet, amely elővásárlási jogot állapított meg az önkormányzat képviselő-testületének javára. A jogorvoslathoz való jog kapcsán kifejtette az elővásárlási jogot megállapító rendeletéről: „Az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdése szerint bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen áll fenn a jogorvoslat joga. A jelen esetben azonban nem bírósági, közigazgatási és más hatósági döntésről van szó, hanem települési önkormányzat képviselő-testületének rendeletéről, azaz jogszabályról. Az Alkotmánybíróság az építésügyről szóló 1964. évi III. törvénynek – az Étv. 25. §-ában meghatározott rendelkezéseket nem tartalmazó – a szabályai alapján megalkotott önkormányzat képviselő-testületi rendelet vizsgálata alapján 1994-ben kimondta, hogy alkotmányellenes az a szabályozás, amely »az ingatlantulajdont korlátozó egyedi döntések rendeleti formában való megjelentetésével gyakorlatilag kizárja a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat benyújtásának a lehetőségét, és ezáltal sérti a tulajdonvédelemre is garanciát nyújtó jogorvoslat lehetőségét« [6/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 65, 67.]. A 45/1997. (IX. 19.) AB határozat azt állapította meg, hogy alkotmányellenes az a szabályozási mód, amelynél több egyedi döntés összefoglalása jogszabályi, törvényi rendelkezés formájában jelenik meg, és ezzel kizárja a bírósági felülvizsgálatot, sérti a jogorvoslat lehetőségét (ABH 1997, 311, 318.). Az 53/2002. (XI. 28.) AB határozat rendelkező részében mondta ki, hogy az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy a törvényi rendelkezés alapján védett természeti területek egyedi meghatározása során nem biztosított önálló jogorvoslatot. A határozat indokolása rámutatott, hogy a tulajdonjog korlátozásának az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzésével kapcsolatos jogorvoslati lehetőség nem pótolhatja a

jogszabályi formában történő védett területté nyilvánítással okozott sérelem bírósági felülvizsgálatát; »a védett természeti területek egyedi megjelölésére vonatkozó döntésről alakisági követelményeknek megfelelő, önálló határozatba foglalt és elkülönített döntés« hiányában nincs érdemi jogorvoslati lehetőség (ABH 2002, 327, 335.). Ugyanezt az elvet érvényesítette a 33/2006. (VII. 13.) AB határozat, amely a fokozottan védett természeti területté nyilvánításnál a jogszabályban – egyedi közigazgatási határozat nélkül – kimondott tulajdonjog-korlátozás tekintetében állapította meg az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdésében meghatározott jogorvoslati jognak a megsértésével járó alkotmányellenes helyzetet (ABK 2006. július). Az Étv. 25. §-ának (2) bekezdése alapján nem kerül sor olyan közigazgatási határozat meghozatalára, amellyel szemben jogorvoslattal lehetne élni, hanem a települési önkormányzat rendelete határozza meg, melyek azok a telkek, amelyekre a megjelölt településrendezési cél megvalósítása érdekében elővásárlási jog keletkezik. A jogorvoslatra lehetőséget nem biztosító megoldás sérti az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdését. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította az Étv. 25. §-a (2) bekezdésének és az ennek alapján megalkotott Ör.-nek az alkotmányellenességét.” (ABH 2006, 540, 548–549.)

Jelen ügyben a támadott Ör. is rendeleti formában állapítja meg az elővásárlási joggal terhelt ingatlanok körét, s az abban felsorolt ingatlanokra az önkormányzat rendelete alapján az ingatlan-nyilvántartási hatóság feltünteti az elővásárlási jogot. Az Ör. 3. § (2) bekezdése alapján a jegyző köteles gondoskodni az elővásárlási jog ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzéséről. Mivel azonban az Ör. jogszabályi formában tartalmazza az elővásárlási jog alapítását, e tárgyban nem születik olyan külön közigazgatási határozat, amely egyedi döntés ellen a tulajdonos megfelelő jogorvoslattal élhetne. Mivel ez az Alkotmány 57. § (5) bekezdését sérti, az Alkotmánybíróság megállapította az Ör. alkotmányellenességét és jelen határozat közzétételének napjával azt megsemmisítette.

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

Budapest, 2011. március 28.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 340/B/2008.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 34. számában

21/2011. (III. 30.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Csömör Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének Csömör Nagyközség Helyi Építési Szabályzatáról szóló 12/2002. (IX. 19.) számú önkormányzati rendelete 53. § B) pont 1. alpontja alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

A megsemmisített rendelkezés e határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét követő napon veszti hatályát.

2. Az Alkotmánybíróság Csömör Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének Csömör Nagyközség Helyi Építési Szabályzatáról szóló 12/2002. (IX. 19.) számú önkormányzati rendelete 34. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője (a továbbiakban: hivatalvezető) – miután a képviselő-testület törvényességi észrevételének nem adott helyt – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés *b)* pontja alapján, az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte Csömör Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testülete által Csömör Nagyközség Helyi Építési Szabályzatáról alkotott, és többször módosított 12/2002. (IX. 19.) számú önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.) 32. § (4) bekezdése, valamint 55/B. § (1) bekezdése [helyesen: 55. § B) pont 1) alpontja] törvényellenességének megállapítását, és megsemmisítését. A hivatalvezető álláspontja szerint az Ör. 32. § (4) bekezdése a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr1.), az 55/B. § (1) bekezdése pedig a 12/1983. (V. 12.) MT rendelet (a továbbiakban: MTr.), a zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 8/2002. (III. 12.) KöM-EüM együttes rendelet (a továbbiakban: R1.) és a zaj- és rendbírságról szóló 2/1983. (V. 25.) OKTH rendelkezés (a továbbiakban: OKTHr.) előírásával ellentétes. A hivatalvezető úgy véli, hogy a képviselő-testületnek hiányzott a jogalkotási hatásköre az Ör. általa támadott rendelkezései megalkotására, ez pedig az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelmével jár. Az Ör.

32. § (4) bekezdése szerint az M0 gyorsforgalmi út tengelyétől számítva 100 méteres védőtávolságot kell tartani, az 55. § B) pont 1) alpontja pedig meghatározza a település területén a megengedett zajterhelési határértéket (nappal: 60 dB, éjjel: 50 dB). A hivatalvezető szerint a Kr1. a környezetvédelmi hatósághoz telepítette a védőtávolság megállapításának jogát, az R1. pedig kógens módon határozza meg a zajterhelési határértékeket, így a képviselő-testület olyan területeken alkotott jogot, ahol arra nem lett volna lehetősége.

Az indítvány benyújtását követően az Ör.-t több alkalommal is módosította a képviselő-testület – ennek eredményeképp a 32. § (4) bekezdés számozása 34. § (4) bekezdésre, az 55. § B) pont 1) alpont számozása pedig 53. § B) pont 1. alpontra módosult –, ám a támadott normaszöveg tartalma változatlan maradt.

A hivatalvezető által felhívott magasabb szintű jogszabályokat hatályon kívül helyezték, azonban az őket felváltó jogszabályok –, így a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr2.), valamint a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM–EüM együttes rendelet (a továbbiakban: R2.) – lényegében azonos tartalommal bírnak.

Az Alkotmánybíróság „a támadott jogszabály hatályon kívül helyezése esetén az indítványban megjelölt, de hatályon kívül helyezett jogszabály helyett az annak helyébe lépő új jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg, ha az új jogszabály is tartalmazza a korábbi jogszabálynak az indítványozó által támadott rendelkezését”. (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 822/B/1998. AB határozat, ABH 2002, 861, 862.) Ezért az indítvány alapján az Alkotmánybíróság – tekintettel arra, hogy az Ör. – a többszöri módosítás ellenére is – lényegében változatlan szöveggel tartalmazza a hivatalvezető által támadott rendelkezéseket – az alkotmányossági vizsgálatot a hatályos Ör. rendelkezéseire tekintettel folytatta le.

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 helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) indítvánnyal érintett rendelkezése:

„16. § (1) A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.”

3. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) vizsgálatba bevont rendelkezései:

„13. § (1) Az építés helyi rendjének biztosítása érdekében a települési önkormányzatnak az országos szabályoknak megfelelően, illetve az azokban megengedett eltérésekkel a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket helyi építési szabályzatban kell megállapítania.

(2) A helyi építési szabályzatnak tartalmaznia kell legalább:

[...]

f) a védett és a védő területekkel, [...]

érintett területek lehatárolását, valamint az azokkal kapcsolatos előírásokat.”

4. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kt.) vizsgálatba bevont rendelkezései:

„25. § (1) A települések területén a környezet terhelhetősége és a településrészek rendeltetése alapján a rendezési tervben övezeteket kell meghatározni.

(2) Az egyes övezetekben folytatható tevékenységek a külön jogszabályban a környezetterhelés jellege alapján meghatározott védőtávolság, védőterület megléte és a védelmi előírás megtartása esetén engedélyezhetők.

(3) A kijelölt védőterületen vagy védőtávolságon belül az adott övezet rendeltetésével össze nem férő tevékenység – külön védelmi intézkedés nélkül – nem folytatható.”

„26. § A település területén zöldterületeket, védőerdőket külön jogszabály szerint kell kialakítani és fenntartani.”

„46. § (1) A települési önkormányzat a környezet védelme érdekében (...)

c) a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsát ki, illetőleg határozatot hoz; (...).”

„48. § (1) A települési önkormányzat képviselő-testülete, illetőleg a fővárosi önkormányzat esetén a fővárosi közgyűlés önkormányzati rendeletben – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.”

„89. § (1) A kibocsátási és igénybevételi határértékek megállapításánál a szennyezettségi határérték mellett figyelembe kell venni a környezet, illetve adott eleme pillanatnyi és célállapotát, valamint a leghatékonyabb megoldást, továbbá a külön jogszabályban meghatározott tevékenységek esetén az elérhető legjobb technikát. Bevezetésükkor biztosítani kell a szükséges és elégséges felkészülési időt.

(...)

(3) A határértéket a miniszter – az érdekelt miniszterek egyetértésével kiadott – rendeletben, vagy rendeletben meghatározott esetekben a környezetvédelmi hatóság állapítja meg.

(...).”

„110. § (7) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg (...)

24. a levegő védelmével kapcsolatos szabályokat;”

5. A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény (a továbbiakban: Htv.) vizsgálatba bevont rendelkezése:

„85. § (1) A települési önkormányzat képviselő-testületének feladat- és hatáskörébe tartozik:

(...)

e) helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megállapítása; (...).”

6. Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) vizsgálatba bevont rendelkezései:

„28. § (1) Az erdőterület erdő céljára szolgáló terület.

(2) Az erdőterület az erdő rendeltetése szerint:

1. védelmi (védett és védő),
2. gazdasági,
3. egészségügyi-szociális, turisztikai,
4. oktatási-kutatási

rendeltetésű lehet.”

„38. § (1) A védőterület lehet:

1. védőövezet (biztonsági övezet), illetőleg

2. nyomvonal jellegű építmény esetén védősáv (biztonsági sáv).

(2) A védőterület kiterjedését, felhasználásának és beépítésének lehetőségét, módját és feltételeit a vonatkozó jogszabályok – ennek hiányában az illetékes hatóságok előírásai – alapján kell meghatározni.

(6) A környezetterhelési határérték ismeretének hiányában a szükséges legkisebb védőtávolság mértékét – az építmény kialakításának figyelembevételével – az ügyben illetékes hatóságok esetenként határozzák meg.

(7) A védőterületet (pl. véderdőt) a hatást előidéző, illetőleg a védelmet igénylő – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a saját területén (építési telken, építési területén) belül köteles kialakítani és fenntartani.”

7. Az R2. vizsgálatba bevont rendelkezése:

„2. § (1) Az üzemi vagy szabadidős zajforrástól származó zaj terhelési határértékeit a zajtól védendő területeken az 1. melléklet tartalmazza.

(2) Az 1. melléklet határértékei megítélési szintben kifejezett értékek, ahol a megítélési idő

a) nappal (6:00-22:00): a legnagyobb zajterhelést adó folyamatos 8 óra,

b) éjjel (22:00-6:00): a legnagyobb zajterhelést adó fél óra.”

„1. melléklet a 27/2008. (XII. 3.) KvVM–EüM együttes rendelethez

Üzemi és szabadidős létesítményektől származó zaj terhelési határértékei a zajtól védendő területeken

Sorszám	Zajtól védendő terület	Határérték (LTH) az LAM megítélési szintre* (dB)	
		nappal 06–22 óra	éjjel 22–06 óra
1.	Üdülőterület, különleges területek közül az egészségügyi területek	45	35
2.	Lakóterület (kisvárosias, kertvárosias, falusias, teleszerű beépítésű), különleges területek közül az oktatási létesítmények területe, a temetők, a zöldterület	50	40
3.	Lakóterület (nagyvárosias beépítésű), a vegyes terület	55	45
4.	Gazdasági terület	60	50

Megjegyzés:

* Értelmezése az MSZ 18150-1 szabvány és az MSZ 15037 szabvány szerint.”

8. Az Ör. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„34. § (1) A KÖu-M0 jelű övezet az M0 gyorsforgalmi út és csomópontjai számára fenntartott terület.

(4) Ezen utak tengelyétől számított 100,00-100,00 méter védőtávolságot meg kell tartani.

(5) A (4) bekezdés szerinti védősáv – védelmi rendeltetésű – védő erdőként alakítandó ki.”

„53. §

B) Zaj- és rezgés elleni védelem

(1) A település közigazgatási területén megengedett zajterhelési határérték:

nappal:60 dB

éjjel: 50 dB”

III.

Az indítvány részben megalapozott.

1. A helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörének alkotmányos kereteit az Alkotmány jelöli ki. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének *a*) pontja kimondja, hogy a helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül. Az Alkotmánynak az indítványozó által is hivatkozott 44/A. § (2) bekezdése pedig akként rendelkezik, hogy a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.

Önkormányzati ügyekben a képviselő-testületet széles körű jogalkotási autonómia illeti meg, azonban a rendeletalkotás terén ez az önállóság nem korlátlan. Az Alkotmány 43. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg, ebből következően a képviselő-testület is csak e törvények keretei között gyakorolhatja a jogalkotói hatáskörét.

Az Alkotmány hivatkozott rendelkezéseinek megfelelő szabályozást tartalmaz az Ötv. 16. § (1) bekezdése, melynek értelmében a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkothat önkormányzati rendeletet.

Az Ötv. 8. § (1) bekezdése – a helyi közszolgáltatások körében – többek között, az önkormányzatok által ellátandó közfeladatként jelöli ki az épített és természeti környezet védelmét. A Kt. 46. § (1) bekezdésének *c*) pontja – a Kt. IV. fejezetében, a helyi önkormányzatok környezetvédelmi feladatai között – külön is kiemeli – hogy a települési önkormányzatok a környezet védelme érdekében a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsátanak ki, illetve határozatot hoznak.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként az Ör. 53. § B) pont 1. alpontjának az alkotmányosságát vizsgálta az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szempontjából. A támadott rendelkezések Csömör Nagyközség közigazgatási területére vonatkozóan állapítja meg a zajterhelési határértékeket. A határértékek az R2. és 1. számú mellékletében meghatározott határértékeknél enyhébbek. Az indítványozó álláspontja szerint az R2. – törvényi felhatalmazás alapján – megállapítja a zajterhelési határértékeket, így a helyi önkormányzatok ezen a területen jogalkotási hatáskörrel nem rendelkeznek.

A Htv. 85. § (1) bekezdésének *e*) pontja – mintegy megerősítve az Ötv. és a Kt. fentebb hivatkozott rendelkezéseit – egyértelműen és konkrétan rögzíti, hogy a helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megállapítása – szemben az indítványban kifejtettekkel – a települési önkormányzatok képviselő-testületének a feladat- és hatáskörébe tartozik.

A Kt. 48. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – illeté-

kességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg. A Kt. 89. § (3) bekezdése szerint pedig a határértéket a miniszter – az érdekelt miniszterekkel együttesen kiadott – rendeletben, vagy rendeletben meghatározott esetekben a környezetvédelmi hatóság állapítja meg.

Az Alkotmánybíróság már foglalkozott az általános (miniszteri rendeletben meghatározott) határértékek és az önkormányzati zajvédelmi rendeletalkotás viszonyával. Az Alkotmánybíróság elismerte, a helyi önkormányzatok rendeletalkotási hatásköre kiterjed a törvényhozó és Kormány rendeletében megállapított szabályozáshoz képest nagyobb mértékben korlátozó előírások meghatározására (937/B/2000. AB határozat, ABH 2004, 1893, 1900.) illetékességi területének a helyi specialitások figyelembevételével kijelölt egy részén. A települési önkormányzat képviselő-testülete azonban önálló, új határértékeket nem állapíthat meg, mivel erre a Kt. felhatalmazása alapján csak miniszter rendeletben, vagy egyedi ügyekben a környezetvédelmi hatóság jogosult. [34/2008. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2008, 1350, 1356.]

A vizsgált esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Csömör Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testülete figyelmen kívül hagyta a Kt. 89. § (3) bekezdése szerinti korlátozást miszerint az általános határértékeket e törvényi felhatalmazás alapján az R2. határozza meg azáltal, hogy nem ezeket alkalmazta, hanem enyhébb zajterhelési határértékeket állapított meg a központi jogszabályban meghatározott általános határértékekhez képest. A kifejtettek alapján az Ör. 53. § B) pont 1) alpontja ellentétes más jogszabállyal és így sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, ezért azt az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

3. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban az Ör. 34. § (4) bekezdésének az alkotmányosságát vizsgálta az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szempontjából. Az Ör. támadott rendelkezése szerint az M0 gyorsforgalmi út és csomóponti ágainak tengelyétől 100 méteres védőtávolságot kell tartani mindkét irányban. Az Ör. 34. § (5) bekezdése szerint ebben a védősávban védelmi rendeltetésű erdőt kell kialakítani. A hivatvezető szerint a Kormány a környezetvédelmi hatósághoz telepítette a környezetvédelmi feltételek megállapításának – így a levegőtisztaság megőrzését szolgáló védelmi övezet kijelölésének – jogkörét. A Kr2. által meghatározott keretek között ugyanis a környezetvédelmi hatóság jogosult az utak menti védelmi övezetek kijelölésére, így a helyi önkormányzatok jogalkotási hatásköre ebben a tekintetben kizárt. Erre tekintettel kérte a hivatvezető az Ör. 34. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Az Ötv. 16. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot. Az Étv. szerint az építés helyi rendjének biztosítása érdekében a települési önkormányzatnak az országos szabályoknak megfelelően, illeté-

ve az azokban megengedett eltérésekkel a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket helyi építési szabályzatban kell megállapítani. A helyi építési szabályzatnak az Étv. előírása szerint tartalmaznia kell a védett és a védő területekkel érintett területek lehatárolását, valamint az azokkal kapcsolatos előírásokat. Az OTÉK a nyomvonal jellegű építmények esetén a védőterületet védősávként határozza meg, amelynek kiterjedését, felhasználásának és beépítésének lehetőségét, módját és feltételeit a vonatkozó jogszabályok – ennek hiányában az illetékes hatóságok előírásai – alapján kell meghatározni a helyi önkormányzatoknak. Az OTÉK 28. § (2) bekezdése az erdőterületeket rendeltetésük alapján védelmi (védett és védő), gazdasági, egészségügyi-szociális, turisztikai, valamint oktatási-kutatási célú erdőkként csoportosítja. A helyi önkormányzatoknak tehát törvényi kötelezettségük van arra, hogy a helyi építési szabályzataikban védőterületeket jelöljenek ki, amennyiben a vonatkozó – például környezetvédelmi vagy egészségvédelmi tárgyú – jogszabályok szerint az szükséges. Az OTÉK ugyan kizárja, hogy a gyorsforgalmi utak tengelyétől számított 100-100 méteres sávba egészségügyi-szociális, illetve turisztikai rendeltetésű erdőt telepítsenek, nem zárja ki azonban véderdő létesítését.

Csömör Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testülete tehát nem lépte túl a törvényi felhatalmazás kereteit, sőt, épp annak eleget téve írta elő védelmi rendeltetésű erdő létesítését az M0 gyorsforgalmi utat övező 100-100 méteres védősávban. A kifejtettek alapján az Ör. 34. § (4) bekezdése nem ellentétes más jogszabály rendelkezéseivel, így nem sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, ezért azt az Alkotmánybíróság a megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

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

Budapest, 2011. március 28.

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 420/B/2006.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 34. számában

22/2011. (III. 30.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság folyamatban lévő 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 megállapítja, hogy a Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a fizetőparkolók működésének és igénybevételének rendjéről szóló 28/1996. (VI. 27.) rendelete 2010. július 1. napjáig hatályos 12. § (2) bekezdésének második mondata alkotmányellenes volt, ezért az a Szombathelyi Városi Bíróság 11.P.20.115/2009., 14.P.21.136/2008., 18.P.21.071/2010. és 1.G.40.008/2010. szám alatti pereiben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A Szombathelyi Városi Bíróság négy bírása az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a alapján – az előttük folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett – fordultak az Alkotmánybírósághoz, és kérték Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a fizetőparkolók működésének és igénybevételének rendjéről szóló 28/1996. (VI. 27.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) 12. § (2) bekezdésének második mondata alkotmányellenességének megállapítását, valamint a konkrét ügyekben való alkalmazásának kizárását.

Az indítványok azt kifogásolták, hogy a támadott szabály előírása értelmében a kiszabott parkolási díj (pótdíj) megfizetésért az országos gépjármű nyilvántartásban szereplő tulajdonos (üzembentartó) tartozik felelősséggel. Három indítványozó bíró szerint ez a rendelkezés nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezetett jogbiztonság követelményének, mert a személygépkocsi korábbi tulajdonosának felelőssége akkor is fennáll, ha a részére előírt valamennyi – különösen a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény 33. § (1) bekezdés *a*) pontja szerinti – jogszabályi kötelezettségének eleget tesz, azonban a tulajdonjog átírása a vevőnek felróhatóan marad el. Három indítványozó szerint az eladó a gépjárműnek a jogosulatlan parkolás időpontjában már nem tulajdonosa figyelemmel arra, hogy a tulajdonjog a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 117. § (2) bekezdése alapján a gépjármű vevőjére már átszállt. Ezen indítványozók szerint a jogbiztonságot sérti

az eladó felelősségének megállapítása, amiért az új tulajdonosnak felróható okból elmarad a tulajdonjog átírása.

Mind a négy indítványozó úgy véli, hogy az Ör. kifogásolt szabálya a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 15. § (4) bekezdésével [amely az indítványok alapjául szolgáló peres eljárásokban vitássá tett jogviszonyok keletkezésekor úgy rendelkezett, hogy az (1) bekezdésben, továbbá a 33/A. § szerinti használati díj vagy pótdíj, valamint pótdíj megfizetéséről a gépjármű tulajdonosa (üzemben tartója) gondoskodik] ellentétesen határozza meg a parkolási díj (pótdíj) fizetésére kötelezett személyt, ami sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglalt követelményt.

Mivel az indítványok az Ör. ugyanazon rendelkezésnek alkotmányosságát lényegében egyező indokokkal vitták, ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

Az Alkotmánybíróság eljárása során beszerezte Szombathely Megyei Jogú Város Közgyűlésének véleményét.

II.

1. Az indítványokban felhívott alkotmányi rendelkezések:

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

„44/A. § (2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

2. A Kkt. indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezései:

„15. § (1) A miniszter – rendeletben – meghatározott járművek közlekedését a közút kezelőjének hozzájárulásához és díj fizetéséhez kötheti.

(...)

(4) Az (1) bekezdésben, továbbá a 33/A. § szerinti használati díj vagy útdíj, valamint pótdíj megfizetéséről a gépjármű tulajdonosa (üzemben tartója) gondoskodik.”

3. Az Ör. kifogásolt rendelkezése:

„12. § (2) (...) A kiszabott parkolási díj (pótdíj) megfizetéséért az országos gépjármű nyilvántartásban szereplő tulajdonos (üzembentartó) tartozik felelősséggel. (...)”

4. Az Ör. hatályos rendelkezése:

„12. § (2) (...) A kiszabott parkolási díj (pótdíj) megfizetéséért a gépjármű üzembentartója tartozik felelősséggel. (...)”

III.

Az indítványok az alábbiak szerint megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az Ör. támadott rendelkezését 2010. július 1-jei hatállyal módosította a Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a fizetőparkolók működésének és igénybevételének rendjéről szóló 28/1996. (VI. 27.) önkormányzati rendelete módosításáról szóló 19/2010. (VI. 23.) önkormányzati rendelete, így az az indítványok elbírálásakor már nincsen hatályban. Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatát kizárólag akkor végzi el, ha annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.). A konkrét normakontroll két esetében, az Abtv. 38. § (1) bekezdésében foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján – mivel ilyenkor alkalmazási tilalom kimondására van lehetőség – az Alkotmánybíróság a már nem hatályos rendelkezés alkotmányellenességét is vizsgálja [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.]. A jelen ügyben az indítványok az Abtv. 38. § (1) bekezdés alapján bírók által kezdeményezett konkrét utólagos normakontrollnak minősülnek, ezért az Alkotmánybíróság az Ör. támadott rendelkezésének alkotmányosságát érdemben megvizsgálta.

2. Bár az indítványok csupán az Ör. meghatározott rendelkezése tekintetében állították a más jogszabállyal fennálló ellentétet, az Alkotmánybíróság – eddigi gyakorlatának megfelelően, az indítványokban foglaltakat kiterjesztően értelmezve – szélesebb összefüggésben vizsgálta az alkotmányossági aggályokat. [3/1992. (I. 23.) AB határozat, ABH 1992, 329, 330.; 26/1995. (V. 15.) AB határozat, ABH 1995, 123, 124.; 2/1998. (II. 4.) AB határozat, ABH 1998, 41, 46.; 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 153.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 77.; 67/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006, 971, 978.; 103/2008. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2008, 1437, 1439.]

Az Ör. megalkotásakor hatályos bevezető része szerint az Ör. alapjául fekvő jogszabályi felhatalmazás a Kkt. 15. § (2) bekezdése és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 16. § (1) bekezdése volt.

Az Alkotmánybíróság – a jelen ügyben is irányadónak tekintett – 109/2009. (XI. 18.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) megállapította a közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 15. § (3) bekezdésének [amelynek szövege megegyezett az Ör. megalkotásakor hatályos Kkt. 15. § (2) bekezdésével], az Ötv. 63/A. § h) pontjának, Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzembentartó járművek tárolásának szabályairól szóló 24/2009. (V. 11.) Föv. Kgy.

rendelet (a továbbiakban: Ör.2.), valamint az Ör.2. megalkotása előtt hatályos parkolási tárgyú fővárosi közgyűlési rendeletek egyes rendelkezései alkotmányellenességét, továbbá mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség orvoslására hívta fel a törvényhozót (ABH, 2009, 941–942.).

2.1. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság 2010. június 30. napjával azért semmisítette meg a Kkt. 15. § (3) bekezdésében és az Ötv. 63/A. § *h*) pontjába foglalt jogalkotási felhatalmazást, mert azok ellentétesek voltak az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonság követelményével. Az Alkotmánybíróság döntését egyrészt azzal indokolta, hogy a parkolási tárgyú jogszabályalkotásra adott felhatalmazó rendelkezések, amelyek az Alkotmány 58. § (1) bekezdésébe foglalt alapjog, a helyváltoztatás szabadsága, továbbá az Alkotmány 9. § (1) bekezdésére visszavezethető szerződési szabadság, mint alkotmányos jog korlátozását tették lehetővé, nem kellően pontosan határolták körül a díjmegállapítás kereteit, szempontjait, korlátait, másrészt azzal, hogy a felhatalmazó rendelkezések nem voltak tekintettel a helyi önkormányzatok díjmegállapításban fennálló gazdasági érdekelttségére, sem pedig az önkormányzatok árhatósági funkciójára, amely a közszolgáltatást igénybe vevő fogyasztók érdekeinek védelmét szolgálta volna (ABH 2009, 941, 962.).

Ahogy az Abh. kifejtette, „[a] vizsgált felhatalmazó rendelkezések delegálják a jogalkotás lehetőségét – és kötelezettségét – a közút kezelőként is eljáró képviselő-testületre. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 15. § (1) bekezdése szerint »[a] végrehajtási jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit (...)«. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a jogállamiság elve alapján értelmezte a közhatalom gyakorlásának korlátait, kereteit, és a közhatalom gyakorlásának tekintette a jogalkotást is. Elvi jelentőségű megállapítása szerint »[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.]. Ugyancsak a jogállamiság alkotmányos elve követeli meg azt, hogy »ha törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is« [6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999, 90, 94., (a továbbiakban: Abh.1.); 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 353–354.; 21/2006. (V. 31.) AB határozat, ABH 2006, 333, 337.]” (ABH 2009, 941, 960.)

2.2. Ezt követően az Alkotmánybíróságnak az Abh.-ban döntenie kellett arról is, hogy a Kkt. 15. § (3) bekezdésé-

nek és az Ötv. 63/A. § *h*) pontjának megsemmisítése érinti-e azoknak a – felhatalmazó rendelkezésen alapuló, közterületen való várakozás tárgykörében alkotott – önkormányzati rendeleteknek az érvényességét, amelyeket az indítványok támadtak. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy önmagában a felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezése nem okozza szükségképpen a felhatalmazáson alapuló (az ügyben: önkormányzati képviselő-testületi) szabályozás alkotmányellenességét. Ha a felhatalmazó jogalkotó közhatalma teljességének birtokában járt el, akkor a felhatalmazó rendelkezés későbbi sorsa nem befolyásolja a rá alapított jogszabályok sorsát. Amennyiben azonban „e jogalkotói hatáskör csorbát szenvedett, úgy annak delegálására nem kerülhet sor alkotmányosan.” A testület megállapította, hogy a közterületen való várakozás tárgyában hozott önkormányzati rendeletek nem „helyi közügyben”, hanem delegált jogkörben való önkormányzati jogalkotás eredményeként jöttek létre. Következésképpen, mivel a felhatalmazói jogkör gyakorlására alkotmányellenesen került sor, és a vizsgált önkormányzati rendeletek felhatalmazáson alapuló hatáskörben születtek, a felhatalmazó jogszabály alkotmányellenessége kihat a felhatalmazáson alapuló szabályok alkotmányosságára is. Az Alkotmánybíróság ezért megsemmisítette az Ör.2.-t, és alkalmazási tilalmat állapított meg az Ör.2. előtt hatályban volt, azonos tárgyú fővárosi közgyűlési rendeletek bírói kezdeményezésekkel támadott szakaszaira, egyúttal alkotmányellenes mulasztás miatt a parkolás teljes körű, immár alkotmányos szabályozásának megalkotására hívta fel a jogalkotót.

2.3. Az Abh.-ban foglalt jogalkotási kötelezettségének tett eleget az Országgyűlés a közterületi parkolás jogi feltételeinek megteremtése érdekében a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 2010. évi XLVI. törvényben (a továbbiakban: Tv.1.), és a közterületi parkolás jogi feltételeinek megteremtése érdekében a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény, valamint a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény módosításáról szóló 2010. évi XLVII. törvényben (a továbbiakban: Tv.2.). E törvényi rendelkezések elfogadását követően módosult az Ör. jogalkotói felhatalmazásra utaló bevezető része és egyéb szabályai.

3. Az indítványokban támadott, delegált jogalkotási hatáskörben született Ör. támadott rendelkezése – az Abh.-ban alkotmányellenesnek ítélt Ör.2.-höz és az Ör.2. előtt hatályban volt azonos tárgyú fővárosi közgyűlési rendeletek támadott szabályaihoz hasonlóan – nem rendelkezett az Alkotmánynak megfelelő törvényi felhatalmazással annak megalkotásakor. Az Alkotmánybíróság hasonló megállapításra jutott a 137/2010. (VII. 8.) AB határozatában [a Miskolci Megyei Jogú Város Önkormányzatának a fizető parkolási rendszerről szóló 31/2004. (IX. 29.) számú

rendelete alkotmányossági vizsgálata során (ABK, 2010. július, 905.)), továbbá 180/2010. (X. 20.) AB határozatában, amelyben Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a fizetőparkolók üzemeltetéséről szóló 25/1999. (X. 29.) önkormányzati rendelete alkotmányellenességét állapította meg (ABK 2010. október, 1145.).

Az Ör. bevezető része ugyan a Kkt. 15. § (2) bekezdését jelöli meg az egyik felhatalmazó rendelkezésként, ám annak az önkormányzati rendelet megalkotásakor hatályos szövege megegyezik az Abh.-ban alkotmányellenesnek ítélt Kkt. 15. § (3) bekezdésével. Ebből következően a Kkt. eltérő időállapotokban eltérő számozású, de azonos tartalmú jogszabályhelyébe foglalt jogalkotási felhatalmazás sem volt alkotmányos alapja a bírói kezdeményezések által kifogásolt Ör.-beli szabály létrehozásának. Mivel az Ör. támadott szabályának alkotmányosságára is kihatott a felhatalmazó norma alkotmányellenessége, így annak alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság megállapította.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy Szombathely Megyei Jogú Város képviselő-testülete az Ör. megalkotását az Ötv. 16. § (1) bekezdésére is alapította, amely a rendelet-alkotási jogkört a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok, illetve törvény rendelkezéseinek végrehajtása körében teszi lehetővé. Figyelemmel az Abh.-ban foglalt azon megállapításaira, hogy a parkolás önkormányzati szabályozása nem minősül helyi közügynek, illetve arra, hogy az Ör. megalkotásakor nem voltak alkotmányosak a parkolásra vonatkozó szabályok meghatározására vonatkozó törvényi felhatalmazások, így e tekintetben az Ötv. rendelkezése nem volt releváns az alkotmányossági felülvizsgálat során.

4. Tekintettel arra, hogy az Ör. támadott szabályának alkotmányosságára is kihatott a felhatalmazó norma alkotmányellenessége, az Alkotmánybíróság – a fentiek szerint – megállapította az indítványokban támadott jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét. Ezen felül, mivel nem hatályos normáról van szó, az alkotmányellenesség folytán – élve az Abtv. 43. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazással, figyelemmel a jogbiztonság követelményére – az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezéseknek az alkalmazási tilalom tekintetében is helyt adott, és kizárta annak alkalmazhatóságát a rendelkező részben megjelölt peres eljárásokban.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy bár – eddigi gyakorlatának megfelelően, az indítványokban foglaltakat kiterjesztően értelmezve – szélesebb összefüggésben vizsgálta az alkotmányossági aggályokat, – az erre vonatkozó indítvány hiánya mellett – azért nem állapította meg az Ör. egészének alkotmányellenességét, mivel a Tv.1. és Tv.2. hatályba lépését követően Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése módosította – többek között – az Ör. megalkotására felhatalmazó jogszabályi rendelkezéseket tartalmazó Ör.-beli bevezető részt.

Az Alkotmánybíróság jelen határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét az alkotmányellenesség megállapítására tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. március 28

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 471/B/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 34. számában

23/2011. (III. 30.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Adács Község Önkormányzatának az állattartásról szóló 4/2005. (IX. 28.) rendelete 10. § (3) bekezdésének az „azzal, hogy ők legfeljebb 8 darab nagyállatot tarthatnak” szövegrésze, valamint az 1. számú mellékletnek a „csak 2007. 01. 01-jén meglévő állattartás esetén legfeljebb 8 darab” szövegrésze alkotmányellenes, ezért azokat 2011. május 1. napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozók Adács Község Önkormányzatának az állattartásról szóló 4/2005. (IX. 28.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) – 2007. április 15. napjától hatályos – 10. § (3) bekezdésének, ténylegesen annak „azzal, hogy ők legfeljebb 8 darab nagyállatot tarthatnak” szövegrésze, valamint az 1. számú mellékletnek a „csak 2007. 01. 01-jén meglévő állattartás esetén legfeljebb 8 darab” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték.

Az Ör. szerint az ott meghatározott védőtávolságok betartásával belterületen 4 darab nagyállat (ló, szamár, öszvér, szarvasmarha) tartható. Az Ör. 10. § (3) bekezdése, valamint az Ör. 1. számú melléklete átmeneti rendelkezést is tartalmaz. Eszerint azok az állattartók, akik 2007. január 1-jén a község belterületén már tartottak valamilyen fajta állatot, kötelesek állattartásukat a rendelet előírásaihoz igazítani, nagyállatok tartása esetén 2007. október 15-ig, kisállatok esetén 2008. január 1-ig azzal, hogy ők legfeljebb 8 darab nagyállatot tarthatnak. Az indítványozók azt sérelmezték, hogy a régi állattartók részére az Ör. a mindenkire kötelező 4 darabtól eltérően 8 darab nagyállat tartását teszi lehetővé az átmeneti időszakot követően is. Az indítványozó szerint belterületen a sok állat tartása közegészségügyi problémákat vet fel, erre tekintettel is ez a megkülönböztetés, vagyis a több nagyállat tartásának megengedése nem indokolt, alkotmányellenes, ezért kérték annak megsemmisítését.

„1. számú melléklet

Az ingatlanonként tartható állatok száma, fajtája és az állattartó épületek elhelyezésekor betartandó védőtávolságok a 3/2007. (IV. 4.) Kt. rendelet hatályba lépésétől

Állatfaj	Állatok száma	Saját lakóépülettől	Hátsó kerítéstől	Szomszéd épülettől	Ásott kúttól	Nem tartható (darab)
Nagyállat (ló, szamár, öszvér, szarvasmarha és egyéb)	Legfeljebb 4 darab	5 m	6 m	15 m	10 m	4 felett belterületi ingatlanon nem tartható, csak 2007. 01. 01-jén meglévő állattartás esetén legfeljebb 8 darab

(...)

III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az indítványozók az Ör. kifogásolt rendelkezéseit az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközőnek vélték.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint e rendelkezést a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte, és kifejtette, hogy bár az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szövegszerűen az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a tilalom kiterjed az egész jogrendszerre. Ha a megkülönböztetés nem az emberi vagy az alapvető állampolgári jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

2. Az Ör. kifogásolt rendelkezései:

„10. § (3) Azok az állattartók, akik 2007. január 01-én a község belterületén már tartottak valamilyen fajta állatot kötelesek állattartásukat – különös tekintettel az ingatlanonként tartható állatok számára és fajtájára, valamint a védőtávolságokra – ezen rendelet előírásaihoz igazítani nagyállatok esetén 2007. október 15-ig, kisállatok tartása esetén 2008. január 1-jéig azzal, hogy ők legfeljebb 8 darab nagyállatot tarthatnak.”

az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között. Hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha a szabályozás lényegi eleme tekintetében nem azonos az alanyok elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint, ha az adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik valamely csoportra, ez a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek kellő súlyú alkotmányos indoka van. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140.] Az Alkotmánybíróság számos határozatában rámutatott arra, hogy „a diszkrimináció alkotmányos tilalma csak a szabályozás szempontjából egy cso-

portba tartozókra vonatkozik. A diszkrimináció vizsgálatának ennek megfelelően csak az egycsoportba tartozók közötti különbségtétel vizsgálata a tárgya.” [1009/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 479, 480.]

2. Az Ör. a bevezetőben meghatározottak szerint a közegészségügyi, állategészségügyi, építésügyi rendelkezések figyelembevételével állapította meg a belterületi állattartás szabályait, többek között az állattartó épületek elhelyezésekor betartandó védőtávolságokat, valamint a tartható állatok számát.

Az Ör. 2. § (3) bekezdése alapján a község belterületén – a rendelkezés 2007. április 15-i hatálybalépésétől – ingatlanonként az 1. számú mellékletben meghatározott állatfajtákat, az ott meghatározott számban lehet tartani, amely a nagyállatok esetében 4 darabot jelent. A korábbi állattartókat kötelezte a rendelet arra, hogy állattartásukat – különös tekintettel az ingatlanonként tartható állatok számára és fajtájára, valamint a védőtávolságokra – a rendelet előírásaihoz igazítsák. Erre nagyállatok tartása esetén hat hónap határidőt adott, de ennek lejártát követően a tartható állatok számát esetükben 8 darabban határozta meg.

Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az indítvánnyal támadott rendelkezés vonatkozásában a szabályozás lényegi eleme tekintetében egy csoportba tartozónak a belterületi ingatlanon „nagyállatot” tartók tekinthetők. A képviselő-testület a belterületi ingatlanokon „nagyállatot” tartók homogén csoportján belül a rendelet megalkotását megelőzően már állatot tartók számára – az új előírásokhoz igazításra adott hathónapos határidőt követően – a jövőre nézve nagyobb számú (8 darab) nagyállat tartását tette lehetővé. E rendelkezéssel a képviselő-testület különbséget tett az állattartók között, eltérő szempontokat érvényesített, velük szemben nem azonos módon szabályozott. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ennek az eltérő szabályozásnak, megkülönböztetésnek a régi állattartók részére biztosított átmeneti idő leteltét követően – különös tekintettel a közegészségügyi szempontokra figyelemmel alkotott rendelkezésekre – kellő súlyú, alkotmányosan elfogadható, ésszerű indoka nincs, ezért az diszkriminatív.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 10. § (3) bekezdésének „azzal, hogy ők legfeljebb 8 darab nagyállatot tarthatnak” szövegrésze, valamint az 1. számú mellékletnek a „csak 2007. 01. 01-jén meglévő állattartás esetén legfeljebb 8 darab” szövegrésze az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése rendelkezésbe ütközik, ezért azokat 2011. május 1. napjával megsemmisítette.

A megsemmisítés időpontjának meghatározásával az Alkotmánybíróság lehetővé kívánta tenni, hogy a képviselő-testület megfelelő új átmeneti rendelkezéseket állapítson meg az érintett állattartók számára.

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

Budapest, 2011. március 28.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 519/B/2008.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 34. számában

24/2011. (III. 30.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Dunapataj Nagyközség Képviselő-testületének a köztisztaságról, a közterületek használatának rendjéről és a települési szilárd valamint folyékony hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásokról szóló 11/2004. (IV. 29.) Ök. sz. rendelete 2. számú mellékletének a Közterületi árusítás napi díja cím 4. pontja alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó Dunapataj Nagyközség Képviselő-testületének a köztisztaságról, a közterületek használatának rendjéről és a települési szilárd valamint folyékony hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásokról szóló 11/2004. (IV. 29.) Ök. sz. rendelete (a továbbiakban: Ör.) 2. számú mellékletének a Közterületi árusítás napi díja cím alatt a 4. pontban megállapított, a mozgóbolti tevékenység napi díjtétele alkotmányellenességének megállapítását és e rendelkezés megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az indítványozó, egy országos hálózattal rendelkező, mozgóbolti tevékenységet végző gazdálkodó szervezet in-

dítványában kifejtette, hogy a támadott rendelkezéssel az önkormányzat „indokolatlanul hátrányos helyzetbe hozza a mozgóbolti tevékenységet végző piaci szereplőket a többi kereskedőhöz képest”. A mozgóbolt tekintetében megállapított napi 8.000 Ft-os díj ugyanis többszöröse a helyhez kötött közterületi árusítás (1 db személygépkocsi + utánfutó + 4m²) esetében fizetendő napi 1.000 Ft-os, vagy a mozgóárusításra általában meghatározott napi 750 Ft-os díjnak. Az indítványozó ezért az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében deklarált gazdasági verseny szabadságának és a 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalmának megsértése miatt kezdeményezte az Ör. említett rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó az alkotmányellenesség alátámasztásaként hivatkozott az Alkotmánybíróság

2. Az Ör. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„2. sz. melléklet
a 11/2004. (IV. 29.) Ök. sz. rendelet 7. § (3) bekezdéséhez

Megnevezés	Dunapataj	Szelid
Közterületi árusítás napi díja		
1. Helyhez kötött közterületi árusítás esetén (1 db szgk. + utánfutó + 4 m ²)		
a) június 1-től augusztus 31-ig	1000 Ft	1000 Ft
b) szeptember 1-től május 31-ig	750 Ft	–
Minden további megkezdett m ² + 120 Ft/m ²		
2. Mozdóárusítás napi díja (kivétel: a rendelet 7. § (3) bek.)	750 Ft	750 Ft
3. Eladó gépjárművek árusítása: személyautó/nap	250 Ft	–
teherautó/nap	500 Ft	–
4. Mozdóbolti tevékenység (árusítás) napi díja	8000 Ft	8000 Ft”

III.

Az indítvány megalapozott.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezést, amelynek értelmében a Magyar Köztársaság területén az emberi, illetve az állampolgári jogok, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül minden személyt megilletnek. Következésképpen érvényesített álláspontja szerint a diszkrimináció tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem emberi jog vagy alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot is sérti. Az Alkotmánybíróság ez utóbbi körben viszont kizárólag akkor ítéli alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó

korábbi, hasonló tárgyban hozott határozataiban megfogalmazott következetes álláspontjára is.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„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.”

önkéntesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203.].

Az Alkotmánybíróság azt is kimondta: a megkülönböztetés tilalma nem jelenti azt, hogy minden megkülönböztetés tilos. A hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie és az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembe vételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztása szempontjait meghatározni [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. A diszkrimináció tilalmából tehát nem következik az, hogy az állam – a különböző élethelyzetekben lévőkre tekintettel – ne különböztethetne, feltéve, hogy ezzel alkotmányos követelményeket nem sért. Az Alkotmánybíróság szerint az állam joga – és bizonyos körben kötelezettsége is –, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket [61/1992.

(XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 282.; 74/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 369, 373–374.]. A diszkrimináció vizsgálatánál tehát az első eldöntendő kérdés, hogy az adott szabályozás tekintetében állított megkülönböztetés egymással összehasonlítható alanyi körre vonatkozik-e [49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 246, 249.; 432/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 789, 792.]. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben megállapította, hogy az adott szabályozás tekintetében a közterületi értékesítést végzők (a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 2. § 14. pontja) alkotnak homogén csoportot.

A közterület használatáért fizetendő díj, ahogyan azt az Alkotmánybíróság számos határozatában hangsúlyozta „a közterület használatának ellenértéke. Ennek megfelelően a közterület-használat díjának alapvetően a közterület-használat értékét befolyásoló tényezőkhez (a terület nagysága, a településen belüli elhelyezkedése, a használat módja, időtartama stb.) kell igazodnia. A közterület-használók között a közterület-használati díj mértéke tekintetében e tényezők alapján tett megkülönböztetés nem tekinthető alkotmányellenesnek” [120/2009. (XI. 20.) AB határozat, ABH 2009, 1275, 1278.].

A jelen ügyben az önkormányzat a közterület tényleges használatához képest jelentősen eltérő mértékben állapította meg a közterületi értékesítés után fizetendő közterület-használati díjakat. A megközelítőleg hasonló nagyságú területet elfoglaló ún. helyhez kötött közterületi árusítás napi díjának nyolcszorosát, a mozgóárusításra megállapított napi díjnak pedig több mint tízszeresét kell a mozgóbolt esetében fizetni. Az Alkotmánybíróság korábban már azt is hangsúlyozta, hogy a „közterület-használat díjának olyan szabályozása, amely a közterület-használat értékét meghatározó tényezők azonossága esetén, a szolgáltatástól független, annak értékét nem befolyásoló szempontok alapján kirívóan magas díjfizetési kötelezettséget ír elő egyes vállalkozókra és ezzel megkülönböztetést tesz a közterületet használó vállalkozók között, önkényes, ezért alkotmányellenes” [38/1998. (IX. 23.) AB határozat, ABH 1998, 454, 456–457.]. Az Alkotmánybíróság a 21/2003. (IV. 18.) AB határozatban megerősítette, hogy alkotmányosan nem indokolható az a szabályozás, amikor a közterület-használati díjat olyan szempontokra alapítják, amelyek a közterület használatával nincsenek összefüggésben, s ezzel a díj mértéke tekintetében nem releváns szempont alapján, önkényesen, ésszerű indok nélkül tesznek megkülönböztetést a közterületet azonos feltételek mellett használó kereskedelmi, vendéglátó-ipari közterület-használók között (ABH 2003, 784, 789.).

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 2. számú mellékletének a Közterületi árusítás napi díja cím alatt a 4.) pontban megállapított, a mozgóbolti tevékenység napi díjtétele indokolatlan különbséget eredményez a közterületi értékesítést végzők között, ami így az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott diszkrimináció tilalmát sérti, ezért azt megsemmisítette. Mivel az Alkotmánybíróság az Ör.

2. számú melléklet 4.) pontja alkotmányellenességét az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközése miatt megállapította, ezért az Alkotmány 9. § (2) bekezdése állított sérelmének vizsgálatát az eddigi gyakorlatát követve [31/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 133, 136.] mellőzte.

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

Budapest, 2011. március 28.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1069/B/2010.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 34. számában

26/2011. (III. 30.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Telki Község Önkormányzat Képviselő-testületének a közterületek rendjéről és használatáról szóló 12/2008. (VI. 18.) Ö. rendelete 1. számú mellékletének a 7. pontja alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó Telki Község Önkormányzat Képviselő-testületének a közterületek rendjéről és használatáról szóló 12/2008. (VI. 18.) Ö. rendelet (a továbbiakban: Ör.) 1. számú mellékletének a 7. pontjában meghatározott, a mozgóbolt esetében fizetendő díj alkotmányellenességének megállapítását és e rendelkezés megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az indítványozó, egy országos hálózattal rendelkező, mozgóbolti tevékenységet végző gazdálkodó szervezet indítványában kifejtette, hogy a támadott rendelkezéssel az önkormányzat „indokolatlanul hátrányos helyzetbe hozza a mozgóbolti tevékenységet végző piaci szereplőket a többi kereskedőhöz képest”. A mintegy 6 m² területet elfoglaló mozgóbolt tekintetében megállapított alkalmankénti 3.000 Ft-os díj ugyanis többszöröse az árusító és egyéb fülke, pavilon esetében fizetendő évi 10000 Ft/m² díjnak, a vállalkozók és társaságok által végzett idényjellegű árusításra meghatározott napi 300 Ft/m² díjnak, illetőleg a kereskedelmi célú előterek után fizetendő havi 750 Ft/m² díjnak. Az indítványozó ezért az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében deklarált gazdasági verseny szabadságának és a 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalmának megsértése miatt kezdeményezte az Ör. hivatkozott rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó az alkotmányellenes-

ség alátámasztásaként hivatkozott az Alkotmánybíróság korábbi, hasonló tárgyban hozott határozataiban megfogalmazott következetes álláspontjára is.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„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 Ör. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„1. számú melléklet

Közterület használat célja (...)	díja
4. árusító és egyéb fülke, pavilon (...)	10 000 Ft/m ² /év
6. Alkalmi és mozgó árusítás kivéve az önkormányzat által szervezett rendezvényeken történő árusítást. Ez esetben az alkalmi- és mozgóárusítás a közterület-foglalási díj alól mentességet élvez.	500 Ft/m ² /nap, de minimum 10 000 Ft
7. Mozgóbolt	3000 Ft/alkalom
8. Idényjellegű árusítás: – helyi kistermelőknek ingyenes – vállalkozóknak, társaságnak (...)	300 Ft/m ² /nap
10. vendéglátó ipari előtér	750 Ft/m ² /hó
11. kereskedelmi célú előtér (...)”	750 Ft/m ² /hó

III.

Az indítvány megalapozott.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezést, amelynek értelmében a Magyar Köztársaság területén az emberi, illetve az állampolgári jogok, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül minden személyt megilletnek. Következésképpen érvényesített álláspontja szerint a diszkrimináció tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem emberi jog vagy alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenes-

nessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot is sérti. Az Alkotmánybíróság ez utóbbi körben viszont kizárólag akkor ítéli alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203.].

Az Alkotmánybíróság azt is kimondta: a megkülönböztetés tilalma nem jelenti azt, hogy minden megkülönböztetés tilos. A hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie és az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembe vételével kell a jogszabályok és kedvezmények elosztása szempontjait meg-

határozni [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. A diszkrimináció tilalmából tehát nem következik az, hogy az állam – a különböző élethelyzetekben lévőkre tekintettel – ne különböztethetne, feltéve, hogy ezzel alkotmányos követelményeket nem sért. Az Alkotmánybíróság szerint az állam joga – és bizonyos körben kötelezettsége is –, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 282.; 74/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 369, 373-374.]. A diszkrimináció vizsgálatánál tehát az első eldöntendő kérdés, hogy az adott szabályozás tekintetében állított megkülönböztetés egymással összehasonlítható alanyi körre vonatkozik-e [49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 246, 249.; 432/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 789, 792.]. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben megállapította, hogy az adott szabályozás tekintetében a közterületi értékesítést végzők (a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 2. § 14. pontja) alkotnak homogén csoportot.

A közterület használatáért fizetendő díj, ahogyan azt az Alkotmánybíróság számos határozatában hangsúlyozta „a közterület használatának ellenértéke. Ennek megfelelően a közterület-használat díjának alapvetően a közterület-használat értékét befolyásoló tényezőkhez (a terület nagysága, a településen belüli elhelyezkedése, a használat módja, időtartama stb.) kell igazodnia. A közterület-használók között a közterület-használati díj mértéke tekintetében e tényezők alapján tett megkülönböztetés nem tekinthető alkotmányellenesnek” [120/2009. (XI. 20.) AB határozat, ABH 2009, 1275, 1278.].

A jelen ügyben az önkormányzat a közterület tényleges használatához képest jelentősen eltérő mértékben állapította meg a közterületi értékesítés után fizetendő közterület-használati díjakat. A megközelítőleg hasonló nagyságú területet elfoglaló, helyhez kötött 6 m²-es árusító és egyéb fülke, pavilon után havi 5000 Ft-ot, kereskedelmi célú előtér után havi 4500 Ft-ot; a helyhez nem szükségképpen kötött idényjellegű árusítás esetében naponta 1800 Ft-ot, míg a mozgóbolt esetében alkalmanként 3000 Ft-ot kell fizetni. Az Alkotmánybíróság korábban már azt is hangsúlyozta, hogy a „közterület-használat díjának olyan szabályozása, amely a közterület-használat értékét meghatározó tényezők azonossága esetén, a szolgáltatástól független, annak értékét nem befolyásoló szempontok alapján kirívóan magas díjfizetési kötelezettséget ír elő egyes vállalkozókra és ezzel megkülönböztetést tesz a közterületet használó vállalkozók között, önkényes, ezért alkotmányellenes” [38/1998. (IX. 23.) AB határozat, ABH 1998, 454, 456–457.]. Az Alkotmánybíróság a 21/2003. (IV. 18.) AB határozatban megerősítette, hogy alkotmányosan nem indokolható az a szabályozás, amikor a közterület-használati díjat olyan szempontokra alapítják, amelyek a közterület használatával nincsenek összefüggésben, s ezzel a díj mértéke tekintetében nem releváns szempont alapján, önkényesen, ésszerű indok nélkül tesznek megkülönböztetést a közterületet azonos feltételek mellett használó ke-

reskedelmi, vendéglátó-ipari közterület-használók között (ABH 2003, 784, 789.).

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 1. számú mellékletének a 7. pontjában megállapított, a mozgóbolti tevékenység alkalmankénti 3000 Ft-os díjtétele indokolatlan különbséget eredményez a közterületi értékesítést végzők között, ami így az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott diszkrimináció tilalmát sérti, ezért azt megsemmisítette. Mivel az Alkotmánybíróság az Ör. 1. számú melléklet 7. pontja alkotmányellenességét az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközése miatt megállapította, ezért az Alkotmány 9. § (2) bekezdése állított sérelmének vizsgálatát az eddigi gyakorlatát követve [31/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 133, 136.] mellőzte.

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

Budapest, 2011. március 28.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1723/B/2010.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 34. számában

27/2011. (III. 30.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Döbrököz Község Önkormányzat Képviselő-testületének a közterület rendeltetéstől eltérő célú használatának általános szabályairól szóló 6/2010. (VI. 11.) számú rendelete 1. számú mellékletének a 4. pontja alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó Döbrököz Község Önkormányzat Képviselő-testületének a közterület rendeltetéstől eltérő célú használatának általános szabályairól szóló 6/2010. (VI. 11.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) 1. számú mellékletének a 4/ pontjában megállapított, a mozgóbolti tevékenység díjtétele alkotmányellenességének megállapítását és e rendelkezés megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az indítványozó, egy országos hálózattal rendelkező, mozgóbolti tevékenységet végző gazdálkodó szervezet indítványában kifejtette, hogy a támadott rendelkezéssel az önkormányzat „indokolatlanul hátrányos helyzetbe hozza a mozgóbolti tevékenységet végző piaci szereplőket a többi kereskedőhöz képest”. A mozgóbolt tekintetében megállapított alkalmankénti 2000 Ft-os díj ugyanis többszöröse a helyhez kötött vendéglátóipari kerthelyiség esetében fizetendő havi 150 Ft/m²-es, vagy a kiállítás, alkalmi vásár esetében meghatározott ugyancsak havi 150 Ft/m²-es díjnak. Az indítványozó ezért az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében deklarált gazdasági verseny szabadságának és a 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalmának megsértése miatt kezdeményezte az Ör. említett rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó az alkotmányellenesség alátámasztásaként hivatkozott az Alkotmánybíróság korábbi, hasonló tárgyban hozott határozataiban megfogalmazott következetes álláspontjára is.

2. Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során észlelte, hogy az indítvány benyújtását követően a képviselő-testület az Ör.-nek a közterület használatáért fizetendő díj számítása szabályait (9. §) kiegészítette. A módosított Ör. azonban az indítvánnyal támadott, a mozgóboltok esetében alkalmazandó díjtételt azonosan tartalmazza. 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 rendelkezések tekintetében folytatta le.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„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 Ör. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„9. §

(1) A közterület használatáért az igénybe vett terület nagyságának megfelelően e rendelet 1 számú mellékletében meghatározott díjat kell fizetni. A közterület-használati díj meghatározásakor minden megkezdett naptári hó és év, valamint minden megkezdett m² egésznek számít.

(...)

(3) A közterület-használati díj nem lehet kevesebb 500 Ft-nál, de nem lehet több mint 12 000 Ft/hó.”

„1. sz. melléklet

Közterület használati díj mértékéről

Közterület-használat célja	Díj
(...)	
4. mozgóárusítás, mozgóbolt	2000 Ft/alkalom
5. vendéglátó-ipari kerthelyiség	150 Ft/m ² /hó
6. kiállítás, alkalmi vásár, továbbá mutatványos tevékenység alapterülete	150 Ft/m ² /hó
(...)	

III.

Az indítvány megalapozott.

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

Az Alkotmánybíróság azt is kimondta: a megkülönböztetés tilalma nem jelenti azt, hogy minden megkülönböztetés tilos. A hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie és az egyéni szem-

pontok azonos mértékű figyelembe vételével kell a jogsultságok és kedvezmények elosztása szempontjait meghatározni [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. A diszkrimináció tilalmából tehát nem következik az, hogy az állam – a különböző élethelyzetekben lévőkre tekintettel – ne különböztethetne, feltéve, hogy ezzel alkotmányos követelményeket nem sért. Az Alkotmánybíróság szerint az állam joga – és bizonyos körben kötelezettsége is –, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 282.; 74/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 369, 373–374.]. A diszkrimináció vizsgálatánál tehát az első eldöntendő kérdés, hogy az adott szabályozás tekintetében állított megkülönböztetés egymással összehasonlítható alanyi körre vonatkozik-e [49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 246, 249.; 432/B/1995. AB határozata, ABH 1995, 789, 792.]. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben megállapította, hogy az adott szabályozás tekintetében a közterületi értékesítést végzők (a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 2. § 14. pontja) alkotnak homogén csoportot.

A közterület használatáért fizetendő díj, ahogyan azt az Alkotmánybíróság számos határozatában hangsúlyozta „a közterület használatának ellenértéke. Ennek megfelelően a közterület-használat díjának alapvetően a közterület-használat értékét befolyásoló tényezőkhöz (a terület nagysága, a településen belüli elhelyezkedése, a használat módja, időtartama stb.) kell igazodnia. A közterület-használók között a közterület-használati díj mértéke tekintetében e tényezők alapján tett megkülönböztetés nem tekinthető alkotmányellenesnek” [120/2009. (XI. 20.) AB határozat, ABH 2009, 1275, 1278.].

A jelen ügyben az önkormányzat a közterület tényleges használatához képest lényegesen eltérő mértékben állapította meg a közterületi értékesítés után fizetendő közterület-használati díjakat. A megközelítőleg hasonló nagyságú (6 m²-nyi) területet elfoglaló vendéglátóipari kerthelyiség havi 900 Ft-os díjához, valamint a kiállításon és alkalmi vásáron elfoglalt 6 m²-nyi terület után fizetendő havi 900 Ft-os díjához képest mozgóárusítás és mozgóbolt esetében alkalmanként 2000 Ft-ot, de legfeljebb havi 12 000 Ft-ot, vagyis legkevesebb kétszer, de akár tizenháromszor többet kell havonta fizetni. Az Alkotmánybíróság korábban már azt is hangsúlyozta, hogy a „közterület-használat díjának olyan szabályozása, amely a közterület-használat értékét meghatározó tényezők azonossága esetén, a szolgáltatástól független, annak értékét nem befolyásoló szempontok alapján kirívóan magas díjfizetési kötelezettséget ír elő egyes vállalkozókra és ezzel megkülönböztetést tesz a közterületet használó vállalkozók között, önkényes, ezért alkotmányellenes” [38/1998. (IX. 23.) AB határozat, ABH 1998, 454, 456–457.]. Az Alkotmánybíróság a 21/2003. (IV. 18.) AB határozatban megerősítette, hogy alkotmányosan nem indokolható az a szabályozás, amikor a közterület-használati díjat olyan szempontokra alapítják, amelyek a közterület használatával nincsenek összefüg-

gésben, s ezzel a díj mértéke tekintetében nem releváns szempont alapján, önkényesen, ésszerű indok nélkül tesznek megkülönböztetést a közterületet azonos feltételek mellett használó kereskedelmi, vendéglátó-ipari közterület-használók között (ABH 2003, 784, 789.).

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 1. számú mellékletének a 4. pontjában megállapított, a mozgóárusítási, mozgóbolti tevékenység alkalmankénti díjtétele, a fizetendő összeg felső határának megállapítása ellenére indokolatlan különbséget eredményez a közterületi értékesítést végzők között, ami így az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott diszkrimináció tilalmát sérti, ezért azt megsemmisítette. Mivel az Alkotmánybíróság az Ör. 1. számú melléklet 4. pontja alkotmányellenességét az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközése miatt megállapította, ezért az Alkotmány 9. § (2) bekezdése állított sérelmének vizsgálatát az eddigi gyakorlatát követve [31/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 133, 136.] mellőzte.

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

Budapest, 2011. március 28.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1739/B/2010.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 34. számában

28/2011. (III. 31.) 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 megállapítja, hogy Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése a levegő minőségének védelmével kapcsolatos helyi szabályokról szóló 22/2003. (04. 23.) rendelete 6. § (2)–(3) bekezdése, valamint 7–10. §-a alkotmányellenes, ezért azokat megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz két indítványt terjesztettek elő, melyben Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése a levegő minőségének védelmével kapcsolatos helyi szabályokról szóló 22/2003. (04. 23.) rendelete (a továbbiakban: Kgyr.) egyes rendelkezései alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát kezdeményezték.

1. Az Alkotmánybírósághoz korábban beérkezett indítvány a Kgyr. 6. § (2)–(3) bekezdése és 10. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló kérelmet tartalmazott. (Az indítványozó a Kgyr. 7–8. §-át is alkotmányellenesnek tartotta, de e rendelkezések alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, illetve megsemmisítésére irányuló kifejezett kérelmet nem terjesztett elő.) Azt állította, hogy a Kgyr. 6. § (2)–(3) bekezdése és 10. §-a magasabb szintű jogszabályba ütközik, ezért sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését.

Az indítványozó szerint a Kgyr. 6. § (2)–(3) bekezdése – figyelmen kívül hagyva a fogyasztói igényeket – kizárja, illetve ellehetetleníti a gázüzemű fűtés- és melegvíz szolgáltatást, annak bevezetését, továbbá az arra való átállást. Ennek következtében a Kgyr. e rendelkezéseit ellentétesnek tartotta a gázszolgáltatásról szóló 1994. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Gsztl.) 2. §-ával és 20. § (1)–(2) bekezdésével, mert ezek az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezések fogyasztói igény esetén szolgáltatási kötelezettséget állapítottak meg a gázszolgáltató részére. Ellentétesnek tartotta továbbá a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 11. § (1) bekezdésével is.

Ezen túlmenően a Kgyr.-nek a gázszolgáltatásra való átállás kizárásáról szóló rendelkezéseit az Alkotmány 9. § (2) bekezdése által garantált gazdasági verseny szabadságába, s az Alkotmány 13. § (1) bekezdésben foglalt tulajdonhoz való jogba ütközönek tartotta.

Az indítványozó kifogásolta a Kgyr. 10. §-át is, mely arra kötelezi az építésügyi hatóságot, hogy tagadja meg az építési, fennmaradási, használati mód változtatási, illetve használatbavételi engedély kiadását, ha a fűtő-, illetve energiatermelő berendezés nem felel meg a Kgyr. 6. §-ában foglaltaknak. Az indítványozó szerint a helyi önkormányzat – felhatalmazás nélkül – nem tilthatja meg az építésügyi hatóságnak az építésügyi hatósági engedély kibocsátását. Azzal érvelt, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvénynek (a továbbiakban: Étv.) – az indítvány benyújtásakor hatályos – 36. § *d*) pontja az építésügyi hatóság számára pusztán az építmény rendeltetésszerű és biztonságos használatosságához szükséges energiaellátás biztosításának vizsgálatát írja elő. Az építésügyi hatóság tehát az Étv. szerint nem jogosult arra, hogy az energiatermelő berendezés tí-

pusától tegye függővé az építésügyi hatósági engedély kibocsátását.

Az indítványozó hivatkozott továbbá az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet (a továbbiakban: KTMr.) 8. § (2) bekezdésére is. Ez az indítvány benyújtásakor hatályos rendelet az építésügyi hatóság hatáskörét határozta meg. Az indítványozó azzal érvelt, hogy a Kgyr. 10. §-a felhatalmazás nélkül eltér a KTMr. e rendelkezésétől. A KTMr. 8. § (2) bekezdése értelmében ugyanis az építésügyi hatóság a füstgáz elvezetését célzó megoldás szakszerűségét vizsgálja meg, illetve azt, hogy „a közmű igények a közműszolgáltatók nyilatkozata szerint biztosítottak-e”. Ezt figyelembe véve az indítványozó szerint az építésügyi hatóság hatásköre nem terjed ki arra, hogy a Kgyr. 10. §-ának értelmében megkövetelje, milyen fűtési módot, illetve milyen fűtő- és energiatermelő berendezést kell az építményben alkalmazni.

Az indítványozó hivatkozott továbbá az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) 7. § (3) bekezdésére is, melynek 7. pontja alapján az újonnan beépítésre vagy jelentős átépítésre kerülő területek építési övezeteire vonatkozóan meg kell határozni legalább a megengedett igénybevételi, kibocsátási, szennyezettségi határértékeket. Ebből az indítványozó azt a következtetést vont le, hogy „[n]em lehet az energiahordozó fajtáját előírni, meghatározni – ahogy azt a sérelmezett önkormányzati rendelet teszi –, hanem csak a fent említett határértékeket”.

2. A Kgyr.-t érintően a másik indítványt a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz: a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés *a*) pontja alapján kezdeményezte a Kgyr. 7. § (1) bekezdése, valamint 8–10. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. A Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal, illetve a Dél-dunántúli Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője (a továbbiakban: hivatalvezető) az eredeti indítványt a hivatkozott jogszabályi környezet időközbeni módosítására tekintettel pontosította, illetve a Kgyr. 7. § (2) bekezdésére is kiterjesztette. A beadványok alapján az indítvány tartalma az alábbiak szerint foglalható össze.

2.1. A hivatalvezető elsőként a Kgyr. 7–8. §-át kifogásolta. E rendelkezések értelmében a 60–140 kW_{th} névleges bemenő hőteljesítményű tüzelő- és egyéb, kizárólag füstgázt kibocsátó berendezések (a továbbiakban: tüzelőberendezések) létesítése, átalakítása, illetve tüzelőanyagának megváltoztatása bejelentési kötelezettség alá esik. Új építmény 60–140 kW_{th} névleges bemenő hőteljesítményű létesítése esetén a létesítő az építési hatósági engedélyezési kérelem benyújtásával egyidejűleg kötelezett a bejelentésre.

A Kgyr. 7–8. §-át a hivatalvezető ellentétesnek tartotta a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 16. § (3) bekezdésével. Ez az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezés arról rendelkezett, hogy az üzemeltető valamennyi helyhez kötött légszennyező pontforrásra köteles adatokat szolgáltatni a környezetvédelmi hatóság számára (alapbejelentés és légszennyezés mértéke éves bejelentés), s ezt az adatszolgáltatást e jogszabály vagy a környezetvédelmi hatóság határozata szerint kell teljesíteni. A Korm. rendelet 23. § (1) bekezdése és (3) bekezdés *c)* pontja értelmében levegőtisztaság-védelmi, környezetvédelmi hatósági feladatokat a 140 kW névleges bemenő hőteljesítményt meg nem haladó tüzelő- és egyéb, kizárólag füstgázt kibocsátó berendezések forrásaival kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi ügyekben a települési önkormányzat jegyzője látja el. A Korm. rendelet 23. § (4) bekezdés *h)* pontja pedig kimondja, hogy a települési önkormányzat jegyzője a hatáskörébe tartozó légszennyezőt a levegőtisztaság-védelemhez kapcsolódó adatok közlésére kötelezheti. Mindezek alapján az indítványozó szerint a „jegyzőnek teljesítendő adatszolgáltatási kötelezettséget, illetve az adatszolgáltatással kapcsolatos jegyzői hatáskör gyakorlását” a Korm. rendelet „teljesen lefedi”. Ezért az indítványozó úgy vélte, hogy a Korm. rendelet által a jegyzőhöz telepített hatáskör eltérő, önkormányzati rendeleti szabályozásával a Kgyr. megsértette az Ötv. 9. § (3) bekezdését.

A hivatalvezető sérelmezte azt is, hogy a Kgyr. a Korm. rendelettel ellentétes módon leszűkíti az adatszolgáltatást a 60–140 kW névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezésekre, holott a Korm. rendelet minden 140 kW alatti névleges bemenő hőteljesítményű berendezésre adatszolgáltatási kötelezettséget ír elő. Mindezek alapján úgy vélte, hogy a Kgyr. 7-8. §-a magasabb szintű jogszabállyal ellentétes, s ezért az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközik.

2.2. A hivatalvezető a Kgyr. 9. §-ával kapcsolatban azt kifogásolta, hogy „vegyes jogszabály-szerkesztési megoldást alkalmaz”, mivel a Korm. rendelet 23. § (3) bekezdésében és (4) bekezdés *a)–c)* pontjaiban foglaltakat pontatlanul átveszi, mégpedig olyan módon, hogy a Korm. rendelet 23. § (4) bekezdés *d)–f)* pontjait figyelmen kívül hagyja. Ezzel kapcsolatban a hivatalvezető hivatkozott a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényre (a továbbiakban: Jat.), melynek 18. § (2) bekezdése – az indítvány benyújtásakor – rögzítette: a jogszabályokat „világosan és közérthetően kell megszövegezni”. A hivatalvezető hivatkozott továbbá az Alkotmánybíróság korábbi határozataira [61/1994. (XII. 24.) AB határozat; 28/2001. (VI. 29.) AB határozat], melyek – állítása szerint – megállapították, hogy „a vegyes jogszabály-szerkesztési megoldás homályos, megtévesztő és félrevezető”. Indítványában idézte a 9/1996. (II. 23.) AB határozatot: „amennyiben önkormányzati rendelet a szabályozásába jogszabályban foglalt

taxációt vesz át, abban az esetben annak a jobbiztonság érdekében teljes körűnek kell lennie”.

2.3. A hivatalvezető – az előző indítványozóhoz hasonlóan – sérelmezte a Kgyr. 10. §-át azért, mert az építési jogszabályoktól eltérően megtiltja az építésügyi hatóságnak, hogy építési, fennmaradási, használati mód változtatási, illetve használatbavételi engedélyt bocsásson ki, ha a fűtő-, illetve energiatermelő berendezés a Kgyr. 6. §-ában foglaltaknak nem felel meg. A hivatalvezető szerint az építésügyi hatóság hatásköre – az Étv.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos 36. § *d)* pontjára, az OTÉK 7. § (3) bekezdésére, illetve a KTMr. 8. § (2) bekezdésére tekintettel – nem terjedhet ki arra, hogy „az energiahordozó milyenségét” előírja. Az építető joga ugyanis „annak eldöntése – gazdaságossági megfontolás, egyéni igény alapján –, hogy milyen energiahordozót választ”. Mivel az indítványozó szerint a Kgyr. 10. §-a magasabb szintű jogszabályba ütközik, ezért ellentétes az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével.

Az Alkotmánybíróság a folyamatban levő ügyeket – azok tárgyi összefüggésére tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

3. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az indítványok benyújtását követően az Alkotmány, illetve a kérelmezők által hivatkozott jogszabályok egy része megváltozott, illetve hatályát veszítette.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIII. törvény 8. §-a 2011. január 1-jével új rendelkezést iktatott az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése helyébe. Az új rendelkezés azonban tartalmi szempontból a korábbival azonos szabályt tartalmaz.

A hivatalvezető a Kgyr. 9. §-át kifogásolva hivatkozott a Jat. 18. § (2) bekezdésére, mely szerint a jogszabályokat „világosan és közérthetően kell megszövegezni”. A Jat.-ot az Alkotmánybíróság 121/2009. (XII. 17.) AB határozata 2010. december 31-i hatállyal megsemmisítette (ABH 2009, 1013.). Jelenleg ugyanakkor a Jat. 18. § (2) bekezdéséhez hasonló rendelkezést tartalmaz a 2011. január 1-jén hatályba lépett, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: újJat.) 2. § (1) bekezdése, mely szerint: „A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.”

Az első indítványban hivatkoztak a Gszt1. 2. §-ára és 20. § (1)–(2) bekezdésére, minthogy e rendelkezések – fogyasztói igény esetén – szolgáltatási kötelezettséget állapítottak meg a gázszolgáltató részére, s az indítványozó szerint éppen ezzel ellentétes a Kgyr. 6. § (2)–(3) bekezdése, mely kizárja, illetve ellehetetleníti a gázüzemű fűtés- és melegvíz szolgáltatást, annak bevezetését, továbbá az arra való átállást. A Gszt1.-et 2004. január 1-jével hatályon ki-

vül helyezte a földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Gsz2.) 54. § (1) bekezdés *b*) pontja. Majd a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (a továbbiakban: Gsz3.) 147. § (6) bekezdése és 158. § *a*) pontja 2009. július 1-jével hatályon kívül helyezte a Gsz2.-t. A Gsz3. 34. §-a ugyanakkor jelenleg is rögzíti, hogy az egyetemes szolgáltatót a működési engedélyében meghatározott szolgáltatási területen lévő egyetemes szolgáltatást igénylő jogosultak tekintetében egyetemes szolgáltatási szerződéskötési kötelezettség terheli.

Mindkét indítványozó hivatkozott a Kgyr. 10. §-ával összefüggésben az Étv.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos 36. § *d*) pontjára, mely szerint építésügyi hatósági engedély a jogszabályok keretei között akkor adható, ha az építményt érintően a közmű- és energiaellátás megvalósítása biztosított. E rendelkezést jelenleg az Étv. 36. § (1) bekezdése tartalmazza.

Az első indítványban a Kgyr. 10. §-át érintően hivatkoztak a KTMr. 8. § (2) bekezdésére. Ennek értelmében az építésügyi hatósági engedélyezési eljárásban vizsgálendő, hogy a szükséges közműellátottság biztosított-e, illetve milyen feltételekkel biztosítható, továbbá az építmény égéstermék kivezetőinek műszaki megoldása megfelel-e az előírt követelményeknek. Az indítvány benyújtását követően a KTMr. rendelkezéseit – a 2. számú melléklet kivételével – az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról szóló 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet 2008. január 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte. Majd a KTMr.-t egészét a Nemzeti Hírközlési Hatóság eljárásában közreműködő szakhatóságok kijelöléséről, valamint egyes szakhatósági közreműködések megszüntetéséről és módosításáról szóló 362/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet 44. § (2) bekezdés 89. pontja 2009. március 1-jei hatállyal helyezte hatályon kívül. Az indítvány elbírálása idején az Étv. 36. § (1) bekezdése sorolja fel az építésügyi hatósági engedély kibocsátásának feltételeit, melynek *ec*) pontja az építmény rendeltetészerű és biztonságos használhatóságához szükséges közmű- és energiaellátás biztosítását követeli meg. Ezzel összhangban az építésügyi hatósági eljárásokról és az építésügyi hatósági ellenőrzésről szóló 193/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet 36. § *d*) pontja előírja, hogy a használatbavételi engedélykérelemhez vagy bejelentéshez mellékelni kell az építési tevékenységgel érintett épített vagy szerelt égéstermék-elvezető esetén a kéményseprő-ipari közszolgáltató nyilatkozatát arra vonatkozóan, hogy az érintett épített vagy szerelt égéstermék-elvezető műszaki megoldása megfelel a szakszerűség követelményeinek.

A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: újKorm.r.) 45. § *a*) pontja 2011. január 15-i hatállyal hatályon kívül helyezte a Korm. rendeletet. Az utóbbi tartalmazta azt az adatszolgáltatási kötelezettséget, amellyel ellentétesnek tartotta a hivatalvezető a Kgyr. 7–8. §-ában foglalt adatszolgáltatási kötelezettséget. A Korm. rendeletnek a hivatalvezető által hivatkozott rendelkezéseit az újKorm.r. is magában foglalja. Az

újKorm.r. 31–32. §-a is tartalmaz adatszolgáltatási kötelezettséget a légszennyező forrás létesítésével, üzemeltetésével kapcsolatosan. Az újKorm.r. 36. § (2) bekezdés *b*) pontja szerint is a jegyző, mégpedig a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvényben meghatározott kistérség körzetközponti feladatot ellátó települési, a főváros esetében a kerületi önkormányzat jegyzője, jár el első fokon a legfeljebb 140 kW_{th} névleges bemenő hőteljesítményű, nem az újKorm.r. 36. § (2) bekezdés *a*) pontja szerinti kizárólag füstgázt kibocsátó tüzelőberendezés forrásával kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyben.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak a hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett, illetve módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróság hatásköre csak akkor terjed ki, ha annak alkalmazhatósága az eldöntendő kérdés. (335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261.) A konkrét normakontroll két esetben, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (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 indítványok nem az Abtv. 38. §-a, illetve 48. §-a szerinti kérelmek. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat a hatályos alkotmányi és jogszabályi rendelkezésekre figyelemmel bírálta el.

II.

1. Az Alkotmány indítványokkal érintett rendelkezései:
„9. § (2) A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.”

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

„44/A. § (1) A helyi képviselőtestület:

a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,
(...)

(2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

„44/B. § (3) A polgármester az önkormányzati feladatain kívül törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet alapján kivételesen államigazgatási feladatokat és hatásköröket is elláthat.”

2. Az Ötv. érintett rendelkezése:

„7. § (1) Törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet kivételesen a polgármestert, a főpolgármestert, a megyei közgyűlés elnökét államigazgatási hatósági hatáskörrel ruházhatja fel. Törvény vagy kormányrendelet államigazgatási feladatot, hatósági hatáskört állapíthat meg a jegyzőnek, a főjegyzőnek és kivételesen a képviselő-testület hivatala ügyintézőjének is.”

„9. § (3) A képviselő-testület egyes hatásköreit a polgármesterre, a bizottságaira, a részönkormányzat testületére, a kisebbségi önkormányzat testületére, törvényben meghatározottak szerint társulására ruházhatja. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható.”

„16. § (1) A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.”

3. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kt.) érintett rendelkezése:

„46. § (1) A települési önkormányzat (Budapesten a Fővárosi Önkormányzat is) a környezet védelme érdekében (...)

c) a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsát ki, illetőleg határozatot hoz; (...).”

4. Az Étv.-nek az indítványok elbírálásakor hatályos, érintett rendelkezése:

„13. § (1) Az építés helyi rendjének biztosítása érdekében a települési önkormányzatnak az országos szabályoknak megfelelően, illetve az azokban megengedett eltérésekkel a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket helyi építési szabályzatban kell megállapítani.”

„18. § (1) Építési tevékenységet végezni az e törvényben foglaltak, valamint az egyéb jogszabályok megtartásán túl, csak a helyi építési szabályzat, szabályozási terv előírásainak megfelelően szabad.”

„36. § (1) Építésügyi hatósági engedély törvényben, kormányrendeletben meghatározottak szerint akkor adható, ha

a) a tervezett építési tevékenység megfelel a 18–22. §-ban, és a 31. § (1) bekezdésében előírtaknak,

(...)

e) az építmény rendeltetésszerű és biztonságos használhatóságához szükséges

(...)

ec) a közmű- és energiaellátás

a használatbavételi engedély megkéréséig biztosítható, illetve a használatbavételi engedélyezéskor rendelkezésre áll,

(...)

i) az építésügyi hatósági engedélykérelem jogszabályban előírt mellékletei rendelkezésre állnak, és tartalmuk megfelel az a)-h) pontok előírásainak.”

5. Az OTÉK érintett rendelkezései:

„7. § (3) Újonnan beépítésre vagy jelentős átépítésre kerülő területek építési övezeteire vonatkozóan meg kell határozni legalább:

(...)

7. a megengedett igénybevételi, kibocsátási, szennyezettségi határértékeket [a továbbiakban: környezetterhelési határértékeket (emisszió és imisszió)], (...).”

„Hőellátó vezetékek, berendezések

78. § (1) A hőellátó rendszernek – a tüzelő-, a hőtáradó és melegvíztermelő berendezésnek – összhangban kell lennie az építmény rendeltetésével és a határoló szerkezeteivel, az energiatakarékosságra vonatkozó jogszabályok és szabványok előírásainak megfelelően.

(2) A több önálló rendeltetési egységet tartalmazó házigyári panelos szerkezetű középmagas és magas épületben helyiségenkénti és önálló rendeltetési egységenkénti fűtőberendezés csak tartalékfűtés céljára létesíthető.

(3) Hőellátó vezetéket nem szabad vezetni

a) földemben, padozatban, kivéve, ha a hőellátási rendszer elemei és megoldása e célra engedélyezettek,

b) villamos berendezések elhelyezésére szolgáló helyiségekben (pl. transzformátor-, főkapcsoló helyiségben) és ezek falában, földjében, padozatában,

c) olyan helyiségben, amelynek belső hőmérséklete +2 °C alá süllyedhet (pl. hűtőkamrában).

Gázvezetékek, gázfogyasztó készülékek

79. § (1) A gázenergia felhasználása az építmény biztonságát, állékonyosságát és az egészséget nem veszélyeztetheti. Gázvezetéket, gázfogyasztó készüléket, gázfelhasználó technológiát, valamint ezek tartozékait (gázberendezés) építményben alkalmazni csak a vonatkozó jogszabályok, szabványok és ágazati előírások szerint szabad.

(2) Égéstermék-elvezetés nélküli gázkészülék (főző, sütő, vízmelegítő, fűtő stb.) nem alkalmazható

a) alvás céljára is szolgáló helyiségben,

b) testnevelés, sportolás céljára szolgáló helyiségben,

c) nevelési-oktatási építményekben a 0–18 éves gyermekek, tanulók tartózkodására szolgáló terekben – a taneszköznek minősülő gázkészülékek kivételével –,

d) közvetlen természetes szellőzés nélküli helyiségben.

(3) A gázkészülék működéséhez szükséges légtérbővítés (szellőzőnyílás) a (2) bekezdésben említett helyiségekre nem nyílhat.

(4) Nevelési-oktatási építménynek a 0–18 éves gyermekek, tanulók tartózkodására szolgáló helyiségében, terében gázfogyasztó készülék és kapcsolója, automatikája, csak úgy alkalmazható, ha ahhoz a gyermekek, tanulók nem férhetnek hozzá.

(5)

(6) Nyílt lángú gázfogyasztó készüléket a padlószint felett 1,20 m-nél alacsonyabban lévő benyíló, forgó ablakszárny alatt elhelyezni nem szabad.”

„111. § (1) Az e rendelet II–III. fejezetében meghatározott településrendezési követelményeknél szigorúbb követelményeket a helyi építési szabályzat megállapíthat.

(...)

(3) Új épületek esetében e rendelet IV. fejezetében szereplő előírásoktól eltérni csak a (4) bekezdésben foglaltak

tekintetében és az ott meghatározott feltételekkel lehet akkor, ha a tervezett megoldás:

a) az élet és az egészség védelmével, a biztonságos használhatósággal kapcsolatos érdeket nem sért,

b) a tervezett megoldás szerinti használat veszélyhelyzetet nem teremt,

c) a szomszédos önálló rendeltetési egységekhez fűződő használati jogokat nem korlátozza.

(4) Az eltérő megoldás

a) az egészségvédelem biztosítása szempontjából a 66. § (1) bekezdése, a 70. § (3), (6), (7) bekezdése, a 71. §, a 72. § (7) bekezdése, a 73. § (3) bekezdése, a 77. § (4)–(5) bekezdése, a 79. § (2) bekezdésének *b)* pontja, a 82. § (2) bekezdésének *a)*–*b)* pontja és (9) bekezdése, a 85. § (3)–(5) bekezdése, 86. § (1) bekezdése, a 88. § (3) bekezdése, a 89. § (2) bekezdése, 90. § (2)–(4) bekezdése, a 92. § (5)–(6) bekezdése, a 99. §, a 102. § (3) bekezdése és a 103. § (1) bekezdése, továbbá a honvédelmi és katonai, valamint a nemzetbiztonsági célú építmények esetében a 46. § (1) bekezdése tekintetében az egészségügyi követelmények figyelembevételével,

b) a tűzvédelem biztosítása szempontjából a 64. § (6) bekezdésének *a)*–*d)* pontja, a 73. § (1) bekezdése, a 85. § (9) bekezdése, a 88. § (4) bekezdése, a 90. § (2) bekezdése, a 95. § (4) bekezdése, a 96. § (2) bekezdésének *b)*–*d)* pontja és a 97. § tekintetében az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, a honvédelmi és katonai, valamint nemzetbiztonsági célú építmények esetében a tűzvédelmi követelmények figyelembevételével,

c) az építmények használati feltételeinek biztosítása szempontjából a 64. § (4), (7) bekezdése, a 65. § (3) bekezdése, a 68. § (1)–(3) bekezdése, a 85. § (2) bekezdésének *a)* pontja, a 96. § (3) bekezdése és a 98. § (2) bekezdése tekintetében a rendeltetésszerű és biztonságos használat követelményeinek figyelembevételével valósítható meg.”

6. Az újKorm.r. érintett rendelkezései:

„24. § (1) A nem a felügyelőség hatáskörébe tartozó légszennyező forrás létesítéséhez, teljesítménybővítéséhez, élettartalmát meghosszabbító felújításához, alkalmazott technológiájának váltásához, használatba vételéhez nem kell levegőtisztaság-védelmi engedély.

(2) Az (1) bekezdés szerinti légszennyező forrás üzemeltetése során a levegővédelmi követelményeket érvényesíteni kell.”

„31. § (1) Az engedélyköteles, illetve a 166/2006/EK Európai Parlamenti és Tanácsi rendelet (E-PRTR) I. melléklete szerinti légszennyező pont- és diffúz forrás (a továbbiakban: adatszolgáltatásra köteles légszennyező forrás) üzemeltetője legkésőbb a légszennyező forrás működési engedélykérelmének benyújtásával egyidejűleg, vagy az előzőektől eltérő esetben legkésőbb a tevékenység megkezdése előtt a felügyelőség részére a 4. melléklet szerinti adattartalommal levegőtisztaság-védelmi alapbejelentést tesz.

(2) Az adatszolgáltatásra köteles légszennyező forrás üzemeltetője a tárgyévét követő év március 31-ig a fel-

ügyelőség részére a 7. melléklet szerinti adattartalommal éves levegőtisztaság-védelmi jelentést nyújt be.

(3) A felügyelőség a légszennyező forrás levegőterhelését befolyásoló műszaki, technológiai sajátosságai miatt e §-ban előírtaktól eltérő tartalmú, illetve gyakoriságú jelentéstételt engedélyezhet.

(4) Az adatszolgáltatásra köteles légszennyező forrás üzemeltetője a levegőtisztaság-védelmi alapbejelentésben bekövetkező változásokat a változás bekövetkezésétől számított 30 napon belül bejelenti a felügyelőség részére.

32. § (1) Az adatszolgáltatás nyomtatványon vagy elektronikus űrlap igénybevételével, az ügyfélkapun keresztül is teljesíthető.

(2) Az adatszolgáltató az elektronikus dokumentum mentéséről, valamint az adatokat elektronikusan előállító és továbbító eljárások rögzítéséről gondoskodik. Az adatszolgáltatás valamint a benyújtott dokumentáció 5 évig nem selejtezhető.

(3) Az adatszolgáltatás során közölt adatok teljeskörűségéért, a bejelentésre kötelezettre érvényes számviteli szabályokkal, statisztikai rendszerrel, valamint egyéb nyilvántartási rendszereivel, mérési, megfigyelési adataival való egyezéséért a bejelentésre kötelezett a felelős.”

„36. § (1) A levegőtisztaság-védelmi ügyben az elsőfokú hatósági jogkört – a (2)–(4) bekezdésben foglalt kivétellel – a felügyelőség gyakorolja.

(2) A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvényben meghatározott kistérség körzetközponti feladatot ellátó települési, a főváros esetében a kerületi önkormányzat jegyzője

a) a legfeljebb 500 kWth névleges bemenő hőteljesítményű, háztartási és közintézmény tüzelőberendezés forrásával,

b) a legfeljebb 140 kWth névleges bemenő hőteljesítményű, nem az *a)* pont szerinti kizárólag füstgázt kibocsátó tüzelőberendezés forrásával,

c) az egy háztartásban élő személy(ek) mindennapi szükségleteinek kielégítésére, otthona fenntartására szolgáló tevékenység és az ahhoz használt berendezés forrásával,

d) a nem gazdasági tevékenység keretében végzett tevékenység okozta bűzterheléssel, és

e) a nem gazdasági tevékenység keretében működő diffúz légszennyező forrással kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyben jár el első fokon.”

7. A Kgyr. indítványokkal érintett rendelkezései:

„6. § (1) Energiatermelő berendezést úgy kell megtervezni, kiválasztani, kialakítani és üzemeltetni, hogy a környezet egészének magas szintű védelme érdekében az a lehető legkisebb levegőterhelést okozza.

(2) A már működő energiatermelő, energiaellátó rendszerek megváltoztatása (különösen a berendezések cseréje és az energiahordozó váltás) az elérhető legjobb technikát figyelembe véve nem járhat a levegőterhelés növelésével, azaz a helyileg kibocsátott légszennyező anyagok fajlagos mutatószámai a teljesítményre, a megtermelt energiára

vonatkozóan egyetlen szennyezőanyag tekintetében sem növekedhetnek.

(3) Új létesítmények kialakításakor vagy a meglévő rendszerek átalakításakor az elérhető legjobb technikával megvalósítható, helyi emisszióval nem járó rendszereket (különösen távhőt, villamos energiát, napenergiát használó berendezéseket), vagy – ennek hiányában – a lehető legkisebb helyi emisszióval járó energiatermelő, energiaelátló rendszereket kell alkalmazni.”

„7. § (1) A levegővédelmi követelmények betartása ellenőrzése céljából a 60–140 kWth névleges bemenő hőteljesítményű tüzelő- és egyéb, kizárólag füstgázt kibocsátó berendezés (továbbiakban: tüzelőberendezés) létesítését és meglévő tüzelőberendezés átalakítását, tüzelőanyagának megváltoztatását a tüzelőberendezés létesítője a jegyzőnek – mint elsőfokú környezetvédelmi hatóságnak – köteles bejelenteni.

A bejelentési kötelezettség szempontjából az azonos helyrajzi számú ingatlanon található tüzelőberendezések névleges bemenő teljesítményének összegét kell figyelembe venni.

(2) 140 kWth-nál nagyobb névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezés esetén a Kormányrendelet idevonatkozó rendelkezései szerint kell eljárni.

8. § Új építmény 60–140 kWth névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezése (i) létesítése esetén a létesítő az építési hatósági engedélyezési kérelem benyújtásával egyidejűleg a jegyzőnek – mint elsőfokú környezetvédelmi hatóságnak – a tüzelőberendezés létesítését az alábbi dokumentáció csatolásával köteles bejelenteni:

a) a tervezett energiaigény mennyiségének és biztosítási módjának ismertetése,

b) annak bemutatása, hogy ez az energiaigény a létesítés helyétől számított 500 m-en belül milyen energiahordozóval biztosítható (vezetékes hőenergia-hordozó esetén a szolgáltató(k) nyilatkozatának csatolásával),

c) a tüzelőanyag vagy a hőhordozó megjelölése és a választás indoklása,

d) a tüzelőberendezés típusa, műszaki adatai, működés időtartama, napi és éves tervezett átlagos- illetve csúcsgyasztsága,

e) a tervezett tüzelőberendezések légszennyező anyag kibocsátása (légszennyező anyagok fajtája, várható koncentrációja, fajlagos mennyisége) meghatározása.

(2) A meglévő 60–140 kWth névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezés tüzelőanyagának megváltoztatásáról szóló bejelentéshez csatolni kell:

a) a jelenlegi és a tervezett tüzelőanyag-ellátás ismertetését, a tüzelőanyag-váltás indoklását,

b) a szolgáltatói nyilatkozatokat,

c) a meglévő és a tervezett tüzelőberendezés (1) bekezdés d) és e) pont alatti adatait a légszennyezőanyag kibocsátás változásának összehasonlításával,

d) a kéményseprő-ipari közszolgáltató kéményvizsgálati jegyzőkönyvét és terhelhetőségi szakvéleményét.

9. § A jegyző – mint elsőfokú környezetvédelmi hatóság – a háztartási berendezések forrásaival, valamint a

140 kWth névleges bemenő hőteljesítményt meg nem haladó tüzelőberendezések forrásaival kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi ügyekben eljárva:

a) ellenőrzi a megállapított levegővédelmi követelmények betartását;

b) hatáskörén belül a levegőtisztaságvédelmi tilalmak megszegőivel szemben a Kormányrendelet 8. sz. melléklete szerinti bírságot szab ki és hatósági intézkedést kezdeményez;

c) hatósági intézkedést kezdeményez a levegőtisztaság-védelem érdekében más hatóságoknál és egyéb szerveknél.

10. § Nem adható építési, fennmaradási, használati mód változtatási, használatbavételi engedély az építményre akkor, ha az építmény helye szerinti építési övezetben rendelkezésre álló energiahordozók közül kiválasztott energiahordozóval tervezett, elérhető legjobb technikával megvalósítható fűtő-, energiatermelő berendezés nem a lehető legkisebb helyi levegőszennyező anyag kibocsátású, illetőleg ha a fűtési mód megváltoztatásával a meglévőnél fajlagosan nagyobb helyi levegőszennyező anyag kerülne kibocsátásra, azaz ha az építmény nem felel meg a 6. § (1) és (3) bekezdésekben foglalt követelményeknek, illetve a tüzelőberendezés és a fűtési mód megválasztásánál nem teljesülnek a 6. § (2) és (3) bekezdésekben foglalt előírások.”

III.

Az indítványok megalapozottak.

1. A helyi önkormányzat rendeletalkotási jogkörének kereteit az Alkotmány 44/A. §-a, valamint az Ötv. 16. §-a jelöli ki.

Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontja szerint a helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése pedig kimondja, hogy a helyi képviselő-testület rendelete nem lehet ellentétes más jogszabállyal. Ennek megfelelően az Ötv. 16. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a helyi képviselő-testület törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására rendeletet alkot.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként a Kgyr. 10. §-ával, illetve az abban hivatkozott és az indítványozók által is támadott 6. § (2)–(3) bekezdésével kapcsolatos indítványi elemet vizsgálta. A Kgyr. 10. §-ának, illetve 6. § (2)–(3) bekezdésének az alkotmányellenességét mindkét indítványozó e rendelkezések magasabb szintű jogszabályba, mégpedig az Étv.-be és annak végrehajtási rendeleteibe (OTÉK stb.) ütközése miatt kérte – az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján – megállapítani.

2.1. Az Alkotmánybíróság eljárása során mindenképp észlelte, hogy a Kgyr. 6. § (3) bekezdése majdnem

szó szerint megegyezik a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény egyes rendelkezéseinek Budapest főváros területén történő végrehajtásáról szóló 83/2005. (XII. 16.) Főv. Kgy. rendeletnek azzal a 3. § (2) bekezdésével, melyet az Alkotmánybíróság az 59/2009. (V. 22.) AB határozatával (ABH 2009, 1152.) magasabb szintű jogszabályba, a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvénybe (a továbbiakban: Tszt.) ütközése miatt alkotmányellenesnek minősített és megsemmisített.

Az Alkotmánybíróság e határozatában – a 21/2009. (II. 26.) AB határozata és 22/2009. (II. 26.) AB határozata nyomán – megállapította, hogy „a helyi képviselő-testületnek nincs felhatalmazása arra, hogy rendeletében a hőellátó rendszerek kialakítását, átalakítását korlátozza, s az érintettek számára távhőszolgáltatás igénybevételét tegye kötelezővé. (...) A Kgyr. 3. § (2) bekezdése által hivatkozott Korm. rendelet sem tartalmaz, de nem is tartalmazhat olyan önkormányzati jogalkotásra vonatkozó felhatalmazást, amelynek alapján önkormányzati rendelet kötelezővé tehetné a helyi emisszióval nem járó rendszerek alkalmazását.

A Kgyr. 3. § (2) bekezdésének az az előírása, amely meghatározott, távhővel ellátott területen a távhőszolgáltatás alkalmazására kötelez, ellentétes a Tszt. 38. §-ában foglalt rendelkezéssel, mely a felhasználó jogaként szabályozza az általános közüzemi szerződés felmondását, a távhőszolgáltatás igénybevételének megszüntetését. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kgyr.-nek a Tszt. szabályaival ellentétes 3. § (2) bekezdése az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközik, s így a Kgyr. e rendelkezését megsemmisítette.” [59/2009. (V. 22.) AB határozat, ABH 2009, 1152, 1157.]

Az Alkotmánybíróság a jelen indítványok elbírálásakor figyelemmel volt a korábbi megállapításaira. Különösen azért, mert a Kgyr. 6. § (3) bekezdése – az 59/2009. (V. 22.) AB határozatban megsemmisített rendelkezéshez hasonló módon – önkormányzati rendeleti szinten korlátozza a hőellátó rendszerek kialakítását, illetve átalakítását, s a távhőszolgáltatás igénybevételére kötelez.

2.2. A jelen ügy tárgyát képező indítványokban kifejezetten nem kezdeményezték a Tszt. sérelmének a megállapítását. Az indítványozók a Kgyr. 10. §-ával, valamint 6. § (2)–(3) bekezdésével kapcsolatban azt kifogásolták, hogy e rendelkezések elsősorban az Étv.-vel, illetve kormányrendeleti szintű szabályokkal ellentétben egyes energiatermelő, energiaellátó rendszerek alkalmazására vonatkozó kötelezettséget állapítanak meg, illetve e jogszabályokkal ellentétesen korlátozzák az energiatermelő, energiaellátó rendszerek megváltoztatását.

Az építési előírásokat alapvetően az Étv., azaz törvény határozza meg. Az Étv. 13. § (1) bekezdése ugyanakkor felhatalmazza a települési önkormányzatot arra, hogy az építés helyi rendjének biztosítása érdekében sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket helyi építési szabályzatban állapítson meg, de kizárólag „az országos szabályoknak megfelelően, illetve az azokban megengede-

dett eltérésekkel”. Az Étv. 36. § (1) bekezdés *a*) pontja, illetve 18. § (1) bekezdése értelmében pedig építési tevékenységet végezni csak az Étv.-ben, valamint az egyéb jogszabályokban foglaltaknak, illetve a helyi építési szabályzat, szabályozási terv előírásainak megfelelően szabad, építésügyi hatósági engedély ugyanis csak ekkor adható.

Az Étv. 36. § (1) bekezdés *ec*) pontja egyebek mellett rögzíti, hogy az építmény rendeltetésszerű és biztonságos használhatóságához szükséges közmű- és energiaellátás biztosítása az építésügyi hatósági engedély kibocsátásának a feltétele. Az Étv. 36. § (1) bekezdés *ec*) pontja tehát az építésügyi hatósági engedélyezést, vagyis az államigazgatási hatósági hatáskör gyakorlását az építmény energiaellátásának biztosításától teszi függővé. Az Étv. azonban az energiaellátást érintően az építésügyi engedély kibocsátását nem köti további feltételekhez, különösen olyanokhoz nem, amelyek meghatározott energiatermelő, energiaellátó rendszerek kötelező alkalmazását, illetve a megvalósítandó energiatermelő, energiaellátó rendszerek kapcsán a levegőterhelés növelésének általános tilalmát foglalják magukban. Az Étv. a helyi jogalkotót sem jogosítja fel arra, hogy ilyen korlátozásokat, illetve tilalmakat az építésügyi engedély kibocsátásának feltételeként meghatározzon.

Az Étv. felhatalmazása alapján megalkotott OTÉK konkrétan rögzíti a helyi építési szabályzat korlátait. Az OTÉK 111. § (1) bekezdése kimondja, hogy a II–III. fejezetében meghatározott településrendezési követelményeknél szigorúbb követelményeket helyi építési szabályzat is megállapíthat. Az OTÉK 111. § (3)–(4) bekezdése szerint továbbá a IV. fejezetben szereplő előírásoktól is el lehet – a felsorolt esetekben – térni az új épületek esetében.

Az OTÉK IV. fejezetében található 78–79. § rendelkezik a hőellátó vezetésekről és berendezésekről, valamint a gázvezetésekről és gázfogyasztó készülékekről. Az OTÉK 78. § (1) bekezdése szerint a hőellátó rendszernek – a tüzelő-, a hőátadó és melegvíztermelő berendezésnek – összhangban kell lennie az építmény rendeltetésével és a határoló szerkezeteivel, az energiatakarékosságra vonatkozó jogszabályok és szabványok előírásainak megfelelően. Az OTÉK 79. § (1) bekezdése pedig úgy szól, hogy a gázenergia felhasználása az építmény biztonságát, állékonyságát és az egészséget nem veszélyeztetheti. Gázvezeték, gázfogyasztó készülék, gázfelhasználó technológiát, valamint ezek tartozékait (gázberendezés) építményben alkalmazni csak a vonatkozó jogszabályok, szabványok és ágazati előírások szerint szabad. Az OTÉK 78–79. §-a mindazonáltal nem tartalmaz olyan szabályokat, amelyek egyes energiatermelő, energiaellátó rendszerek kizárólagos alkalmazását tennék kötelezővé, illetve amelyek a megvalósítandó energiatermelő, energiaellátó rendszerek kapcsán a levegőterhelés növelésének általános tilalmát foglalják magukban. (Az OTÉK 79. §-a bizonyos helyiségekben tiltja meg csupán a jellemzően az égéstermék-elvezetés nélküli, illetve nyílt lángú gázkészülékek alkalmazását.) Az OTÉK 111. §-a értelmében a helyi

jogalkotó (helyi építési szabályzat) a 78–79. §-ban foglaltaktól nem térhet el, szigorúbb szabályozást még új építmények esetén sem állapíthat meg.

Az Étv., illetve az OTÉK rendelkezéseitől eltérő szabályokat tartalmaz a Kgyr. A Kgyr. 6. § (2) bekezdése a település egészére vonatkozóan általános jelleggel korlátozza a már működő energiatermelő, energiaellátó rendszerek megváltoztatását (különösen a berendezések cseréjét és az energiahordozó váltást). Előírja ugyanis, hogy az ilyen változtatás egyáltalán nem járhat a levegőterhelés növelésével. Ezzel párhuzamosan a Kgyr. 6. § (3) bekezdése az új létesítmények kialakításakor vagy a meglévő rendszerek átalakításakor kötelezettséget állapít meg elsődlegesen a helyi emisszióval nem járó rendszerek (különösen távhőt, villamos energiát, napenergiát használó berendezések), illetve – ennek hiányában – másodlagosan a lehető legkisebb helyi emisszióval járó energiatermelő, energiaellátó rendszerek alkalmazására. A Kgyr. 10. §-a pedig kifejezetten az építésiügyi hatósági eljárás szintjén érvényesíti a Kgyr. 6. § (2)–(3) bekezdésében foglalt korlátozásokat, illetve kötelezettségeket. Nem adható ugyanis építési, fennmaradási, használati mód változtatási, használatbavételi engedély az építményre egyebek mellett akkor, ha az építmény helye szerinti építési övezetben rendelkezésre álló energiahordozók közül kiválasztott energiahordozóval tervezett, elérhető legjobb technikával megvalósítható fűtő-, energiatermelő berendezés nem a lehető legkisebb helyi levegőszennyező anyag kibocsátású, illetőleg ha a fűtési mód megváltoztatásával a meglévőnél fajlagosan nagyobb helyi levegőszennyező anyag kerülne kibocsátásra, azaz ha az építmény nem felel meg a 6. § (1) és (3) bekezdésekben foglalt követelményeknek, illetve a tüzelőberendezés és a fűtési mód megválasztásánál nem teljesülnek a 6. § (2) és (3) bekezdésekben foglalt előírások.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az energiatermelő, energiaellátó rendszerek kialakítására, átalakítására, illetve megváltoztatására vonatkozó követelményeket maga a Kgyr. 6. § (2)–(3) bekezdése, illetve 10. §-a írja elő, s teszi – az Étv. és az OTÉK fentiekben ismertetett előírásaival ellentétes módon – alkalmazandóvá az építésiügyi hatósági eljárásban. Ezért a Kgyr. 6. § (2)–(3) bekezdése, illetve 10. §-a ellentétes az Ötv. 16. §-ának a helyi jogalkotás kereteit kijelölő (1) bekezdésével. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kgyr.-nek a magasabb szintű jogszabályba ütköző 6. § (2)–(3) bekezdése, illetve 10. §-a az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sérti, melynek következtében a Kgyr. e rendelkezéseit megsemmisítette.

3. Ezt követően az Alkotmánybíróság a Kgyr. 7–9. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványi kérelmeket vizsgálta.

3.1. A Kgyr. 7. § (1) bekezdése szerint a levegővédelmi követelmények betartásának ellenőrzése céljából a 60–140 kW_{th} névleges bemenő hőteljesítményű tüzelő- és egyéb, kizárólag füstgázt kibocsátó berendezés (továb-

biakban: tüzelőberendezés) létesítését és meglévő tüzelőberendezés átalakítását, tüzelőanyagának megváltoztatását a tüzelőberendezés létesítője a jegyzőnek – mint elsőfokú környezetvédelmi hatóságnak – köteles bejelenteni. A Kgyr. 7. § (2) bekezdése értelmében a 140 kW_{th}-nál nagyobb névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezések esetén a – 2011. január 15-i hatállyal hatályon kívül helyezett – Korm. rendelet idevonatkozó rendelkezései szerint kell eljárni. A Kgyr. 8. §-a pedig kifejezetten az új építmények 60–140 kW_{th} névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezésének létesítése, illetve megváltoztatása esetén írja elő, hogy a létesítő az építési hatósági engedélyezési kérelem benyújtásával egyidejűleg a jegyzőnek – mint elsőfokú környezetvédelmi hatóságnak – köteles a tüzelőberendezés létesítését, megváltoztatását a Kgyr.-ben felsorolt dokumentáció csatolásával bejelenteni.

A Kgyr. 9. §-a szerint a jegyző – mint elsőfokú környezetvédelmi hatóság – a háztartási berendezések forrásaival, valamint a 140 kW_{th} névleges bemenő hőteljesítményt meg nem haladó tüzelőberendezések forrásaival kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi ügyekben eljárva: ellenőrzi a megállapított levegővédelmi követelmények betartását, hatáskörén belül a levegőtisztaságvédelmi tilalmak megszegőivel szemben a – már nem hatályos – Korm. rendelet 8. sz. melléklete szerinti bírságot szab ki és hatósági intézkedést kezdeményez, valamint hatósági intézkedést kezdeményez a levegőtisztaság-védelem érdekében más hatóságoknál és egyéb szerveknél.

A Korm. rendelet helyébe lépő újKorm.r. 36. § (2) bekezdése megállapítja a levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyben eljáró szerv – a települési önkormányzatok többszű kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvényben meghatározott kistérség körzetközponti feladatot ellátó települési, a főváros esetében a kerületi önkormányzat jegyzője (a továbbiakban: jegyző) – hatáskörét. E rendelkezés értelmében a jegyző jár el első fokon – egyebek mellett – a legfeljebb 500 kW_{th} névleges bemenő hőteljesítményű, háztartási és közintézmény tüzelőberendezés forrásával, valamint a legfeljebb 140 kW_{th} névleges bemenő hőteljesítményű kizárólag füstgázt kibocsátó tüzelőberendezés forrásával kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi (államigazgatási) hatósági ügyben. Az újKorm.r. 24. § (1) bekezdése mindazonáltal leszögezi, hogy a nem a felügyelőség hatáskörébe tartozó légszennyező forrás létesítéséhez, teljesítménybővítéséhez, élettartalmát meghosszabbító felújításához, alkalmazott technológiájának váltásához, használatba vételéhez nem kell levegőtisztaság-védelmi engedély. Az újKorm.r. 24. § (2) bekezdése értelmében az (1) bekezdés szerinti légszennyező forrás üzemeltetése során ugyanakkor a levegővédelmi követelményeket érvényesíteni kell.

Az újKorm.r. 31–32. §-a továbbá az engedélykötelest a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség (a továbbiakban: felügyelőség) irányában levegőtisztaság-védelmi adatszolgáltatásra kötelezi.

Az újKorm.r. és a Kgyr. fenti rendelkezéseinek összevetése alapján megállapítható, hogy a Kgyr. eltér az új-

Korm.r.-ben foglaltaktól. A Kgyr. 9. §-a a jegyző levegőtisztaság-védelmi hatósági hatáskörét az újKorm.r.-től eltérően (szűkebb körben megjelölt berendezésekre) állapítja meg, s részben a már hatályon kívül helyezett Korm. rendeletre hivatkozik a jegyző hatáskörének megállapításakor. A Kgyr. 7–8. §-a pedig – az újKorm.r. 31. §-ától eltérően – nem a felügyelőség, hanem a jegyző mint elsőfokú környezetvédelmi hatóság felé ír elő adatszolgáltatási kötelezettséget. A Kgyr. szerinti adatszolgáltatási kötelezettség csak a 60-140 kW névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezésekre vonatkozik. Ezen túlmenően a Kgyr. 7. §-a az adatszolgáltatási kötelezettség megállapításánál a már nem hatályos Korm. rendelet alkalmazását rendeli el.

3.2. Az Ötv. 8. § (1) bekezdése – a helyi közszolgáltatások körében – a helyi önkormányzatok által ellátandó közfeladatként jelöli ki az épített és természeti környezet védelmét. A Kt. 46. § (1) bekezdés c) pontja – a Kt. IV. fejezetében, a helyi önkormányzatok környezetvédelmi feladatai között – külön kiemeli, hogy a települési önkormányzatok a környezet védelme érdekében a környezetvédelmi feladatok megoldására rendeletet bocsátanak ki, illetve határozatot hoznak. A Kgyr. a Kt. e rendelkezését jelöli meg felhatalmazó rendelkezésként. A Kgyr. más olyan felhatalmazó rendelkezést nem jelöl meg, mely feljogosítaná arra, hogy a magasabb szintű jogszabályban, azaz az újKorm.r.-ben már szabályozott kérdéskört önkormányzati rendeletben szabályozza, illetve attól eltérjen.

Az Alkotmánybíróság az újKorm.r. és a Kgyr. összevetésével megállapította, hogy a Kgyr. 7–9. §-a lényegében nem saját, helyi szabály, hanem magasabb szintű jogszabályi rendelkezések átvétele, számos helyen megváltoztatott szöveggel, illetve már hatályon kívül helyezett jogszabály (Korm. rendelet) alkalmazásának elrendelésével. A Kgyr. 7–9. §-a alapján mindazonáltal nem állapítható meg egyértelműen, hogy melyek a magasabb szintű, illetve a helyi szabályok; ezt a Kgyr. semmilyen módon nem jelzi, nem választja el.

Az Alkotmánybíróság a 61/1994. (XII. 24.) AB határozatában a egyes jogszabályszerkesztésről megállapította: „Nincs jogszerű akadály annak, hogy a helyi rendelet a magasabb szintű jogszabálynak a saját rendeletébe illeszthető előírásait – szó szerint – átvegye. Az sem törvénysértő, ha a helyi rendelet a magasabb szintű jogszabály előírásait nem ismétli meg. A magasabb szintű jogszabályi rendelkezések ugyanis – akár a szó szerinti átvétellel, akár alacsonyabb szintű jogszabályba való beillesztés nélkül – önmagukban is érvényesek. A egyes jogszabály-szerkesztési megoldás azonban homályos, megtévesztő és félrevezető.” (ABH 1994, 471, 472.)

Az Alkotmánybíróság a 76/2009. (VII. 10.) AB határozatában kifejtette: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a központi jogszabályi rendelkezések önkormányzati rendeletbe a feltétlenül szükséges mértékben vehetők át, azokat az önkormányzati rendeletben megfelelő szerkesztéssel, jelöléssel el kell választani a helyi szabályoktól.

Magasabb szintű jogszabály szövegének átvétele esetén azonban az átvétel csak szó szerinti, mindenben azonos szövegű lehet. Egy rendelkezésen belül nem lehet vegyes szövegezésű, mert akkor nem állapítható meg, hogy mely szövegrész központi jogszabály, mely szövegrész helyi rendelkezés.” (ABH 2009, 1174, 1187.) E korábbi határozatában az Alkotmánybíróság a magasabb szintű jogszabályok által rendezett társadalmi viszonyok és a helyi közügyek vegyes, bizonytalanságot keltő jogszabály-szerkesztési megoldása miatt – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság követelményére, valamint az Ötv. 16. § (1) bekezdésére és az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésére hivatkozva – a helyi önkormányzati rendeletet egészében megsemmisítette.

A jelen esetben a Kgyr. szintén vegyes jogszabályszerkesztési technikával állapít meg a korábbi Korm. rendelet, illetve az újKorm.r. által magasabb szinten már szabályozott levegőtisztaság-védelem tárgyában a jegyző „mint elsőfokú környezetvédelmi hatóság” irányában adatszolgáltatási kötelezettséget, illetve számára levegőtisztaság-védelmi hatósági hatáskört.

Az Alkotmány 44/B. § (3) bekezdése szerint törvény vagy kormányrendelet államigazgatási feladatot, hatósági hatáskört állapíthat meg a jegyzőnek és kivételesen a képviselő-testület hivatala ügyintézőjének is. Az Ötv. 7. § (1) bekezdésének második mondata lényegében megismétli az Alkotmány 44/B. § (3) bekezdésében foglalt alkotmányi rendelkezést.

Az Alkotmánybíróság korábban már rámutatott arra, hogy „az Alkotmány 44/B. § (2)–(3) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján a helyi önkormányzat szerveinek hatáskörébe utalt államigazgatási feladat- és hatáskörök gyakorlása nem tartozik a helyi önkormányzás körébe. Az államigazgatási hatósági jogkörök gyakorlása során a helyi önkormányzatok szervei (a jegyző, főjegyző, a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke a megyei jogú város kerületi hivatalának előjárója, illetőleg a polgármesteri hivatal hatáskörrel felruházott ügyintézője) az állam központi szervei által alkotott jogszabályok érvényesítését szolgáló hatósági jogalkalmazó tevékenységet végeznek. (...) E hatáskörükben az önkormányzat szervei nincsenek alárendelve a képviselő-testületnek. A képviselő-testület a hatáskörrel felruházott tisztségviselőjétől, köztisztviselőjétől a hatáskört nem vonhatja el, e hatásköreik gyakorlására utasítást nem adhat, nem jogosult hatósági határozataik felülvizsgálatára.” [56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 204, 212.]

A Kgyr. az újKorm.r. által a jegyzőhöz telepített államigazgatási hatáskör önkormányzati rendeleti szintű szabályozásával, mely eltér az újKorm.r.-ben foglaltaktól, illetve az államigazgatási hatáskörrel felruházott jegyző irányában e hatáskörével összefüggésben – az újKorm.r.-ben foglaltaktól eltérő – adatszolgáltatási kötelezettség megállapításával, megsértette az Ötv. 9. § (3) bekezdését, illetve 16. § (1) bekezdését. Mindezek alapján a Kgyr. 7–9. §-a

magasabb szintű jogszabállyal ellentétes, s ezért az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközik.

4. Mivel az Alkotmánybíróság a rendelkező részben megjelölt rendelkezések alkotmányellenességét a fentiek alapján megállapította – állandó gyakorlatának megfelelően – az indítványokban felhívott további alkotmányi rendelkezésekkel fennálló ellentétet már nem vizsgálta. [61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 56/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 478, 482.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 213.; 4/2004. (II. 20.) AB határozat, ABH 2004, 66, 72.; 9/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 627, 636.]

A Kgyr. megsemmisített rendelkezései az Abtv. 42. § (1) bekezdése alapján e határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzétételét követő napon veszti hatályát.

Budapest, 2011. március 29.

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

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 792/B/2003.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 35. számában

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI

68/E/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában – *Dr. Bragyova András* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság azt az indítványt, amely mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte, a tekintetben, hogy a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény családegyesítésre vonatkozó szabályai alkalmazása során az élettárs nem minősül családtagnak, elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatát kezdeményezte a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény (továbbiakban: Idtv.) tekintetében. Az Idtv. 18. § (3) bekezdés *a*) pontja lehetővé teszi a családegyesítési célú egyszerűsített letelepedési eljárást a 2. § (1) bekezdés *e*) pontjában meghatározott családtagok vonatkozásában. Az Idtv. 2. § (1) bekezdés *e*) pontja értelmében azonban az élettárs nem minősül családtagnak. Az indítványozó szerint az Alkotmány 70/A. §-ába foglalt diszkrimináció tilalmát és az 54. § (1) bekezdésében rögzített emberi méltóságot sértő alkotmányellenes mulasztás áll fenn, mert a családegyesítési célú könnyített letelepedést nem vehetik

igénybe az egymással érzelmi és vagyoni életközösségben – élettársi viszonyban – élő azonos nemű párok. Mivel az azonos nemű párok házasságot nem köthetnek, ezért a letelepedési eljárás során a szexuális orientáció szerinti különbségtétel valósul meg az azonos nemű és a különne-mű együttélés vonatkozásában.

2. Az indítvány benyújtását követően az Idtv.-t teljes egészében hatályon kívül helyezte a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 109. § (6) bekezdés *a*) pontja. A Hatv. újraszabályozta az Idtv.-ben korábban rendezett tárgyköröket. A Hatv. a családegyesítést a három hónapot meghaladó tartózkodásra vonatkozó különös szabályok között tárgyalja, mint a tartózkodási engedély megszerzésének sajátos (könnyített) jogcímét [Hatv. 19. §]. A tartózkodási engedély megszerzése az ideiglenes letelepedési engedély [Hatv. 34. § (1) bekezdés], illetve a letelepedés [Hatv. 32. § (1) bekezdés] feltétele, azaz a családegyesítésre vonatkozó szabályok ezen az úton irányadók a letelepedésre is. A Hatv.-ben a családegyesítésre (hasonlóan a korábbi Idtv.-hez) az értelmező rendelkezésekben meghatározott önálló családtag fogalom vonatkozik. A Hatv. 2. § *d*) pontjában meghatározott családtag fogalmába a házastárson túl nem tartozik bele az élettárs [ugyanúgy, mint az eredetileg vizsgálni kért Idtv. 2. § (1) bekezdés *e*) pontja szerint]. Megállapítható tehát, hogy – bár a Hatv. szabályai részben eltérnek a korábbi szabályozástól, viszont – az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma fennáll a Hatv. rendelkezései alapján is. Sem az Idtv., sem a Hatv. nem ismeri el az élettársat a letelepedést könnyítő eljárásban családtagnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében is lefolytatja az alkotmányossági vizsgálatot, ha az tartalmilag a korábbival alkotmányjogi szempontból azonos, és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma [pl. 335/B/1990. AB végzés,

ABH 1990, 261, 262.; 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2005, 329, 333–334.; 519/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1182, 1184.]

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot a Hatv. vonatkozásában folytatta le.

II.

1. Az Alkotmány irányadó rendelkezései:

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

(...)

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

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

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

2. Az Idtv.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos szabályai:

„2. § (1) E törvény alkalmazásában

e) családtag: ha e törvény másként nem rendelkezik, a külföldi házastársa, eltartott leszármazottja, az örökbe fogadott gyermeke, nevelt gyermeke, a házastárs gyermeke, kiskorú esetén a szülő, továbbá a külföldi és a házastárs eltartott felmenője;

(...)

„18. § (1) Letelepedés céljából engedélyt az a külföldi kaphat,

a) aki beutazásától számítva legalább három éven át megszakítás nélkül jogszerűen és életvitelszerűen Magyarországon tartózkodott;

b) akinek magyarországi lakhatása és megélhetése biztosított;

c) akivel szemben az e törvényben meghatározott kizáró ok nem áll fenn; illetőleg

d) akinek a letelepedését a belügyminiszter kivételes méltányosságból engedélyezte.

(2) Az (1) bekezdés *a)* pontjának alkalmazásában nem minősül megszakításnak az ország évente legfeljebb kilencven napra történő elhagyása.

(3) Az (1) bekezdés *a)* pontjában meghatározott feltétel alól felmentést kaphat az a külföldi, aki tartózkodási vízummal vagy tartózkodási engedéllyel rendelkezik, és

a) letelepedését családegyesítés céljából családtagként kérelmezi, feltéve, hogy beutazásától számítva legalább egy éve magyar állampolgárral, letelepedési vagy bevándorlási engedéllyel rendelkező, illetve Magyarországon tartózkodó menekültként elismert külföldivel családi életközösségben, jogszerűen Magyarországon tartózkodik;”

3. A Hatv. figyelembe vett rendelkezései:

„2. § E törvény alkalmazásában

d) családtag: a harmadik országbeli állampolgár

da) házastársa,

db) házastársával közös kiskorú gyermeke (ideértve az örökbefogadott és nevelt gyermeket is),

dc) eltartott kiskorú gyermeke (ideértve az örökbefogadott és nevelt gyermeket is), aki felett a harmadik országbeli állampolgár szülői felügyeleti jogot gyakorol,

dd) házastársának eltartott kiskorú gyermeke (ideértve az örökbefogadott és nevelt gyermeket is), aki felett a házastárs szülői felügyeleti jogot gyakorol;”

(...)

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

(2) Családi együttélés biztosítása céljából tartózkodási engedélyt kaphat

a) a menekültként elismert személy családtagja, valamint

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

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

(4) Családi együttélés biztosítása céljából tartózkodási engedélyt kaphat a család-egyesítő vagy házastársa, illetve a menekültként elismert személy

a) eltartott szülője;

b) testvére és egyenesági rokona, ha egészségi állapota miatt képtelen önmagáról gondoskodni.

(5) A menekültként elismert személy házastársa család-egyesítési célú tartózkodási engedélyt akkor kaphat, amennyiben a házasságot a menekültként elismert személy Magyar Köztársaság területére történő beutazását megelőzően kötötték.

(6) A család-egyesítő házastársa nem kaphat tartózkodási engedélyt, ha a család-egyesítő másik házastársa a családi együttélés biztosítása érdekében kiadott tartózkodási vízummal, illetve tartózkodási engedéllyel rendelkezik.

(7) A családtag – amennyiben más jogcímen nem szerzett tartózkodási jogosultságot – további tartózkodásra jogosult, ha a tartózkodási engedélye első ízben történő kiadásától számított öt év eltelt, vagy a család-egyesítő, illetve a menekültként elismert személy halála esetén, ha a tartózkodás feltételei biztosítottak.

(8) A nemzeti vízummal vagy tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgár Magyar Köztársaság területén született harmadik országbeli állampolgár gyermeke részére családi együttélés céljából tartózkodási engedélyt kell kiállítani.

(9) A (10) bekezdésben foglalt kivétellel a család egyesítési célú tartózkodási engedély érvényességi ideje három év, amely alkalmanként három évvel meghosszabbítható.

(10) A család egyesítés céljából kiadott tartózkodási engedély érvényességi ideje nem haladhatja meg a család egyesítő tartózkodási engedélyének érvényességi idejét.

(...)

Ideiglenes letelepedési engedély

34. § (1) Az Európai Unió tagállama által a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-ei 2003/109/EK irányelv alapján kiállított huzamos tartózkodói jogállást igazoló EK tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgár ideiglenes letelepedési engedélyt kaphat, ha

a) keresőtevékenység folytatása céljából, kivéve a szezonális munkavállalás esetét,

b) tanulmányok folytatása vagy szakképzés céljából vagy

c) egyéb, igazolt célból

kíván a Magyar Köztársaság területén tartózkodni.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott harmadik országbeli állampolgárral ideiglenes letelepedési engedélyt együtt kérelmező harmadik országbeli családtag, valamint az ideiglenes letelepedési engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgár családtagja ideiglenes letelepedési engedélyt kaphat, amennyiben a családi kapcsolat az Európai Unió huzamos tartózkodói jogállást igazoló EK tartózkodási engedélyt kiállító tagállamában már fennállt.
(...)"

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben azt kellett vizsgálnia, hogy fennáll-e az emberi méltóságot és a diszkrimináció tilalmát sértő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség amiatt, hogy a külföldi (harmadik országból származó) állampolgárok tartózkodása során a család egyesítés – mint az engedély megszerzésének könnyített – jogcíme az élettársakra nem vonatkozik.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetve az alapvető állampolgári jogok közé [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.]. Az alkotmányellenes megkülönböztetés vizsgálatának módszertana szerint

az alapjognak nem minősülő jogok közötti különbségtétel esetén az Alkotmánybíróság 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.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203.]. Az Alkotmánybíróság ítélezésének kezdetétől követett gyakorlat szerint a 70/A. § sérelme csak akkor állapítható meg, ha a megkülönböztetés az azonos szabályozási koncepción belül áll fenn [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.].

2. Az Alkotmánybíróság a házasság és egyéb együttélési formák közötti kapcsolattal több döntésében foglalkozott. A házasság és a család fogalmát illetően a 14/1995. (III. 13.) AB határozat megállapította, hogy „a házasság tipikusan közös gyermekek születését és a családban való felnevelését célozza, amellett, hogy a házastársak kölcsönös gondoskodásban és támogatásban élésének is kerete. (...) A házasság intézményét az állam arra tekintettel is részesíti alkotmányos védelemben, hogy elősegítse a házastársak számára a közös gyermekkel is rendelkező család alapítását. Ez a magyarázata annak, hogy az Alkotmány 15. §-a együtt említi a védelem két tárgyát: A Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét” (ABH 1995, 82, 83.). A bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló törvény alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tárgyában született 154/2008. (XII. 17.) AB határozat – az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatának összegezésésként – megállapította, hogy: „Az Alkotmánybíróság értelmezésében tehát a házastársak különmeműsége fogalmi eleme a házasságnak. Ebből következően a házasságkötéshez való (...) jog is csak a különböző nemű párokat illeti meg.” (ABH 2008, 1203, 1211.) E határozat más helyen azt is kifejezte, hogy a jogilag rendezett következményekkel járó házasság intézménye ugyanis (...) csak különmeműek számára nyitva álló lehetőség (ABH 2008, 1203, 1218.). A bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló újabb törvényt vizsgáló határozat megerősítette a család és a házasság intézményéről korábban kifejtetteket, hozzátéve, hogy az „Alkotmány a házasságot a család intézményével együtt a társadalmi közösség alapvető építőelemeként tekinti értéknek” [32/2010. (III. 25.) AB határozat, ABH 2010, március, 255, 261.].

Jelen ügyben a Hatv. az alkalmazását tekintve definiálja a családtag (család) fogalmát. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jogalkotó ésszerű indok alapján tett különbséget, amikor a Hatv.-ben csak a házastársat vonta a családtag fogalma alá. Az Alkotmánybíróság fentebb említett határozatai az Alkotmánnyal összhangban lévők tartották a házasság jogintézményének kiemelését az egyéb együttélési formákhoz (bejegyzett élettársi kapcsolat, élettársi kapcsolat) képest azzal, hogy a házasságon kívüli együttélési formák az azonos nemű párok számára is rendelkezésre állnak. Megállapítható azonban, hogy a

Hatv.-ben a jogalkotó nem a különböző nemű személyek szerint tesz különbséget, hanem – mint ahogy az a törvény koncepciójából következik – a migrációs szabályozást nem kívánta olyan szélesre nyitni, hogy az élettársakra is irányadó legyen a családegyesítési célú könnyített eljárás. Ez a „kizárás” azonban nemcsak az azonos nemű, hanem a különböző nemű élettársakra is irányadó. Tehát a jogalkotói korlátozás a Hatv. rendszerén belül a bevándorlást és nem pedig a szexuális orientáció szerinti különbségtételt érinti. Következésképpen a vizsgált szabályozás, miszerint a törvényalkotó különbséget tett a két együttélési forma között, és csak a házastársat tekinti családtagnak, az élettársat nem, az Alkotmánybíróság gyakorlatának fenti részletezése alapján nem tekinthető – az Alkotmány 54. § (1) bekezdését és 70/A. §-át sértő – önkényes megkülönböztetésnek.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003. november 25-i 2003/109/EK Tanácsi Irányelv 2. cikk e) pontja alapján „családtagnak” minősülnek „a harmadik ország azon állampolgárai, akik az érintett tagállamban tartózkodási hellyel rendelkeznek a családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK Tanácsi Irányelvvel összhangban;”. A családegyesítésről szóló 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK Tanácsi Irányelv a II. fejezet (4. cikk) alatt foglalkozik a családtagok meghatározásával. A 4. cikk (1) bekezdése szerint a tagállamok a következő családtagok beutazását és tartózkodását engedélyezik: a) a családegyesítő házastársa; b) a családegyesítő és házastársa kiskorú gyermekei... c) a családegyesítő kiskorú gyermekei, beleértve örökbe fogadott gyermekeit is ... d) a házastárs kiskorú gyermekei, beleértve örökbe fogadott gyermekeit is... Az Irányelv 4. cikk (3) bekezdése a családegyesítőhöz élettársi kapcsolattal kötődő személyek vonatkozásában úgy rendelkezik, hogy „A tagállamok dönthetik el, hogy az élettársakat a családegyesítés tekintetében a házastársakkal egyenlő elbánásban részesítik-e.” Látható tehát, hogy a migrációs szabályozás során az Európai Unió jogából sem fakad olyan kötelezés, amely alapján a tagállami szabályozásban az élettársakat is családtagnak kell elismerni.

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 jogalkotói 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 alkotmánysértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen sza-

bály 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 alkotmánysértő mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás, vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán alapul [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 57.].

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Hatv. rendszerében további szabályozást igénylő az Alkotmány 54. § (1) bekezdése és 70/A. § (1) bekezdése egymásra vonatkoztatott értelmezéséből következő alkotmányellenes különbségtétel és ezáltal az alkotmánysértő mulasztás megállapítását megalapozó alkotmányellenesség sem állapítható meg.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt, amely a Hatv. vonatkozásában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte.

Budapest, 2011. március 1.

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

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

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

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

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a többségi határozattal, mert szerintem alkotmányellenes mulasztást kellett volna megállapítani, amiért a Hatv. nem ismeri el családtagnak a családi együttélés biztosítására adott tartózkodási, illetve letelepedési könnyítésekre jogosultak között a harmadik országbeli állampolgár élettársát.

A többségi határozat az elutasítást az Alkotmánybíróságnak a házasság védelméről szóló határozataira – 154/2008. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2008, 1203. –

BÉK 1. és 32/2010. (III. 15.) AB határozat, ABK 2010. március, 255. – BÉK 2. – alapozza. Mindkettő a bejegyzett élettársi kapcsolat (a továbbiakban: BÉK) alkotmányosságával foglalkozik, amelynek alkotmányosságát a házasság védelméről szóló alkotmányos rendelkezés (15. §) alapján ítélte meg az Alkotmánybíróság többsége. E határozatokhoz magam külön-, illetve párhuzamos véleményt fűztem; ez a különvéleményem azonban csak részben alapul ott kifejtett álláspontomon.

1. Ebben az ügyben ugyanis nem a bejegyzett élettársi kapcsolat alkotmányossága volt a kérdés, hanem a család-egyesítés lehetőségéről szóló idegenrendészeti szabályozás alkotmányossága, közelebbről az, hogy a Hatv. a család-egyesítési szabályozásban nem tekinti családtagnak az élettársat, csak a házastársat. Ezzel az indítvány szerint, melynek szerintem helyt kellett volna adni, alkotmányellenes különbséget tesz házastársak és élettársak között.

A határozat az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése, az alkotmányos egyenlőségi szabály alapján vizsgálja és veti el az alkotmányellenes mulasztás megállapíthatóságát. Ugyanakkor a határozat érvelése mégsem a 70/A. § (1) bekezdésén, hanem a házasság védelméről szóló, előbb említett határozatokban foglalt megállapításokon alapul, mivel a házastárs és élettárs közötti különbséget a házasság védelmét szolgáló – és ezért alkotmányosan igazolható – megkülönböztetésnek tekinti. A határozatban eldöntendő alkotmányjogi kérdés azonban valójában nem az volt, hogy a család-egyesítés és a tartózkodási jog szabályozása megfelel-e a házasság védelmét előíró alkotmányos rendelkezésnek, hanem a házastársak és az élettársak közötti megkülönböztetés alkotmányossága a család-egyesítés idegenrendészeti szabályozásában.

Ennek a megkülönböztetésnek szerintem, ellentétben a többséggel, nincs köze a házasság védelméhez, így ezzel nem is igazolható. A házasság védelmének alkotmányos követelményéből (ahogyan a többség az előbb említett korábbi határozatok szerint értelmezi) nem következik, hogy a törvényhozó indokoltan kezeli a tartózkodási jog kérdésében eltérően az élettársat és a házastársat. A házasság védelmének alkotmányosan nem elfogadható – ráadásul alkalmatlan – módja, ha a törvényhozó hátrányos helyzetbe hozza a házasságkötés nélkül együtt élő, egyébként minden más szempontból családot alkotó embereket. Az ilyesfajta különbségtétel az élettársak rovására nem igazolható a házasság védelmével, mivel a házasságot (a házastársakat) nem hozza előnyösebb helyzetbe (még kevésbé védi) azzal, hogy az élettársak hátrányosabb helyzetben vannak a családi együttélést lehetővé tevő tartózkodási vagy letelepedési engedélyek megszerzésében. A vizsgált szabályozás tehát nem védi a házasság intézményét, de igazolatlanul tesz különbséget a házastársak és a családot alkotó nem házastársak között.

Kétségtelen, a megkülönböztetés kifejezi a törvényhozó rokonszenvét a házasság intézménye iránt (legalábbis az élettársi kapcsolattal szemben), de ezzel még nem védi a házasságot. Ilyen védelmet az adna, ha a harmadik állam

állampolgára házastársának a törvény *alanyi jogot* adna a tartózkodási vagy letelepedési engedélyre – ezzel szemben a törvény kedvezményesebb elbírálást tesz lehetővé, az idegenrendészeti hatóság mérlegelésétől függően. Nem érthető, miképpen védi a házasság intézményét a törvényhozó azzal, hogy család-egyesítés címén élettárs nem kaphat tartózkodási vagy letelepedési engedélyt.

2. Nem értek egyet a határozattal azért sem, mert – az előbbi érvektől függetlenül – nem veszi figyelembe, hogy a „harmadik állam” fogalma a legkülönbözőbb államokat foglalja magába: számos európai állam mellett az egész amerikai kontinent Kanadától Chiléig és Argentínáig, valamint Afrika és Ázsia minden államát, Japántól Lesothóig. A harmadik államnak számítók között eszerint vannak, amelyek ismerik a BÉK különböző formáit (mint az észak-amerikai államok egyes tagállamai), így a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: BÉK törvény) 3. § (1) bekezdése szerint a házastársnak tekintendők (megfelelően alkalmazva „a házasságra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársi kapcsolatra”). A nem bejegyzett élettársakra, vagy azokra, akiknek nincs lehetőségük bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésére, ez a szabály természetesen nem alkalmazható. (Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolatok jogi megítélése számos kollíziós jogi kérdést is felvet, különösen azért, mert a magyar jogban a BÉK-et csak azonos nemű párok létesíthetnek, más államokban viszont különműek is léphetnek bejegyzett élettársi kapcsolatra.)

Figyelembe kell venni továbbá a házastárs és az élettárs családtag mivolta elismerése és el nem ismerése közötti különbségtétel ésszerűségének vizsgálatakor azt is, hogy a „harmadik államok” között vannak szép számmal olyanok is, amelyekben jogi, vallási és társadalmi korlátok miatt bizonyos csoportokba tartozók nem is köthetnek egymással házasságot, vagy a házasságok igen különböző – akár kényszerített – formái is létezhetnek, amelyek a magyar alkotmányjog védelmét aligha érdemlik meg. Ez utóbbiak a Hatv. szerint védelemben részesülhetnek, de az élettársak, akik esetleg házasságot nem is köthettek, nem.

3. Amint a határozat említi, a Hatv. számos, a törvény 120. §-ában felsorolt európai uniós (közösségi jogi) irányelv magyar jogba való átültetését szolgálja. Ezek közül itt csak a Tanács a család-egyesítésről szóló 2003/86/EK irányelve fontos. Ez az irányelv, amint a határozat említi, nem teszi kötelezővé a tagállamoknak, hogy az élettársakat családtagnak tekintsék. Ugyanakkor az irányelv e szabályt tartalmazó 4. cikk (3) bekezdése csak a családszerűen együtt élőkre terjed ki, és „megfelelően igazolt, állandó, hosszan tartó kapcsolatot” kíván meg az élettársi minőség elismeréséhez. Ha e szabályt összevetjük azzal, hogy a házasság (mint családi kapcsolat) fennállásának bizonyítására „adott esetben” további bizonyítékok is megkívánhatók,

elmondható, hogy az irányelv szabályozása szerinti élet-társi kapcsolat családi kapcsolatként való elismerése alkotmányosan indokolt lett volna.

Az előbbi érvet erősíti, hogy az Alkotmány 15. §-a – melyet a többség meghatározónak tart a házastárs és az élettárs közötti különbségtétel igazolására és így az élettárs családtagként el nem ismerésének alkotmányossága mellett – nemcsak a házasság, hanem általában a család védelméről is szól. Ebből nem következik, amit a már említett két BÉK határozat sem támogat, hogy az Alkotmány alapján *csak* házasságon alapuló család ismerhető el, vagy hogy a házasság lenne a párkapcsolatok egyetlen alkotmányosan megengedett formája. Ha ez így lenne, alkotmányellenesnek kellene tartanunk a Ptk. 578/G. és 685/A. §-ai szerinti élettársi kapcsolatot is. A család elsősorban társadalmi és csak másodsorban jogi fogalom: ezt a tényt a törvényhozónak különösen figyelembe kellett volna vennie a migrációs jogi szabályozásban, amely a magyartól kicsit vagy éppen jelentősen különböző társadalmakban élők magyarországi letelepedése feltételeit határozza meg.

Budapest, 2011. március 1.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

283/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 167. § (1) bekezdés első mondata és a 252. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény 219. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

3. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 340. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

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 rendelet 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 megállapítására 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 (ABK 2010. november, 1268.) foglalkozott a Btk. 71. § (3) bekezdése, valamint az 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 részekkel.

A 282/B/2004. AB határozatban 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.

2. A jelen eljárásban az Alkotmánybíróság az 1973. évi Be.-nek az eljárási költségek viselésével összefüggő, az indítvány V/4. pontjában megjelölt szabályai, a 115. § (6) bekezdés második mondata, a 219. § (1)–(2) bekezdése és a 219. § (3) bekezdés második mondata alkotmányossági vizsgálatára irányuló indítványi részeket bírálta el.

Az indítványozó az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében meghatározott jogorvoslatihoz való joggal ellentétesnek ta-

láta, hogy az 1973. évi Be. 115. § (6) bekezdése a költségek viseléséhez köti az eljárási cselekmények gyorsírással, hangfelvevővel vagy egyéb berendezéssel történő rögzítését. Álláspontja szerint e szabály alól méltányosságból kivételt kellene tenni, amennyiben a terhelt, a védő, illetve a sértett jövedelmi és vagyoni viszonyai következtében a költségeket nem tudja vállalni.

Az indítványozó szerint alkotmányellenes, az „ügyvédséggel megbízóként kapcsolatba kerülő jogalanyok indokolatlan megkülönböztetése” az 1973. évi Be. 219. § (1) és (2) bekezdéséből adódó helyzet, amelyben a védői munka díja függ attól, hogy az állam vagy a vádlott viseli a költséget.

Az indítványozó „indokolatlan korlátozásnak” tartotta az 1973. évi Be. 219. § (3) bekezdés második mondatának rendelkezését, miszerint a magánfél és képviselője készkiadásának megtérítése a polgári jogi igény teljes vagy részbeni megítélésének függvénye.

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 alkotmánybírói felhívásra nem nyilatkozott.

3.2. Az Alkotmánybírósról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 20. §-a szerint az Alkotmánybírósról szóló 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 Alkotmánybírósról szóló indítvány 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 Alkotmánybírósról szóló indítvány az új rendelkezés tekintetében folytatja le. (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 157/B/2003. AB határozat, ABH 2008, 1921, 1922.)

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:

„115. § (6) A hatóság elrendelheti az eljárási cselekmény rögzítését gyorsírással, hangfelvevővel vagy egyéb berendezéssel. A terhelt, a védő vagy a sértett indítványára ez csak akkor rendelhető el, ha a költséget előlegezik. (...)”

„219. § (1) A bíróság – a felmentés esetét kivéve – a kirendelt védő kérelmére kötelezheti a vádlottat, hogy a védő részére a büntetőügyben megbízás esetén felszámítható díjnak megfelelő munkadíjat fizesse meg. A védő ezt a kérelmét legkésőbb a védőbeszédben terjesztheti elő.

(2) Az (1) bekezdés alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha a bíróság a védő részére kirendelt védői díjat még nem állapított meg.

(3) A magánfél és képviselője készkiadásának, valamint az utóbbi díjának megfizetésére a bíróság a vádlottat akkor kötelezi, ha a magánfél által érvényesített polgári jogi igénynek helyt ad. Részbeni helytadás esetén a vádlottat az említett költség arányos részének megfizetésére kell kötelezni; egyébként e költséget a magánfél viseli.”

2.2. A Be. rendelkezései:

„167. § (1) Az ügyész, valamint a nyomozó hatóság elrendelheti a nyomozási cselekménynek gyorsírással, képvagy hangfelvevővel vagy egyéb berendezéssel történő rögzítését; elrendeli, ha a gyanúsított, a védő vagy a sértett ezt a költségek egyidejű előlegezésével indítványozza. (...)”

„252. § (2) A bíróság elrendelheti az eljárás egészének vagy egy részének gyorsírással történő feljegyzését, képvagy hangfelvevő eszközzel vagy más berendezéssel történő rögzítését. A bíróság ezt elrendeli az ügyész, a vádlott, a védő vagy a sértett indítványára, feltéve, hogy kellő időben terjesztették elő, és a vádlott, a védő vagy a sértett az indítványával egyidejűleg a költséget is előlegezi.”

„340. § (1) A magánfél és képviselője készkiadásának, valamint az utóbbi díjának megfizetésére a bíróság a vádlottat akkor kötelezi, ha a magánfél által érvényesített polgári jogi igénynek helyt ad. Részbeni helytadás esetén a vádlottat az említett költség arányos részének megfizetésére kell kötelezni; egyébként e költséget a magánfél viseli.”

III.

Az indítvány részben megalapozatlan, részben alkalmazatlan az elbírálásra.

1. A Be. már nem tartalmazza azt a lehetőséget, hogy a kirendelt védő részére a bíróság a büntetőügyben megbízáskor felszámítható díjnak megfelelő összeg megfizetésére kötelezze a vádlottat. A kirendelt védő munkadíját az állam előlegezi minden esetben, külön jogszabályban rögzített feltételek szerint [Be. 48. § (9) bekezdés, 7/2002. (III. 30.) IM rendelet].

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az 1973. évi Be. 219. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást az Ügyrend 31. § a) pontja alapján megszüntette.

2. Az 1973. évi Be. 219. § (3) bekezdésével azonos tartalmú a Be. 340. § (1) bekezdése, miszerint a polgári jogi igénynek részbeni helyt adás esetén a bíróság a magánfél és képviselője készkiadásának, valamint utóbbi díjának csupán részleges megfizetésére kötelezi a vádlottat. Az indítvány e szabályozást sérelmező része semmilyen alkotmányos rendelkezésre nem utal.

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 rendelkezését, amelyet az Alkotmány valamely konkrét rendelkezésébe ütközönek 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.)

A polgári jogi igény részbeni megítélése esetén irányadó költségviselési szabály alkotmányossági vizsgálatának a feltételei hiányoznak, így az indítvány érdemben nem bírálható el. Ezért az Alkotmánybíróság a Be. 340. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

3. Az indítványozó az Alkotmány 57. § (5) bekezdésben biztosított jogorvoslathoz való joggal ellentétesnek ítélte azt a szabályozást, hogy az eljárási cselekmények gyorsírással, kép- vagy hangfelvevővel vagy egyéb berendezéssel történő rögzítésére a terhelt, védő, illetve sértett kérelme alapján csak akkor kerülhet sor, ha annak költségeit a kérelmező személy előlegezi. [Be. 167. § (1) bekezdés első mondat, 252. § (2) bekezdés]

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 tudomszerzést és azok tartalmának megismerhetőségét is (1271/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1183, 1197.).

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az eljárási cselekményeknek a jegyzőkönyv mellett más módon való rögzítésének kívánalma már kívül esik a hatékony jogorvoslathoz való jogból következő büntetőeljárási jogok körén. A sérelmezett szabályozás és az Alkotmány 57. § (5) bekezdése között nincs alkotmányossági szempontból értékelhető összefüggés.

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. 167. § (1) bekezdés első mondata és a 252. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2011. március 8.

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

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

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

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

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

652/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 Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 137. § (6) bekezdés második mondata és (7) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére és 70/A. § (1) bekezdésére alapított – indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság egyebekben az indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 137. § (6) bekezdés második mondata és (7) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére terjesztett elő indítványt. Álláspontja szerint azáltal, hogy a betegszabadság kiadásánál a munkaszüneti napot munkanapként kell figyelembe venni, sérül az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 17. §-a, 54. § (2) bekezdése, 70/A. § (1) bekezdése, 70/D. § (1) bekezdése és 70/E. § (1) bekezdése. Érvelése szerint e rendelkezés hátrányosan megkülönbözteti a betegszabadságot igénybe vevő munkavállalót, mert az Mt. 151. § (2) bekezdésének *d)* és *e)* pontja értelmében a munkavállalót a munkaszüneti nap miatt kiesett időre, illetőleg a rendes szabadság időtartamára távolléti díj illeti meg; így nem kellene ezen időszakra betegszabadságot kivennie ahhoz, hogy díjazásban részesüljön. A jogállamiság elvének sérelmét abban látta, hogy a jogalkotó a betegszabadság tekintetében munkaszüneti napot munkanappá nyilvánított, holott a munkavállaló munkaszüneti napon az Mt. 125. § (1) bekezdése szerint csak meghatározott feltételek esetén kötelezhető munkavégzésre.

II.

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

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései:

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

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

2. Az Mt. kifogásolt szabályai:

„137. § (6) A betegszabadság kiadásánál a munkaidő-beosztás szerinti munkanapokat kell figyelembe venni. Ha a munkavállaló a munkaszüneti nap miatt mentesülne a munkavégzési kötelezettsége alól, ezt a napot munkanapként kell figyelembe venni.

(7) A heti kettőnél több pihenőnapot biztosító munkaidő-beosztás esetén a (6) bekezdésben foglaltakat azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a hét minden napja munkanapnak számít, kivéve a munkavállaló két pihenőnapját.”

III.

Az indítvány részben nem megalapozott, részben érdemi elbírálásra alkalmatlan.

1. Az indítványozó az Mt. támadott rendelkezéseit a diszkrimináció tilalmába ütközőnek tartotta azzal, hogy a munkavállaló hátrányára eltér az egyéb jogcímen biztosított távollétre járó díj számításától.

Az Alkotmánybíróság az Mt. 137. §-ának alkotmányosságát a 416/B/1992. AB határozatában (ABH 1992, 603.; a továbbiakban: Abh.) az Alkotmány 70/A. és 70/E. §-ai tekintetében már vizsgálta, azonban az akkor hatályos szöveg a kifogásolt számítási módot még nem tartalmazta. [Az Mt. 137. § támadott (6) és (7) bekezdését a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény, valamint az ezzel összefüggő törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2003. évi XX. törvény 23. §-a iktatta be – a rendelkezéséhez fűzött miniszteri indokolás szerint – azért, hogy egyértelművé tegye, hogy a munkaszüneti napot miként kell kezelni.] Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 31. §-ának *c)* pontja szerint az eljárás megszüntetésének nincs helye, mert az indítvány tárgya nem minősül „ítélt dolognak”, ezért az Alkotmánybíróság ebben a vonatkozásban az érdemi vizsgálatot lefolytatta.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként a betegszabadság természetét vizsgálta abból a szempontból, hogy miként viszonyul a táppénzhez, illetőleg a rendes szabadsághoz. Az Abh. kifejtette: „Az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás és a szociális intézmények rendszerével

valósítja meg. Ebből egyértelmű, hogy a szociális biztonsághoz és az (1) bekezdésben felsorolt ellátásokhoz való jog megvalósítója nem kizárólag a társadalombiztosítás, hanem az »egyéb szociális intézmények rendszere« is. Ezen intézményrendszer részének tekinthető a Munka Törvénykönyv által szabályozott betegszabadság intézménye is, amely az évi rendes szabadságon felül ad a munkavállaló részére juttatást. A betegszabadság nem a »táppénzt helyettesítő intézmény«, hanem egy speciális szabadság, a kapott ellátás pedig a szabadság idejéhez hasonlóan a kereset része. A betegszabadság a »szociális intézményrendszer« része (...)» (ABH 1990, 603, 604.)

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a betegszabadság jellegében nem a rendes szabadsággal (a munkavállalót az Mt.-ben biztosított pihenőidőn felül alanyi jogon megillető díjazott pihenőidővel), hanem a táppénzre jogosultságnak a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII: törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 43. § (1) bekezdésében foglalt szabályával mutat közös vonásokat, amely alatt a munkavállaló nem a pihenőidejét tölti, hanem keresőképtelen beteg, ezért annak tartamára a távolléti díj 70 százaléka illeti meg [Mt. 137. § (3) bekezdése]. A munkaszüneti nap főszabályként nem szakítja meg a betegszabadság tartamát, hasonlóan az Ebtv. 47. § (1) bekezdésében foglaltakhoz, amely szerint a táppénz minden naptári napra jár, ideértve a szabadnapot, a heti pihenőnapot és a munkaszüneti napot is. A betegség miatti szabadság a keresőképtelenségre, annak tartamára jár, amely állapot folyamatosan, a pihenőnapokon is fennáll.

3. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének e rendelkezése az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan, alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetést tiltja, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek [először: 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 47, 48.]. A tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében fennálló megkülönböztetésre terjed ki, de az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor is megállapítható, ha az alapjog alatti tartományba eső jogok tekintetében az emberi méltósághoz való jog valamely aspektusát sérti [összefoglalóan: pl. 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 320, 342–343.]. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy „az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes.” [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.] A megkülönböztetésnek azonos csoportra nézve kell fennállnia. Az azonos csoporton, adott szabályozási koncepción belüli eltérő szabályozás akkor nem alkotmányellenes, ha az eltérésnek kellő alkotmányos indoka van. [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 77–78.]

Az indítványozó a betegszabadságot igénybe vevő munkavállaló hátrányos megkülönböztetését a munkát végző, illetőleg a rendes szabadságát töltő munkavállalóval szemben állította, akiknek a munkaszüneti napokra is jár a távolléti díj. A kifogásolt rendelkezések alkalmazására egyébként csak akkor kerülhet sor, ha a munkavállaló öt napot meghaladó keresőképtelensége esetén veszi igénybe a betegszabadságot.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a távol töltött időre járó díjazás szabályozása szempontjából a – pihenőnapját, vagy szabadságát töltő – keresőképes, illetőleg a keresőképtelen munkavállaló megkülönböztetése nem indokolatlan. A betegszabadság – akárcsak a táppénzen töltött idő – funkciójában tér el a rendes szabadságtól, vagy fizetett távolléttől. A pihenőnap és a szabadság kiadása kötelező [Mt. 124. § (1) bekezdése, 130–131. §], célja a munkavállaló heti, évi munkavégzése mellett a regenerálódásának, vagyis keresőképessége fenntartásának biztosítása. Ugyanakkor a betegszabadság feltétele a munkavállaló orvos által igazolt keresőképtelen állapota [Mt. 137. § (2) bekezdése], amely csak annyiban tér el a táppénzre jogosultságtól, hogy nem az egészségbiztosítási jogviszony, hanem a munkaviszony függvénye. A betegszabadság tartamára a munkavállaló szociális jellegű ellátásra tarthat igényt, ezért a díjazás számítási módja sem hasonlítható össze az egyéb címen biztosított távollét díjával.

Erre figyelemmel a rendelkezés nem sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, ezért az Alkotmánybíróság ebben a vonatkozásban az indítványt elutasította.

A jogállamiság sérelmével kapcsolatosan az indítványozó tévesen tulajdonított a rendelkezésnek olyan értelmet, hogy a jogalkotó a munkaszüneti napot munkanappá nyilvánította. A rendelkezés a munkavállaló betegségére tekintettel – a pihenőnapokat is beleértve – megszakításmentesen biztosítja a szabadságot, ellenkező esetben úgy kellene tekinteni, mintha e napokon gyógyult lenne. Így nincs alkotmányosan értékelhető összefüggés a támadott rendelkezés és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése között, ezért az Alkotmánybíróság – gyakorlatára figyelemmel [pl. 985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 32/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2002, 215, 220.; 19/2004. AB határozat, ABH 2004, 312, 343.] – az indítványt ebben a vonatkozásban elutasította.

4. Az indítványozó egyéb alkotmányi rendelkezések sérelmére is hivatkozott, azonban az indítvány ezeknek a támadott szabályokkal való összefüggésére érvelést nem tartalmazott. Az indítvány e tekintetben nem felel meg az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése által támasztott tartalmi követelményeknek, amely szerint annak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti. (472/B/2000. AB végzés, ABH

2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.; 477/B/2001. AB végzés, ABH 2005, 1596.) Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e tartalmi követelmény hiányában az indítvány ebben a vonatkozásban érdemben nem bírálható el, ezért azt az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2011. március 8.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkócs Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

879/E/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában – *dr. Balogh Elemér* és *dr. Stumpf István* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság elutasítja a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 119. § (1) bekezdését, valamint a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet 10. § (1) bekezdését érintően előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó – beadványa tartalma szerint – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítá-

sára irányuló indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz a „bírósági iratok” megtekintésének jelenlegi szabályozásával kapcsolatban. Az indítványozó által hivatkozott rendelkezések, vagyis a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 119. § (1) bekezdése, valamint a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet (a továbbiakban: Bűsz.) 10. § (1) bekezdése ugyanis „a felvilágosítás megadását a perbeli érdekelttség igazolásához köti”. Az indítványozó szerint a bírósági iratok megismerésére jogosultak szűkléptű meghatározása, s ennek következtében a bírósági ítélezési gyakorlat megismerésének korlátozása nem felel meg az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének, 70/A. § (1) és (2) bekezdésének és 70/G. § (1) bekezdésének.

Az indítványozó a bírósági határozatok tartalmát, a határozatokban megjelenő bírósági gyakorlatot közérdekű adatnak tartja. Ezért úgy véli, hogy a bírósági határozatokban foglalt közérdekű adatok megismerését az Alkotmány 61. § (1) bekezdése alapján biztosítani kellene.

Az indítványozó az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdésének sérelmét abban látja, hogy míg a bírák „mindenféle korlátozás nélkül hozzáférhetnek a bírósági gyakorlathoz”, addig „a jogtudomány művelői kizárólag az ügyben való érdekeltségük esetén tekinthetik meg a bírósági ítéleteket”. Ezáltal a bírósági iratokhoz való hozzáférés szempontjából hátrányos megkülönböztetés áll fenn.

Az indítványozó szerint továbbá az Alkotmány 70/G. § (1) bekezdése azért sérül, mert „az anonimá tett, személyi adatot nem tartalmazó és személyiségi jogokat ezáltal nem sértő bírósági ítéletek” nem juthatnak el a jogtudomány képviselőihez. Ez pedig a bírósági gyakorlat kutatását, a tudományos élet szabadságát korlátozza.

Az Alkotmánybíróság beszerezte az igazságügyi és rendészeti miniszter véleményét.

Az indítvány benyújtását követően módosult az Alkotmány 61. § (1) bekezdése és – a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény 42. § (1) bekezdése folytán – módosult a Pp. 119. § (1) bekezdése is, de ez a felvetett alkotmányjogi kérdést nem érintette.

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 véleménynyilvánítás és a szólás szabadságához, továbbá a közérdekű adatok megismeréséhez, valamint terjesztéséhez. (...)

70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más véle-

mény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

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

70/G. § (1) A Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát.”

2. A Pp. érintett rendelkezései:

„3. § (1) A bíróság a polgári ügyek körében felmerült jogvitát erre irányuló kérelem esetén bírálja el. Ilyen kérelmet – ha törvény eltérően nem rendelkezik – csak a vitában érdekelt fél terjeszthet elő.

(2) A bíróság – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a felek által előterjesztett kérelmekhez és jognyilatkozatokhoz kötve van. A bíróság a fél által előadott kérelmeket, nyilatkozatokat nem alakszerű megjelölésük, hanem tartalmuk szerint veszi figyelembe.

(3) A jogvita elbírálásához szükséges bizonyítékok rendelkezésre bocsátása – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a feleket terheli. A bizonyítás indítványozása elmulasztásának, illetve a bizonyítási indítvány elkésett voltának jogkövetkezményei, valamint a bizonyítás esetleges sikertelensége törvény eltérő rendelkezése hiányában a bizonyításra kötelezett felet terheli. A bíróság köteles a jogvita eldöntése érdekében a bizonyításra szoruló tényekről, a bizonyítási teherről, illetve a bizonyítás sikertelenségének következményeiről a feleket előzetesen tájékoztatni. (...)

(6) A bíróság köteles gondoskodni arról, hogy a felek minden, az eljárás során előterjesztett kérelmet, jognyilatkozatot, valamint a bírósághoz benyújtott okiratot megismerhessenek és azokra – törvényben előírt időn belül – nyilatkozhassanak. (...)

7. § (1) A bíróság – jogszabályban előírt esetekben – kérelemre segítséget nyújt ahhoz, hogy a fél jogai, illetve törvényes érdekei védelmében bírósághoz fordulhasson. (...)

119. § (1) A felek, az ügyész és a perben részt vevő egyéb személyek, valamint azok képviselői a per iratait – a határozatok tervezeteinek és az esetleges különvéleménynek kivételével – a per bármely szakaszában külön engedély nélkül megtekinthetik és azokról maguknak másolatokat (kivonatokat) készíthetnek. Olyan tárgyalásról készült jegyzőkönyvet azonban, amelyről a nyilvánosságot minősített adat megőrzése végett zárták ki, illetve a minősített adatot tartalmazó egyéb okiratot lemásolni vagy arról kivonatot készíteni nem szabad. Ilyen ügyben az iratok megtekintésének is csak a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott engedély, valamint az abban meghatározott szabályok alapján a bíróság elnöke által megállapított feltételek mellett van helye.”

3. Az Avtv. érintett rendelkezései:

„2. § E törvény alkalmazása során:

1. *személyes adat*: bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiak-

ban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet;

(...)

4. *közérdekű adat*: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől;

5. *közérdekből nyilvános adat*: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli;

(...)

11. *nyilvánosságra hozatal*: ha az adatot bárki számára hozzáférhetővé teszik;”

„3. § (1) Személyes adat akkor kezelhető, ha

a) ahhoz az érintett hozzájárul, vagy

b) azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli.”

„4. § A személyes adatok védelméhez fűződő jogot és az érintett személyiségi jogait – ha törvény kivételt nem tesz – az adatkezeléshez fűződő más érdekek, ideértve a közérdekű adatok nyilvánosságát (19. §) is, nem sértetik.”

„19. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szervek rendszeresen elektronikusan vagy más módon közzéteszik, továbbá erre irányuló igény esetén a 20. § rendelkezései szerint hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb – így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, szakmai tevékenységükre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó – adatokat. A tájékoztatás módját, a vonatkozó adatok körét jogszabály is megállapíthatja.

(3) Az (1) bekezdésben említetteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv minősítette, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény

- a) honvédelmi;
 - b) nemzetbiztonsági;
 - c) bűnüldözési vagy bűnmegelőzési;
 - d) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;
 - e) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra;
 - f) bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel
- korlátozza.

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

(5) Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében levő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adat.”

„19/A. § (1) A 19. § (1) bekezdésében meghatározott szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését – a 19. § (1) bekezdésében foglaltakat mérlegelve – az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti.

(2) A döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény – az (1) bekezdésben meghatározott időtartamon belül – a döntés meghozatalát követően akkor utasítható el, ha az adat megismerése a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné.

(3) Jogszabály egyes adatok megismerhetőségének korlátozására az (1) bekezdésben meghatározottnál rövidebb időtartamot állapíthat meg.

20. § (1) A közérdekű adat megismerése iránt bárki – szóban, írásban vagy elektronikus úton – igényt nyújthat be.

(2) A közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő szerv az igény tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget.

(3) Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül az igénylő másolatot kaphat. Az adatot kezelő szerv kizárólag a másolat készítéséért – legfeljebb az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően – állapíthat meg költségtérítést, amelynek összegét az igénylő kérésére előre közölni kell.

(4) Ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni.

(5) Az adatigénylésnek közérthető formában és – amennyiben az aránytalan költséggel nem jár – az igénylő által kívánt technikai eszközzel, illetve módon kell eleget tenni. Az adatigénylést nem lehet elutasítani arra való hivatkozással, hogy annak közérthető formában nem lehet eleget tenni.”

4. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) érintett rendelkezése:

„28. § (1) Ha az ítéletábra, a megyei bíróság vagy a helyi bíróság tanácsa, illetőleg egyesbírája valamely elvi kérdésben határozott és a határozata jogerőre emelkedett, köteles az elvi jelentőségű határozatot a bíróság elnökének bemutatni.

(2) Az ítéletábra, a megyei bíróság elnöke, a kollégiumvezetője, valamint a helyi bíróság elnöke köteles a vezetése alatt álló bíróságok ítélezését folyamatosan figyelemmel kísérni. Ha az (1) bekezdés szerinti határozatból, a bíróság által elintézett ügyekből, a bíróságokon lefolytatott vizsgálat alkalmával vagy más módon arról szerzett tudomást, hogy a vezetése, illetőleg a felügyelete alatt álló bíróságnál elvi kérdésben ellentétes gyakorlat alakult ki, vagy ellentétes elvi alapokon nyugvó jogerős határozatokat hoztak, erről köteles a magasabb szintű bíróság elnökét – a határozatok, illetőleg a szükséghez képest az egyéb iratok felterjesztésével – tájékoztatni.”

5. Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény (a továbbiakban: Einfotv.) érintett rendelkezései:

„1. § E törvény célja annak biztosítása, hogy a közvélemény pontos és gyors tájékoztatása érdekében a közérdekű adatok e törvényben meghatározott körét elektronikus úton bárki számára személyazonosítás és adatigénylési eljárás nélkül, folyamatosan és díjmentesen közzétegyék.”

„16. § (1) A Bírósági Határozatok Gyűjteményében (a továbbiakban: gyűjtemény) digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, díjmentesen hozzáférhetőek az e törvényben meghatározott bírósági határozatok.

(2) A gyűjteményt az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala teszi közzé.

17. § (1) A gyűjteményben közzé kell tenni a Legfelsőbb Bíróság és az ítéletábrák által az ügy érdemében hozott határozatokat.

(2) A gyűjteményben közzé kell tenni a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) XX. fejezetének alkalmazásával az ügy érdemében hozott határozatokat, ha a felülvizsgált határozatot egyfokú eljárásban hozták, és a bíróság határozata ellen nincs helyes jogorvoslatnak.

(3) A közzétett bírósági határozathoz kapcsolva, azzal egyidejűleg közzé kell tenni mindazon bírósági és más hatósági vagy egyéb szerv által hozott határozatoknak az Országos Igazságszolgáltatási Tanács által meghatározott eljárásban a bíróság által anonimizált digitális másolatát is, amelyeket a közzétett bírósági határozattal felülbíráltak vagy felülvizsgáltak.

(4) A gyűjteményben közzé kell tenni a jogegységi határozatokat, az elvi bírósági határozatokat, kollégiumi véleményeket, elvi döntéseket és kollégiumi állásfoglalásokat.

(5) Nem kell közzétenni a gyűjteményben a fizetési meghagyásos, a végrehajtási, a cégbíróági, a csőd- és felszámolási, valamint a bíróságon vezetett névjegyzékekkel kapcsolatos eljárásban hozott bírósági határozatokat.

(6) A bíróság elnöke e rész rendelkezéseinek megfelelő alkalmazásával elrendelheti a bíróság által hozott más határozat közzétételét is.

(7) Nem tehetők közzé a Pp. XV–XVIII. fejezete (házasági perek, apasági és a származás megállapítása iránti egyéb perek, a szülői felügyelet megszüntetése, gondnokság alá helyezés) szerinti eljárásokban hozott határozatok, ha valamelyik fél kérte a közzététel mellőzését.

(8) A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény XIV. fejezet II. címe (a nemi erkölcs elleni bűncselekmények) alapján hozott határozat csak akkor tehető közzé, ha ahhoz a sértett az eljáró bíróság felhívására hozzájárult.

18. § (1) A közzétett határozatban szereplő személyek azonosítását lehetővé tevő adatokat olyan módon kell törölni, hogy az ne járjon a megállapított tényállás sérelmével. Egyebekben a határozatban szereplő egyes személyeket az eljárásban betöltött szerepüknek megfelelően kell megjelölni.

(2) A közzétett határozatban – ha törvény másként nem rendelkezik – nem kell törölni

a) az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv és – ha törvény kivételt nem tesz – az e minőségében eljáró személy családi és utónevét, illetve neveit (a továbbiakban együtt: nevét), továbbá beosztását, ha az adott személy az eljárásban közfeladatának ellátásával összefüggésben vett részt;

b) a meghatalmazottként vagy védőként eljáró ügyvéd nevét;

c) az alperesként pervesztes természetes személy nevét, továbbá jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet nevét és székhelyét, amennyiben a határozatot olyan ügyben hozták, amelyben jogszabály alapján közérdekű igényérvényesítésnek helye van;

d) a társadalmi szervezet vagy alapítvány nevét, székhelyét és képviselőjének nevét;

e) a közérdekből nyilvános adatokat.

(3) Amennyiben a nyilvánosságot a tárgyalás egészéről vagy egy részéről kizárták, és a nyilvánosság kizárását megalapozó, törvényben meghatározott érdek védelme másképpen nem biztosítható, a határozat egyes részeinek vagy a határozat egészének a gyűjteményben való megjelenését mellőzni, illetve a közzétett határozat egyes részeit vagy a határozat egészét a gyűjteményből törölni kell.

(4) Egy részében vagy egészében zárt tárgyalás alapján hozott határozatnak a gyűjteményből való törlését vagy a közzététel mellőzését polgári eljárásban a fél, büntetőeljárásban a sértett kérheti. A kérelmet az érintett legkésőbb a határozat közzétételét követő egy évig az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatalának vezetőjéhez terjesztheti elő, aki haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem kézhezvételétől számított öt munkanapon belül gondoskodik a kérelem teljesítéséről.

(5) A minősített adat védelmét a bírósági határozatok közzétételekor is biztosítani kell.

(6) A határozat szövegében az e §-ban meghatározottakon túl további szerkesztés nem végezhető.”

7. A Büsz. érintett rendelkezései:

„2. § A rendelet alkalmazása során

(...)

9. irat: minden olyan szöveg, számadatsor, térkép, tervrajz és vázlat, amely valamely szerv működésével, illetőleg személy tevékenységével kapcsolatban bármilyen anyagon, alakban, bármely eszköz felhasználásával és bármely eljárással keletkezett;

(...)

21. ügyirat: a bíróság rendeltetésszerű működése, illetve ügyintézése során keletkezett, az azonos ügyre vonatkozó papír alapú vagy elektronikus iratok összessége, amelyeket az ügyintézés valamennyi szakaszában együtt kell kezelni;”

„10. § (1) Az iroda törvényben meghatározott személyeknek és képviselőjüknek ad felvilágosítást, lehetővé teszi az iratok megtekintését, másolatok vagy jegyzetek készítését (a továbbiakban együtt: felvilágosítás). Az eljárásban részt nem vevő személy részére a bíróság elnöke engedélyezheti a felvilágosítást, ha ahhoz az érintett hozzájárult, vagy azt törvény egyébként lehetővé teszi.”

III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az indítványozó azzal a kérelemmel fordult az Alkotmánybírósághoz, hogy állapítson meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet azért, mert a jogalkotó nem biztosította a bírósági iratok, határozatok teljes körű, nem csak az adott perben eljáró szervek és érintettek által

történő megismerését. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését a Pp. 119. § (1) bekezdésével és a Bűsz. 10. § (1) bekezdésével kapcsolatban indítványozta.

A bírósági iratok, határozatok megismerését mindazonáltal nemcsak e két rendelkezés szabályozza, hanem több jogszabály együttesen garantálja. Az irányadó szabályozás együttesének figyelembevételével állapítható meg, hogy miként biztosítja a jogalkotó a polgári perben keletkezett iratok, határozatok megismerését.

Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a hozzáférés esetleges korlátozása miatt megállapítható-e mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség.

2.1. Az indítvány benyújtását követően lépett hatályba az Einfotv., mely előírja a közérdekű adatok meghatározott körének elektronikus úton történő, bárki számára személyazonosítás és adatigénylési eljárás nélküli, folyamatos és díjmentes közzétételét (Einfotv. 1. §). Az Einfotv. negyedik része – a közérdekű adatok elektronikus közzététele körében – a bírósági határozatok nyilvánosságáról rendelkezik. Az Einfotv. az ügy érdemében hozott határozatok jelentős mennyiségére elektronikus közzétételi kötelezettséget állapít meg (Einfotv. 17-18. §). E kötelezettség azonban nem vonatkozik minden bírósági határozatra. A gyűjteményben főszabály szerint a Legfelsőbb Bíróságnak és az ítélőtábláknak az ügy érdemében hozott határozatait, továbbá – ha a felülvizsgált határozatot egyfokú eljárásban hozták, és a bíróság határozata ellen nincs helyes jogorvoslatnak – a közigazgatási perben az ügy érdemében hozott határozatokat kell közzétenni. A bíróság elnöke elrendelheti a bíróság által hozott más határozat közzétételét is. A Legfelsőbb Bíróság közzéteszi az elvi bírósági határozatokat is. Ugyanakkor nem tehetők közzé a házassági perek, az apasági és a származás megállapítása iránti egyéb perek, a szülői felügyelet megszüntetése, a gondnokság alá helyezés iránti perekben hozott határozatok, ha valamelyik fél kérte a közzététel mellőzését. A nemi erkölcs elleni bűncselekmények alapján hozott határozat csak akkor tehető közzé, ha ahhoz a sértett hozzájárult. Az elektronikus közzétételi kötelezettség nem vonatkozik a bírósági határozatok minden elemére (pl.: a személyek azonosítását lehetővé tevő adatokat főszabály szerint törölni kell, mégpedig olyan módon, hogy az ne járjon a megállapított tényállás sérelmével; minősített adat a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény alapján nem hozható nyilvánosságra, stb).

2.2. Az Avtv. 2. § 4. pontja értelmében közérdekű adat minden olyan információ, mely jogszabályban meghatározott állami feladatot ellátó szervek (pl.: bíróságok) kezelése alatt áll, feltéve, ha az nem tartozik a személyes adat fogalma alá.

Az Avtv. 2. § 1. pontja szerint személyes adat a „bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (...) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés”.

Az Avtv. 3. § (1) bekezdése értelmében személyes adat csak akkor kezelhető (hozható nyilvánosságra), ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli. Ilyen törvényi rendelkezés [Avtv. 19. § (4) bekezdés] biztosítja a közérdekből nyilvános személyes adatok közzétételét is. A személyes adatok nyilvánosságra hozatalát elrendelő kifejezett törvényi rendelkezés hiányában ugyanakkor a közfeladatot ellátó szervek, adott esetben a bíróságok által kezelt személyes adatok csak az érintett hozzájárulásával tehetők hozzáférhetővé.

Az Avtv. 19. § (1)–(3) bekezdése alapján a közérdekű adat alapvetően nyilvános, bárki számára megismerhető. A közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítása alól az Avtv. csak kivételes korlátozást (honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési, központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből, külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra, bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel) enged [19. § (3) bekezdés a)–f) pont].

A bíróságok más állami szervekhez hasonlóan – az Avtv. fenti rendelkezéseit, és a működésükre, eljárásukra irányadó más törvényeket figyelembe véve – kötelesek a kezelésükben lévő közérdekű adatokat bárki számára hozzáférhetővé tenni, kivéve természetesen, ha a kért közérdekű adatok törvényben meghatározott megismerési korlátozás alatt állnak.

2.2.1. A magyar információs jogi szabályozásban elválik egymástól az adat és az azt tartalmazó irat, a dokumentum, a hordozó médium fogalma. A szabályozás adatközpontú, rendelkezései az adat, és nem az azt hordozó dokumentum kezelésére vonatkoznak. Az Avtv. csak meghatározott adattartalmat tekint személyesnek vagy közérdekűnek.

Az adatvédelmi törvény meghatározásaiban szereplő „adat” szó igen tág fogalmat takar, meghatározását nem találjuk a törvényben. A törvény nem tesz különbséget adat és információ között. Az „adat” kifejezés alatt bármiféle ismeretet, az értelmezett adatot, információt, és ezeknek a strukturált halmazát is érteni kell. Adatnak tekintendők például a kép- és hangfelvételeken szereplő adatok, a szóban elhangzó információk, egy per iratanyagában lévő ismeretek stb.

A személyes adat minőség kritériuma, hogy az adat egy meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható legyen. A személyes adat tehát alany nélkül nem létezik, aki pedig a magyar szabályok, az Avtv. szerint kizárólag természetes személy lehet. Személyes adatai tehát csak az embernek vannak.

A közfeladatot ellátó szervek kezelésében lévő valamely ismeret vagy személyes adat vagy közérdekű adat; egyetlen adat sem lehet egyszerre személyes és közérdekű is. Ennek megfelelően az adat vagy nyilvános vagy pedig bizalmas (a bizalmasságnak eltérő fokozatai és jogcímei vannak), a személyes adatok esetében a főszabály a bizal-

masság, a közérdekű adat esetében pedig a főszabály a nyilvánosság. Ennek a megállapításnak nem mond ellent, hogy a 60/1994. (XII. 24.) AB határozat (ABH 1994, 342, 355.) szerint a jogállamban közhatalmat gyakorló vagy a politikai közéletben résztvevő személyek – köztük azok, akik a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítják – arra vonatkozó adatai, hogy korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytattak, vagy olyan szerv tagjai voltak, amely korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytatott, az Alkotmány 61. §-a szerinti közérdekű adatok. A főszabályok alóli további kivételt jelent, hogy a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvény újraszabályozta a magántitok, üzleti titok jogosulatlan nyilvánosságra hozatalát, Az Avtv. pedig 2005. június 1-jétől bevezette a közérdekből nyilvános adat fogalmát. Közérdekből nyilvános adat minden olyan adat, amely nem tartozik a közérdekű adat fogalma alá, de nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény rendeli el közérdekből.

2.2.2. Az Alkotmány 50. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság bíróságai védik és biztosítják az alkotmányos rendet, a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait és törvényes érdekeit, büntetik a bűncselekmények elkövetőit.

Látható, hogy a bíróság egyik, Alkotmányban rögzített feladata éppen a természetes személyek, jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogainak, törvényes érdekeinek a védelme. A jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogainak védelme is, vagy a bűncselekmények elkövetőinek büntetése, mint feladat valamely természetes személlyel kapcsolatba hozható. Vagyis a bíróságok működésével összefüggésben, ha feladatkörükben konkrét természetes személlyel kapcsolatba hozható, konkrét jogokról döntenek, minden esetben felmerül, hogy az iratokban és a határozatokban személyes adatok kezeléséről van szó.

Ennek az adatkezelésnek az egyik törvényi szabálya a Pp. iratbetekintési jogot meghatározó rendelkezése [119. § (1) bekezdés].

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

[vö.: 36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 227–228.].

Kétségtelen tény, hogy a vizsgált esetben is az adott jogszabályok a jogalkalmazás során értelmezésre szorulnak, egymásra vetítésük nem mechanikus tevékenység. Körültekintő mérlegelést igényel annak eldöntése, hogy a természetes személy, a magánélet, a személyes érdekek védelme és az információszabadság érvényesítése közül adott esetben melyiké az elsőbbség: valamely per iratai vagy a határozatok, mint adathordozók milyen esetben tartalmaznak személyes adatot, és milyen esetben, milyen mértékben, az Avtv. alapján egyedi kérelemre megismerhető, vagy az Einfotv. alapján hivatalból nyilvánosságra hozandó, közérdekű adatokat. Kétség vagy vita esetén a szabályozás mentén a jogalkalmazónak kell azonosítania az Avtv. 19. § (4) bekezdése hatálya alá tartozó, s ennek következtében megismerhető adatokat, valamint a kivételek körét is. Az Avtv. 17. §-a szerint jogainak megsértése esetén az érintett bírósághoz fordulhat, tehát a bírói jogvédelem garantált.

Az Avtv. 20. § (1) bekezdése alapján bárki igényt nyújthat be az adatkezelő szervhez a közérdekű adatok megismerése iránt. Ilyenformán a bíróság által kezelt, közérdekű adatok megismerése iránt is igényt lehet előterjeszteni az adatkezelő bírósághoz. Az Avtv. 20. §-át az Avtv. többi rendelkezéseivel együtt kell értelmezni, és figyelembe kell venni, hogy a bíróságok adatkezelésének nemcsak az adatvédelmi törvény, hanem más törvények (pl. a bírósági eljárásokra vonatkozó törvények) szabályainak is meg kell felelniük. Valamely adat mindaddig személyes adatnak minősül, amíg fennáll a lehetősége annak, hogy az adat összekapcsolják az érintettel. Ilyen módon tehát a bíróságok közérdekű adatot tartalmazó határozatai és iratai is e törvényi keretek között megismerhetőek: ezekben az iratokban foglalt közérdekű adatok megismerése iránti igényt az adatkezelő bíróság az Avtv., a Pp., az eljárására irányadó más szabályok és az Einfotv. rendelkezéseire figyelemmel teljesíti.

Az Alkotmányból az a döntés, hogy a bírósági iratokban és határozatokban lévő adatok milyen körben hozandók kötelezően nyilvánosságra, vagy milyen körben kell lehetőséget teremteni az egyedi kérelemre való megismerésre, közvetlenül nem vezethető le, ugyanakkor az iratok és a határozatok adattartalma nem tartható teljes mértékben „titokban”, másrészt teljeskörűen nem hozható nyilvánosságra sem. A törvényhozó feladata ebben a körben a közérdekű adatok és az ehhez való hozzáférés módjának meghatározása, az alkotmányos lehetőségek között, az Alkotmány 61. és 59. §-ai kölcsönös korlátaira tekintettel. [Nem ellentétes ezzel az, hogy a 60/1994. (XII. 24.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a közérdekű adat fogalmát nem abban az értelemben használta, ahogy azt az Avtv. meghatározza. Az Alkotmánybíróság az említett ügyben – amely az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló törvény vizsgálatáról szólt – azt állapította meg, hogy a törvény az Avtv.-től függetlenül, az Alkotmány 61. §-ára tekintettel rendeli el bizonyos személyes adatok nyilvánosságra hozatalát.]

2.3. A Pp.-nek az indítványozó által megjelölt 119. § (1) bekezdése a bírósági iratok megtekintésére, illetve a Pp. 119. § (1) bekezdésével összefüggésben a Büsz. 10. § (1) bekezdése a bírósági iratokról történő felvilágosításra ad lehetőséget. Az indítványozó a kifogásolt rendelkezések alapján helytállóan állítja, hogy a Pp. 119. § (1) bekezdésében felsoroltakhoz (felek, ügyész és a perben részt vevő személyek, valamint azok képviselői) képest mások – az Einfotv., illetve az Avtv. alapján – korlátozott betekintést kapnak az adott ügy irataiba. A Pp. 119. § (1) bekezdésében felsoroltak ugyanis a per iratait az azokban foglalt személyes adatokkal együttesen megismerhetik. Mások viszont – felhatalmazó törvényi rendelkezés, illetve az érintettek beleegyezésének hiányában – a bírósági iratokban foglalt személyes adatokat nem, csak a közérdekű, illetve a közérdekből nyilvános adatokat ismerhetik meg. A Büsz. 10. § (1) bekezdése ugyanakkor mérlegelési jogot ad a bíróság elnökének, hogy az eljárásban részt nem vevő személy részére is engedélyezzen felvilágosítást, ha ahhoz az érintett hozzájárult, vagy azt törvény egyébként lehetővé teszi.

2.4. A bírósági határozatok meghozatalát megelőzően keletkezett iratok általában a döntés megalapozását szolgáló adatokat (Avtv. 19/A. §) is tartalmazzák. Az Avtv. 19/A. § (1) bekezdése szerint a döntés megalapozását szolgáló adat keletkezésétől számítva tíz évig nem nyilvános. Ettől azonban a szerv vezetője, illetve jogszabály is eltérést engedhet. A döntés meghozatalát követően a szerv vezetője csak korlátozott indokokkal utasíthatja el a döntés megalapozását szolgáló adatok megismerésére irányuló igényt.

A Pp. 119. § (1) bekezdése szerint ugyanakkor az érintettek a per bármely szakaszában, vagyis az ügy folyamatában is megtekinthetik a per iratait, s azokról másolatot (kivonatot) készíthetnek (kivéve a határozatok tervezeteit és az esetleges különvéleményeket, valamint a minősített adatot tartalmazó okiratokat). A Pp. tehát biztosítja a döntést megalapozó iratok (egy részének) megismerését az érintett, szűk személyi kör számára. A Pp. rendelkezésével összhangban a Büsz. 10. § (1) bekezdése pedig az iroda feladatává teszi, hogy a törvényben (Pp.-ben) meghatározott személyeknek adjon felvilágosítást, az iratok megtekintését, másolatok, jegyzetek készítését tegye lehetővé. Ezen túlmenően a Büsz. 10. § (1) bekezdése a bíróság elnökének engedélyétől – mely csak az érintett hozzájárulásán, illetve törvényi rendelkezésen alapulhat – teszi függővé az eljárásban részt nem vevő személynek történő felvilágosítás adását. Mindezek alapján megállapítható, hogy a Pp. 119. § (1) bekezdése, illetve a Büsz. 10. § (1) bekezdése a perben érintettek számára tágabb hozzáférést biztosít a per folyamán keletkezett iratokhoz, mint általában véve az Avtv. 19/A. §-a a döntés megalapozását szolgáló adatokhoz.

3. Az indítványozó az anonimizált bírósági határozatok, iratok megismerésének lehetővé tétele érdekében az Abtv.

1. § e) pontjába 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 állandó gyakorlata lehetővé teszi a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés megállapítását abban az esetben is, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát ugyan teljesítette, azonban ennek során olyan szabályozási hiányosságok következtek be, amelyek alkotmányellenes helyzetet idéztek elő. [22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 196.]

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.)

A jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a bírósági határozatok, anonimizált iratok megismerésének biztosítása érdekében terheli-e a jogalkotót további törvényalkotási kötelezettség, van-e mulasztás, illetve amennyiben a jogalkotót terhelő mulasztás megállapítható, úgy a mulasztás előidézi-e alkotmányellenes helyzet kialakulását.

4. Az indítványozó nem jelölte meg azt a jogszabályi felhatalmazást, melyből olyan jogalkotói feladat származna, amelyet a jogalkotó elmulasztott teljesíteni. Az indítványozó csak az Alkotmány 61. § (1) bekezdésére, 70/G. § (1) bekezdésére, továbbá a 70/A. § (1) és (2) bekezdésére hivatkozott, s ezek alapján kérte a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését.

4.1. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot garantálja. A közérdekű adatokhoz való hozzáférést pedig az Alkotmány 61. § (3) bekezdésének közvetlen végrehajtására megalkotott Avtv. megfelelően biztosítja. Az Avtv. 20. §-a alapján ugyanis bárki igényt terjeszthet elő a közérdekű adatok

megismerésére, azaz a bírósági határozatokba, iratokba foglalt közérdekű adatokhoz való hozzáférésre is.

A periratokba foglalt személyes adatok az Alkotmány 59. § (1) bekezdése alapján az információs önrendelkezési jog védelme alatt állnak. Ennek megfelelően az Avtv. 4. §-a kimondja, hogy a személyes adatok védelméhez fűződő jogot és az érintett személyiségi jogait – ha törvény kivételt nem tesz – az adatkezeléshez fűződő más érdekek, ideértve a közérdekű adatok nyilvánosságát (19. §) is, nem sérthetik. Az indítványozó az Alkotmány 61. § (1) bekezdése alapján nem is kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság olyan jogalkotói feladat elmulasztásával kapcsolatban állapítson meg alkotmányellenességet, mely az információs önrendelkezési jog korlátozását vonná maga után. Mi több, az indítványozó állította, hogy „a bírósági iratok megismerhetőségének egyedüli korlátját a peres felek személyi adatainak és személyhez fűződő jogainak védelme képezhetné”. Ezért az Alkotmánybíróság – a konkrét indítványra figyelemmel – nem talált olyan jogalkotói kötelezettséget, mely a periratokban foglalt, személyes adatok hozzáférhetővé tételének elmulasztása miatt az Alkotmánynak az indítványozó által felhívott 61. § (1) bekezdését sértené.

Az Alkotmány 61. § (1) bekezdéséből továbbá olyan jogalkotói feladat sem vezethető le, melynek értelmében a bírósági eljárás során keletkezett, a döntés megalapozását szolgáló adatok, iratok megismerését korlátozás nélkül bárki számára, kérelmére biztosítani kellene, vagy hivatalból lenne szükséges a jelenleg hatályosnál szélesebb körben a nyilvánosságra hozatalra. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában elismerte, hogy „az aktanyilvánosság a közbülső anyagokra nem, hanem csak a végeredményre vonatkozik”. [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 191.] Az Alkotmánybíróság később rámutatott arra, hogy az ún. automatikus nyilvánosságkorlátozás „egyfajta könnyítést jelent a közérdekű adatokat kezelők számára, hiszen a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatokat, iratokat – azok keletkezésének pillanatában – nem kényszerülnek egyenként titkosítani. Ezen adatok nyilvánossága keletkezésük jellegére tekintettel – minden különösebb intézkedés nélkül – korlátozott. Az automatikus nyilvánosságkorlátozás hiányában minden egyes döntés-előkészítéssel kapcsolatos adat titkosításáról – a munkanyagok védelme és a döntéshozatali eljárás, illetve a szerv működésének hatékonysága érdekében – külön döntést kellene hozni. Ez pedig elviselhetetlen adminisztrációs terhet jelentene. Ezért szükséges az ún. automatikus nyilvánosságkorlátozás fenntartása, amely megfelelő (alkotmányos) törvényi feltételekkel a közérdekű adatokhoz való hozzáférést arányosan korlátozhatja, s (...) az Alkotmány 61. § (1) bekezdésével nem ellentétes.” [12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 223.] Ennek megfelelően nem állapítható meg az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének sérelme azért, mert a jogalkotó a bírósági eljárásban keletkezett döntés megalapozását szolgáló adatok megismerését nem az indítványban felvetettek szerint biztosította.

4.2. Az indítványozó azt is állította, hogy az Alkotmány 70/G. § (1) bekezdését sértő jogalkotói mulasztás áll fenn, mert „az anonimá tette, személyi adatot nem tartalmazó és személyiségi jogokat ezáltal nem sértő bírósági ítéletek” nem juthatnak el a jogtudomány képviselőihez. A Pp. 119. § (1) bekezdése és a Büsz. 10. § (1) bekezdése ugyanis korlátozza a bírósági gyakorlat kutatását, s így a tudományos élet szabadságát.

A bírósági ítéletek jelentős része ugyanakkor – a fentiekben hivatkozott jogszabályok értelmében – mindenki számára, így a jogtudomány képviselői számára is megismerhetőek. Továbbá a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény 22–26. §-a is lehetőséget biztosít – rendszerint bizonyos időbeli korlátozást követően – a közlevéltárakban őrzött levéltári anyagban történő kutatásra.

Az Alkotmány 70/G. §-ával kapcsolatosan az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy „a tudományos élet szabadsága az államra azt a kötelezettséget rója, hogy az alkotmányosan indokolt kényszerítő korlátok – különösen a személyes adatok oltalmazása, és az állam vitális érdekébe tartozó, alapvető biztonságához fűződő, törvényben meghatározott, és egy demokratikus társadalomban szükséges korlátozásnak minősülő, az európai normák szerinti titokkörökbe tartozó titkos adatok védelme – kivételével a tudományos kutatás, a tudományos megismerés és tanítás szabadságát garantálja” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 182–183.].

Ennek megfelelően az állam csak az alkotmányosan indokolt korlátozás keretében köteles a tudományos élet szabadságát biztosítani. Az Alkotmány 70/G. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg olyan jogalkotói feladat, hogy a bírósági iratokban a döntést megalapozó adatok megismerését és kutatását további jogalkotással biztosítani kellene.

5. Az indítványozó továbbá az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdésével ellentétes jogalkotói mulasztás megszüntetését kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál a Pp. 119. § (1) bekezdésével és a Büsz. 10. § (1) bekezdésével kapcsolatban. Arra hivatkozott, hogy bár a bírák „mindenféle korlátozás nélkül hozzáférhetnek a bírósági gyakorlat-hoz”, „a jogtudomány művelői kizárólag az ügyben való érdekeltységük esetén tekinthetik meg a bírósági ítéleteket”. Az indítványozó által kifogásolt rendelkezések ugyanakkor egyáltalán nem tartalmaznak külön rendelkezést arról, hogy a bírák, illetve a jogtudomány képviselői miként ismerhetik meg a bírósági határozatokat, illetve a bírósági gyakorlatot. Ezért e két rendelkezés alapján a bírák és a jogtudomány képviselői között, a bírósági határozatok megismerésével kapcsolatos megkülönböztetés, illetve ebből származó, az Alkotmány 70/A. § (1)–(2) bekezdését sértő jogalkotói mulasztás nem állapítható meg.

Egyebekben az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a bírák az általuk hozott határozatokat nyilvánvalóan megismerhetik, hiszen jogszabályban meghatározott feladatkörük a határozathozatal [Pp. 212. § (1) bekezdés]. A határo-

zathozatalban részt nem vevő bírának a bírósági határozatokhoz való hozzáféréséről egyébként pedig csak részleges szabályozás létezik [pl.: Bszi. 28. § (1)–(2) bekezdés]. Ezért a jogalkotó a bírák számára jellemzően másokhoz hasonló hozzáférést biztosított a más bírók által hozott határozatokhoz. A bírón kívül mások jellemzően a határozatok kihirdetése és közlése útján [Pp. 218–219. §], illetve nyilvánosságra hozatala (Einfotv. 17–18. §; Avtv. 20. §) révén szerezhetnek azokról tudomást.

Az Alkotmánybíróság számos – így például már az 1009/B/1991. AB határozatában – rámutatott arra, hogy „a diszkrimináció vizsgálatánál központi elem annak meghatározása, hogy kiket kell egy csoportba tartozóknak tekinteni. (...) A diszkrimináció alkotmányos tilalma csak a szabályozás szempontjából egy csoportba tartozókra vonatkozik. A diszkrimináció vizsgálatának, ennek megfelelően, csak az egy csoportba tartozók közötti különbségtétel vizsgálata a tárgya.” (ABH 1992, 479, 479–480.)

A bírósági határozatok megismerése szempontjából a határozathozatalt kötelező feladatként teljesítő bírakat, valamint rajtuk kívül másokat nem lehet egy csoportba tartozóknak tekinteni, s az eltérő csoportba tartozó személyek közötti különbségtétel alapján az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelmében megnyilvánuló jogalkotói mulasztás nem állapítható meg.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Pp. 119. § (1) bekezdésével és a Büsz. 10. § (1) bekezdésével kapcsolatban előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2011. mácius 21.

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a határozattal abban, hogy nem állapítható meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség azért, mert a jogalkotó nem biztosított teljes bírósági aktanyilvánosságot.

Ugyanakkor szükségesnek tartom hangsúlyozni annak fontosságát, hogy a tudomány és a tudományos kutatás szabadsága, valamint a közérdekű információk megismeréséhez fűződő jog érvényesülése érdekében a bírósági eljárások iratai megfelelően kutathatók, a bírósági határozatok közügyeket érintő részei pedig megismerhetők legyeknek.

A bírósági eljárás irataiba való betekintést a Pp. 119. § (1) és (2) bekezdése – főszabályként – a felek, az ügyész és a perben részt vevő egyéb személyek, valamint azok képviselői számára biztosítja. A Pp. 119. § (3) bekezdése azonban lehetővé teszi, hogy az eljáró bíróság elnöke engedélyezze a bírósági iratok megtekintését annak, akinek ehhez jogi érdeke fűződik. Hasonlóképpen rendelkezik a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.), amelynek irányadó rendelkezései szerint a büntetőügy irataiba csak az Be. által feljogosított személy (például a terhelt, a védő, a sértett és képviselője, az ügyész) tekinthet be. A Be. 74/B. § (5) bekezdése azonban lehetővé teszi, hogy a vádirat benyújtásáig az ügyész, a bírósági eljárás során pedig az eljáró bíróság elnöke más személynek a bírósági iratok megtekintését engedélyezze, ha a személynek ehhez jogi érdeke fűződik. A bíróság elnöke tehát mindkét eljárási törvény szerint engedélyezheti a bírósági iratok megismerését. Az engedély megadásakor azonban a bíróság elnöke nem diszkrecionális döntést hoz. A bírósági elnöknek megfelelően kell mérlegelnie, hogy az Alkotmány és az Avtv. rendelkezései alapján a bírósági iratokba való betekintés engedélyezésére vonatkozó kérelem mennyiben érint személyes adatokat, illetve közérdekű információkat. Ez utóbbi esetben ugyanis a bíróság elnökének figyelemmel kell lennie az Avtv. 20. § (1) bekezdése szerinti közérdekű adatigénylés szabályaira.

A bírósági akták levéltárba kerülését követően az ügyiratok kutathatóságát a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény (Lt.) teszi lehetővé. A peres ügyek iratai az ügy lezárását és a levéltárba kerülését követően, a törvényben foglalt védelmi idő elteltével válnak kutathatóvá. Ez álláspontom szerint olykor meglehetősen hosszú időt vesz igénybe. Az Lt. 24. § (1) bekezdése szerint például a személyes adatot tartalmazó levéltári anyag az érintett halálzási évét követő harminc év után válik bárki számára kutathatóvá. E védelmi idő előtt a bírósági akta csak akkor kutatható, ha a kutatás anonimizált másolattal is megvalósítható, illetve, ha a kutatáshoz az érintett hozzájárult, vagy ha a kutatásra tudományos célból van szükség és az 1990. május elseje után keletkezett iratoknál a harminc, az azt megelőzően keletkezett iratok esetében a tizenöt év eltelt. Ugyan a bírósági akták levéltári kutatása a személyes

adatok és az alkotmányosan indokolt titokvédelem miatt sajátos korlátozásoknak vethető alá, a tudományos kutatásnak határt szabó törvényeket – a közérdekű információt korlátozó törvényekhez hasonlóan – megszorítóan kell értelmezni [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 191.].

Egy ettől eltérő kérdés a bírósági ítéletek közügyekre vonatkozó részeinek a megismerhetősége. Álláspontom szerint a bírói hatalom működésének átláthatósága és számonkérhetősége legalább olyan fontos, mint annak függetlensége. A köz azonban csak a kellő információk birtokában képes kontrollt gyakorolni az igazságszolgáltatás működése felett. „A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.” [32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 183–184.]. Ezt biztosítja egyfelől a tárgyalás és az ítélet tárgyalótermi nyilvánossága, másfelől a bírói döntések elektronikus nyilvánossága [Az igazságszolgáltatás nyilvánosságára, különös tekintettel a bírósági határozatok nyilvánosságára, Eötvös Károly Intézet, 2010., 9. és köv.]. Az előbbi a bírói hatalom társadalmi kontrollját szolgálja. [58/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 289, 292–293.] Az utóbbi nyilvánosság pedig elsősorban a jog megismerhetőségét, az egységes jogalkalmazói gyakorlat kialakulását, valamint a jogtudomány, de akár a közvélemény felől érkező, a jogi érvelés minőségét bíráló, esetleg a döntés igazságtalan eredményét kimutató értékes szakmai kritikát segíti.

Egyensúlyt kell találni azonban a bírósági függetlenség és számonkérhetőség, s az ezt szolgáló nyilvánosság, valamint a személyes adatok védelméhez fűződő igény, továbbá az alkotmánynak megfelelő titoktartási igény (pl. államtitok, adótitok) között.

A bírósági határozatok esetében a főszabály a nyilvánosság. Ugyanakkor, mivel a határozatok sok esetben személyes adatokat tartalmaznak, sőt olykor különleges adatokat keletkeztetnek (ilyen például a közszereplőnek nem minősülő terhelt bűnösségét megállapító bírói döntés), indokolt lehet a nyilvánosság bizonyos fokú korlátozása. A nyilvánosságra hozatalról való döntés során ugyanis figyelemmel kell lenni az eljárásban résztvevő magánszemélyek legitim igényeire. Ezt a megfontolást tükrözi az Einfo tv. 17. § (3) bekezdése, amely anonimizált módon teszi lehetővé az érdemi bírósági határozatok egy részének nyilvánosságra hozatalát (proaktív információszabadság). A Pp. 119. § (7) bekezdése alapján pedig a bírósági ítéletről az ügy befejezését követő három hónap elteltével díj ellenében bárki részére anonimizált másolat adható.

Álláspontom szerint azonban az Alkotmánybíróság nem tekinthet el attól a tényről, hogyan érvényesülnek ezek a szabályok a gyakorlatban, például egy olyan ügyben, ahol nem is magánszemélyek, hanem politikusok állnak jogvitában.

A Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.892/2010/5. számú ítélete a birosag.hu holnapon a következőképpen olvasható:

„...-én a ... című napilap interjúját tett közzé a felperessel, amelyben a felperes a Kormány által a Nemzetközi Valutaalappal (IMF) kötött megállapodást tette kritika tárgyává, megfogalmazva azt, hogy a hitel «az MSZP választási céljait fogja majd szolgálni».

A II.r. alperes által kiadott című újság-i számában, és a lap internetes kiadásában-én ' ' felvezetéssel jelent meg az ' ' című cikk, amely közölte a pénzügyminiszter I. r. alperes reagálását a felperes által elmondottakra.” (Részlet)

Az anonimizálásnak áldozatul esett valamennyi információ közérdekű: a közhatalmat gyakorló peres felek (az akkori országgyűlési képviselő, jelenlegi miniszterelnök és az akkori pénzügyminiszter) neve, a kormány megnevezése, az érintett napilap címe, sőt a per alapjául szolgáló közlemény megjelenésének időpontja is.

Az anonimizálás legitim célja a személyhez fűződő adatok védelme. A magánszemélyek adatainak titokban maradására vonatkozó jogos igény ugyanis kellően indokolja a bírósági döntésekben megjelenő személyes adatok utólagos kiretusálását. A közszereplők személyes adatai esetében azonban – főszabály szerint – anonimizálásra nincs szükség. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján személyes adataik közérdekből nyilvánosak, amennyiben azok közügyet érintenek, mint például a fenti esetben a Valutaalappal kötött megállapodást. A közhatalmat gyakorló vagy más módon közszereplőnek minősülő személyeknek nincs legitim igényük ezeknek az információknak a visszatartására.

A közhatalmat ellátók és a közszereplők „alkotmányosan védett magánszférája másokénál szűkebb”. Kiemelkedően fontos alkotmányos érdek ugyanis „az állami és a helyi önkormányzati feladatokat ellátó szervek és személyek tevékenységének nyilvános bírálhatósága, valamint, hogy a polgárok bizonytalanság, megalkuvás és félelem nélkül vehessenek részt a politikai és társadalmi folyamatokban, a közéletben” [36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 225, 229.]. Ehhez olykor személyes adataik ismeretére is szükség lehet, amennyiben azok funkciójukkal vagy közszereplésükkel összefüggnek. A közhatalmat gyakorlók és közszereplők esetében a polgárok közérdekű információhoz való joga elsőbbséget kap a közszereplők személyes adatainak védelméhez képest, ha az információk köztevékenységük és annak megítélése szempontjából jelentős lehet [60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342, 355.].

Ennek megfelelően rendelkezik az Avtv. 19. § (4) bekezdése úgy, hogy a közfeladatot ellátó szerv vagy személy feladatkörével összefüggő személyes adata közérdekből nyilvános. (Például, ha állami vezető az adózással kapcsolatos jogsértést követ el, ez a tény az Avtv. alapján nyilvános. *ABI-1594/2010/K, a 2010. évről szóló adatvédelmi biztosi beszámoló.*) Közérdekből nyilvános továbbá az a magánszervezet vagy magánszemély kezelésében adat, amely közpénzek felhasználásával, valamint a közvagyonnal való gazdálkodással kapcsolatos. (*Lásd a 2009. évről szóló adatvédelmi biztosi beszámolót.*)

Az Einfo tv. 18. § (2) bekezdés *e*) pontja alapján a közzétett bírósági határozatokból nem kell törölni ezeket a közérdekből nyilvános adatokat. Mindezek miatt a fenti példában az internet nyilvánosság nemcsak a közhatalmat gyakorló kormány és annak tagjai nevére, továbbá az üzleti titoknak nem minősülő napilap, és az abban szereplő cikk/műsor címére vonatkozik, hanem minden közszereplő közügyet érintő személyes adatára is.

Budapest, 2011. március 21.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a határozat rendelkező részével. A bírósági határozatok megismerhetővé tételének biztosítására irányuló jogalkotói kötelezettséget érintően ugyanakkor az alábbi kiegészítést fűzöm a határozat indokolásához.

1. Az Alkotmánybíróság – az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében garantált információszabadság értelmezésével – már a 32/1992. (V. 29.) AB határozatában kimondta: az állami szervek által kezelt adatok, amelyek nem személyesek és amelyeket törvényi rendelkezés alapján az erre jogosult szervek nem nyilvánítanak titkossá, bárki számára hozzáférhetőnek minősülnek; ilyen módon lehet érvényt szerezni annak az alkotmányi követelménynek, hogy a polgárok minden közérdekű adathoz hozzájussanak (ABH 1992, 182, 185.). Az Alkotmánybíróság e korai határozatában lerakott alapokra épült rá az információszabadság törvényi szabályozása: a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.). Az Avtv. ugyanis az alkotmánybírósági határozat alapján rögzítette azt, hogy az állami feladatot ellátó szerv kezelésében lévő, személyes adatnak nem minősülő adat, információ tartozik a közérdekű adat fogalma alá, s a törvény a közérdekű adatokkal kapcsolatosan a nyilvánosság elvét tekinti főszabálynak.

Az alkotmánybírósági jogértelmezés, illetve az annak nyomán megalkotott törvényi szabályozás alapján egyértelmű, hogy az információszabadság hatálya valamennyi állami szerve kiterjed, így magától értetődően a bíróságokra is. A bíróságokon kezelt közérdekű adatokra vonatkozóan tehát a nyilvánosság elvét kell főszabályként alkalmazni. Különösen vonatkozik ez a bírósági határozatok adattartalmára, hiszen a határozatok (anonimizált módon) történő megismerhetővé tételének „általános alkotmányos jogelvi háttérét” – az információszabadság mellett – végeredményben a jogállamiság alapelve képezi. [Blutman László: A bírósági határozatok közzététele és az Alkotmány. Jura, 2/2001. 84. o.; Majtényi László: Az információs szabadságok. Complex, 2006. 281. o.; Szabó Máté

Dániel: Az ítéletek közzétételének funkciói. in: Jóri András–Hegedűs Bulcsú–Kerekes Zsuzsa (szerk.): Adatvédelem és információszabadság. Complex, 2010. 395. o.]

Az információszabadság érvényesülése érdekében az Avtv. 1992 óta lehetőséget ad arra, hogy közérdekű adatigénnyel bárki az adatkezelőhöz, adott esetben a bírósághoz forduljon, s kérjen hozzáférést a bíróság kezelésében lévő közérdekű adatokhoz. Ilyen módon akár a bírósági határozatoknak – a személyes adatoktól megfosztott, illetve a titkosított adatok kitakarásával – történő kiadása is igényelhető lett volna, illetve lenne. Az eljárási törvények mindazonáltal jellemzően csak korlátozottan, szűk személyi kör számára engedték, illetve engedik meg a bírósági határozatokhoz való hozzáférést [lásd.: a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 119. § (1) bekezdését; a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 262. §-át]. Az indítványozó által kifogásolt Pp. szigorán ugyanakkor már enyhített a törvényhozó. A Pp. 2008-as módosítása következtében a törvény 119. § (7) bekezdése immáron lehetővé teszi, hogy jöllehet csak a per jogerős befejezését követő három hónap eltelte után, de bárki igényt terjesszen elő bármely ítélet anonimizált formában történő megismerésére. Az adatigénylés módja az Avtv. szerinti közérdekű adatigényléshez hasonlít. Így a Pp. bár nem proaktív módon, de biztosítja a jogerős ítéletek megismerését: egyéni kérelemre, díjfizetési kötelezettség (oldalanként 300 forint, ítéletenként maximum 5000 forint befizetése) mellett lehet a Pp. hatálya alá tartozó bírósági határozatokat megismerni.

2. Az előzőekben foglaltakat figyelembe véve nem értek egyet azzal a határozatban szereplő érveléssel, hogy amikor a bíróságok konkrét jogokról döntenek, akkor határozataikban, – vagyis a maga teljességében az adott dokumentumban –, a személyes adatok kezeléséről lenne szó. A hivatkozott alkotmánybírósági alkotmányértelmezésből, az Alkotmány 61. §-án alapuló Avtv.-ből, s az ennek nyomán a Pp.-be beiktatott 119. § (7) bekezdésből az következik, hogy egy olyan szöveg, amelyből törlik a személyes adatokat, nem minősülhet személyes adatnak, azal kapcsolatban nem merülhet fel az információs önrendelkezési jog megsértése. Ennek megfelelően a bíróságok által kezelt, személyes adatoktól megfosztott határozatok esetében sem lehet szó az információs önrendelkezési jog megsértéséről.

A határozat rámutat arra, hogy a magyar „szabályozás adatközpontú, rendelkezési az adat, és nem az azt hordozó dokumentum kezelésére vonatkoznak. Az Avtv. csak meghatározott adattartalmat tekint személyesnek vagy közérdekűnek.” A határozat ezzel elismeri, hogy egy dokumentum, például egy bírósági határozat az adattartalmától függetlenül, pusztán azért, mert konkrét jogvitát dönt el, nem minősül személyes adatnak. Kizárólag a dokumentumban foglalt konkrét adat, vagyis az Avtv. 2. § 1. pontja szerinti definíció értelmében: bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érin-

tetthe vonatkozó következtetés minősül személyes adatnak. Ezzel a határozat által is követett jogértelmezéssel véleményem szerint nem egyeztethető össze az a határozat másik helyén megjelenő érvelés, mely szerint a konkrét jogvita eldöntése miatt a bírósági döntést, – vagyis a maga teljességében az adott dokumentumot – érintően személyes adatok kezeléséről lenne szó.

Megjegyzem, soha nem zárható ki, hogy egy szövegből, – kiváltképpen két peres fél, vagy legalábbis konkrétan behatárolható személyi kör vitáját eldöntő – bírósági határozat anonimizálását követően ne váljon felismerhetővé az érintett személy. Különösen a sajtóhírré vált jogvitákban hozott bírósági határozatok esetében lenne illuzórikus ez az elvárás. [Külön nem is említve a közszereplőket, akikkel kapcsolatban már a 60/1994. (XII. 24.) AB határozat arra az álláspontra helyezkedett, hogy a közszereplők, a közhatalmat gyakorlók „magánszférája másokénál szűkebb” (ABH 1994, 342, 355.). Ezt a szemléletet tette magáévá az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény is, hiszen 18. § (2) bekezdés e) pontja szerint a közzétett bírósági határozatokból nem kell törölni a közérdekből nyilvános adatokat.]

Az anonimizált bírósági határozatokat nem lehet tehát személyes adatként kezelni és nyilvánosságra hozatalukat megtiltani pusztán amiatt, mert lesznek esetleg olyanok, akik a személyes adatok kitakarása után is fel fogják ismerni a bírósági határozat által érintett személyt. Az ezzel ellentétes értelmezés ugyanis az adatközpontú értelmezést a dokumentumközpontú értelmezéssel váltaná fel. Ezen az alapon pedig nemcsak az anonimizált bírósági határozatok, de még a Bírósági Határozatok gyűjteményében közzétett, a bíróságok jogalkalmazásának egységét szolgálni hivatott elvi bírósági határozatok és más bírósági határozatok, mi több az alkotmányjogi panaszok tárgyában hozott alkotmánybírósági határozatok is személyes adatoknak kellene, hogy minősüljenek, s közzétételüket meg kellene tiltani.

Mindezek alapján az anonimizált bírósági határozatok tartalmával kapcsolatban nem lehet szó a személyes adatok kezeléséről. Az anonimizált bírósági határozatok közzétételi kötelezettsége – véleményem szerint – az információszabadságból egyenesen következik. Ezt az értelmezést támasztja alá az adatvédelmi biztos gyakorlata is. Az adatvédelmi biztos 1102/K/2007-2. számú állásfoglalásában kifejezetten rögzíti: „közérdekű adatok körébe tartoznak a bírói joggyakorlatra, jogalkalmazásra vonatkozó információk, így az anonimizált határozatok is”.

Budapest, 2011. március 21.

Dr. Stumpf István s. k.,

alkotmánybíró

576/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítványok, továbbá bírói kezdeményezés alapján meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 41. § (2)–(3)–(4) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz fordult a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.) 41. § (2)–(4) bekezdései alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezve. A Cst. támadott rendelkezései a jogalap nélkül felvett ellátások visszafizetésének rendjét szabályozzák. A vizsgálni kért 41. § (2) bekezdés szerint, aki az ellátást jogalap nélkül vette fel, akkor köteles azt visszafizetni, ha erre a felvételtől számított 30 napon belül írásban kötelezték, ezen túlmenően – a 41. § (3) bekezdés értelmében – attól lehet visszakövetelni – három éven belül –, akinek az ellátás felvétele felróható. A Cst. 41. § (4) bekezdése definiálja, hogy mit kell érteni a felróhatóság alatt. Az indítványozó szerint nem a Cst. hanem a jogalap nélküli gazdagodás Ptk.-ban található szabályait kellene alkalmazni a jogalap nélkül igénybe vett ellátások esetén is. Az indítványozó kifejtette, hogy a vizsgálni kért szabályok az állam, mint tulajdonos kárára fogalmaznak meg rendelkezéseket, mivel a magán- és jogi személyek vagyoni viszonyaiban a követelő kedvezőbb pozícióban van a jogalap nélküli gazdagodás szabályai által (pl. a Ptk. szerint az elévülési idő öt év szemben a Cst.-ben található három évvel). Mindez diszkriminatív és egyben sérti a jogállamiságot is. Sérti tovább a vizsgált szabályozás az „állam tulajdona nemzeti vagyon” alkotmányos tételt, mivel az indítványozó szerint a behajthatatlanság az államháztartás hiányát növeli. Az indítványozó mindezekon túl megjelölte még a tulajdonhoz való jog sérelmét, a gyermekek jogát az állami gondoskodásra és a szociális biztonsághoz való jog alkotmányos tételeit is, mint olyanokat, amelyeket a vizsgálni kért szabályozás sért.

2. Egy másik indítványozó – megyei bírósági tanácselnök – konkrét ügytől független utólagos absztrakt normakontroll kérelmet nyújtott be a Cst. 41. § (4) bekezdésnek a megsemmisítésére. Álláspontja szerint a jogalap nélkül

igénybe vett ellátás esetén a felrhatósgot meghatározó rendelkezés – különösen a jogalkalmazás tükrében – a jogbiztonságot sérti, mert fogalmai túl általánosak, nem adnak lehetőséget az egyéniesítésre. Előadta, hogy a jogalap nélkül felvett ellátások visszakövetelése tárgyában több olyan eljárás volt, amelyben az a házastárs, akinek igénybejelentése alapján (s nevére) a családi pótlékot folyósították, elköltözött, ugyanakkor az elköltözés tényét elmulasztotta a hatóságnak bejelenteni. Ezt követően a családi pótlékot változatlanul a közös lakcímre folyósították, amit az ott maradó, s a gyermeket így egyedül gondozó házastárs vett fel. A bejelentési kötelezettség elmulasztása ilyen esetekben akkor derült ki, amikor a gyermeket immár egyedül gondozó házastárs kérelmet nyújtott be emelt összegű családi pótlék folyósítására. Az Államkincstár ezekben az esetekben a bejelentési kötelezettségét elmulasztó házastársról, mint jogalap nélkül „felvett” ellátást követelte vissza a családi pótlékot, holott azt nem ő, hanem az egyedül maradt házastárs vette fel és vélhetően összegét a gyermek nevelésére is fordította. Az indítványozó utal arra, hogy a Legfelsőbb Bíróság több közigazgatási határozat bírói felülvizsgálata tárgyában is olyan döntést hozott, amelyben megerősítette, hogy ezekben az esetekben az igénybejelentő saját gondatlanságából mulasztotta el a gyermeknek a háztartásából való kikerülésének bejelentését, emiatt pedig a visszafizetési kötelezettsége fennáll. Az indítványozó szerint a bejelentési kötelezettség elmulasztása nem azonos a Cst. 41. § (4) bekezdése szerinti gondatlansággal, azonban, hogy e törvényhely ilyen értelmezésre is lehetőséget nyújt, sérti a világos, egyértelmű és megfelelően értelmezhető normatartalom jogbiztonsági kritériumát.

3. A Zala Megyei Bíróság előtt lévő 9.K.21.454/2007/3. számú ügyben eljáró bíró az Abtv. 38. §-a alapján fordult az Alkotmánybírósághoz a Cst. 41. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és alkalmazási tilalom kimondását kezdeményezve. Az alapul fekvő ügy előzménye, hogy a Zalaegerszegi Városi Bíróság a gyermeket az apánál helyezte el és az anyát tartásdíj megfizetésére kötelezte. Az ítélet 2003. május 8-án emelkedett jogerőre. A jogerős határozatban foglaltak ellenére 2006. január 1-jétől a gyermek az anya nevelésében és gondozásban élt. Az anya pert indított gyermektartásdíj fizetési kötelezettségének megszüntetése tárgyában, amelyben kérte a 2006. január 1. napját követően felvett családi pótlék részére történő megfizetését is. Az apa nem vitatta, hogy 2006. január 1. napjától kezdődően is felvette a családi pótlékot, holott a gyermek az anya nevelésében és gondozásában volt. A bíróság az apa tartásdíj-fizetési kötelezettségének megállapítása tárgyában hozott perben egyben kötelezte az apát, hogy a 2006. január 1. napjától jogosulatlanul felvett családi pótlékot is fizesse meg az anyának. Az apa a bírósági ítéletbe foglalt visszafizetési kötelezettségének eleget tett. Ezt követően azonban az Államkincstár is kötelezte az apát, hogy a jogosulatlanul felvett családi pótlékot az Államkincstárnak fizesse vissza. Az ügyben keletkezett köz-

igazgatási határozatok kimondták, hogy a családi pótlékra jogosultság akkor keletkezik, amikor ezt a közigazgatási szerv megállapítja, így az apa – a másik bírói ítélet alapján – olyan személynek adta át a családi pótlékot, aki még arra nem volt jogosult (bár a törvényi feltételek alapján jogosult lehetett volna). Az apa a közigazgatási határozat felülvizsgálata tárgyában bírósághoz fordult. E bíróság kezdeményezte jelen ügyben a Cst. 41. § (4) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát.

Az indítvány szerint az apa bár jogszabálysértést követett el, amikor a Cst. 39. §-a szerint nem jelentette be, hogy a gyermek az adott időponttól nem nála, hanem az anyánál van elhelyezve, de e bejelentési kötelezettség elmulasztása nem tekinthető felrható magatartásnak akkor, amikor a családi pótlék Cst.-ben foglalt célja magvalósult, a családi pótlékot a gyermek nevelésére, gondozásra fordította a gondozó szülő. Ha az apának – ahogy a közigazgatási határozatok kötelezték – az Államkincstár számára is vissza kell fizetnie a családi pótlékot, akkor az kétszeres visszafizetést jelent (egyszer polgári ügyben és egyszer közigazgatási ügyben született ítélet által kötelezetten), ami nem más, mint egy megtorló szankció pusztán a bejelentés elmulasztása miatt. Az indítványozó szerint a Cst. 41. § (4) bekezdésben foglaltak – mivel lehetőséget adnak a fenti értelmezésre – túl általánosak, önkényes és szubjektív jogalkalmazói jogértelmezésre vezetnek, ezért sértik a normavilágosság – Alkotmány 2. § (1) bekezdésből eredő – jogbiztonsági követelményét.

4. Az Alkotmánybíróság a Cst. 41. §-át érintő indítványokat egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

A három indítványból egy indítvány a Cst. 41. § (2)–(3)–(4) bekezdését, míg két indítvány (amelyből az egyik bírói kezdeményezés) csak a 41. § (4) bekezdését sérelmezte. Az indítvány benyújtását követően a Cst. 41. § (2) bekezdése többször módosult. Az eredeti szöveg szerint „Az, aki ellátást jogalap nélkül vett fel, köteles azt visszafizetni, ha erre a felvételtől számított harminc napon belül írásban kötelezték”. E szöveget módosította „a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, valamint egyes szociális tárgyú törvények módosításáról” szóló 2009. évi LXXIX. törvény 54. § (4) bekezdés *h*) pontja, amelynek értelmében „Az, aki ellátást jogalap nélkül vett fel, köteles azt visszafizetni, ha erre a felvételtől számított 22 munkanapon belül határozattal kötelezték.” Az egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosügyi és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXI. törvény 83. § *f*) pontja értelmében a „41. § (2) bekezdésében a „22 munkanapon” szövegrész helyébe a „harminc napon” szöveg,” lép, így jelenleg a Cst. 41. § (2) bekezdése a következőképp rendelkezik: „Az, aki ellátást jogalap nélkül vett fel, köteles azt visszafizetni, ha erre a felvételtől számított harminc napon belül határozattal kötelezték.” E módosítások az absztrakt normakontroll indítványban felvetett problémára nem hatnak ki.

II.

1. Az Alkotmány vonatkozó szabályai szerint:

„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.

(...)

10. § (1) A magyar állam tulajdona nemzeti vagyon.

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

2. A Cst. ügyben érintett rendelkezései:

„39. § Az ellátásra jogosult az igényelbíráló szervnek 15 napon belül köteles bejelenteni minden olyan tényt, adatot, amely az ellátásra jogosultságát vagy annak összeget érinti.”

(...)

„Jogalap nélkül igénybe vett ellátás

41. § (1) Jogalap nélkül veszi igénybe az ellátást az a személy, aki

a) arra nem jogosult, vagy

b) kevesebb összegre jogosult, mint amelyet számára folyósítottak.

(2) Az, aki ellátást jogalap nélkül vett fel, köteles azt visszafizetni, ha erre a felvételtől számított harminc napon belül határozattal kötelezték.

(3) A (2) bekezdésben meghatározott idő elteltével a jogalap nélkül felvett ellátást attól lehet visszakövetelni, akinek az ellátás felvétele felróható, feltéve, hogy a felvételtől vagy az ellátás megszűnésétől kevesebb mint három év telt el.

(4) Az ellátás felvétele akkor róható fel, ha

a) az ellátásban részesülő tudta, hogy az ellátás őt nem illeti meg, de ennek ellenére ő azt felvette;

b) az ellátásban részesülő a saját gondatlanságából fakadóan nem tudta, hogy az ellátás őt nem illeti meg, de a körülményekből az következik, hogy ezt tudnia kellett volna.

(5) Az igényelbíráló szerv, illetve az egyéb szerv köteles megtéríteni a jogalap nélkül felvett ellátást, ha az ellátás jogalap nélküli megállapítása, illetőleg folyósítása mulasztásának vagy a valóságtól eltérő adatszolgáltatásának a következménye és az ellátást a (2) bekezdés alapján visszakövetelni nem lehet.

(6) Ha az ellátás jogalap nélküli megállapításáért, illetőleg felvételéért az igényelbíráló vagy egyéb szervet és az ellátásban részesülőt is felelősség terheli, úgy a jogalap nélkül felvett ellátást közrehatásuk arányában kötelesek megtéríteni, illetőleg visszafizetni. Ha a közrehatásuk aránya nem állapítható meg, akkor a felelősöket egyenlő arányban kell megtérítésre, visszafizetésre kötelezni.

(7) Ha az ellátás jogalap nélküli megállapításáért, felvételéért az igényelbíráló szervet és az egyéb szervet is felelősség terheli, úgy a jogalap nélkül felvett ellátás megtérítéséért egyetemlegesen felelnek.”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt az indítványt tekintette át, amely szerint a jogállamiság, a diszkrimináció tilalma, az állami tulajdon nemzeti vagyon jellege, a tulajdonhoz való jog, a gyermekek jogai és a szociális biztonság joga is sérül a Cst. 41. § (2)–(4) bekezdéseiben azáltal, hogy e szabályok az államra kedvezőtlenebbek, mintha a magánviszonyokban irányadó szabályok – a Ptk. szerinti jogalap nélküli gazdagodás – útján követelné vissza az állam. Az Alkotmánybíróság a 722/B/2003. AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) a Cst. egyes rendelkezései vizsgálata kapcsán elbírálta azt az indítványt is, amely a jogalap nélkül igénybe vett juttatások szabályairól – a jelen ügy alapjául szolgáló indítványban foglaltakkal ellentétben – úgy vélekedett, hogy az az államot kedvezőbb helyzetbe hozza (mert az állam három éven belül bármikor visszakövetelheti, magánszemélyek esetén ez korlátozott, ha az igényelbíráló szerv határozata jogszabálysértő). Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság rámutatott: „A családtagmogatási ellátások szociális juttatások, amelyeket a jogosultnak igényelnie kell és amelyek csak a törvényben rögzített feltételek esetén folyósíthatók. Az igényléssel nem jön létre polgári jogi jogviszony a fél és az igényelbíráló szerv között. A juttatásokkal kapcsolatban a hatóság közhatalmi tevékenységet végez, közigazgatási határozatot hoz a szociális ellátásra vonatkozó jogszabályok alapján. Az állam (szerve) ilyen esetben tehát nem a mellérendeltséggel és egyenjogúsággal jellemezhető polgári jogi jogviszonyban vesz részt, hanem hatósági jogviszonyban. Az eljárásban az ügyfél nincs mellérendeltségi pozícióban a közhatalmat gyakorló közigazgatási szervvel, s csupán

annyi eljárási joga van, amennyit számára az eljárási jogszabályok kifejezetten biztosítanak [72/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 351, 354.]. Az Alkotmánybíróság szerint ezért a családtámogatási ellátásoknál az igényt érvényesítő személy és a jogalap nélkül felvett ellátás visszafizetésére kötelező szerv nem tekinthető a szabályozási koncepció szempontjából egy csoportba tartozónak.” (ABH 2004. 1748, 1758.) Ezt az álláspontját az Alkotmánybíróság fenntartja jelen határozatában is, így – mivel eltérő szabályozási koncepció alá tartoznak a Ptk.-ba és a Cst.-be foglalt rendelkezések – az Alkotmány 70/A. §-ába foglalt diszkrimináció tilalmának sérelme nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette, hogy a diszkrimináció vizsgálatánál központi elem annak megállapítása, hogy a szabályozási koncepció szempontjából kiket kell egy csoportba tartozónak tekinteni [49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 246, 249.]. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése szerinti köztulajdon és magántulajdon egyenjogúságának az elve kapcsán pedig az Alkotmánybíróság több döntésében – legelőször a 21/1990. (X. 4.) AB határozatában – megállapította, hogy az Alkotmány 9. § (1) bekezdése nem tulajdonformák között különböztet, hanem ellenkezőleg: a tulajdon bármely formájára nézve éppen diszkrimináció-tilalmat fogalmaz meg. A 9. § (1) bekezdése ennek megfelelően a diszkrimináció tilalmának a tulajdonhoz való jogra vonatkoztatott kifejtése (ABH 1990, 73, 81.). Ebből következően a 9. § (1) bekezdésének sérelme sem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint továbbá az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiságból sem következik önmagában olyan követelmény, hogy a törvényhozás a polgári jogi jogviszonyokat (jelen ügyben a jogalap nélküli gazdagodás szabályait) és a közigazgatási jogviszonyokat (jelen ügyben a jogalap nélkül igénybe vett ellátás visszafizetésének rendjét) közelítse, azokat egymással megfeleltesse.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére 9. § (1) bekezdésére és 70/A. §-ára alapozott kérelmet elutasította.

Az Alkotmánybíróság a továbbiakban jelen ügyben az alábbiakra mutat rá: jogállamban a törvényhozás az állam egyik legfontosabb közhatalmi tevékenysége. A törvényhozás a Ptk.-nak a „jogalap nélküli gazdagodás” szabályait a polgári jogi jogviszonyok rendezése körében, míg a Cst.-nek a „jogalap nélküli igénybe vett ellátás” szabályait a szociálpolitika, azon belül is a családok támogatása körében rendezte. Az állam széles szabadsággal rendelkezik a tekintetben, hogy a szociálpolitikai jogviszonyokat miként alakítja, minthogy abban is, hogy milyen típusú gazdaságpolitikát valósít meg. Az alapjogok sérelmére (így az indítványozó által hivatkozott diszkrimináció tilalom, vagy tulajdonjog sérelmére) az állam javára nem lehet hivatkozni, hiszen az állam szabadságában áll, hogy közhatalmi tevékenysége körében e szabályokat (ha úgy véli, hogy rá nézve sérelmes) – az alkotmányos keretek között – megvál-

toztathassa. Ezért fogalmazódtak meg e jogok hagyományosan az állam hatalmával szemben. Az Alkotmánybíróság 70/B/2009. AB határozatában meg is állapította, hogy „az Alkotmány 13. §-a a tulajdonhoz való jogot az állammal szemben biztosítja, s azt mint alapjogot az állammal szemben védi.” (ABH 2010, 1945, 1954.) Mindebből következően a Cst. 41. § (2)–(4) bekezdésében foglaltak az Alkotmány 13. § (1) bekezdéséből eredő tulajdonjogot nem sértik, továbbá megállapítható, hogy e rendelkezések önmagukban nincsenek összefüggésben azzal a tétellel, hogy az állam tulajdona nemzeti vagyon. Az Alkotmány 10. §-ában található nemzeti vagyon jellegén e szabályok nem változtatnak.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az Alkotmány 10. §-ára és 13. § (1) bekezdésére alapozott indítványt is elutasította.

Megállapítható továbbá, hogy a jogalap nélkül igénybe vett ellátások Cst.-beli szabályai azzal, hogy viszonylag rövid időhöz – felrőhatóságtól függetlenül 30 naphoz, felrőhatóság esetén három évhez – kötik a visszakövetelhetőséget, nem változtatnak az állami tulajdon nemzeti vagyon jellegén, de nem sértik a gyermekeknek az Alkotmány 67. §-ába foglalt jogait vagy a 70/E. § szerinti szociális biztonságot. Sőt épp ellenkezőleg. A Cst. vizsgált rendelkezéseiben a gyermekek és a családok szociális védelme érdekében korlátozza az állam a már kifizetett (elkötött) szociális ellátások visszakövetelést, azaz gyermek-és családvédelmi szempontokra tekintettel állapít meg a törvényhozó a magánviszonyokban irányadónál rövidebb határidőt.

Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Cst. 41. § (2)–(4) bekezdésében foglaltak az Alkotmány 67. § és 70/E. §-ait sem sértik.

2. Két indítványozó – amelyek közül az egyik konkrét ügyszámhoz kapcsolódó bírói kezdeményezés – a Cst. 41. § (4) bekezdésében található, az ellátás felrőható felvételét definiáló rendelkezés alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését kérte. Mindkét indítványozó a normavilágosság Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő követelményének a sérelmét vetette fel. A Cst. 41. § (4) bekezdése szerint az ellátás felvétele akkor rőható fel, ha az ellátásban részesülő tudta, hogy az ellátás őt nem illeti meg, de ennek ellenére őt azt felvette; illetve akkor rőható fel, ha az ellátásban részesülő a saját gondatlanságából fakadóan nem tudta, hogy az ellátás őt nem illeti meg, de a körülményekből az következik, hogy ezt tudnia kellett volna. Az indítványozó bírák szerint e rendelkezés szövegszerűen nem tartalmazza, hogy a Cst. 39. §-ában foglalt bejelentési kötelezettség elmulasztása felrőható magatartás, ezzel szemben a Legfelsőbb Bíróság azt is felrőható magatartásként ítéli meg, ha az érintett nem tesz eleget a Cst.-ben foglalt bejelentési kötelezettségének. A Cst. vonatkozó 39. §-a szerint „[a]z ellátásra jogosult az igényelbíró szervnek 15 napon belül köteles bejelenteni minden olyan

tényt, adatot, amely az ellátásra jogosultságát vagy annak összegét érinti.” Az indítványozók szerint tehát a Cst. 41. § (4) bekezdése értelmezhető úgy is, hogy a felróhatóságba a bejelentési kötelezettség elmulasztása beletartozik, és úgy is, hogy nem, így a 41. § (4) bekezdésnek nem egyértelmű a tartalma sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésből eredő normavilágosság követelményét.

Az indítványokba foglalt egyik esetben a családi pótlékot igénylő házastárs az elköltözését nem jelentette be (de a családi pótlékot a gyermeket nevelő fél megkapta). A másik esetben a gyermekelhelyezés megváltozását követően felvett, majd polgári per alapján visszafizetett családi pótlékot igényelt vissza a hatóság, pusztán azért, mert a gyermekelhelyezés megváltozását a házastárs a hatóságnál nem jelentette be. A családi pótlék törvényben deklarált célja – a gyermek nevelésének, gondozásának támogatása – mindkét esetben megvalósult.

Az Alkotmánybíróság több határozatában megállapította, hogy 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 előreláthatóak 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.] A 47/2003. (X. 27.) AB határozat rámutatott: az Alkotmánybíróság mindig is nagy jelentőséget tulajdonított annak, hogy az általa vizsgált kérdés megválaszolásához rendelkezésre áll-e olyan kialakult bírói gyakorlat, amely – határozata meghozatala során – a jogalkalmazót a jog-

biztonság érvényesüléséhez elengedhetetlenül szükséges mértékben segíti (ABH 2003, 525, 535.).

Jelen ügyben megállapítható, hogy a Cst. 41. §-án alapuló – a jogalap nélkül igénybe vett ellátások visszafizetésével kapcsolatos – bírói gyakorlat egységes. A bírói gyakorlat szerint ugyanis „Családi pótlékra csak az jogosult, akinek háztartásában a gyermek ténylegesen él. Nem állapítható meg jóhiszeműség annak a javára, aki a hatóságot nem tájékoztatja a valóságnak megfelelően (1998. évi LXXXIV. törvény 39. §, 41. §).” (EBH2006. 1577.). Illetve egy másik, a Legfelsőbb Bíróság Határozatainak Hivatalos Gyűjteményében közzétett elvi bírósági határozat szerint: „A családi pótlékot vissza kell fizetni, ha a gyermek nincs az igénylő gondozásában. A törvény eltérő rendelkezése hiányában a visszafizetési kötelezettség akkor is fennáll, ha a folyósított családi pótlékot ténylegesen a gyermek szükségleteire fordították (1998. évi LXXXIV. törvény 41. §).” (EBH2007. 1741.).

Az Alkotmánybíróság a normát nem önmagában, hanem „értelmezett és alkalmazott tartalmával együttesen” veszi alkotmányossági vizsgálat alá. [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 277.] A fenti határozatokat a Legfelsőbb Bíróság tette közzé, azokból megállapítható, hogy a Legfelsőbb Bíróság a Cst. 41. §-át a Cst. 39-ára is tekintettel értelmezi. (Az indítványozók épp azt kifogásolták, hogy ez a Legfelsőbb Bíróság gyakorlata.) Az Alkotmány 47. § (2) bekezdése szerint „A Legfelsőbb Bíróság biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, jogegységi határozatai a bíróságokra kötelezőek.” A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 27. § (1) bekezdése értelmében „[a] bírósági jogalkalmazás egységének biztosítása a Legfelsőbb Bíróság feladata.” A (2) bekezdés szerint pedig „[a] Legfelsőbb Bíróság az (1) bekezdésben meghatározott feladatának ellátása körében jogegységi határozatokat hoz, és elvi bírósági határozatokat tesz közzé.” A fent bemutatott – a Cst. 41. § (4) bekezdéséhez tartozó – értelmezések a Legfelsőbb Bíróság által közzétett elvi határozatok, azaz ez tekinthető a norma értelmezett és alkalmazott tartalmának. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint tehát a Cst. 41. §-a ezzel a tartalommal hatályosul a jogalkalmazás során, így ebben a tekintetben az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó normavilágosság követelménye nem sérül. A Cst. 41. § (4) bekezdése a fentiek szerint tehát érthető és alkalmazható tartalommal bír (az indítványozók pedig az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó, a világos, és egyértelmű normatartalom jogbiztonsági követelményén túl más alkotmányos rendelkezések sérelmére nem hivatkoztak).

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság a Cst. 41. § (4) bekezdése – Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján történő – alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. Mivel az al-

kormánybíróság a vizsgálni kért norma alkotmányellenességét nem állapította meg, ezért a Zala Megyei Bíróság előtt lévő 9.K.21.454/2007/3. számú ügyben való alkalmazásról nem kellett döntenie (lásd: 299/D/2003. AB határozatot ABK 2010, június 749, 752; vagy 1208/B/2010. AB határozatot, ABK 2011, január 41, 48.).

Budapest, 2011. március 29.

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

1367/B/2007. 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 települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdésének utolsó mondata, valamint a törvény mellékletének Sármellék települést a hévízi kistérségbe soroló rendelkezése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény (a továbbiakban: Ktt.) egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességére vonatkozóan.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat a támadott törvény azonossága folytán 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 egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

Az egyik indítvány a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény módosításáról szóló 2007. évi CVII. törvény mellékletének azon rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kéri, amely Zala megyében Sármellék települést a hévízi kistérségbe sorolja. A hivatkozott törvény 1. §-a szerint „a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény melléklete helyébe e törvény melléklete lép.”

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem a módosító rendelkezéseket hatályba léptető, hanem a módosított rendelkezéseket magába foglaló (inkorporáló) jogszabály rendelkezéseit vizsgálja [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.], ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot a Ktt.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos mellékletében foglalt, és az indítvány által hivatkozott rendelkezés tekintetében végezte el.

Az indítványozó önkormányzati képviselők álláspontja szerint a Ktt. mellékletének Sármellékre vonatkozó rendelkezése sérti az Alkotmánynak a helyi önkormányzást, valamint a helyi képviselő-testület szabad társulását biztosító rendelkezéseit, valamint ellentétes a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénynek, továbbá a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvénynek az önkormányzatok társulásairól szóló szabályaival. Az indítványozók hivatkoznak arra, hogy Sármellék község annak ellenére került a Hévíz székhelyű kistérséghez, hogy ezt a képviselő-testület nem támogatta, és kinyilvánította, hogy továbbra is a keszthelyi kistérséghez kíván tartozni. Nézetük szerint „az elfogadott jogszabály sérti Sármellék település önkormányzathoz való jogát, amely alapvető jog az önkormányzati jogok anyajogát jelenti, sérti az önkormányzatok szabad társulásának elvét tekintettel arra, hogy a parlament úgy döntött a kistérségi lehatárolás megváltoztatásáról, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testületének egy ezzel teljesen ellentétes tartalmú döntése volt.”

A másik indítvány a Ktt. 1. § (1) bekezdése utolsó mondata alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kéri az Alkotmánybíróságtól. A támadott jogszabályhely szerint a Ktt. alkalmazásában kistérségen a törvény mellékletében megjelölt kistérséget kell érteni. Az indítványozó szerint a Ktt. melléklete által megszabott kistérségi lehatárolás az ésszerű együttműködés lehetőségeinek gátját jelenti, mivel azáltal, hogy a társulás egyes földrajzilag egymás mellett elhelyezkedő tagjai más kistérségekhez tartozóként rendeli kezelni, nem biztosítja a közszolgáltatás alapcélját adó valós igények kielégítését, és ebből kifolyólag gátolja a térségi szinten hatékonyabban működő közszolgáltatások szervezését. Az indítványozó érvelése szerint az alkotmányellenesnek tartott szabályo-

zás az önkormányzatok szabad társulását biztosító alkotmányi rendelkezés kiüresedéséhez vezet. Álláspontja szerint jobban, ésszerűbben, következőképp az Alkotmány szellemének inkább megfelelően szabályozna a jogalkotó, ha a támadott törvényi szabályozás nem szükítené be a társulásoknak nyújtható támogatásokat pusztán földrajzi elmélet alapján. Ez a megkülönböztetés nézete szerint önkényes és ésszerű indok nélküli különbségtétel.

A támadott rendelkezés alkotmányellenességét illetően az indítvány az Alkotmány 43. § (1) bekezdése, és 44/A. § (1) bekezdés c) pontjának sérelmére hivatkozik.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„42. § A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”

„43. § (1) A helyi önkormányzatok alapjogai (44/A. §) egyenlőek. Az önkormányzatok kötelezettségei eltérőek lehetnek.”

„44/A. § (1) A helyi képviselőtestület:

(...)

c) az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül,

(...)

h) szabadon társulhat más helyi képviselőtestülettel, érdekeinek képviseletére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.”

2. A Ktt. indítványokkal támadott rendelkezései:

„1. § (1) (...) E törvény alkalmazásában kistérségen a törvény *mellékletében* megjelölt kistérséget kell érteni.”

Melléklet a 2004. évi CVII. törvényhez

A kistérségek, a kistérségekbe tartozó települések és a kistérségek székhelye

(...)

Megye	Kistérség név	Település	Kistérség székhely
Zala			
	Hévízi	Alsópáhok	Hévíz
		Cserszegtomaj	
		Felsőpáhok	
		Hévíz	
		Nemesbük	
		Rezi	
		Sármellék	
		Zalaköveskút	

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdése h) pontja alapján a helyi képviselő-testület szabadon társulhat más helyi képviselő-testülettel. Az Alkotmány 43. §-a értelmében a társulási jog a helyi önkormányzatok alapjoga. Az Alkotmánybíróóság már több határozatában vizsgálta az Alkotmányban szabályozott alapjogok természetét [pl. 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 68–73.; 57/1994. (IX. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 331.; 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 396.]. E határozataiban megállapította, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott alapjogok a helyi képviselő-testületek számára biztosított autonómia alkotmányos garanciáit képezik. Az önkormányzatokat az egyes alapjogok körében megillető autonómia azonban nem feltétlen és korlátozhatatlan. Az alapjogok szabályozása elsősorban a kormánnyal és az államigazgatással szemben nyújt alkotmányos garanciát az önkormányzatok számára. A törvényhozót az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok annyiban korlátozzák, hogy azokat nem vonhatja el, nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek valamely önkormányzati alapjog tartalmának kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezetnek. [48/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 330., 333–334.]

Az Alkotmány 43. § (2) bekezdése értelmében a helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg.

Az Alkotmánybíróóság álláspontja szerint a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzáshoz való alapvető joga az önkormányzati jogok anyagját jelenti. A helyi önkormányzás joga – noha az Alkotmány nem az ún. alapvető jogok között szabályozza – tartalmánál fogva az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül. Így az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint e jogokra vonatkozó alapvető szabályokat is csak törvény állapíthatja meg. [18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 161–172.]

Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott önkormányzati alapjogok az Alkotmány által védelemben részesített önkormányzati autonómia lényeges tartalmi elemeit jelentő önkormányzati hatáskörök meghatározását jelentik. Az, hogy ezeket a hatásköröket, hatáskör csoportokat az Alkotmány rögzíti, azt eredményezi, hogy e hatásköröket, hatáskör csoportokat az önkormányzattól elvonni csak alkotmánymódosítással lehet. Az önkormányzati alapjogok alkotmányi szabályozása egyúttal korlátot állít a törvényi szabályozás elé is, ami abban áll, hogy az önkormányzat számára az Alkotmány e rendelkezésében megállapított hatásköröket a törvényhozó törvénnyel sem közvetlen, sem közvetett módon nem vonhatja el. [48/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 330, 334.]

Hangsúlyozta az Alkotmánybíróóság azt is, hogy függetlenül attól, utal-e az Alkotmány erre, az alapjogok is törvény keretei között gyakorolhatók. A helyi önkormányza-

tokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 1. §-a egyértelművé is teszi, hogy az alapjogok törvény keretei között gyakorolhatók, amikor az Alkotmányban szereplő alapjogok megisméltése és kifejtése során ezt a feltételt mindegyikükre nézve tartalmazza. Az Alkotmánybíróság szerint ez a feltétel egyben garancia arra is, hogy a törvényen kívül más jogszabály a helyi autonómiát nem korlátozhatja. [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 70-72.] A helyi önkormányzatok társulásaira vonatkozó alapvető rendelkezéseket, azok egyes formáit az Ötv. III. fejezete tartalmazza, s a társulási jogot, a társulási megállapodások egyes típusait külön részletezi a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéseiről szóló 1997. évi CXXXV. törvény.

Az Alkotmány rendelkezéseiből következik tehát, hogy a képviselő-testületek társuláshoz való joga törvény keretei között gyakorolható alapvető jog, az alapjogi védelemben részesül. [31/2004. (IX. 11.) AB határozat, ABH 2004, 438, 440–441]

2. A helyi önkormányzatok társulási formában történő együttműködésének általános intézményi kereteit a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény szabályozza. A törvény preambulumban a helyi önkormányzatok Alkotmányban és az Ötv.-ben meghatározott társulási jogának gyakorlati érvényesítését, a helyi önkormányzatok együttműködésének bővítését, közös érdekű feladataik célszerűbb, gazdaságosabb és hatékonyabb megvalósítását, a polgároknak nyújtott közszolgáltatásaik színvonalának javítását, a térségi kapcsolatok elmélyítését, a társulások általánosabbá és tartósabbá tételét határozza meg céljaként. Az önkormányzatoknak a törvény szerinti társulásait bármely önkormányzat létrehozhatja, vagyis a jogszabály semmiféle területi lehatárolást nem tartalmaz. A törvény 4. § (1) bekezdésének e) pontja szerint a társulásban résztvevő képviselő-testület minősített többséghez kötött döntésével a társulási megállapodást – főszabályként az év végére – felmondhatja.

A Ktt. által szabályozott többcélú kistérségi társulások az önkormányzatok együttműködésének speciális formáját, *sui generis* konstrukciót jelentenek, mivel azokat a törvény 1. §-ában foglaltak alapján az adott kistérségben működő települési önkormányzatok hozhatják létre. A kistérségek lehatárolását a törvény melléklete tartalmazza. A többcélú kistérségi társulások létrehozásának lehetősége tehát a törvény által meghatározott – földrajzi – keretek között korlátozott. A társulásból való kilépés lehetőségét azonban a Ktt. nem korlátozza; az 1. § (4) és (5) bekezdései szerint a képviselő-testület minősített többséggel hozott döntése alapján, a naptári év végével a társulásból bármikor ki lehet válni.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja; az a körülmény, hogy a Ktt. melléklete valamely települést egy adott kistérséghez tartozónak tekint, valamint hogy

kistérségen a törvény mellékletében megjelölt kistérséget kell érteni, nem üresíti ki és így nem sérti az adott településnek az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés h) pontjában rögzített társuláshoz való jogát. Nem köteles részt venni az adott többcélú kistérségi társulásban, de a már hivatkozott, a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény alapján bármely más önkormányzati társulás tagja lehet. Kétségtelen, hogy egy adott önkormányzat többcélú kistérségi társulás tagja csak a törvény (melléklete) által meghatározott kistérség keretén belül lehet, önmagában ez a körülmény azonban az Alkotmány hivatkozott rendelkezésébe nem ütközik, azt nem sérti, nem üresíti ki. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványokat ebben az összefüggésükben elutasította.

3. Az egyik indítványozó az Alkotmány 43. § (1) bekezdésével [A helyi önkormányzatok alapjogai (44/A. §) egyenlőek. Az önkormányzatok kötelezettségei eltérőek lehetnek.], valamint 44/A. § (1) bekezdés c) pontjával (az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül,) elmentésnek tartja a Ktt. 1. § (1) bekezdésének utolsó mondatát, amely szerint kistérségen a törvény mellékletében megjelölt kistérséget kell érteni.

Az indítványból megállapíthatóan a fenti alkotmányi rendelkezések sérelmét az indítványozó abban látja, hogy a Ktt. 2. § (2) bekezdése szerint amennyiben a többcélú kistérségi társulás legalább az oktatás és nevelés, a szociális ellátás, az egészségügyi ellátás, valamint a területfejlesztés feladatkörbe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátásáról gondoskodik, akkor ezekhez a központi költségvetés az éves költségvetési törvényben ösztönző támogatást biztosít. Ez a költségvetési támogatás egyértelműen az adott feladatok többcélú kistérségi társulás általi ellátásához, nem pedig a szoros értelemben vett önkormányzati tevékenységekhez kapcsolódik, amikről a hivatkozott alkotmányi rendelkezések szólnak. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Ktt. 1. § (1) bekezdése utolsó mondata és az indítvány által megsértettnek vélt alkotmányi rendelkezés között alkotmányossági összefüggés nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi (698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.), ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

4. Az egyik indítványozó szerint jobban, ésszerűbben, következőképp az Alkotmány szellemének inkább megfelelően szabályozna a jogalkotó, ha a támadott törvényi szabályozás [a Ktt. 1. § (1) bekezdésének utolsó mondata] nem szűkítené be a társulásoknak nyújtható támogatásokat pusztán „földrajzi elmélet” alapján. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy állandó gyakorlata szerint nem vizsgálja a jogszabályok célszerűségének, ha-

tékonyságának kérdéseit (1518/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 519, 522.) ezért a kérdéssel érdemben nem foglalkozott.

Ugyancsak nem vizsgálta érdemben az Alkotmánybíróság a másik indítványozónak a jogszabályi kollíziót állító felvetését, mivel ezzel összefüggésben – a jogszabályok közötti ellentét állításán túlmenően – alkotmányos sérelemre nem hivatkozott.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az indítványokat a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2011. március 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.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

132/B/2008. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a temetőkről és a temetkezéssel szülő 1999. évi XLIII. törvény 40. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság Esztergom Város Önkormányzatának a temetőkről és a temetkezéssel szülő 38/2003. (VIII. 12.) ö. rendelet 6/A. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a temetőkről és temetkezéssel szülő 1999. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ttv.) 40. § (1) bekezdésének megsemmisítését kérte. A támadott jogszabály – amelyet a a temetőkről és a temetkezéssel szülő 1999. évi XLIII. törvény módosításáról szülő 2005. évi XXI. törvény 11. § (1) bekezdése iktatott be a Ttv.-be – lehetővé teszi, hogy egyes temetkezéssel összefüggő szolgáltatások temetőn belüli végzése tekintetében az önkormányzat rendelettel írja elő a köztemető üzemeltetője szakembereinek igénybevitelét. E felhatalmazás alapján Esztergom Város Önkormányzatának a temetőkről és a temetkezéssel szülő 38/2003. (VIII. 12.) ö. rendeletének (a továbbiakban: Ö. r.) 6/A. §-a egyes tevékenységek tekintetében előírja a köztemető üzemeltetője szakszemélyzetének és berendezéseinek igénybevitelét. Az Ö. r. támadott rendelkezését a Ttv. módosított 40. § (1) bekezdése alapján Esztergom Város Önkormányzatának a 11/2007. (II. 22.) Ö. r. sz. rendelete iktatta be. Az indítványozó érvelése szerint a köztulajdon és a magántulajdon egyenlőségének, valamint a gazdasági versenyszabadság alkotmányos elvének sérelmére vezet a törvényi felhatalmazás és az az alapján született Ö. r., mivel a „kegyeleti szolgáltatás igénylőjének nincs kötetlen piaci helyzete, a jövőben nem választhat szabadon szolgáltatót, hanem kötelező erővel az önkormányzat érdekköréhez tartozó Kft-vel kell szerződnie”. Irreálisnak tartja az indítványozó, hogy a kötelezően előírt szolgáltatáson és szolgáltatón kívül az ezeken felül eső részszolgáltatásokra más temetkezési szolgáltatót venne igénybe a rászoruló személy. Mindezek alapján az Alkotmány 9. § (1)–(2) bekezdésének sérelme miatt a Ttv. 40. § (1) bekezdését és az Ö. r. 6/A. §-át is alkotmányellenesség megállapítását és megsemmisítését kérte az indítványozó.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

2. A Ttv. vizsgálatba bevont rendelkezései:

„4. § (1) A temető tulajdonosa az állam, a települési önkormányzat, az egyház, a helyi és országos kisebbségi önkormányzat, gazdálkodó szervezet [Ptk. 685. § c) pontja] és közhasznú szervezet lehet.”

„6. § (3) A temető tulajdonosa – ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – köteles a temető fenntartásáról, továbbá üzemeltetéséről gondoskodni. E feladatait

saját maga, illetve – szerződés alapján – gazdálkodó szervezet útján is elláthatja.

(4) Köztemető esetében a temető használatának rendjéről önkormányzati rendeletben, egyéb temetők esetében temetőszabályzatban kell rendelkezni.”

„25. § (1) Temetkezési szolgáltatási tevékenység:

- a) a temetésfelvétel,
- b) az elhunytak a kegyeleti igényeknek megfelelő temetésre való – az egészségügyi szolgáltató halottkezelési feladatkörébe nem tartozó és az egészségügyi intézmény területén kívül végzett – előkészítése,
- c) a temetéshez szükséges kellékekkel való ellátás,
- d) a ravatalozás,
- e) a búcsúztatás,
- f) sírhelynyitás és visszahantolás,
- g) a sírba helyezés,
- h) a halottszállítás,
- i) a hamvasztás és az urnakiadás,
- j) az urnaelhelyezés,
- k) a hamvak szórása,
- l) az exhumálás,
- m) az újratemetés.

(2) A temetkezési szolgáltatási tevékenységek teljeskörűen vagy önállóan is végezhetők (a továbbiakban együtt: temetkezési szolgáltatás).

(3) Az egyházi szertartás szerinti búcsúztatás e törvény értelmében nem minősül temetkezési szolgáltatásnak.”

„40. § (1) Az önkormányzat rendelete kötelezővé teheti a köztemetőn belüli, az elhunyt hűtésével, a temetőben erre a célra rendszeresített szállító járművön történő szállításával, továbbá a hamvaknak az erre szolgáló berendezéssel történő szórásával, sírhelynyitással és visszahantolással kapcsolatos feladatok ellátására az üzemeltető szakszemélyzetének és berendezésének igénybevételét (a továbbiakban: az üzemeltető által biztosított szolgáltatás).

(...)

(5) A települési önkormányzat képviselő-testülete, fővárosban a közgyűlés a díj megállapításakor kikéri a fogyasztók területileg illetékes érdek-képviselői szerveinek véleményét.”

3. Az Ör. vizsgálatba bevont rendelkezése:

„6/A. § A köztemetőn belüli, az elhunyt hűtésével, a temetőben erre a célra rendszeresített szállító járművön történő szállításával, továbbá a sírhelynyitással és visszahantolással kapcsolatos feladatok ellátására az üzemeltető szakszemélyzetét és berendezéseit kell igénybe venni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó szerint a köztulajdon és magántulajdon egyenlő védelmének alkotmányos előírása sérül, mert az önkormányzat érdekkörébe tartozó vállalkozás nyer ki-

zárólagos jogot egyes köztemetőn belüli részszolgáltatók végzésére.

„Az Alkotmánybíróság (...) hangsúlyozza (...): az Alkotmány mind a köz-, mind a magántulajdont egyenjogúnak tekinti és egyenlő védelemben részesíti. A 9. § (1) bekezdése sem jelenti a tulajdoni formák megkülönböztetését, hanem ellenkezőleg, a tulajdonnak bármely formától független védelmét fogalmazza meg.” [27/1991. (V. 20.) AB határozat, ABH 1991, 73, 76.] Az Alkotmánybíróság már több határozatában kifejtette, hogy a tulajdonjog alkotmányos védelme nem terjed ki a tulajdon megszerzésére, a tulajdonszerzés joga nem alapjog. [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 743/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 417, 418.] Az Alkotmány 13. §-a a már megszerzett tulajdont részesíti alapjogi védelemben, az államnak nincs kötelezettsége arra, hogy a magánszemélyt tulajdonszerzéshez vagy tulajdon élvezetéhez segítse (936/D/1997. AB határozat, ABH 1999, 615, 619.).

A Ttv. támadott rendelkezése bizonyos temetkezési részszolgáltatások tekintetében az önkormányzat számára lehetővé teszi, hogy a köztemetőre nézve olyan rendeletet alkosson, amelyben meghatározza: e résztevékenységeket csak az üzemeltető szakszemélyzete és berendezései segítségével lehet ellátni. A temető tulajdonosa – ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – köteles a temető fenntartásáról, továbbá üzemeltetéséről gondoskodni. E feladatait saját maga, illetve – szerződés alapján – gazdálkodó szervezet útján is elláthatja. [Ttv. 6. § (3) bekezdés] A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet 54. §-a szerint temetőüzemeltetést az a gazdálkodó szervezet láthat el, amelynek vezetője vagy határozatlan idejű foglalkoztatási jogviszonyban álló alkalmazottja kertészeti, parkgondozó, illetőleg kertépítő szakképesítéssel, vagy középfokú kertészeti, parkgondozó, illetőleg kertépítő végzettséggel, illetve felsőfokú intézményben ilyen szaktárgyból vizsgával rendelkezik. Ha az önkormányzat rendelete a Ttv. 40. §-ának (1) bekezdése szerint a köztemetőn belüli tevékenységek ellátására az üzemeltető szakszemélyzetének igénybevételét kötelezővé teszi, az üzemeltetőnek a temetkezési szolgáltatókra vonatkozó feltételeknek is meg kell felelnie.

A köztulajdon és a magántulajdon egyenlő védelmének elvét a Ttv. egyes rendelkezései összefüggésében már vizsgálta az Alkotmánybíróság. A temetők tulajdonjogának megszerzhetőségével kapcsolatban az 529/B/1999. AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) megállapította: „...általában a magántulajdonosok nincsenek kizárva a temetők tulajdonszerzéséből, annak azonban, hogy bármely magánszemély tulajdonában állhasson temető, a Ttv. ésszerű okból korlátot szab. A temető-fenntartás ugyanis a közszolgáltatás része, mely közszolgáltatás ellátásáról a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) és (3) bekezdése alapján a helyi önkormányzatoknak kötelezően gondoskodnia kell. (...) A közérdek megkívánja a temetkezésre vonatkozó és egyéb – építési, népegészségügyi, járványügyi – jogszabályban írt követelmé-

nyek betartását és ennek ellenőrizhetőségét, ha pedig magánszemélyek korlátlanul szerezhetnének jogosultságot temetők létesítésére, azok számának növekedésére is tekintettel rendeltetésszerű funkcionálásuk, illetőleg kontrolljuk nem biztosítható. Ebből következően a támadott jogszabályokban található korlátozás nem tekinthető önkényes és indokolatlan megkülönböztetésnek a két tulajdonosi kör között sem a tulajdon megszerzése, sem pedig annak működtetése vonatkozásában.” (ABH 2003, 1114, 1120.)

Jelen ügyben az az alkotmányossági kérdés, hogy a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságát, egyenlő védelmét sérti, egyáltalán érinti-e az a rendelkezés, amely lehetővé teszi egyes temetkezéssel összefüggő feladatokat az üzemeltető számára való elkülönítését a köztemetőkben. A Ttv. 3. § b) pontja szerint köztemető: az önkormányzat tulajdonában lévő temető, továbbá az a nem önkormányzati tulajdonban lévő temető is, amelyben az önkormányzat – a temető tulajdonosával kötött megállapodás alapján – a köztemető fenntartására vonatkozó kötelezettségét teljesíti. A Ttv. 4. § (1) bekezdése szerint pedig a temető tulajdonosa az állam, a települési önkormányzat, az egyház, a helyi és országos kisebbségi önkormányzat, gazdálkodó szervezet [Ptk. 685. § c) pontja] és közhasznú szervezet lehet. Mindezekből az következik, hogy törvény nem tiltja, nem teszi lehetetlenné, hogy a temető nem állami vagy önkormányzati, magántulajdonban is állhasson, annak üzemeltetői feladatait pedig a tulajdonos maga vagy vele szerződéses viszonyban álló gazdálkodó szervezet útján láthassa el. Mivel tehát köztemető – amire nézve a támadott rendelkezés előírást tartalmaz – önkormányzati tulajdonon felül akár magántulajdonban is állhat, nincsen olyan jogi különbségtétel, amely alapján a magántulajdon és a köztulajdon közötti egyenlőtlenségre lehetne következtetni. Ezért az Alkotmánybíróság a Ttv. 40. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt e tekintetben elutasította.

2. Az indítványozó másik érve szerint „a gazdasági versenyszabadság alkotmányos jogi alapelve” sérül a fenti okok miatt, nevezetesen mert az önkormányzat érdekkörébe tartozó vállalkozás nyer kizárólagos jogot egyes köztemetőn belüli részszolgáltatások végzésére.

„Az Alkotmánybíróság a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatban [ABH 1994, 120.] a gazdasági verseny szabadságát a következőképpen írta körül. A gazdasági verseny szabadsága nem alapjog, hanem a piacgazdaság olyan feltétele, amelynek meglétét és működését biztosítani az államnak is feladata. A verseny szabadságának állami »elismérése és támogatása« [Alkotmány 9. § (2)] megköveteli a vállalkozáshoz való jog és a piacgazdasághoz szükséges többi alapjog (pl.: tulajdonhoz való jog, köztulajdon és magántulajdon egyenlősége, munkához és foglalkozás szabad megválasztásához való jog, szabad mozgáshoz és letelepedéshez való jog) objektív intézményvédelmi oldalának kiépítését. A szabad versenynek külön alkotmányos

mércéje nincsen, hanem elsősorban ezen alapjogoknak az érvényesítése és védelme útján valósul meg.” [59/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995, 295, 297–298.] „A gazdasági verseny szabadsága az állami célkitűzésként megállapított piacgazdasághoz szervesen kapcsolódó olyan alkotmányos elv, amely többek között arra hivatott, hogy elősegítse a vállalkozás és a foglalkozás szabad megválasztása alapjogának sokszínű és hatékony érvényesülését.” (1105/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 637, 640.) „Önmagában abból a tényből, hogy a versenyszabadság nem alapvető jog, következik az, hogy arra nem vonatkozik az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt, az alapvető jogok lényeges tartalma korlátozására vonatkozó tilalom.” (782/B/1998. AB határozat, ABH 2002, 854, 856.) „A 13/1990. (VI. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szerződési szabadság, mint az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében szabályozott piacgazdaság lényegi eleme, önálló alkotmányos jog, és utalt a Ptk. 200. § (1) bekezdésére, amely szerint a szerződés tartalmát a felek szabadon határozhatják meg. (ABH 1990, 54–56.) A 32/1991. (VI. 6.) AB határozat kifejtette, hogy szerződési szabadságra nem vonatkoznak az alapjogok korlátozásához kapcsolódó, az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében meghatározott követelmények. »A szerződési szabadság – (...) – tehát még lényegi tartalmát illetően is alkotmányosan korlátozható, ha a korlátozás végső eszközének fennállnak az alkotmányos indokai.« (ABH 1991, 146, 159.) Ilyen pl. az egészségügyi, honvédelmi, és a környezetvédelmi okból indokolt korlátozás is.” (105/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1348, 1351–1352., a továbbiakban: Abh2.) Az Abh2.-ben azt is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a hulladékgyűjtés tekintetében nem jelenti a piacgazdaság sérelmét, ha az önkormányzat – megfelelő törvényes keretek közötti eljárásban – kijelöli a közszolgáltatót, „mert a szerződési szabadság korlátozásának alkotmányosan elfogadható indoka van a környezetvédelmi és közegészségügyi célok teljesítéséhez fűződő fontos közérdek miatt. A törvényhozó feladata és felelőssége annak eldöntése, hogy melyek azok a társadalmi viszonyok, amelyeket érintően a szerződési szabadság korlátozása – törvényi beavatkozást jelentő előírásokkal – szükséges jogalkotási követelménynek minősül”. (Abh2., ABH 2003, 1348, 1352.)

A Ttv. vizsgált rendelkezéseinek összevetéséből azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy a Ttv. 40. § (1) bekezdésének felhatalmazása alapján alkotott önkormányzati rendelet előírhatja a köztemetőre nézve az ott meghatározott részfeladatok – és kizárólag azok – elvégzésére az üzemeltető szakszemélyzetének és berendezéseinek igénybevételét.

A temető tulajdonviszonyai tekintetében az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben kifejtette, hogy nem áll fenn önkényes és indokolatlan megkülönböztetés a köztulajdoni és a magántulajdoni forma között a temető tulajdonviszonyait korlátozó rendelkezések tekintetében. (ABH 2003, 1114, 1120.) A temetők létesítéséhez és fenntartásához kapcsolódó építési, népegészségügyi, járványügyi érdekek, to-

vább a kegyeleti, vagy szélsőséges esetben a bűnmegelőzési érdekek kellő súllyal esnek akkor is latba, amikor azt kell vizsgálni, hogy indokolható-e szigorúan meghatározott tevékenységek köztemetőn belüli ellátását az üzemeltetőre bízni. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Alkotmány 9. §-ának védelmét élvező, a piacgazdaság részét képező szerződési szabadság korlátozása jelen esetben tárgyilag szigorúan körülhatárolt: csak a köztemetőkre vonatkozik, ott is csak a köztemetőn belüli, taxatív meg határozott részszolgáltatásokra. A Ttv. rendelkezései nem zárják ki, hogy ezeket a részszolgáltatásokat a köztemetőn kívül mások végezzék (pl. a halott hűtését értelemszerűen más fogja végezni a temetőn kívül). Az ily módon behatárolt cselekmények tekintetében pedig kellő alkotmányos indoka a szerződési szabadság korlátozásának a temetkezéssel összefüggő népegészségügyi és járványügyi, valamint a kegyeleti és szélsőséges esetben a bűnmegelőzési érdek. Mindezek miatt az Alkotmánybíróság a Ttv. 40. § (1) bekezdésének megsemmisítésére irányuló indítványt a gazdasági verseny szabadsága tekintetében is elutasította.

3. Az indítványozó változatlan érvekkel az Ör. 6/A. §-ának megsemmisítését is kérte. Az Ör. támadott rendelkezése a Ttv. 40. § (1) bekezdése felhatalmazásának megfelelően a köztemetőn belülre az elhunyt hűtésével, a temetőben erre a célra rendszeresített szállító járművön történő szállításával, továbbá a sírhelynyitással és visszahantolással kapcsolatos feladatok ellátására írja elő az üzemeltető szakszemélyzetének és berendezéseinek igénybe vételét. A törvényi felhatalmazás keretein belül maradó rendelkezés az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 9. §-át a fentebb kifejtettek szerint nem sértik, ezért az Alkotmánybíróság az Ör. 6/A. §-ának megsemmisítésére irányuló indítványt is elutasította.

Budapest, 2011. március 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.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

873/B/2008. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *dr. Lévay Miklós* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény 17. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. A Legfelsőbb Bíróság közigazgatási kollégiumának vezetője indítványozta az Alkotmánybíróságnál „az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény módosításáról” szóló 2008. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Einfotvm.) 8. § (4) bekezdésének alkotmányellenessé nyilvánítását és megsemmisítését. A hivatkozott rendelkezés az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény (a továbbiakban: Einfotv.) 17. § (3) bekezdését módosította. Az indítványozó szöveg szerint csak az Einfotvm. által bevezetett módosítást támadta, az indítvány tartalmát tekintve azonban az Einfotv. 17. § (3) bekezdése egészét tartotta alkotmányellenesnek.

Az indítványozó szerint sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését és 7. § (2) bekezdését, hogy az Einfotvm. megalkotása során a törvényhozó nem kérte ki sem a Legfelsőbb Bíróság elnökének, sem az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsnak (a továbbiakban: OIT) a véleményét. Hivatkozott arra, hogy bár a jogalkotási törvény szerinti vélemény-kikérés elmulasztása általában nem eredményezi a megalkotott norma alkotmányellenességét, az OIT véleményének a kikérése a bíróságokat érintő jogszabály tervezetknél azonban olyan garanciális biztosíték, amely a hatalmi ágak elválasztásának elvére visszavezethető.

Álláspontja szerint a jogállamiság sérelmét jelenti az is, hogy az Einfotvm. megalkotása során feltáratlan maradt az új feladat költségvetési vonzata, és mivel a bíróságok – felkészülési idő nélkül – olyan feladatot kaptak, aminek nem adtak a költségvetési, személyi, tárgyi és szabályozási feltételei, sérül a bírói hatalom függetlensége.

Szintén az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközőnek tartja, hogy az Einfotv. 17. § (3) bekezdése sérti a normavilágosság követelményét. Hivatkozott arra, hogy a bekezdés megszővegezése alapján nem egyértelmű, hogy mely szervet terheli a digitalizálás és az anonimizálás kötelezettsége.

Az indítványozó szerint az Einfotv. 17. § (3) bekezdése azért is sérti az Alkotmány 7. § (2) bekezdését, mert olyan szabályozás kialakítására jogosítja fel az OIT-ot, amelynek alapján a közigazgatási-hatósági szervek által hozott határozatot kell anonimizálni, digitalizálni; annak ellenére, hogy az OIT nem alkothat bíróságon kívüli szerveket érintő szabályzatot. Továbbá, mivel közigazgatási perben az önkormányzat és szervei határozatának a felülvizsgálata is sor kerülhet, az OIT felhatalmazása közvetve az Alkotmány 43. § (2) bekezdésében rögzített önkormányzati jogállást is sérti.

Az indítványozó az Einfotv. 17. § (3) bekezdésének az Alkotmány 61. §-ába ütközését is állította. A közérdekű adatok megismerése és terjesztése szabadságának biztosításáért ugyanis az a közfeladatot ellátó szerv felelős, amely a közérdekű adatot előállította, illetőleg amelynek működése során a közérdekű adat keletkezett. Az adatfelelős joga tehát meghatározni azt, hogy a közérdekű adatot milyen tartalommal, kinek a részére teszi közzé. Ezzel szemben az Einfotv. 17. § (3) bekezdése következtében nem az adatfelelős közigazgatási-hatósági szerv határozza meg, hogy határozatának mely részét kell törölni, s melyeket közzétenni.

2. Az Alkotmánybírósághoz *amicus curiae* beadvány érkezett, amely cáfolni kívánta az alkotmányellenességet állító indítványozó érveit.

3. Az indítvány benyújtását követően az Alkotmány egyes, felhívott szabályai módosultak: a 7. § (2) bekezdése hatályát veszítette, a jogalkotásról a 7/A. § szól. Ennek első és második bekezdése tartalmazza, hogy általánosan kötelező magatartási szabályt csak jogszabály mondhat ki. Módosult a 61. §-nak az (1) bekezdése is, a jogalkotásra felhatalmazó szabály pedig ma már az (5) bekezdésben szerepel.

II.

1. Az Alkotmány hivatkozott, illetve figyelembe vett rendelkezései:

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

(...)

7/A. § (1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alkotmányban megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által kiadott jogszabály állapíthat meg.

(2) Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének rendelete, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kibocsátott rendelete. (...)

43. § (...)

(2) A helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg. Az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat.

(...)

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

(2) A személyes adatok védelméről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(...)

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

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

2. Az Einfotv. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„17. § (...)

(3) A közzétett bírósági határozathoz kapcsolva, azzal egyidejűleg közzé kell tenni mindazon bírósági és más hatósági vagy egyéb szerv által hozott határozatoknak az Országos Igazságszolgáltatási Tanács által meghatározott eljárásban a bíróság által anonimizált digitális másolatát is, amelyeket a közzétett bírósági határozattal felülbíráltak vagy felülvizsgáltak.”

3. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) értelmében:

„2. § E törvény alkalmazása során:

1. *személyes adat*: bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet; (...)

4. *közérdekű adat*: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől;

5. *közérdekből nyilvános adat*: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli;”

III.

1. Jelen ügy kapcsán az Alkotmánybíróságnak elsőként értékelnie kellett a bíróság által kezelt, természetes személyekre vonatkozó adatok Alkotmányból következő jellegét.

1.1. Erről az Alkotmány több helyen tesz említést; egyrészt az 57. § (1) bekezdése rögzíti a tárgyalás nyilvánosságának a követelményét, másrészt a 61. § (1) bekezdése biztosítja a közérdekű adatok nyilvánosságát. Harmadrészt az 50. § (1) bekezdése a bíróságok feladataként rögzíti, hogy védjék és biztosítsák a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait és törvényes érdekeit, büntessék a bűncselekmények elkövetőit.

Ami az első két szabályt illeti, a tárgyalás nyilvánossága és a közérdekű adatok nyilvánossága, e két „nyilvánosság” rendeltetése eltérő. A tárgyalás nyilvánossága és a bírósági döntés nyilvános kihirdetése biztosítja a társadalom részéről az igazságszolgáltatás működésének ellenőrzését [58/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 289, 292.]. A 20/2005. (V. 26.) AB határozat pedig – visszautalva az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatára – rámutatott, hogy a „nyilvánosság minden ügyben, minden fokon és mindenféle eljárási rendben a tisztességes eljárás olyan kiemelt követelménye, amely megvédi az eljárás résztvevőit a titkos eljárásoktól és ítéletektől, ugyanakkor növeli a bíróságokba vetett bizalmat is” [ABH 2005, 202, 212.]. E döntésekből, valamint az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének rendszertani értelmezéséből az a következtetés vonható le, hogy a tárgyalás nyilvánossága elsődlegesen a bírósági eljárásban résztvevő személyek (és nem az eljáráson kívül állók) joga, amely garanciát jelent számukra a tisztességtelen, részrehajló eljárásokkal szemben. Ebből viszont az is következik, hogy a „tárgyalás nyilvánossága” – mind időben, mind térben – csak addig tart amíg a „tárgyalás”; az eljárás végleges befejezését követően ez a jog nem érvényesíthető. Az 57. § (1) bekezdése alapján a tárgyalás nyilvánosságát továbbá nem kötelező kiterjeszteni a tárgyalóterem falain kívülre. A tárgyalás nyilvánosságának jellemzője, hogy ott általában a felek kilétére fény derül, de ugyanez a helyzet, ha utóbb bárki, az általa megjelölt konkrét ügyben született határozat megismerése iránt nyújt be kérelmet.

1.2. Az előbbtől lényegesen eltérő a közérdekű adatok nyilvánosságának Alkotmányban betöltött szerepe. Az Alkotmány 61. §-ának e fordulata az „állam átláthatóságát” hivatott biztosítani a jogalanyok számára. Erre figyelemmel rendelkezik az Avtv. 19. § (1) és (3) bekezdése úgy, hogy a közfeladatot ellátó szervek (amelyek közé tartoz-

nak értelemszerűen a bíróságok is) a feladatkörükbe tartozó ügyekben kötelesek elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását, illetve a kezelésükben lévő közérdekű adat megismerését.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában elemezte az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének jelentéstartamát a közérdekű adatok megismerésével összefüggésben. Rámutatott, hogy „[a] közérdekű adatok nyilvánossága és megismerhetősége az Alkotmányban biztosított, az alap-törvényből közvetlenül is fakadó alapvető jog. A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését” [32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 183.].

A 34/1994. (VI. 24.) AB határozat utal továbbá arra, hogy: „[a] nyilvánosság, a közhatalom demokratikus működésének a próbája. A közérdekű adatok megismerhetősége tehát a közhatalom, a közügyek intézésének áttetszőségét, mint alapvető demokratikus intézmény garantálását is jelenti. A közérdekű adatok nyilvánossága és az azokhoz való hozzáférhetőség ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált demokratikus jogállamiság alapvető alkotmányos biztosítója” (ABH 1994, 177, 185.).

1.3. Az információs jogok vizsgálata során szoros összefüggés lelhető fel a személyes adatok védelméhez való jog és a közérdekű adatok nyilvánossága között. Ez a kapcsolat mutatható ki az Avtv. értelmező rendelkezéseinél is, amelyik elsőként a személyes adat fogalmát határozza meg, és ezeket az adatokat kizárja a közérdekű adat fogalmi köréből. Az Avtv. alapján tehát a személyes adat akkor sem tekinthető közérdekűnek, ha az az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében van, illetve tevékenységére vonatkozik.

A közérdekű adatok Avtv. szerinti megszorító értelmezésétől azonban az Alkotmánybíróság gyakorlata eltért, és az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének tartalmát tágabb körben határozta meg. A 60/1994. (XII. 24.) AB határozat – az átvilágítással összefüggésben – arra mutatott rá, hogy legitim cél érdekében (mint a múlt megismerése, a rendszerváltás tárgyilagos értékelése) kivételt lehet tenni a személyes adatok védelme alól az általános megismerhetőség javára (lásd ABH 1994, 342, 353.). Az Alkotmánybíróság értelmezésében tehát a közérdekű adat fogalma tágabb, mint az Avtv. értelmező rendelkezései között szereplő definíció, és közérdekből sor kerülhet személyes adatok közzétételére, nyilvánosságra hozatalára is. Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése azonban az ilyen esetekben is megköveteli, hogy a természetes személlyel kapcsolatba hozható (személyes) adat közzététele feleljen meg a jogkorlátozás általános feltételeinek. A pusztán információs érdek önmagában nem elég a személyes adatok védelméhez való jognak a korlátozásához [lásd 36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 397–398.].

1.4. A magyar információs jogi szabályozásban elvállik egymástól az adat és az azt tartalmazó irat, a dokumentum, a hordozó médium fogalma. A szabályozás adatközpontú, rendelkezései az adat, és nem az azt hordozó dokumentum kezelésére vonatkoznak. Az Avtv. csak meghatározott adattartalmat tekint személyesnek vagy közérdekűnek.

Az adatvédelmi törvény meghatározásaiban szereplő „adat” kifejezés igen tág fogalmat takar, bár magának az „adat” szónak a meghatározását nem találjuk a törvényben. A törvény nem tesz különbséget adat és információ között. Az „adat” kifejezés alatt bármiféle ismeretet, az értelmezett adatot, információt, és ezeknek a strukturált halmazát is érteni kell. Adatnak tekintendők például a kép- és hangfelvételeken szereplő adatok, a szóban elhangzó információk, egy per iratanyagában lévő ismeretek stb.

A személyes adat e minőségének feltétele, hogy az adat egy meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható legyen. A személyes adat tehát alany nélkül nem létezik, aki pedig a magyar szabályok, az Avtv. szerint kizárólag természetes személy lehet. Személyes adatai tehát csak az embernek vannak.

A közfeladatot ellátó szervek kezelésében lévő valamely ismeret vagy személyes adat vagy közérdekű adat; egyetlen adat sem nem lehet egyszerre személyes és közérdekű is. Ennek megfelelően az adat vagy nyilvános, vagy pedig bizalmas (a bizalmasságnak eltérő fokozatai és jogcímei vannak), a személyes adatok esetében a főszabály a bizalmasság, a közérdekű adat esetében pedig a főszabály a nyilvánosság. Kivételek mindkét főszabály alól előfordulnak (pl. közszereplőknél vagy minősített adatot tartalmazó okiratoknál),

A bíróság egyik, Alkotmányban rögzített feladata éppen a természetes személyek, jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogainak, törvényes érdekeinek a védelme. A jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogainak védelme is, vagy a bűncselekmények elkövetőinek büntetése – mint feladat – valamely természetes személlyel kapcsolatba hozható. Vagyis a bíróságok működésével összefüggésben, ha feladatörükben konkrét természetes személlyel kapcsolatba hozható, konkrét jogokról döntenek, minden esetben felmerül, hogy az iratokban és a határozatokban személyes adatok kezeléséről van szó.

2. A bírósági határozatok – amelyeket bár közhatalmi szervek hoznak, és amelyek a közhatalmi szervek által kezelt adatokat tartalmazzák – alapvetően a természetes és más személyek jogait és kötelezettségeit, egymással való viszonyukat rendezik; mind a magánjog területén, mind a büntetőjogi, vagy közigazgatási kérdésekben. A bírósági eljárásban a természetes személyekre, mint felekre vonatkozó adatok személyes adatok, ideértve azt az esetet is, amikor valamely szervezet hozható kapcsolatba természetes személlyel. Az adatok egy része a bíróságon kívül keletkezik, más részük pedig az ügyben érintett természetes személyek nyilatkozatait tartalmazza. A személyes adatok ugyanis nem válnak pusztán abból az okból közérdekű

adattá, hogy közfeladatot ellátó szerv kezelésébe kerülnek. Az Alkotmánnyal összhangban ugyanis az Avtv. nem az iratelvből, hanem az adatelvből indul ki; nem a dokumentumot, vagy valamely más adategységet, hanem az adatot, információt minősíti. Ennek megfelelően egy adott dokumentum többféle (személyes, illetve közérdekű) adatot is tartalmazhat, így tartalmának egy része nyilvános, más része nem nyilvános is lehet. Az adatelv viszont azt is jelenti, hogy a közérdekű adat megismeréséhez való jog gyakorlása esetén is az információ, és nem maga az irat az alapjog tárgya.

A bírósági eljárás a jogérvényesítés eszköze. A legtöbb esetben a bírósági út igénybevétele nem választási lehetőség; a jogalany tipikusan vagy rajta kívül álló okok miatt válik féllé az eljárásban (pl. büntetőeljárás vádlottja, polgári ügy alperese), vagy pedig a bírói út az egyetlen legitim módja jogainak, érdekeinek érvényesítésére. A bírósági eljárásban való részvételt tehát nem lehet a személyes adatok védelméhez való jogról történő „önkéntes lemondásnak” tekinteni.

Törvény azonban – az Alkotmány keretei között – elrendelheti akár személyes adatok nyilvánosságra hozatalát. Ilyen esetben viszont a közérdek önmagában nem indokolhat alapjog-korlátozást, az Alkotmánybíróság a „közérdek fennállásának és alkotmányos indokának a vizsgálatánál is a szükségesség-arányosság ismérveit alkalmazza” [46/1995. (VI. 30.) AB határozat; ABH 1995, 219, 224.].

Az Alkotmányból az a döntés, hogy a bírósági iratokban és határozatokban lévő egyes adatok milyen módon hozandók kötelezően nyilvánosságra, vagy milyen körben kell lehetőséget teremteni az egyedi kérelemre való megismerésre, közvetlenül nem vezethető le. Ugyanakkor a határozatok adattartalma egyrészt nem tartható teljes mértékben „titokban”, másrészt teljes körűen nem hozható nyilvánosságra sem. A törvényhozó feladata a közérdekű adatok és az ehhez való hozzáférés módjának meghatározása az Alkotmány 61. és 59. §-ai kölcsönös korlátaira tekintettel. A közérdekű adatok nyilvánosságával összefüggésben, figyelemmel kell lenni arra is, hogy – miként azt az Alkotmánybíróság egyik határozata tartalmazza – a „jogot” a bíróságok a saját értelmezésük szerint állapítják meg. A bírói hatalom, konkrét jogvitát eldöntő tevékenysége során, a jogot alkalmazva azt értelmezi, sőt tovább is fejleszti, de ez a törvénynek, a jogszabályoknak való alárendeltségén nem változtat. A bírósági jogalkalmazás az adott jogvita eldöntésének – különösen az elkerülhetetlen jogszabály-értelmezés – keretei között természetszerűen visel magán olyan jegyeket, melyeken keresztül tevékenysége – különösen a Legfelsőbb Bíróság esetében – a jogalkotás határán járhat. A jogértelmezésre azonban vagy az adott jogvitához kötődően, vagy a tartós jogalkalmazási gyakorlat egységének biztosítására irányulóan, ezek függvényében, ezek által feltételezeten és ezek keretei között kerül sor [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256]. Az így felfogott „jog” megismerhetősége nemcsak a közérdekű adatokhoz való hozzáférés állami biztosításá-

nak a kötelezettségéből, hanem a jogbiztonságból is eredő követelmény. A bíróságok jogalkalmazásának egységét biztosítani a Legfelsőbb Bíróság feladata [Alkotmány 47. § (2) bekezdés]. Az igazságszolgáltatás területi szerveződési módjából következik, hogy a bíróságok illetékessége különböző, azonban a Legfelsőbb Bíróság illetékessége az egész állam területére kiterjed. Az ítékezés egysége számos eszközzel biztosítható, ezek egyike az elvi jelentőségű döntéseket, jogértelmezéseket tartalmazó egyedi határozatok nyilvánosságra hozatala. Mind a jog megismerhetőségének követelménye, mind az ítékezés egységének elve megköveteli, hogy legalább az elvi döntések – akár egyedi, akár általános határozat formájában jelennek meg – megfelelő nyilvánosságot kapjanak.

Másfelől a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog érvényesülésére is tekintettel kell lenni. A védelemre érdemes magántitkokkal összefüggésben is szülehetnek bírósági elvi határozatok. Az Alkotmány 59. § (1) bekezdését kiüresíthetné, ha az elvi határozatok mind-egyikét, a tárgyakra és a tartalmukra való tekintet nélkül, teljes egészében, nyilvánosságra kellene hozni. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság már korai határozataiban – elsőként a 60/1994. (XII. 24.) AB határozatban (ABH 1994, 342.), később: 18/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 77.; 23/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 213.; 31/2003. (VI. 4.) AB határozat, ABH 2003, 352. – különbséget tett a közszereplők és más természetes személyek jogainak védelme között. A gyakorlatból az következik, hogy a közszereplők egyes személyes adatai a közérdekűségekre tekintettel nyilvánosságra hozhatók [lásd pl.: 37/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 413.]. Noha az Avtv. – a személyes adat meghatározásánál – nem tesz különbséget magánszemélyek és politikai közszereplők személyes adatai között, az Avtv. más rendelkezése [3. § (4) bekezdése] szabályozza azt, hogy személyes adatot hogyan lehet, illetőleg kell közérdekből nyilvánosságra hozni. Eszerint törvény közérdekből – az adatok körének kifejezett megjelölésével – elrendelheti a személyes adat nyilvánosságra hozatalát; minden egyéb esetben a nyilvánosságra hozatalhoz az érintett hozzájárulása, különleges adat esetében írásbeli hozzájárulása szükséges; kétség esetén azt kell vélelmezni, hogy az érintett a hozzájárulását nem adta meg.

IV.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 28/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290, 297.; 124/B/2004. AB határozat, ABH 2007, 1601, 1604.]. Erre tekintettel jelen ügyben az Alkotmánybíróság az alkotmá-

nyossági vizsgálatot nem az indítványban hivatkozott módosító jogszabály (Einfotv.), hanem a módosított jogszabály (Einfotv.) tekintetében folytatta le.

2. A közérdekű adatok minél teljesebb körben történő megismerhetősége érdekében szól az Einfotv. egyes adatok elektronikus úton történő hozzáférhetőségéről. Ennek keretében az Einfotv. rendelkezik többek között a jogalkotás nyilvánosságáról, a közhatalmi szervek adatainak közzétételéről, a pénzeszközök felhasználásának felkutathatóságáról. Az információs jogok szempontjából ezektől eltérő tartalmú kérdéseket szabályoz az Einfotv. IV. fejezete, mivel az – a jelen határozat indokolásának III. pontjában kifejtettek szerint – szoros összefüggésben áll a személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával. A bírósági határozatok megismerhetősége és ezáltal a joggyakorlat kiszámíthatósága olyan cél, amely alapul szolgálhat alapjog korlátozására. A jogot alakító, elvi bírósági határozatok nyilvánosságra hozatala pedig a közérdekű adatok nyilvánosságát előíró alkotmányi rendelkezés végrehajtása. Ha tehát a törvényhozó a személyes adatokat is tartalmazó bírósági határozatok elektronikus úton történő közzétételét írja elő, akkor a rendelkezések kialakítása során eleget kell tennie azoknak a követelményeknek, amelyek az alapjogok korlátozására általában vonatkoznak.

Az Einfotv. azt a megoldást választotta, hogy előírta egyes bírósági határozatok anonimizálását, melynek célja, hogy – a megállapított tényállás sérelme nélkül – a közzétett határozatban szereplő személyek ne legyenek azonosíthatók. (Ennek az elvnek nem mond ellent az, hogy a sajtó tájékoztatása révén széles körben ismertté vált, közérdekűsége számot tartó ügyekben, vagy közszereplőknél akár anonimizálás mellett is felismerhetők az ügyben érintett természetes személyek. Ilyenkor azonban nem a bírósági határozatból azonosíthatók a benne szereplők, hanem a konkrét tényállás és a konkrét felek a határozat tartalmától függetlenül ismertté válhatnak.)

Az anonimizálás technikai részletszabályait a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatok megjelöléséről szóló 29/2007. (V. 31.) IRM rendelet, tartalmi szabályait pedig – az Einfotv. 17. § (3) bekezdésének felhatalmazása alapján – „az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény szerint a Bírósági Határozatok Gyűjteményének közzétételével kapcsolatban a bíróságokra háruló feladatok végrehajtásáról” szóló 2007. évi 3. számú OIT szabályzat (a továbbiakban: Szabályzat) állapítja meg.

Személyes adattá az egyént érintő információt a személyi azonosítás, illetve azonosíthatóság teszi [74/1992. (XII. 28.) AB határozat, ABH 1992, 310, 313.]. Az Einfotv.-ben előírt anonimizálási kötelezettség épp ezért nem tekinthető pusztán technikai műveletnek, hanem az az adatkezeléssel kapcsolatos, az adatok nyilvánosságra hozataláról szóló döntés: a személyes adatok védelmének garanciája.

3. Az anonimizálással és a közzététellel – mint adatkezeléssel – kapcsolatos döntéseket az adatkezelő hozza meg (Avtv. 2. § 8. pont), és viseli az ezzel járó felelősséget. Adott adatkezelési folyamatban több adatkezelő és adatfeldolgozó is lehet. Az Einfotv. meghatározza az adatkezelő (az adat előállítója) és az adatközlő (az adat közzétételje) fogalmát.

Az Einfotv. 16. §-ának (2) bekezdése szerint a Bírósági Határozatok Gyűjteményét az OIT Hivatalának kell közzétennie. Az Einfotv. különbséget tesz a gyűjtemény és a gyűjtemény egyes alkotóelemei, a bírósági határozatok között. A gyűjtemény nemcsak az abban szereplő bírósági határozatok összessége, hanem szerkesztett, működtetett adatbázis is.

Az Einfotv. értelmében a közzétett bírósági határozattal együtt közzé kell tenni azokat a bírósági és egyéb határozatokat, melyeket a közzétett bírósági határozattal felülbíráltak vagy felülvizsgáltak [Einfotv. 17. § (3) bekezdés]. Ez, az indítványban kifogásolt szabály csupán az együttes közzététel kötelezettségéről szól. Jóllehet a törvény nem szabályozza kifejezetten azt, hogy az adat előállítása, kezelése, valamint a közzététele közötti adatkezelési műveletet melyik határozat esetében mely szervnek kell elvégeznie, az Einfotv. 17. §-ának (6) bekezdéséből és 19. §-ának (1) bekezdéséből következik, hogy a határozatok szerkesztése, anonimizálása, közzététele a határozatot hozó bíróság, illetve a bíróság elnökének a feladata. Ezt támasztja alá a törvény indokolása is, mely szerint a határozatok közös adatbázisát az OIT Hivatala működteti, azt viszont az egyes bíróságok maguk bővíthetik.

Más a helyzet a hatósági vagy egyéb szerv által hozott határozatokkal. Az Einfotv. ismertetett szabályai eredetileg nem határozták meg egyértelműen, hogy a bírósági határozattal felülbírált vagy felülvizsgált más hatósági vagy egyéb szerv határozatát ki köteles közzétenni, és e célból anonimizálni. Az Einfotv. 17. § (3) bekezdése – amelyet az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény módosításáról szóló 2008. évi XXV. törvény 8. § (4) bekezdése 2008. június 6-tól módosított – már előírja ezekkel a határozatokkal kapcsolatban, hogy azokat „az Országos Igazságszolgáltatási Tanács által meghatározott eljárásban” és „a bíróság által anonimizált” digitális formában kell közzétenni. Az Einfotv. rendelkezik mind a határozatot hozó bíróság, mind az OIT Hivatala közzétételi kötelezettségéről. Ezért abból a szabályból, hogy „a közzétett bírósági határozathoz kapcsolva, azzal egyidejűleg” kell közzétenni ezeket a más határozatokat is, levonható az a következtetés, hogy a felülvizsgált, nem bírósági határozatokat a bírósági határozat közzétételére köteles bíróságnak vagy az OIT Hivatalának kell anonimizálnia.

Megállapítható az is, hogy a törvény szerint az OIT Hivatalának az általános kötelezettsége valamennyi közokiratot anonimizált formában közzétenni, ezért – ha más szerv kötelezettsége, akár az anonimizálást, akár a közzétételt illetően, a törvényből nem állapítható meg – akkor az anonimizálásnak a feladatai és a költségei is az OIT Hivatalát terhelik.

Az OIT-nak ez a felhatalmazása nem sérti az Alkotmány 43. § (2) bekezdését. Abból a körülményből, hogy közigazgatási perben az önkormányzat és szervei határozatának a felülvizsgálatára is sor kerülhet, nem vonható le olyan megalapozott következtetés, hogy akár ez a felülvizsgálat, akár a határozatok nyilvánosságra hozatala az indítványozó által felhívott „önkormányzati jogállást” érintené. Mind a közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése, mind a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítása Alkotmányból eredő feladat. Az Alkotmány 43. § (2) bekezdése nem tartalmaz olyan szabályt, amely akár az egyikről, akár másiktól való törvényi rendelkezést tiltana vagy feltételhez kötne.

Az OIT-nak ez a vizsgált felhatalmazása nem sérti az Alkotmány 61. §-át sem. Jóllehet az Avtv. értelmében az adatfelelős közigazgatási-hatósági szerv határozhatná meg azt, hogy határozatának mely részét kell törölni, s melyeket közzétenni, az Einfotv. ismertetett rendelkezései ezekről a szabályoktól eltérnek. Ennek oka, hogy az Einfotv. alapvetően a felsőbb bírósági döntések nyilvánosságra hozataláról szól. Más hatósági, vagy egyéb szerv által hozott határozatokat soha nem önállóan, hanem csak a nyilvánosságra hozandó bírósági határozathoz tapadva, azzal együtt – mint a bírósági felülvizsgálat tárgyát – kell nyilvánosságra hozni.

A Szabályzat 4. § (3)–(4) bekezdése ugyanakkor lehetővé teszi, hogy a bíróság az Einfotv. 17. § (2) bekezdésében írt esetben – értesítse az érintett határozatot hozott más hatóság, egyéb szerv vezetőjét és felkérje, hogy a határozatot anonimizált, digitalizált formában küldje meg az elsőfokú határozatot hozó bíróság részére; ennek elmaradása esetén a bíróság(ok) határozata(i) a felülbírált vagy felülvizsgált határozat nélkül kerül(nek) közzétételre. E rendelkezések – melyek nem tartalmaznak kötelezést bíróságon kívüli szervekre – önálló vizsgálata, vagy az Einfotv.-vel való összhangja a jelen alkotmánybírói eljárásnak nem tárgya.

4. Jóllehet az anonimizálás módját maga a törvény részletesen nem határozza meg, az Einfotv. szabályai elég kezet adnak a törvény végrehajtásához (személyazonosítás nélkül kell közzétenni a határozatokat, a személyek azonosítását lehetővé tevő adatok törlése nem járhat a megállapított tényállás sérelmével, a határozatban szereplő egyes személyeket az eljárásban betöltött szerepüknek megfelelően kell megjelölni stb.).

Az adatkezelésre vonatkozó érdemi döntéseket (mely adatokat kell, illetve melyeket nem lehet közzé tenni) az Einfotv. tartalmazza; emellett figyelemmel kell lenni az Avtv. és más törvények rendelkezéseire is.

Habár a Szabályzat az Alkotmány 7/A. § (2) bekezdése értelmében nem jogszabály, az Alkotmány 50. § (4) bekezdése feljogosítja az OIT-ot a bíróságok igazgatására. A Szabályzat az Einfotv. végrehajtása körében kiadott, az Einfotv.-ből a bíróságokra háruló feladatok ügyviteli-igazgatási jellegű részletszabályait tartalmazó eszköz, és nem általánosan kötelező magatartási szabályt megállapít

tó norma. Az Einfotv. 17. § (3) bekezdésében az OIT-nak adott felhatalmazás ezért nem ellentétes az Alkotmány 7/A. § (2) bekezdésével.

5. Az alapjoggal való összefüggés miatt az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető normavilágosság követelményének érvényesülése különös jelentőséggel bír.

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.]. Alkotmánysértésnek csak az minősül tehát, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, hogy a feloldásra a jogszabály-értelmezés nem elegendő (1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672, 673.).

5.1. Az Einfotv. 17. § (1) bekezdése értelmében a Legfelsőbb Bíróság és az ítélőtáblák érdemi határozatait kell a gyűjteményben közzétenni. E § (2) bekezdése pedig a közzéteendő határozatok körét kiterjeszti valamennyi közigazgatási perben hozott érdemi döntésre is, ha a felülvizsgált határozatot egyfokú eljárásban hozták, és a bíróság határozata ellen nincs helye jogorvoslatnak.

Az Einfotv. e rendelkezései a jogerős határozatokra vonatkoznak, melyek rendes jogorvoslattal már nem támadhatók. Az Einfotv. e helyen nem tulajdonít jelentőséget annak, hogy a kérdéses határozatot felülvizsgálati kérelemmel megtámadták-e; a jogerős határozatot abban az esetben is közzé kell tenni a gyűjteményben, ha felülvizsgálati eljárás van folyamatban – amelynek eredményeképp a jogerős határozat is hatályon kívül helyezhető, és helyette új határozat hozható, illetve a megtámadott határozat megváltoztatható. A Legfelsőbb Bíróságnak a felülvizsgálati eljárás során hozott ítéletét – az Einfotv. 17. § (1) bekezdése értelmében – a gyűjteményben közzé kell tenni.

Az Einfotv. 17. § (1) és (2) bekezdései alapján tehát időben elválik a jogerős határozat és a felülvizsgálati kérelem alapján meghozott ítélet gyűjteményben történő közzététele azokban az esetekben, amikor a jogerős határozatot az ítélőtábla, vagy közigazgatási perben a megyei bíróság egyfokú eljárásban hozta.

Habár az Einfotv. 17. § (3) bekezdése az ügyben hozott határozatok egyidejű közzétételéről rendelkezik, az Einfotv. 17. §-ának belső ellentmondása miatt nem állapítható meg, hogy a törvény címzettjei számára a norma eleve értelmezhetetlen vagy alkalmazhatatlan lenne; az ellentmondás jogértelmezéssel feloldható.

5.2. Nem sérti a normavilágosság követelményét az sem, ahogyan az Einfotv. szabályozza azt, hogy az anoni-

mizálás mely szervnek a feladata, ha az adott ügyben hatósági határozat felülvizsgálatára kerül sor.

Az Einfotv. 17. § (3) bekezdésének lehetséges értelmezése az, hogy a hatósági határozatok anonimizálása és digitalizálása a bíróság feladata. Az Einfotv. jelen határozat IV. 3. pontjában ismertetett szabályaiból megállapítható az is, hogy a hatósági határozat anonimizálása az ügyben eljáró melyik bíróság feladata.

6. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt. Megállapítható, hogy az Einfotv. 17. § (3) bekezdése nem ellentétes sem az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, sem a 7/A. § (2) bekezdésével, sem a 61. §-ával.

Budapest, 2011. március 28.

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. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a határozat rendelkező részével és indokolásával. Álláspontom szerint az Einfotv. 17. § (3) bekezdésének alkotmányellenességét meg kellett volna állapítani, és a támadott rendelkezést meg kellett volna semmisíteni, mert sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezetett jogbiztonság követelményét és az Alkotmány 7/A. § (1) és (2) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 61. §-ából következik mind az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív, alanyi joga, mind az e jog érvényesülését szolgáló objektív, állami intézményvédelmi kötelezettség. Ez utóbbi része – s egyébként a vélemény szabadság érvényesülésének, a társadalmi, politikai folyamatokban való felelős egyéni részvételnek nélkülözhetetlen feltétele – az információs szabadság biztosítása, amely az egyén számára elsődlegesen az informáltsághoz való jogban és az információk megszerzésének szabadságában ölt testet.

Az információszabadság immanens tartalma, hogy a közfeladatot ellátó szervek és személyek kezelésében lévő adatok – törvényi kivételektől eltekintve – bárki számára hozzáférhetőek és megismerhetőek legyenek. A hozzáférhetőség két szinten biztosítható: a konkrét adatigénylésre jogosult számára való egyedi megismerhetőség lehetővé tételével és proaktív módon: azaz a bárki számára elérhető tartalom közzétételével. A hozzáférhetőségi szintek meghatározásakor jelentősége van annak, hogy a személyes adatok védelme, az információs önrendelkezéshez való jog és az információszabadság biztosítása között megmaradjon az összhang, minthogy az Alkotmány 61. §-ából, de további rendelkezéseiből sem vezethető le olyan követelmény, amely egyik vagy másik elv számára prioritást garantálna.

Az Alkotmánybíróság a 60/1994. (XII. 24.) AB határozatban mutatott rá arra, hogy legitim cél érdekében kivételt lehet tenni a személyes adatok védelme alól az általános megismerhetőség javára (ABH 1994, 342, 353.), a közérdekű adat fogalmát pedig mindig is az Avtv. rendelkezésénél tágabban értelmezte. A 37/2005. (X. 5.) AB határozatában azonban összefoglalóan kiemelte, hogy az Alkotmány 59. § (1) bekezdése akkor is megköveteli a jogkorlátozás általános feltételeinek betartását, ha a személyes adatok nyilvánosságra hozatalára közérdekből sor kerül. A pusztán információs érdek ugyanis nem elég a személyes adatok védelméhez való jog korlátozásához (ABH 2005, 390, 397–398.). Ilyen esetekben az Alkotmány 59. és 61. §-ait egymásra tekintettel kell vizsgálni.

Számos határozatban hívta fel a figyelmet a testület – az Alkotmány 61. §-ának kontextusában – arra is, hogy az információs önrendelkezéshez való jogot támogató garanciák az adatfeldolgozási folyamatokból még akkor sem mellőzhetők, ha törvény rendeli el a személyes adat kötelező kiszolgáltatását és a felhasználás módját; ha pedig az adatfeldolgozásra az adatalany beleegyezése nélkül kerül sor, külön biztosítékok is szükségesek [először: 15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 40.]. Ezt az egyensúlyt kell megteremtenie a jogalkotónak az adatvédelemre vonatkozó konkrét törvény és az adatvédelem elveinek érvényesülését biztosító más jogszabályok rendelkezéseinek összehangolásával.

Az összhangzattan biztosítása különösen nehéz feladat az igazságszolgáltatás világában, mivel az információszabadság általános elvei itt sajátos körülmények között érvényesülnek. A bírósági eljárás nyilvánosságához kezdettől fogva a társadalmi ellenőrzés igénye társul. Korábban a tárgyalás nyilvánossága elsősorban az önkényes bírósági eljárások lefolytatásának és ítéletek meghozatalának kizárását célozta, a nyilvánosság védernyője ezért elsősorban a felekre/terheltekre terjedt ki. Utóbb azonban a védelmi funkció mellett – a bírói függetlenség felértékelődésével, az ítékezésnek a jog társadalomalakító szerepében való jelentősége elismerésével – megjelent a transzparencia igény: a bírói szervezet működésének, a bírói tevékenység átláthatóságának követelménye. A társadalmi kontroll lehetőségének kiszélesítését támogatta (támogatja) az infor-

matika fejlődése, s ezzel együtt az elektronikus nyilvánosság iránti igény megjelenése.

Ugyanakkor a tárgyalás – pillanatnyi – nyilvánossága és az Internet révén a folyamatos jelent biztosító digitális nyilvánosság között jelentős minőségi különbségek vannak a nyilvánosság korlátját jelentő adatvédelemhez való jog szempontjából is. A per, a bizonyítási eljárás folyamata, majd pedig a bírói döntés és az azt tartalmazó határozat, valamint annak indokolása ugyanis számos személyes adatot keletkeztet, illetve – logikai sorban összefoglalva – tartalmaz. Köztük olyanokat is, amelyek államtitkokat vagy más, hasonló védelem alatt álló adatokat, valamint üzleti-, bank-, adó-, biztosítási titkokat, illetve egyéb, szorosán és közvetlenül személyhez fűződő információkat tartalmaznak, sokszor nem csupán az ügyféli pozícióban lévő személyek, hanem más eljárási alanyok (pl. sértett) vonatkozásában is.

A digitális nyilvánosság körében az adatvédelemhez való jog és a társadalmi nyilvánosság, valamint a transzparencia közötti konfliktust az anonimizálás oldhatja fel – döntően ide nem értve azokat az eseteket, amikor az eljárásban érintettek valamelyike közszereplő. Utóbbiak esetén ugyanis már az eljárás folyamatban léte alatt olyan adattömeg kerül szükségképpen nyilvánosságra, amelyet anonimizálás révén, utólag sem lehet eliminálni. Ettől eltérő – és a bírósági ítékezés döntő többségét kitevő – esetekben azonban az anonimizálás funkciója az, hogy a digitális nyilvánosság körében megszüntesse az adatalany és az adat közötti kapcsolatot, annak érdekében, hogy az adatalany számára az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében foglalt személyes adatok védelméhez való jog elve a digitális nyilvánosság keretében se szenvedjen aránytalan korlátozást.

A bíróságok működése iránti transzparencia igény és a jogalkalmazás során alkalmazott jogértelmezés széles körű megismerhetőségéhez fűződő jog társadalmi jelentőségének elismerése, a jogbiztonságból és az információszabadságból következő azon alkotmányos cél, hogy a jogalanyok minél szélesebb körben a jog feltárt tartalmához igazíthassák magatartásukat: indokolhatja ugyanis ezen alapjog korlátozásának szükségességét, de nem jelenthet az egyén számára indokolatlan és aránytalan korlátozást.

Az aránytalanság vizsgálatokor figyelemmel kell lenni arra, hogy a digitális nyilvánosság lényegében korlátlan idejű és az Internet révén korlátlan hatókörű hozzáférhetőséget biztosít a legszélesebb nyilvánosság számára. Ebből a szempontból messze túlmegy az elektronikus nyilvánosság egyéb válfajainak (pl. közvetítés) általános hatókörén. Számolni kell továbbá azzal, hogy az anonimizált határozat s az Interneten közzétett egyéb tartalom (itt: pl. az adott ügyről/tárgyalásról közzétett korábbi tudósítások, adott személyekről, cégekről hozzáférhető egyéb, korábbi adatok) minden különösebb képzettség nélkül összekapcsolható. Azaz, az anonimizálás is csak eltérő mértékben képes garantálni, hogy az adattartalom és az adatalany közötti kapcsolat visszafordíthatatlanul megszűnjön. A digitális nyilvánosság biztosításának terén hosszabb gyakorlattal

rendelkező államok (pl. az Amerikai Egyesült Államok) példából ugyanis tudható, hogy önálló „szakmává” nőtte ki magát az anonimizálás visszafordítására alkalmas technikák megteremtése, annak végeredménye pedig piacképes termék lett.

Ezek a körülmények kiemelik az anonimizálás körében a szakszerűség és az adatkezelői felelősség követelményét. Az anonimizálás soha nem lehet mechanikus, miközben a választott anonimizálási technika nem járhat a bírói döntés torzításával sem. Az Einfotv. előírásai szerint nem sérülhet a megállapított tényállás, de a személyes és bizalmas adatok nem kerülhetnek nyilvánosságra. Ez a magyarázata annak, hogy az Einfotv. az anonimizálást eredendően az ügyben eljáró bíróságokra (bíróra) – és nem például az OIT Hivatalra – bízta, rámutatva ezzel arra, hogy a hitelesség, teljeskörűség, szakszerűség, pontosság követelményét nem bármely adatkezelő képes garantálni. Ezek érvényesüléséhez ugyanis olyan fokú ügyismeret kell, amely külső, vagy ahhoz hasonló pozícióban lévő adatkezelők esetében nem biztosítható.

Ebből a szempontból az OIT Hivatal jogállása pedig leginkább a külső szervezetek jogállásával azonosítható, mert az a Bszi. 55. § (1) bekezdéséből következően a Hivatal csupán igazgatási szerv, és nem része a bírói szervezetnek. Az Alkotmánybíróság 222/B/2006. AB határozatából (ABH 2009, 870.) is az következik továbbá, hogy a Hivatal az OIT döntés-előkészítő, végrehajtó, közreműködő szerve, s a Bszi. számos további rendelkezése többek között éppen ezért ír elő a Hivatalba beosztott bírák számára ítélezési tilalmat.

A Hivatal ugyanakkor nem alkotmányos szerv; jogállása – figyelemmel az Alkotmány 7/A. § (1)–(2) bekezdésére – azt nem teszi lehetővé, hogy akár a bíróságokra, akár más alkotmányos szervekre, egyéb intézményekre vonatkozóan kötelező szabályokat alkosson. Kizárólag saját belső működésének szabályozására jogosult, a vonatkozó törvények alapján (Bszi., Bjj.) és egyéb jogszabályok rendelkezéseivel összhangban. Ez a felismerés egyébként világosan tükröződik az Einfotv. egyéb rendelkezéseinek konstrukciójában is. A 2. § rendelkezései ugyanis a törvény egészére vonatkozóan pontosan körülírják az adatgazdálkodásban résztvevő szervek jogállását.

Eszerint adatfelelős: az a közfeladatot ellátó szerv, amely az elektronikus úton kötelezően közzéteendő közérdekű adatot előállította, illetve amelynek a működése során ez az adat keletkezett. A 2. § (1) bekezdés *b)* pontja és a 16. § (2) bekezdése alapján a Hivatal viszont csak adatközlő, amely a megjelenés technikai megvalósításáról is gondoskodik. (Lehetne az is a konstrukció, hogy az adatfelelős, azaz a közfeladatot ellátó szerv maga teszi közzé az adatokat.) Ebből egyenesen következik, hogy az adatfelelős feladata az anonimizálás, az adatközlő a „készen kapott” adatot teszi közzé, azon változtatást nem végez, nem végezhet. Vagyis a bíróságok – de főként nem a Hivatal – még kiterjesztő értelmezéssel sem jogosultak más hatóság határozatának anonimizálására, mert ezen határozatok tekintetében nem adatfelelősök.

Ugyanakkor adatgazdálkodási szempontból más alkotmányos vagy prejudiciális szervek, egyéb, a bírósági eljárás keretében megtámadható határozatot hozó döntéshozatali kompetenciával rendelkező intézmények tekintetében maga a bíróság is csak a külső adatkezelő jogállásába helyezkedhet. E szervek határozatainak anonimizálása tekintetében a bíróság éppen úgy nem garantálhatja a szakszerűség, a hiteltérdeklőség, teljeskörűség és további adatvédelmi elvek érvényre jutását, ahogyan a Hivatal nem képes azt biztosítani a bíróságok tekintetében. Az adatjogi követelmények sérülése pedig reális veszélyforrás, a személyes adatok védelméhez fűződő alapjog aránytalan korlátozása tekintetében.

Mindemellett, az Einfotv. támadott rendelkezéséből nem is következik a bíróságok olyan irányú kötelezettsége, hogy a transzparencia követelményének érvényesülését ezek tekintetében biztosítsa. A vitatott rendelkezés hatóköre korlátozott, mert az, az Einfotv. által jelentősnek ítélt követelmények teljesülése érdekében – a bíróságokra vonatkozó fejezetbe ágyazottan – a kizárólag bíróságokra irányadó követelményeket fogalmaz meg.

A kifejtettekre figyelemmel a támadott – az Einfotv. belső összhangját is megbontó – rendelkezés alkotmányellenességét meg kellett volna állapítani, és azt az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisíteni.

Budapest, 2011. március 28.

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

1208/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 bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 2. § (2) bekezdésének „a pertárgy értékével vagy” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 75. § (3) bekezdés első mondatának alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet (a továbbiakban: R.) 2. § (2) bekezdésének „a pertárgy értékének vagy” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását kérte, mivel a sérelmezett rendelkezés alapján a bíróság – a fél pernyertessége esetén – a megállapított munkadíj összegét a pertárgy értékére hivatkozva aránytalanság miatt mérsékelheti. Az indítványozó érvelése szerint viszont a pertárgy értéke és az ügy bonyolultsága nem feltétlenül áll arányban egymással. Számtalan alacsony pertárgyértékű ügyben az indokolt munkaráfordítással arányos ügyvédi munkadíj elérheti, sőt meghaladhatja a pertárgy értékét. A jogszabály feljogosítja a bíróságot, hogy a pertárgy értékére tekintettel mérsékelje a pervesztes által fizetendő perköltséget, miközben a pernyertes fél ténylegesen a – ráfordított munkaidővel arányos díjazást magába foglaló – megbízási szerződés szerint köteles jogi képviselőjével szemben helytállni.

Indítványában kifejtette, hogy a fenti szabályozás és az azon alapuló bírói gyakorlat miatt a jogsérelmet szenvedettek egy része nem fordul bírósághoz, tartva attól, hogy pernyertességük esetében sem térülnek meg perrel kapcsolatos költségeik. Perbehívás esetén a beavatkozó számára is komoly indok a perbelépés ellen az esetlegesen felmerülő, és későbbiekben meg nem térülő perköltség.

A támadott rendelkezés az indítványozó véleménye szerint az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében biztosított, az igazságos tárgyaláshoz való alkotmányos jogot sérti.

2. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 75. § (3) bekezdésének első mondata az indítványozó szerint, az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében biztosított, bíróság előtti egyenlőség elvét sérti, mert a sérelmezett rendelkezés különbséget tesz a bírósági eljárásban résztvevő felek között aszerint, hogy képviselőtüket ügyvéd látja el, vagy sem.

Álláspontja szerint a perben személyesen eljáró, vagy nem ügyvéd által képviselt félnek a perrel kapcsolatos tényleges kiadásai nem merülnek ki pusztán az utazási költséggel és a bíróság előtt való megjelenés költségeivel, melyek megtérítését a nem ügyvéd által képviselt fél esetében is lehetővé teszi a sérelmezett jogszabály. A beadványok szerkesztése, információk beszerzése, a tárgyalásra való felkészülés egy laikus számára is időigényes feladat, melynek a szellemi-, és időráfordítás „ellentételezésére” e költségeknek a perköltségek közül való kizárása miatt nincs mód, még abban az esetben sem, ha ügyvéd, vagy jogtanácsos saját perében, személyesen jár el.

II.

Az indítványban hivatkozott jogszabályi rendelkezések:

1. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései:

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

2. A Pp. támadott rendelkezése:

„75. § (3) Ha a fél meghatalmazottja nem ügyvéd, vagy ha a fél személyesen jár el, a meghatalmazott, illetőleg a fél részére munkadíj nem állapítható meg, de igényt tarthat az úti költség, valamint a bíróság előtt való megjelenéssel szükségképpen felmerült keresetkiesés megtérítésére. (...)”

3. Az R. támadott rendelkezése:

„2. § (2) Az (1) bekezdés alapján megállapított munkadíj összegét a bíróság indokolt esetben mérsékelheti, ha az nem áll arányban a pertárgy értékével vagy a ténylegesen elvégzett ügyvédi tevékenységgel. A bíróság döntését indokolni köteles.”

III.

Az indítvány az alábbiak szerint alaptalan.

1. Indítványozó az R. 2. § (2) bekezdését azért tartotta az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe ütközőnek, mert az lehetőséget ad a bíróságnak arra, hogy a fél és jogi képviselője megállapodása ellenében, a pertárgy értékére figyelemmel mérsékelje a pervesztes fél által fizetendő perköltséget.

Az Alkotmány az „igazságos tárgyalás” kifejezést használja a „tisztességes eljárás” megjelölésére. Ennek jelentése az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint, hogy „mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt vádat, vagy valamely perben jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.

A „tisztességes eljárás” (fair trial) követelménye nem egyszerűen egy a bíróságnak és az eljárásnak itt megkövetelt tulajdonságai közül (ti. mint „igazságos tárgyalás”), hanem az idézett alkotmányi rendelkezésben foglalt követelményeken túl – különösen a büntetőjogra és eljárásra vonatkozóan – az 57. § többi garanciájának teljesedését is átfogja. Sőt, az Egyezségokmányának és az Emberi Jogok Európai Egyezményének – az Alkotmány 57. §-a tartalmához és szerkezetéhez mintát adó – eljárási garanciákat tartalmazó cikkei általában elfogadott értelmezése szerint a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és

körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”. [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.]

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát a tisztességes eljárás követelményéből „az államnak nem csak az a kötelezettsége folyik, hogy bírói utat biztosítson a személyek polgári jogi jogvitái esetére, hanem az is, hogy a bírósághoz fordulást valóságosan lehetővé tegye.” (1074/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 452, 453.)

A R. sérelmezett szakasza szerint az ügyvédi munkadíj összegét a bíróság indokolt esetben mérsékelheti, ha az nem áll arányban a pertárgy értékével vagy a ténylegesen elvégzett ügyvédi tevékenységgel. Az indítványozó szerint a munkadíjnak a pertárgy értékére hivatkozva történő mérséklése sérti a fentebb kifejtett igazságos tárgyaláshoz való jogot.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből fakadó követelmények nem azonosíthatók a perlekedéssel kapcsolatos költségviselési kockázat teljes mérvű kiküszöbölésével.” (1074/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 452, 454.) Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „[a] perköltség szabályozása csak akkor hozható az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével kapcsolatba, ha valamely személyi kör számára a bírói út igénybevétele a költségviselési szabályok miatt lehetetlenné válik.” (181/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 588, 589. Ezt megerősítette: 1074/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 452, 454.; 1163/B/2009. AB határozat, ABK 2010. szeptember, 1109, 1110.). Mivel az indítványozó által sérelmezett szakasz nem zárja ki – az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből eredő követelményeket is érvényesítő – bírói mérlegelés lehetőségét az alapvető jogok körén kívül eső jogra vonatkozóan, ezért ebben az esetben a bírói út igénybevételenek ellehetetlenülése nem állapítható meg. Az ügyvédi munkadíj, mint a perköltség része vonatkozásában az Alkotmánybíróság a fenti megállapításait az R. jelenleg sérelmezett szakasza tekintetében fenntartja és megállapítja, hogy az R. támadott rendelkezése és az Alkotmány 57. § (1) bekezdése között alkotmányossági szempontból nem állapítható meg kapcsolat.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt e részében elutasította.

2. Az indítványozó az Alkotmány 57. § (1) bekezdésére alapozva támadta a Pp. 75. § (3) bekezdésének első mondatát. Az Alkotmánybíróság a Pp. 75. § (3) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát már az indítvány benyújtása előtt lefolytatta, ezért az indítvánnyal kapcsolatosan az Alkotmánybíróságnak elsőként abban kellett állást foglalnia, hogy az indítvány nem „ítélt dolog” vizsgálatára irányul-e.

A 181/B/1993. AB határozatban az Alkotmánybíróság azt a rendelkezést vizsgálta, mely szerint a perben ügyvédi képviselő esetén megítélhető munkadíj, a fél, vagy egyéb képviselő részére viszont nem (ABH 1994, 588, 589.). Az

Alkotmánybíróság e korábbi határozatában az Alkotmány 57. § (1) bekezdésére alapított indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan, azonos okból, az Alkotmányban szabályozott azonos alapjoggal összefüggésben terjesztik elő, az „ítélt dologra” irányul. Az érdemi döntéssel elbírált ügyben hozott határozat az Alkotmánybíróságot is köti (1620/B/1991. AB végzés, ABH 1991, 972, 973.).

Mivel a Pp. korábban vizsgált szövege megegyezik a jelen ügyben támadott rendelkezés szövegével, melyet a korábbiakkal azonos alkotmányos indokokra hivatkozva kértek megsemmisíteni, az Alkotmánybíróság az ideiglenes ügyrendjéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt, 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január 3.) 31. § c) pontjára tekintettel az eljárást az indítvány e pontja tekintetében megszüntette.

Budapest, 2011. március 22.

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

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

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

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

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

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

1336/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 bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 44. § (1)–(2) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 44. § (1)–(2) bekezdései alkotmányellenességének megállapítását és visszaható hatályú megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól utólagos normakontroll keretében. A Vht. támadott rendelkezése szerint a végrehajtó szükség esetén az adós lezárt lakását, a tartózkodási helyüül szolgáló vagy egyéb helyiségét, a hozzájuk vezető bejáratot, továbbá az adós bútort vagy más ingóságát felnyithatja. Amennyiben ez csak a zár vagy lakat eltávolításával lehetséges, a végrehajtó az új zár, lakat kulcsát az ingatlan fekvése szerinti rendőrkapitányságon helyezi el, ahol azt az adós vagy a vele együtt lakó nagykorú családtagja átveheti. Az indítványozó szerint e rendelkezés azért sérti a tulajdonhoz való jogot [Alkotmány 13. § (1) bekezdés], mert ha a végrehajtó a „társasház lépcsőházának ajtaját zár eltávolításával felnyitja, majd zárat cserél”, akkor később az ehhez a zárhoz tartozó kulcsokat csak az adós vagy a vele együtt lakó nagykorú családtag veheti át a rendőrkapitányságon. Amennyiben a „véltlen tulajdonosok és családtagjaik nem tudnak bejutni a lépcsőházba és ezen keresztül a saját lakásukba”, az a tulajdonhoz való jog sérelmét eredményezi.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

2. A Vht.-nak az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„44. § (1) A végrehajtó szükség esetén az adós lezárt lakását, a tartózkodási helyüül szolgáló vagy egyéb helyiségét, a hozzájuk vezető bejáratot, továbbá az adós bútort vagy más ingóságát felnyithatja. Ha ilyenkor az adós vagy nagykorú családtagja nincs jelen, tanút kell alkalmazni. A végrehajtó bármely más eljárási cselekmény lefolytatásánál is alkalmazhat tanút.

(2) Ha az ingatlan vagy a helyiség felnyitása csak a zár vagy lakat eltávolításával lehetséges, a végrehajtó az új zár, lakat kulcsát az ingatlan fekvése szerinti rendőrkapitányságon helyezi el, ahol azt az adós vagy a vele együtt lakó nagykorú családtagja átveheti.”

Az Alkotmánybíróság beszerezte a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara véleményét.

III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) az Alkotmány 13. §-ával kapcsolatban a következőket állapította meg: az alkotmányos

tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más. A tulajdonjog részjogosítványai – amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, s egyes esetekben törvénytől fogva nem őt illetik – nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával; azaz sem a birtoklás, a használat, a rendelkezés részjogosítványával, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával (ABH 1993, 373, 379–381.).

Ezt erősítette meg az Alkotmánybíróság a 800/B/1993. AB határozatában, melyben kimondta: a tulajdonjog magánjogi korlátja nem esik szükségképpen egybe az alapjogi korlátozással, másrészt a szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának nincs polgári jogi megfelelője (ABH 1996, 420, 421.)

Az indítványozó által az indítványában bemutatott esetben ez azt jelenti, hogy önmagában a társasház lépcsőházi zárjának végrehajtó általi felnyitása és esetlegesen új zár felszerelése mint a tulajdon részjogosítványainak – a birtoklás és a használat – polgári jogi értelemben vett korlátozása nem eredményezi a tulajdonhoz való jog alkotmányjogi értelemben használt – és az Abh.-ban bemutatott – fogalmának sérelmét. Az indítványozó érvelése tehát amiótt nem helytálló, mert a tulajdon részjogosítványainak polgári jogi értelmezését a tulajdonhoz való jog alkotmányos értelmezésével azonosítja.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2011. március 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

1411/B/2010. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 67. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 67. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Álláspontja szerint a támadott rendelkezés „differenciálatlansága, elnagyoltsága miatt” ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvével. A Vht. 67. § (4) bekezdése értelmében ugyanis az árvaellátásból – legfeljebb annak 50 %-áig – a jogalap nélkül felvett árvaellátást lehet levonni, így más követelés ebből nem érvényesíthető.

Az indítványozó szerint az árvaellátás az árva 16. életének betöltéséig jár, azonban amennyiben tanulmányokat folytat, akár 40 éves koráig is részesülhet árvaellátásban. Ez szerinte azt eredményezi, hogy – mivel tőle semmit nem lehet levonni a jogosulatlanul felvett árvaellátáson kívül, azt is csak az ellátás 50%-a erejéig – az árvaellátásban részesülő személy az okozott károkért nem felel, nem kell helytállnia, a vele szemben támasztott követelések behajthatatlanok lesznek, annak ellenére, hogy cselekvőképes, illetve egyébként felelősségre vonható. Előadja, hogy „bűnöző elemek” olyan személyek bevonásával hajtják végre bűncselekményeiket, akitől az árvaellátásban való részesülése miatt nem hajtható be a követelés (pl. a bűncselekménnyel okozott kár). Kérélmé alátámasztásául a 46/1991. (II. 10.) AB határozatra is hivatkozik.

II.

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

1. Az indítványozó által hivatkozott alkotmányi rendelkezés:

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

2. A Vht. kifogásolt rendelkezése:

„67. § (4) Az árvaellátásból – legfeljebb 50% erejéig – a jogalap nélkül felvett árvaellátást lehet levonni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette az árvaellátásra vonatkozó hatályos rendelkezéseket. A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) értelmében az árvaellátás olyan hozzátartozói nyugellátás, amely az elhunyt nyugdíjas, illetve nyugdíjban nem részesülő, de nyugdíjjogosultságot szerzett elhunyt személy gyermekének, örökbe fogadott gyermekének, meghatározott feltételek esetén nevelt gyermekének, testvérének, unokájának jár [Tny. 4. § (1) bekezdés f) pont]. A jogosultság konkrét feltételeit a Tny. 54. §-a tartalmazza, ennek értelmében főszabály szerint árvaellátásra az a gyermek jogosult – ideértve a házasságban vagy az élettársi közösségben együtt élők egy háztartásban közösen nevelt gyermeket is –, akinek szülője haláláig az öregségi, illetve rokkantsági nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezte, vagy öregségi, illetve rokkantsági nyugdíjasként halt meg [(1) bekezdés].

A Tny. 55. § (1) bekezdése kimondja, hogy az árvaellátás – a jogosultsági feltételek megléte esetén – legkorábban az 54. §-ban említett személy halála napjától kezdődően a gyermek 16. életének betöltése napjáig jár. Ha a gyermek oktatási intézmény nappali tagozatán tanul, az árvaellátás a tanulmányok tartamára, de legfeljebb a huszonötödik életének betöltéséig jár; azaz az, hogy valaki akár 40 évesen árvaellátásban részesüljön, a törvény e rendelkezésénél fogva kizárt.

2. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban a végrehajtási eljárással kapcsolatban megfogalmazott már alkotmányossági követelményeket. A 46/1991. (IX. 10.) AB határozatban – amelyre az indítványozó is hivatkozik – rámutatott arra, hogy a bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírósági döntések teljesítése, akár jogszerű kényszerítés árán is a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik. A gyenge és könnyen kijátszható végrehajtási rendszer óhatatlanul a bírósági határozatok lebecsüléséhez, jogbizonytalansághoz, a jogállamiság sérelméhez vezet (ABH 1991, 211, 212–213.). A 16/1992. (III. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság azt emelte ki, hogy a jogállamiság megköveteli azt is, hogy az állampolgárnak a törvényekbe és a bíróságok által meghozott ítéletek végrehajthatóságába vetett bizalma megszárduljon, a végrehajthatatlan ítéletek pedig ezzel ellentétesen hatnak (ABH 1992, 101, 102.). A határozat azt is megállapította, hogy a Vht. által szabályozott végrehajtási eljárásban a jogbiztonság elvéből fakadó követelmény a hatékony, eredményes, a megfelelő ésszerű időn belüli végrehajtás.

3. A Vht. 67. § (4) bekezdése az árvaellátás tekintetében az általánostól eltérő levonási szabályokat állapít meg. E rendelkezés bizonyos jövedelmet, és ezen keresztül az ilyen jövedelemben részesülő adósokat védelemben részesíti. A követelések kielégítéséhez fűződő érdeket jelen esetben megelőzi az árvaellátásban részesülő személy megélhetésének biztosítása. A bírósági ítéletek végrehajtásához fűződő alkotmányos érdekek szembeállíthatóak adott esetben a végrehajtást elszenvető adós megélhetésének biztosításához fűződő alkotmányos érdekek. Erre tekintettel a végrehajtási jog hagyományosan tartalmaz kivételeket (lásd: Vht. 68–69. §, 72. §, 74. §, 89–96/B. § – végrehajtás alól mentes vagyontárgyak stb.), amelyek alkotmányosságát az Alkotmánybíróság több határozatában elismerte [például: 18/B/1994. AB határozat, ABH 1998, 570. – végrehajtás munkanélküli járadékra és gyermekgondozási díjra; 1361/B/2008. AB határozat, ABK 2010. május, 633. – végrehajtás alól mentes ingóságok]. Az Alkotmánybíróság szerint a támadott rendelkezés nem ellentétes a jogállamiság elvével, mert az árvaellátás kedvezményezése nem feltétlenül jelenti azt, hogy a végrehajtást kérő nem juthat hozzá a követeléséhez. Az adott szabály kizárólag az árvaellátásra vezetett végrehajtást érinti, és nem vonatkozik az árvaellátásban részesülő személy esetleges más jövedelmére, továbbá az ingóságaira vagy ingatlanvagyonára vezetett végrehajtásra sem.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2011. március 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.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

1629/B/2010. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 273. § (5) bekezdésének „[a] felülvizsgálati kérelmet nem lehet megváltoztatni” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 273. § (5) bekezdésének „[a] felülvizsgálati kérelmet nem lehet megváltoztatni” szövegrésze – az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének sérelmére alapított – alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 273. § (5) bekezdésének „[a] felülvizsgálati kérelmet nem lehet megváltoztatni” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól utólagos normakontroll keretében.

Álláspontja szerint a támadott rendelkezés mindenekelőtt az Alkotmány 8. § (1) bekezdésébe ütközik, ugyanis a felülvizsgálati kérelem előterjesztőjét „alapvető jogaiban (a helyesbítéshez és kiegészítéshez fűződő, az egyéb bírósági eljárásokban természetes módon meglévő jogaiban) korlátozza”.

Az Alkotmánynak a bíróságok feladatait meghatározó 50. § (1) bekezdésének sérelmét az indítványozó abban látta, hogy a megváltoztatás tilalma a „fél jogait korlátozza ahelyett, hogy védené és biztosítaná azt.”

Úgy vélte emellett, hogy az Alkotmány 54. § (1) bekezdése (emberi méltósághoz való jog), az 57. § (1) bekezdése (tisztességes eljáráshoz való jog), és az 57. § (5) bekezdése (jogorvoslathoz való jog) azért sérül, mert a támadott rendelkezés kizárja a helyesbítés, a pontosítás és a kiegészítés lehetőségét.

Az Alkotmány hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó 70/A. § (3) bekezdését [helyesen (1) bekezdését] szintén sérülni vélte amiatt, hogy a felülvizsgálati kérelmet benyújtók az indítványukat nem módosíthatják, míg az egyéb bírósági beadványok esetében a módosítás lehetősége adott. E tekintetben tehát arra hivatkozott, hogy a jogszabály a Legfelsőbb Bírósághoz felülvizsgálati eljárás

keretében, illetve általában a bíróságokhoz forduló más peres felek között tesz különbséget.

Végül az indítványozó szerint az Alkotmány 7. § (1) bekezdése is sérelmet szenved, ugyanis a támadott rendelkezés az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény egyik kiegészítő jegyzőkönyvébe ütközik.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

„50. § (1) A Magyar Köztársaság bíróságai védik és biztosítják az alkotmányos rendet, a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait és törvényes érdekeit, büntetik a bűncselekmények elkövetőit.”

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

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

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

„70/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.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„273. § (5) A felülvizsgálati kérelmet nem lehet megváltoztatni; a kérelem mindaddig visszavonható, amíg a Legfelsőbb Bíróság a határozatát meg nem hozta, illetve – tárgyalás tartása esetén – a határozathozatal céljából vissza nem vonult. Az ezzel kapcsolatban felmerült költségek viseléséről a Legfelsőbb Bíróság határoz.”

III.

Az indítvány részben érdemi elbírálása alkalmatlan, részben nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság áttekintette a szabályozás indokát és az alábbiakat állapította meg.

A felülvizsgálati kérelem tartalmát tekintve – a Pp. 270. § (2) bekezdése alapján – nem ténybeli kérdésekre, hanem jogkérdésekre alapítható. A felülvizsgálati kérelem megváltoztatásának tilalma – e szabállyal összefüggésben – arra szolgál, hogy a kérelmező fél csak átgondolt esetben és megalapozott (hangsúlyosan jogi) okra hivatkozással élhessen a rendes perorvoslatok után a rendkívüli perorvoslat lehetőségével.

2. Az indítványozó indokolása szerint az Alkotmány 54. § (1) bekezdése (emberi méltósághoz való jog), az 57. § (1) bekezdése (tisztességes eljáráshoz való jog), és az 57. § (5) bekezdése (jogorvoslathoz való jog) azért séri, mert a támadott rendelkezés kizárja a helyesbítés, a pontosítás és a kiegészítés lehetőségét.

2.1. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt élethez és emberi méltósághoz való jog vonatkozásában az Alkotmánybíróság ismételtlen utal a 64/1991. (XII. 10.) AB határozatára, melyben rámutatott arra, hogy „az Alkotmány 54. § (1) bekezdése egyrészt minden ember számára garantálja az élethez való alanyi jogot, másrészt – a 8. § (1) bekezdésével összhangban – »az állam elsődrendű kötelességévé« teszi az emberi élet védelmét. Az állam kötelessége az alapvető jogok »tisztetben tartására és védelmére« a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről” (ABH 1991, 297, 302.).

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelem megváltoztatásának tilalma az emberi méltósághoz való jog fent kifejtett tartalmával nem hozható összefüggésbe. 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 elutasította.

2.2. A tisztességes eljáráshoz való joggal [Alkotmány 57. § (1) bekezdés] kapcsolatban az Alkotmánybíróság az alábbiakra mutat rá: az eljárás tisztessége olyan minőség, amely az eljárás egészének figyelembevételével ítélhető meg és hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye [pl. 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108.]. Több határozatban általános érvénnyel állapította meg: az Alkotmány 57. § (1) bekezdése mindenkinek biz-

tosítja, hogy jogait független és pártatlan bíróság előtt érvényesítse. Ebből következően az államnak az a kötelessége, hogy a jogok és kötelezettségek elbírálására bírói utat biztosítson. [pl. 9/1992. (I. 3.) AB határozat, ABH 1992, 59, 67.]

A jogalkotó azzal, hogy a rendkívüli perorvoslat során a kérelem megváltoztatásának lehetőségét kizárta, nem zárta el a felet sem a rendes jogorvoslattól, sem pedig attól, hogy felülvizsgálati kérelmet előterjeszthessen. A megváltoztatás kizártsága nem teszi a felülvizsgálati eljárást tisztességtelenné, különösen azért nem, mert a kérelemben jogkérdésről és nem ténykérdésről van szó. Önmagában az indítványozó által támadott jogtechnikai megoldás tehát a tisztességes eljáráshoz való jog e tartalmát nem sérti. Emiatt az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

2.3. A jogorvoslatához való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakat hangsúlyozza: 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] jogorvoslatához való jog – mint alapvető jog – csak a rendes jogorvoslatra vonatkozik, a rendkívüli jogorvoslat a rendes jogorvoslaton túlmutató többlet lehetőség, amelynek léte nem hozható összefüggésbe az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével (ABH 2003, 1223, 1230.)”. (ABH 2004, 551, 571–572.)

Mint hogy a felülvizsgálat intézménye a jogorvoslatához való joggal nem hozható összefüggésbe, ebből következően a felülvizsgálati kérelem megváltoztatásának a tilalma sincs összefüggésben az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével. Emiatt az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásban is elutasította.

2.4. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés azért ütközik az Alkotmány 8. § (1) bekezdésébe mert a felülvizsgálati kérelem előterjesztőjét alapvető jogaiban, úgy mint a helyesbítéshez és kiegészítéshez fűződő, és az egyéb bírósági eljárásokban „természetes módon meglévő” jogaiban korlátozza. Az Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban rögzített, állandósult gyakorlata szerint valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is (ABH 1991, 297, 300.). Az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy az indítvány alapján felmerül-e valamely alapjognak a sérelme. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy sem a helyesbítéshez, sem a kiegészítéshez fűződő jog nem minősül alapjognak. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének, az 57. § (1) bekezdésének és az 57. § (5) bekezdésének a sérelmét sem állapította meg, így nem sérül az Alkotmány 8. § (1) bekezdése sem.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásban is elutasította.

3. Az indítványozó az Alkotmány 50. § (1) bekezdésének sérelmét abban látta, hogy a megváltoztatás tilalma a „fél jogait korlátozza ahelyett, hogy védené és biztosítaná azt.” Az Alkotmány 50. § (1) bekezdése nem tartalmaz alapjogokat, hanem magára a bírói szervezetre nézve határoz meg feladatokat, illetve rendezi a bíróságok szervezeteire vonatkozó kérdéseket. Ennek megfelelően e rendelkezéssel összefüggésben az indítványozó alapjogi sérelemre eredményesen nem hivatkozhat, így az Alkotmánybíróság az indítvány ezen részét szintén elutasította.

4. Az Alkotmány hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó 70/A. § (1) bekezdését amiatt vélte sérülni az indítványozó, mert a felülvizsgálati kérelmet benyújtók az indítványukat nem módosíthatják, míg az egyéb bírósági beadványok esetében a módosítás lehetősége adott.

Az Alkotmánybíróság határozataiban kifejtette, hogy bár az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szövegszerűen az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az alkotmányos alapjogok tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.].

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható jogosultak vagy kötelezettek között vethető fel” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 65.]. „A diszkrimináció vizsgálatánál központi elem annak meghatározása, hogy kiket kell egy csoportba tartozóknak tekinteni. [...] A diszkrimináció alkotmányos tilalma csak a szabályozás szempontjából egy csoportba tartozókra vonatkozik. A diszkrimináció vizsgálatának ennek megfelelően csak az egy csoportba tartozók közötti különbségtétel vizsgálata a tárgya” (1009/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 479, 479–480.).

Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megállapítja, hogy a törvényalkotó jelen esetben nem személyek, hanem a különböző típusú eljárásfajták (első- másodfok, felülvizsgálat, rendes, illetőleg rendkívüli perorvoslat) között tett különbséget. A felülvizsgálati eljárásnak mint jogszabálysértésre alapított rendkívüli perorvoslatnak az általános peres eljárástól és a rendes jogorvoslattól is különböző rendeltetése van. A felülvizsgálati eljárásban érvényesülő szabályok az eljárás valamennyi alanyára, azaz valamennyi felülvizsgálati kérelmet benyújtóra egyformán vonatkoznak. Az eljárási szabályok különbözősége nem minősül személyek közötti különbségtételnek. Az eljárások természetéből eredő különbségek nem eredményezik a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét, ezért az

Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

5. Végül az indítványozó szerint az Alkotmány 7. § (1) bekezdése is sérelmet szenved, ugyanis a támadott rendelkezés az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény egyik kiegészítő jegyzőkönyvébe ütközik.

Az Alkotmánybíróság több határozatában [pl. 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 861.] hangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 20. §-a szerint minden esetben csak az arra jogosult indítványa alapján járhat el. Az Abtv. 21. § (3) bekezdése értelmében pedig az Abtv. 1. § c) pontja szerinti – jogszabály, valamint közjogi szervezet-szabályozó eszköz nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló – eljárást csak meghatározott szervek, illetve személyek kezdeményezhetnek (Országgyűlés, annak állandó bizottsága, vagy bármely országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök, a Kormány vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, valamint a legfőbb ügyész). Mivel az indítványozó nem tartozik ebbe a körbe, az Alkotmánybíróság az ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló,

többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § c) pontja alapján – az indítványozói jogosultság hiánya miatt – az indítványt ebben a részében érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Budapest, 2011. március 21.

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

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

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

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

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK HATÁROZATAI

551/B/2003. 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 Pécs Megyei Jogú Város Közgyűlésének a települési szilárd hulladék kezelésével kapcsolatos közszolgáltatásról és annak kötelező igénybevételéről szóló 44/2002. (06. 29.) számú rendelete 5. § (4) és (5) bekezdései, valamint a 13. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság Pécs Megyei Jogú Város Közgyűlésének a települési szilárd hulladék kezelésével kapcsolatos közszolgáltatásról és annak kötelező igénybevételéről szóló 44/2002. (06. 29.) számú rendelete 5. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó Pécs Megyei Jogú Város Közgyűlésének a települési szilárd hulladék kezelésével kapcsolatos közszolgáltatásról és annak kötelező igénybevételéről szóló 44/2002. (06. 29.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) 5. § (3)–(5) bekezdései, valamint a 13. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

Az indítványozó kifogásolta, hogy a szemétszállítási díj meghatározása nem a ténylegesen elvégzett közszolgáltatás alapján történik. A minimálisan előírt 70 literes tárolóedény alapján történő szabályozási norma nem eredményezi minden esetben és pontosan kiszámíthatóan a kibocsátott és elszállított szemét mennyiségét tükröző reális szolgáltatási díjat. Álláspontja szerint megfosztja a lakókat attól, hogy a tényleges szemétkibocsátás mértékéhez igazodva fizessék az elvégzett szolgáltatás díját. Ez pedig az indítványozó szerint a Ptk. 201. §-ába foglalt szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyenértékűségének elvét, ezáltal közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sérti.

Az indítványozó sérelmezte azt is, hogy az. Ör. kifogásolt rendelkezései kedvezményt csak az egyedülállóknak biztosítanak, a nyugdíjas, valamint hulladékot csak kis mértékben termelő házaspároknak nem. Az indítványozó szerint ezek a rendelkezések az Alkotmány – hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó – 70/A. § (1) bekezdésébe ütköznek.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„44/A. § (2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

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

2. Az Ör. kifogásolt rendelkezései:

„5. § (3) A választható szabványos tárolóedények felsorolását a 2. számú melléklet tartalmazza.

A begyűjtés gyakoriságának figyelembe vételével a tárolóedényt úgy kell kiválasztani, hogy arányos legyen a keletkező hulladék mennyiségével, de minimum 70 liter tárolókapacitás rendelkezésre álljon ingatlanonként.

(4) Közösen használt tárolóedény esetén tárolókapacitás kedvezmény illeti meg az egyedülálló ingatlantulajdonost a 70 liter tárolókapacitás 50%-ának mértékéig.

(5) Családi házas övezetben két szomszédos ingatlantulajdonos – akik közül legalább az egyik egyedülálló – a közszolgáltatóval kötött írásbeli külön megállapodás alapján – közös tárolóedényt használhat.”

Az Ör. 5. § (4) bekezdésének hatályos szövege az indítvány elbírálásakor:

„5. § (4) Közösen használt tárolóedény esetén tárolókapacitás kedvezmény illeti meg az igazoltan egyedülálló ingatlantulajdonost a 70 l tárolókapacitás 50 %-ának mértékéig. Az egyedülálló ingatlantulajdonos kedvezményének igazolásához a közös képviselő köteles a közszolgáltató rendelkezésére bocsátani az ingatlantulajdonos nevét, címét és az azonosító adatait.”

„13. § (3) Engedményes díj illeti meg a 70 literes tárolóedényt egyedül használó 5. § (4) bekezdés szerint igazoltan egyszemélyes háztartásban élő ingatlantulajdonost (egyedülálló ingatlantulajdonos), aki Pécs közigazgatási területén belül közszolgáltatási szerződéssel rendelkezik. Az engedmény mértékét a 4. sz. melléklet tartalmazza. Az engedményre való jogosultság igazolásához szükséges adatokat és dokumentumokat a közszolgáltatónál rendelkezésre állók kivételével – felhívásra az engedményt igénylő köteles a közszolgáltatónál igazolni, illetve hozzá benyújtani.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság több alkalommal vizsgálta az Ör. egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát, ezért elsőként abban a kérdésben kellett állást foglalnia, 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 szerint az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértés megállapítását.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor „ítélt dolog”, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő, mint egy korábban elbírált ügyben. (1620/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.) Ha az újabb indítványt más okra, más alkotmányossági összefüggésre alapítják, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik. [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.; 37/2004. (X. 15.) AB határozat, ABH 2004, 908, 911.]

Az Alkotmánybíróság az 1164/B/2004. AB határozatában (ABH 2005, 1517.) az Ör. több rendelkezésének vizsgálata mellett az Ör. 5. § (3) bekezdésének az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésébe ütközését vizsgálta és az indítványt elutasította. A 723/B/2002. AB határozatában (ABH 2008, 2934.) szintén az Ör. 5. § (3) bekezdését az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésére alapított indítvány alapján vizsgálta. E határozatában – korábbi határozatai megállapításait irányadónak tekintve – megállapította, hogy a választható tárolóedények közül a legalább 70 literes gyűjtőedénynek a kötelezővé tétele a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének a követelményét nem sérti, ezért az Ör. 5. § (3) bekezdése az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével nem ellentétes.

A jelen indítvány a fenti határozatban érdemben már elbírált jogszabályi rendelkezéssel azonos jogszabályhely alkotmányossági vizsgálatára irányult, és az indítványozó az Alkotmány ugyanazon rendelkezésére, azonos összefüggésre hivatkozva kérte az eljárás lefolytatását. Mindezekre figyelemmel az Ör. 5. § (3) bekezdésének az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésére alapított alkotmányellenessége tekintetében az indítvány „ítélt dolognak” minősül, ezért az Alkotmánybíróság az eljárást ebben a vonatkozásban az Ügyrend 31. § c) pontja alapján megszüntette.

2. Az indítványozó azt is állította, hogy az Ör. kedvezményt megállapító 5. § (4) és (5) bekezdései, valamint a 13. § (3) bekezdése az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését sérti, mert a nyugdíjas, valamint kevés hulladékot termelő házaspároknak nem biztosítja azokat a kedvezményeket, amelyeket az egyedülállóknak biztosít.

Az 5. § (4) bekezdése az indítvány benyújtását követően módosult, kiegészült azzal, hogy az egyedülálló ingatlanulajdonos kedvezményének igazolásához a közös képviselő köteles a közszolgáltató rendelkezésére bocsátani az ingatlanulajdonos nevét, címét és az azonosító adatait. Tekintettel arra, hogy a kifogásolt rendelkezés lényegében nem változott, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot a hatályos rendelkezés tekintetében lefolytatta.

3. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány e rendelkezését a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között tett a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül különbséget. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203–204.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 342–344.; 39/2001. (X. 19.) AB határozat, ABH 2001, 691, 696.]

A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény 23. § f) pontja szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az ingatlanulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények eseteit vagy a szolgáltatás ingyenességét. E felhatalmazás alapján állapította meg a képviselő-testület az indítványozó által kifogásolt kedvezményeket.

Az Ör. 5. § (4) bekezdése alapján a közösen használt tárolóedény esetén tárolókapacitás kedvezmény illeti meg az egyedülálló ingatlanulajdonost. Az Ör. 5. § (5) bekezdése a családiházás övezetben teszi lehetővé a közös táro-

lóedény használatot két szomszédos ingatlanulajdonosnak, ha legalább az egyik egyedülálló. Az Ör. 13. § (3) bekezdése szerint engedményes díj illeti meg a 70 literes tárolóedényt egyedül használó 5. § (4) bekezdés szerint igazoltan egyszemélyes háztartásban élő ingatlanulajdonost, aki érvényes közszolgáltatási szerződéssel rendelkezik.

Az Alkotmánybíróság több határozatában, elvi jelleggel a 61/1992. (XI. 20.) AB határozatában felhívta a figyelmet arra, hogy a „mentességek és kedvezmények meghatározásánál” a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg. A jogalkotó a mérlegelési jog gyakorlása során tekintettel lehet bizonyos, az Alkotmányban is nevesített jogokra (például az egészséges környezethez, vagy a szociális biztonsághoz való jogra), de ezen túlmenően érvényre juttathat az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető, esetenként rövid távra irányadó gazdaságpolitikai, életszínvonalpolitikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket. (ABH 1992, 280, 281.)

A kedvezményekre vonatkozó jogszabályok felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag annak ellenőrzése tartozik, hogy a jogalkotó a mérlegelési jogának gyakorlása során nem került-e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével.

Az Alkotmánybíróság az Ör. kifogásolt rendelkezéseit vizsgálva megállapította, hogy azok alapján az igazoltan egyedülálló ingatlanulajdonosok kapnak kedvezményeket. A képviselő-testület e rendelkezésekkel az azonos csoportba tartozó közszolgáltatási díj fizetésére kötelezettek között valóban különbséget tett azzal, hogy őket kedvezményben részesítette. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Ör. által meghatározott igénybevevői körre vonatkozó megkülönböztetés azonban – figyelemmel az érintetti kör személyi körülményeire – alkotmányosan elfogadható. A kedvezmények biztosításában jelentkező megkülönböztetés nem tekinthető önkényesnek, ésszerű indok nélkülinek, ezért az Ör. 5. § (4) és (5) bekezdései, valamint a 13. § (3) bekezdése az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének rendelkezését nem sérti.

Az Alkotmánybíróság az Ör. 5. § (4) és (5) bekezdése, valamint 13. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2011. március 28.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

1135/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 Budavári Önkormányzat Képviselő-testületének az építményadóról szóló 22/1998. (XII. 22.) Kt. rendelete 4. § (1) bekezdés *b*) pontja, (2) bekezdése, valamint 6. § (2) bekezdés *a*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s**I.**

Az indítványozó a Budavári Önkormányzat Képviselő-testületének az építményadóról szóló 22/1998. (XII. 22.) Kt. rendeletével (a továbbiakban: Ör.) kapcsolatban fordult az Alkotmánybírósághoz. Hiánypótlási eljárás során kifejtett álláspontja szerint az Ör. 6. § (1)–(2) bekezdései az adó alanyát, tárgyát és mértékét nem a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) keretei között állapítják meg, s ezért ellentétesek az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével. Az Ör. alapján ugyanis a Hatv. 16. §-a szerinti adómaximumot meghaladó mértékű az építményadó mértéke, másrészt pedig az Ör. szerint az adó tárgyatól független, a Hatv. 11. § (1) bekezdésében nem szereplő körülménytől (az építmény hasznosításától, illetve az ott bejegyzett tevékenységtől) függ az építményadó mértéke. A támadott rendelkezések az indítványozó szerint emellett – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütköző módon – alkotmányos indok nélkül tesznek különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között azzal, hogy eltérő adóterhet állapítanak meg attól függően, hogy az adott ingatlan székhelyként, telephelyként, fióktelepként szerepel-e valamely hatóság nyilvántartásában. Meglátása szerint a diszkrimináció a jogi és a természetes személyek között, illetve a tevékenység jellege alapján (az adómentesség attól függ, hogy az ingatlanban végeznek-e gazdasági tevékenységet vagy sem) valósul meg.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„44/A. § (2) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

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

2. Az Hatv. érintett rendelkezései:

„11. § (1) Adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő építmények közül a lakás és a nem lakás céljára szolgáló épület, épületrész (a továbbiakban együtt: építmény).”

„16. § Az adó évi mértékének felső határa:

a) a 15. § *a*) pontja szerinti adóalap-megállapításnál 1100 Ft/m², (...)

3.1. Az Ör. támadott, az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezései:

„6. § (2) Az építményadó évi mértéke:

a) nem lakás céljára szolgáló építmény után, valamint a lakás után, ha az a vállalkozó üzleti célt szolgáló épületének, épületrészének minősül, és valamely hatóság nyilvántartásában az adóalany székhelyként, telephelyként, vagy fióktelepként van bejegyezve, 2007. évben 1042 Ft/m².

(...)

c) az *a*) pontba nem sorolható lakás után 0 Ft/m².”

3.2. Az Ör. támadott, az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„4. § (1) Mentés az adó alól

(...)

b) a magánszemély lakás céljára szolgáló építménye, kivéve, ha az építmény székhelyként, telephelyként, vagy fióktelepként szerepel valamely hatóság nyilvántartásában;

(...)

(2) Az egyébként fizetendő adó 75%-áig terjedő adókedvezmény jár magánszemély lakás céljára is szolgáló építménye után, ha az építmény székhelyként, telephelyként vagy fióktelepként szerepel valamely közhiteles nyilvántartásban és az adóalany az építményben a lakcímbeljelentés szabályai szerint nyilvántartásban vett lakóhellyel, tartózkodási hellyel rendelkezik.”

„6. § (2) *a*) Az építményadó évi mértéke: 2010. évben 1293 Ft/m².”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi vizsgálatát megelőzően az alábbiakat állapította meg.

1.1. Mindenekelőtt azt kellett megvizsgálni, hogy az indítvány pontosan mire irányul. A kérelemben az indítványozó az Ör. 6. § (1)–(2) bekezdéseit jelölte meg, ugyanakkor tartalmilag valójában nem támadta a 6. § (1) bekez-

dését (amely csupán annyit mond ki, hogy az építményadó mértéke az építmény m_c -ben számított hasznos alapterülete). Emellett indokolásában szintén nem sérelmezte a 6. § (2) bekezdésének a gépjárműtárolók adójára vonatkozó *b*) pontját sem. Tehát egyértelműen megállapítható volt, hogy az indítvány – mely azt kifogásolta, hogy a székhelyként nyilvántartott ingatlanra nem érvényes a 0 Ft-os adómérték – csak az Ör. 6. § (2) bekezdés *a*) pontja megsemmisítésére irányult.

1.2. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy eljárása során az önkormányzat módosította a támadott rendelkezéseket.

A hatályos szabályok már nem eltérő adómértékekről szólnak, az Ör. jelenleg – más szabályozási technikát alkalmazva – a 4. § (1) bekezdés *b*) pontjában adómentességet állapít meg a magánszemélyek lakás céljára szolgáló építményei után, amelynek az a feltétele, hogy az ingatlan ne legyen székhelyként, telephelyként vagy fióktelepként nyilvántartásba véve. A (2) bekezdés pedig 75%-os adókedvezményt ad akkor, ha a székhelynek (telephelynek, fióktelepnek) minősülő ingatlan egyidejűleg az adóalany bejelentett lakóhelye vagy tartózkodási helye is.

Az Alkotmánybíróság főszabályként csak hatályban lévő jogszabály, illetve állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányosságát vizsgálja. Ez alól kivétel a konkrét normakontroll két esete [tehát az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és 48. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján], mivel ilyenkor a támadott jogszabályi rendelkezés alkalmazhatósága is eldönthető kérdés. A jelen eljárásban előterjesztett indítvány nem tartozik ezek körébe, mert utólagos normakontrollra irányul. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatát a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag, valamint a szabályozás szintje tekintetében is a korábbival azonos (pl. 1066/B/1995. AB végzés, ABH 1999, 867, 868.; 1314/B/1997. AB végzés, ABH 2001, 1605, 1606.).

A szabályozási konstrukció változása jelen ügyben az Alkotmánybíróság megítélése szerint a vizsgált alkotmányjogi problémát nem érintette, az indítványozó által sérelmezett helyzet nem szűnt meg: az Ör. hatályos 4. §-a alapján a fizetendő adó mértéke szempontjából továbbra is jelentősége van annak, hogy az érintett ingatlan székhelyként van-e bejelentve.

Az is megállapítható volt, hogy az építményadónak az Ör. 6. § (2) bekezdésében meghatározott mértéke az indítvány benyújtásának időpontjában hatályos mértékhez képest tovább emelkedett [a 6. § (2) bekezdés *b*) pontja szerint az építményadó 2011. évi mértéke 1293 Ft/m²].

Az említett jogszabályváltozások mindezek miatt az eljárás megszüntetését nem indokolják, ugyanakkor – a fentebb kifejtettekre tekintettel, gyakorlatának megfelelően – az Alkotmánybíróság a vizsgálatot nem az indítvány benyújtásakor, hanem a jelenleg hatályos szabályozás tekintetében folytatta le.

Az alkotmányossági vizsgálat mindezek alapján a továbbiakban annak megállapítására irányult, hogy alkotmányellenes-e az Ör. 4. § (1) bekezdésének *b*) pontja (magánszemély lakás céljára szolgáló építménye adómentességének kizártsága székhely esetén), (2) bekezdése (adókedvezmény, ha a székhely egyidejűleg lakóhely is), illetve a 6. § (2) bekezdésének *a*) pontja (adómérték).

Megjegyzi az Alkotmánybíróság e körben azt is, hogy a 305/B/2001. AB határozat (ABH 2001, 1499.) már vizsgálta az Ör. 6. § (2) bekezdését. Azonban, mivel e rendelkezés jelen ügy elbírálásakor hatályos szövege nem egyezik meg a korábbi döntés meghozatalának időpontjában hatályos szöveggel, az ügy nem tekinthető *res iudicata*-nak, és az eljárás megszüntetésének ez okból sincs helye.

2. Az Alkotmánybíróság először az építményadó mértékével kapcsolatos indítványozói kifogást vizsgálta meg, és a következőket állapította meg.

Építményadó esetében a Hatv. választási lehetőséget ad a helyi önkormányzatnak arra, hogy az építmény alapterülete alapján tételes adóként vagy az ingatlan korrigált forgalmi értéke alapján határozza meg az adó mértékét. Az Hatv. 16. § *a*) pontja értelmében az adó évi mértékének felső határa a 15. § *a*) pontja (az építmény m^2 -ben számított hasznos alapterülete) szerinti adóalap-számítás esetén 2011. január 1-től 1100 Ft/m². A Hatv. 6. § *c*) pontja ugyanakkor azt is lehetővé teszi, hogy az önkormányzat ettől a felső mértéktől az infláció követésével eltérjen. E jogszabályi szakasz úgy rendelkezik ugyanis, hogy az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy „az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan – az e törvényben meghatározott felső határokra, illetőleg a 16. § *a*) pontjában, a 22. § *a*) pontjában, a 26. §-ában, a 33. §-ának *a*) pontjában meghatározott felső határoknak 2005. évre a KSH által 2003. évre vonatkozóan közzétett fogyasztói árszínvonal-változással, 2006. évtől pedig a 2003. évre és az adóévet megelőző második évig eltelt évek fogyasztói árszínvonal változásai szorzatával növelt összegére (a felső határ és a felső határ növelt összege együtt: adómaximum) figyelemmel – megállapítsa”. A tételes módon meghatározott építményadónak a Hatv. 16. § *a*) pontjában foglalt 1100 Ft-os mértéke tehát – a Hatv. 6. § *c*) pontja által lehetővé tett indexálás folytán – nem azonos az adómaximummal. Az idézett rendelkezések alapján az építményadó mértékének megállapításánál figyelembe vehető adómaximum 2011. január 1. napjától 1580 Ft/m².

Az építményadó Ör. szerinti mértéke (1293 Ft/m²) a Hatv. által előírt kereteken belül marad, ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének a sérelmére alapított, az Ör. 6. § (2) bekezdésének *b*) pontjával kapcsolatos indítványt elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy alkotmányellenes-e az, hogy a lakás tekintet-

ben nyújtott teljes adómentesség nem terjed ki a székhelyként nyilvántartott lakásingatlanokra.

3.1. Mindenekelőtt hangsúlyozni kell, hogy a Hatv. által megállapított kereteken belül az önkormányzatok a 6. § c) (adómaximum) és d) pontja (kedvezmények, mentességek) alapján nagyfokú autonómiával rendelkeznek mind az építményadó mértéke, mind pedig az adó megfizetése alóli kedvezmények nyújtása tekintetében. Az Alkotmánybíróság továbbá korábbi döntésében elvi élel állapította meg, hogy a jogalkotó az adórendszert nagyfokú önállósággal alakítja ki. E körben az adóalanyok egyes, speciális jellemzőkkel rendelkező csoportjaira, egy adott vagyontárgy jellegére, közérdekű vagy más funkciójára tekintettel differenciált szabályrendszer megalkotására kerülhet sor [55/2008. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2008, 525, 537.]. „A helyi adópolitika kialakítása jogalkotói mérlegelés kérdése, s e mérlegelés során a helyi önkormányzat (...) figyelemmel a helyi sajátosságokra és az adóalanyok vagyoni és jövedelmi viszonyaira – érvényre juttathat gazdaságpolitikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket is. E mérlegelés körében hozott rendelkezésekkel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság hatáskörébe csak annak ellenőrzése tartozik, hogy a jogalkotó a mérlegelése során nem került-e ellentétbe az Alkotmány rendelkezésével, nem eredményezik-e valamely alapvető jog alkotmányellenes korlátozását, vagy nem tartalmazzak-e a diszkrimináció tilalmába ütköző hátrányos megkülönböztetést.” (463/H/1995. AB határozat, ABH 1996, 690, 691–692.) Összefoglalva tehát: a kedvezmények, mentességek helyi szabályozását a törvényi és az alkotmányi keretekre tekintettel kell megalkotniuk az önkormányzatoknak.

Az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésében írt tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki, abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az emberi vagy az alapvető állampolgári jog tekintetében 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 – homogén csoportba 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, 281–282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203–204.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140.; stb.]

3.2. Az Ör. szabályai alapján az önkormányzatnak a lakás célú ingatlanhasználat preferálása volt a célja (magán-személyek lakás célú ingatlanjait illeti adómentesség). Ezzel összefüggésben két körülményre kell felhívni a figyelmet.

Egyrészt arra, hogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában alkotmányellenesnek minősítette a hasznosítástól, rendeltetéstől függő adómértékeket [pl. 22/2002. (VI. 10.) AB határozat, ABH 2002, 509.]. Ugyanakkor a Hatv. 2003. január 1. napján hatályba lépett európai uniós jogharmonizációs követelményeknek való megfelelést szolgáló 7. § e) pontja nyomán e gyakorlat változott. A Hatv. említett rendelkezése értelmében vállalkozó (Hatv. 52. § 26. pont: pl. egyéni vállalkozó, jogi személy, egyéni cég, egyéb szervezet) üzleti célt szolgáló épülete, épületrésze után fizetendő építményadó esetében adómentességet/-kedvezményt az önkormányzat 2003-tól kezdve egyáltalán nem állapíthat meg (a korábban, határozott időre megállapított kedvezményeket pedig legkésőbb 2007. december 31. napjáig hatályon kívül kellett helyezni). Ezt követően a Alkotmánybíróság már nem állapította meg az adó mértékét az építmény funkciójától függően, differenciáltan szabályozó önkormányzati rendeleti szabályok alkotmányellenességét (785/B/2002. AB határozat, ABH 2005, 1418, 1424.).

Másrészt az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az önkormányzatok a Hatv. 6. § d) pontjában írtak alapján – mérlegelési jogkörükkel élve – bevezethetnek adómentességet a lakások tekintetében, s ez – figyelemmel elsősorban a döntés szociális okaira – nem minősül önkényes, ésszerűtlen különbségtételnek (Isd. 554/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 764, 766.; 1214/B/2007. AB határozat, ABK 2010. július, 969, 971.). Az Alkotmánybíróság azt sem minősítette alkotmányellenesnek, amikor az adómentesség kizárólag azokra a lakásingatlanokra terjedt ki, amelyeket eredeti céljuknak megfelelően valóban lakásként hasznosítottak (305/B/2001. AB határozat, ABH 2001, 1499, 1503.).

3.3. Az Ör.-ben foglalt előírásokat ennek fényében megvizsgálva a következők állapíthatók meg. Leszögezhető, hogy a székhelyként (telephelyként, fióktelepként) történő bejelentés mindig egy adott cég, szervezet, gazdasági társaság, vállalkozás létehez kapcsolódik. Az üzletszerű gazdasági tevékenység folytatása céljából létrejött cégekre vonatkozó, a cégnyilvánosságról, a bírósági cég-eljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Ctv.) 7. § (1) bekezdése szerint a cég *székhelye* a cég cégtáblával megjelölt bejegyzett irodája (a cég levelezési címe, az a hely, ahol a cég üzleti és hivatalos iratainak átvétele, érkeztetése, őrzése, rendelkezésre tartása, valamint a külön jogszabályban meghatározott, a székhellyel összefüggő kötelezettségek teljesítése történik), mely jellemzően – de nem feltétlenül – a központi ügyintézés helye. A cég *telephelye* a Ctv. 7. § (2) bekezdése értelmében a tevékenység gyakorlásának – a cég létesítő okiratában foglalt – olyan tartós, önállósult üzleti (üzemi) letelepedéssel járó helye, amely a cég székhelyétől eltérő helyen található, a cég *fióktelepe* pedig olyan telephely, amely más településen – magyar cég külföldön lévő fióktelepe esetén más országban – van, mint a cég székhelye. A székhely, telephely, fióktelep fogalmára az egyéni vál-

lalkozók és az egyéni cégek esetében is ugyanezen szabályok vonatkoznak [az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló 2009. évi CXV. törvény 6. § (3) bekezdés]. Székhelye emellett más, nem gazdasági tevékenység végzése céljából létrehozott szervezetnek is van (pl. alapítvány), de a székhely funkciója ebben az esetben is ugyanaz.

Az a tény tehát, hogy egy adott lakás egyben székhely (telephely, fióktelep) is, azt jelenti, hogy az érintett lakás célú ingatlanként nyilvántartott építmény funkciója nem, vagy nem kizárólag a lakhatás biztosítása.

Tekintettel arra, hogy az Ör. alapján a székhelyként történő bejegyzés a jogalanyiség jellegétől függetlenül kizárja az adómentességet (sem a jogi személyek, sem a székhely-bejelentésre kötelezett – pl. egyéni vállalkozó – magánszemélyek ingatlana nem adómentes), a jogi és a magánszemélyek közötti diszkriminációra vonatkozó hivatkozás nem megalapozott.

Téved továbbá az indítványozó, amikor azt állítja, hogy az önkormányzat az építményadóval magát az adótárgy használata során végzett gazdasági, vállalkozási, üzleti célú tevékenységet adóztatja, s hátrányosan megkülönbözteti az ilyen tevékenységet végzőket. Az Ör. támadott rendelkezése nem a jövedelemszerző tevékenységet adóztatja (az adó mértéke nem függ attól, hogy pontosan milyen jellegű tevékenységet végeznek az ingatlanban, s hogy az nyereséges-e), hanem a Hatv. 4. § a) pontja szerinti adótárgyat – az ingatlantulajdont – oly módon, hogy adómentességet biztosít akkor, ha a lakás célú ingatlant *kizárólag* lakásként és nem más célra használják, illetve adókedvezményt nyújt akkor, ha az ingatlan megosztott célú használatú, tehát, ha az székhely (telephely, fióktelep), de egyúttal bejelentett lakóhely is.

Az Alkotmánybíróság fentebb idézett gyakorlata alapján ez a megoldás szociálpolitikai okok miatt nem tekinthető önkényes, ésszerűtlen megkülönböztetésnek, s ezért nem sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését. Az Alkotmánybíróság ezért az Ör. 4. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt is elutasította.

Budapest, 2011. március 4.

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

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

908/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 villamosmű biztonsági övezetéről szóló 122/2004. (X. 15.) GKM rendelet 16. § (11) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a villamosmű biztonsági övezetéről szóló 122/2004. (X. 15.) GKM rendelet (a továbbiakban: R.) 16. § (11) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Érvelése szerint a tulajdonhoz való jogot, mint alapvető jogot sérti az R. 16. § (11) bekezdése, mert törvényi felhatalmazás nélkül korlátozza a villamosművel szomszédos ingatlan tulajdonosának tulajdonjogát azáltal, hogy az ingatlanon fekvő bokrok és fák tekintetében az ágak rendszeres levágásának kötelezettségét terheli rájuk. A támadott jogszabály ezért az Alkotmány 8. § (2) bekezdését is sérti.

II.

1 Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

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

2. Az R. vizsgálatba bevont rendelkezései:

„Korlátozások a biztonsági övezetben

14. § (1) Erősáramú föld feletti vezeték biztonsági övezetében egyes tevékenységek csak a (2)–(4) bekezdésekben foglalt korlátozások megtartásával végezhetők.

(2) A biztonsági övezetben

...

j) csak olyan gyümölcs- vagy egyéb fa telepíthető, illetve akkor hagyható meg, ha véglegesen kifejlett állapotban fa vagy növényzet esetében

500 kV névleges feszültség felett 6 méternél,

300–500 kV névleges feszültség között 5 méternél,

200–300 kV névleges feszültség között 4 méternél,

100–200 kV névleges feszültség között 3 méternél,

1–35 kV névleges feszültség között 2 méternél, kiefeszültségnél 1,25 m-nél jobban annak legkedvezőtlenebb helyzetében sem közelíti meg az áramvezetőt.

Gyümölcsfa az 500 kV névleges feszültségnél nagyobb feszültségű vezetékét 9,5 m-nél jobban nem közelíti meg.”

„A villamosmű biztonsági térségében a biztonsági övezeten kívül végezhető egyes tevékenységek korlátozása

16. § (1) A villamosmű biztonsági térségében bármely robbantást úgy kell végezni, hogy a felrobbantott anyag a szabadvezeték szélső áramvezetőjének függőleges síkján, illetőleg a villamosmű kerítésén kívül érjen talajt, és a robbantással keletkezett légnyomás, talajrezgés a villamosmű szerkezeti részeiben károsodást ne okozzon. Kivételt képez a robbantásos szervestrágya-terítés, amely a szabadvezeték biztonsági övezetén kívül korlátozás nélkül végezhető.”

...

„(10) Fák, bokrok (díszfák, díszbokrok, erdők, gyümölcsösök, szőlők, málnás stb.) telepítését úgy kell végezni, hogy a biztonsági övezet a fák, illetőleg a bokrok sorai közé kerüljön, és

– a gyökérzet a földben elhelyezett vezetékét, illetve a tartószerkezetet ne károsítsa,

– az üzemeltetést, üzemzavar-elhárítást a növényzet kifejlődése után se veszélyeztesse, ne akadályozza.

(11) A külön jogszabályban foglaltak figyelembevételével a biztonsági övezet környezetében levő fák, bokrok ágait az ingatlan tulajdonosa (kezelője) köteles rendszeresen eltávolítani, ha azok a szabadvezeték biztonsági övezet határát elérik.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó elsődleges érve szerint az R. az Alkotmány 8. § (2) bekezdését sértve munkakötelezettséget ír elő számára, anélkül, hogy azt alapvető kötelezettségként törvényben írná elő. Az indítványozó megjegyezte, de határozott indítványt nem terjesztett elő abban a tekintetben, hogy az R. megalkotására kellő felhatalmazás alapján került-e sor, ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmány 8. § (2) bekezdése körében a vizsgálatot e tekintetben mellőzte.

Az Alkotmánybíróság e körben rámutat, hogy az alapvető köteleességekre és jogokra vonatkozik a törvényi szintű szabályozás előírása. Az indítványozó által sérelmezett kötelezettség – a villamosmű biztonsági övezetét határoló növényzet eltávolítása – semmiképpen nem tekinthető alapvető köteleességnek, amely az Alkotmány idézett rendelkezése értelmében törvényi szabályozást igényelne. Másik oldalról azonban az indítványozó arra is utalt, hogy tulajdonhoz való alapvető jogát korlátozta a jogalkotó ezzel az előírással, sértve a kötelezően előírt jogforrási szintet. Az Alkotmánybíróság e tekintetben hangsúlyozza,

hogy a tulajdonhoz való jog potenciális sérelmét a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (Vet.) 124. §-a jelenthetné, amely előírja, hogy idegen ingatlanon vezetékjog alapján föld alatti és feletti vezeték, valamint távközlési összeköttetés helyezhető el, tartószerkezet és azon elhelyezett átalakító- és kapcsolóberendezés építhető, nem tartószerkezeten elhelyezett, külön jogszabályban meghatározott átalakító- és kapcsolóberendezést építhető, a közcélú hálózat mentén lévő, a biztonsági övezetet sértő növényzetet eltávolítható. Kizárólag abból a szempontból vizsgálva, hogy az alapvető jog tartalmának korlátozása milyen jogforrásban jelenik meg, megállapítható, hogy a tényleges korlátozást törvény írja elő.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt az Alkotmány 8. § (2) bekezdése tekintetében elutasította.

2. Az indítványozó másik érve az volt, hogy a biztonsági övezettel határos vagy abba eső ingatlan tulajdonosának a tulajdonhoz való jogát sérti az az előírás, amely kötelezettségévé teszi a biztonsági övezet eléréő növényzet eltávolítását.

2.1. Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben az Alkotmány 13. §-ával kapcsolatban a következőket állapította meg: „Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szűkítőképpen követi a polgári jogi fogalmakat. (...) Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre (...) nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; (...) Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori alkotmányos közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.” (ABH 1993, 373, 379–380.). Az Abh1. kimondta azt is, hogy „[a]z alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpeni tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett” (ABH 1993, 373, 381.). A törvénnyel érvényesített közérdek alkotmánybírósági vizsgálatának ezért arra kell szorítkoznia, hogy megfelelően indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a közérdekű megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot. Az Alkotmánybíróság egy későbbi, a 42/2006. (X. 5.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) megállapította, hogy a kisajátítást el nem érő tulajdonkorlátozásnál figyelemmel kell lenni arra, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdése a tulajdonhoz való jog biztosításának általános tételét tartalmazza, de nem rendelkezik a tulajdonjog kisajátítást el nem érő korlátozásának mércéjéről (ABH 2006, 520, 528.). Az Abh2. értelmében a tulajdonjog korlátozása tekintetében is az Alkotmánynak az alapvető jogok korlátozására meghatározott szabályát és az ennek alapján kialakult alkotmánybírósági gyakorlatot kell alkalmazni. Ennek során figyelembe kell

azonban venni az Alkotmánynak a tulajdonjogról szóló 13. §-ából származó sajátosságokat is. Ilyen sajátosság az, hogy a 13. § (2) bekezdése a tulajdonjog teljes elvonásánál a közérdeket jelöli meg egyik feltételként. Az Alkotmánybíróság azonban nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály csupán általánosságban hivatkozik a közérdekre (Abh2., ABH 2006, 520, 529.). Az Abh2. a tulajdonkorlátozás arányosságával kapcsolatban kimondta: „A vizsgálat másik szempontja itt is – az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése alapján – az arányosság. Az arányosság tekintetében a tulajdonhoz való jog Alkotmányban meghatározott szabályából nem származik sajátos követelmény. Ezért az arányosság általános vizsgálati mércéje alkalmazandó: a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia.” (ABH 2006, 529.)

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben megállapította, hogy az R. 16. § (11) bekezdésében foglalt előírás, amely szerint a villamosmű biztonsági övezetének környezetében levő fák, bokrok ágait az ingatlan tulajdonosa (kezelője) köteles rendszeresen eltávolítani, ha azok a szabadvezeték biztonsági övezet határát elérik, nem vonja el a tulajdonos tulajdonjogát, ezért azt kell vizsgálni, hogy a tulajdonhoz való jog ilyen korlátozása közérdekből történt-e, s hogy arányban áll-e a korlátozás (az alapjog-sérelem) súlyossága az elérni kívánt cél fontosságával.

A Vet. § 1. § d) pontja szerint a törvény célja mások mellett a felhasználók biztonságos, zavartalan, megfelelő minőségű és átlátható költségszerkezetű villamosenergia-ellátása. A villamosenergia-rendszer biztonságos működtetésének érdeke, amely közérdek, megjelenik több konkrét rendelkezésben, mint a termelési kapacitás biztonságos szabályozását előíró szabályban (Vet. 7. §); az átviteli rendszerirányító feladatai közt (Vet. 14. §); a hálózati engedélyeseket terhelő üzemeltetési és fenntartási kötelezettségben (Vet. 24. §); az elosztó hálózati engedélyes speciális kötelezettsége tekintetében (Vet. 29. §); a magánvezeték üzemeltetőjének kötelezettségei közt (Vet. 39. §); a szervezett villamos energia-piac kialakításának fő elveiben (Vet. 55. §); a villamosenergia-ellátási szabályzatok kialakításának alapelveiben (Vet. 70. §) stb. Külön kiemelt szerepet kap a biztonsági szempont az új termelői kapacitások engedélyezése során, ahol a törvényalkotó két helyen kifejezetten vizsgálati szempontként tünteti fel ezt az engedélyezési eljárásban [ld.: Vet. 78. § a) pont és h) pont], de közvetve, a felhasználók védelme figyelembevételének előírásával [Vet. 78. § i) pont] is erősíti ezt a szempontot a jogalkotó. A Vet. 137. §-a szerint pedig „A villamosmű, a termelői vezeték, a magánvezeték, a közvetlen vezeték és a célvezeték, valamint az azt körülvevő környezet kölcsönös védelme érdekében biztonsági övezetet kell kijelölni. A biztonsági övezet terjedelmét, továbbá a biztonsági övezetben érvényesítendő tilalmakat és korlátozásokat külön jogszabály állapítja meg”. A Vet. e szakasza két olyan közérdekű körülményt is megjelöl, amelyeken a biztonsági övezetben érvényesítendő tilalmak és korlátozások alapulhatnak. Egyik magának a villa-

mosműnek és a vezetékeknek a védelme, ezáltal a villamosenergia-ellátás fentebb már részletezett biztonsága; másik ilyen érdek az építményeket és berendezéseket körülvevő környezet védelme. Ezzel összhangban állapítja meg az R. 2. §-a a biztonsági övezet rendeltetését, amely az R. alkalmazási körébe tartozó villamos berendezések és a biztonsági övezetben levő építmények, területek, valamint az azokon, illetőleg azokban munkát végző személyek kölcsönös védelme. Az R. annyiban részletezi a Vet. 137. §-ában foglalt közérdekű cél meghatározását, hogy világossá teszi: nem csak az épített és természeti környezetet, de az ott tevékenykedő emberek életét is védeni hivatott a biztonsági övezet meghatározása és azzal kapcsolatos tiltások és korlátozások előírása. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. 16. § (11) bekezdésében foglalt rendelkezés szükségességét a fentebb részletezett közérdek megfelelően igazolja.

2.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság az indítványozó által kifogásolt R. 16. § (11) bekezdésében foglalt korlátozás arányosságát vizsgálta. Ebben a körben azt kell vizsgálni, hogy a korlátozással elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya összhangban áll-e.

„Az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. Amikor tehát az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is (például társadalombiztosítási igényekre). A másik oldalról viszont, a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. Az alkotmányos védelem módját meghatározza a tulajdonnak az a – más alapjogoknál fel nem lehető – sajátossága, hogy alkotmányosan védett szerepét tekintve általában helyettesíthető. Az alkotmányos védelem tárgya elsősorban a tulajdoni tárgy, azaz a tulajdon állaga. Maga az Alkotmány teszi azonban lehetővé közérdekből a kisajátítást, jelezve ezzel, hogy a tulajdon alkotmányos garanciájának határa a tulajdon értékének biztosítása. (...) A tulajdonhoz való alapvető jog védelmében a minőségi határvonal ma már nem a tulajdon »korlátozása« és polgári jogi értelemben vett »elvonása« között húzódik. Az alkotmányossági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért. A jogszabályi korlátozások sokasodására adott válaszként kitágul a »klasszikus kisajátítás« fogalma, amelyet az állam akkor alkalmazott a (rendszerint ingatlan-) tulajdon valamely közcélhoz elengedhetetlen megszerzésére, ha azt polgári jogi ügylettel nem tudta megszerezni. De ahogy egyre több tulajdonkorlátozásért jár a kisajátításhoz hasonló védelem, egyre több korlátozást kell min-

den ellentételezés nélkül elviselni.” (Abh1., ABH 1993, 373, 380–381.)

Az Alkotmánybíróság áttekintette a biztonsági övezetre alkalmazandó szabályok rendszerét annak érdekében, hogy a korlátozás arányosságát megítélhesse. Az R. általános rendelkezései közt szerepel, hogy az üzemben tartó [ld. R. 3. § *f*) pont] hozzájárulási joggal rendelkezik az építményre való bármely szerkezet elhelyezésének engedélyezésére, hozzájárulása nélkül semmi nem helyezhető el a villamosművi tárgyakra. A biztonsági övezetet érintő bármilyen tevékenységhez az üzemben tartó hozzájárulása szükséges, amelyet az R.-ben meghatározott esetekben megtagadhat, kivéve, ha a hozzájárulást kérő a veszélyek elhárítását megfelelően biztosítja – ilyen esetben a megtagadásra nincsen mód (R. 6. §). Az R. pontosan meghatározza a biztonsági övezet terjedelmét (R. 7–10. §), amelyen belül tilalmakat állít fel (R. 11–13. §), illetőleg korlátozásokat ad (R. 14–15. §). Az R. 16. §-a azokat a tevékenységeket korlátozza, amelyeket ugyan a biztonsági övezeten kívül végeznek, de a biztonsági övezetre is hatás gyakorolnak. Az indítványozó által sérelmezett növényzettel kapcsolatos kötelezettségre az R. több pontja is kitér. Így az R. 11. § (1) bekezdés *f*) pontja szerint a nagy- és kifeszűltsgű föld feletti szabadvezeték biztonsági övezetében tilos komló vagy egyéb – négy métert meghaladó – magas növésű futónövény termesztése. Az R. 14. § (2) bekezdés *j*) pontja pedig korlátozza az övezetben telepíthető fák és más növények telepítését. Földben elhelyezett vezeték esetében növényzet ültetése csak az üzembentartó hozzájárulásával lehetséges, kivéve, ha a terepszint nem csökken és olyan növényzet kerül telepítésre, amelynek a gyökérzete a föld alatti vezeték nem károsítja [R. 15. § (1)–(2) bekezdés]. A biztonsági övezet közvetlen környezetében lévő ingatlanok tekintetében a növényzet telepítését megengedi, nem tiltja az R., csak annyit ír elő, hogy a telepítés során a biztonsági övezetre figyelemmel kell sorjázni azokat, s eleve úgy kell kialakítani a növényzetet, hogy az teljes kifejlődése esetén se veszélyeztesse az üzembentartást és az üzembentartó elhárítást [R. 16. § (10) bekezdés]. Az indítványozó által kifogásolt, sorban az utolsó rendelkezés arra kötelezi a biztonsági övezettel határos terület tulajdonosát, hogy az R. 16. § (10) bekezdése szerint ültetett növényzet tekintetében, ha a növényzet a (10) bekezdésben foglalt általános előírás dacára is elérné a biztonsági övezetet, és ezzel veszélyeztetné az üzembentartást vagy az üzembentartó elhárítást, akkor azt a tulajdonos távolítsa el.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az indítványozó által támadott rendelkezés az R. 16. § (10) bekezdésében meghatározott kötelezettség konkretizálása, amely előírást azonban az indítványozó nem támadta. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 100. §-a általánosan előírja: „A tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné.” Az R. 16. § (10)–(11) bekezdéseiben foglalt rendelkezések en-

nek az általános szomszédjogi szabálynak a konkretizálásaként funkcionálnak. A jogalkotó mérlegelése szerint nem volt elégséges ebben az esetben a szomszédjogi szabályok alapján az eseti igényérvényesítés útján védeni a villamosmű tulajdonosait, hanem külön jogszabályi rendelkezésben kifejezett kötelezettségként kellett szabályozni az ingatlantulajdonos azon tartózkodási kötelezettségét, hogy a zavaró és veszélyeztető növényzet telepítésétől tartózkodni köteles. Hasonlóképpen tevési kötelezettséget is előírt a jogalkotó, hogy ha az előbb említett tartózkodási kötelezettség ellenére mégis fenyegetne a villamosmű károsodásának a veszélye, akkor az ingatlan tulajdonosának pozitív tevési kötelezettsége keletkezik az ilyen veszély (a biztonsági övezetbe érő növényzet) elhárítására, a növényzet távolítására. Ahogy az Alkotmánybíróság fentebb már állást foglalt, az ilyen tulajdoni korlátozás, jelen esetben tartózkodási és tevési kötelezettség előírását a közérdek indokolja. A biztonsági övezet elérése növényzet telepítését eleve korlátozza a jogalkotó, a biztonsági övezet védelme közvetlenül szolgálja az emberi élet védelmét, az ott tevékenykedők testi épségének biztosítását, a biztonságos villamosenergia-ellátást, amelyekhez fűződő közérdekhez viszonyítva nem tekinthető aránytalannak az az előírás sem, amely a tilalom ellenére fenntartott növényzet tekintetében előírja, hogy azt veszélyeztető jellegétől a tulajdonos fossza meg.

Az Alkotmánybíróság a támadott jogszabály vizsgálatánál azt is figyelembe vette, hogy a biztonsági övezetbe tartozó ingatlan tulajdonosát nem csak kötelezettségek terhelik, hanem ezekhez a hatósági eljárásban bizonyos jogok is társulnak. Így a Vet. 117. § (3) bekezdése az építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokban a villamosmű, termelői vezeték, magánvezeték, a közvetlen vezeték, valamint ezek biztonsági övezetében lévő ingatlan tulajdonosa számára ügyféli minőséget garantál. Ez pedig alkalmas annak biztosítására, hogy az ingatlant érintő eljárásokban a tulajdonos az érdekeit megfelelően képviselje. Továbbá az R. 6. § (3) bekezdése azt a jogot biztosítja a biztonsági övezetben lévő tevékenység kapcsán, hogy az üzembentartó nem tagadhatja meg a tevékenységhez adandó engedély megadását, amennyiben a tevékenységet végző vállalja a veszélyek megszüntetésének ésszerű módját.

Az Alkotmánybíróság mindezek figyelembevételével nem tekintette alkotmányellenesnek az R. 16. § (11) bekezdését, és az indítványt elutasította.

Budapest, 2011. március 29.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

1358/H/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 Tatabánya Megyei Jogú Város Közgyűlésének a közterületek használatáról szóló 3/2007. (II. 01.) sz. rendeletének 7. § a) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

A Közép-dunántúli Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője (a továbbiakban: hivatalvezető) indítványozta az Alkotmánybíróságnál Tatabánya Megyei Jogú Város Közgyűlésének a közterületek használatáról szóló 3/2007. (II. 01.) sz. rendelete (a továbbiakban: Ör.) 7. § a) pontja felülvizsgálatát és megsemmisítését. Az Ör. 7. § a) pontja szabálysértéssé nyilvánította a közterület rendeltetésétől eltérő, közterület használati megállapodás nélküli használatát. A hivatalvezető e rendelkezés kapcsán törvényességi észrevétellel élt Tatabánya Megyei Jogú Város Közgyűléséhez (a továbbiakban: Közgyűlés), amelyet az nem fogadott el. A hivatalvezető ezt követően fordult a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján indítványával az Alkotmánybírósághoz.

A hivatalvezető álláspontja szerint, amennyiben az önkormányzat a közterület-használatot polgári jogviszonyként szabályozza, akkor a megállapodás nélküli vagy szerződéstől eltérő használatot nem nyilváníthatja szabálysértéssé, mert a szerződésszegés jogkövetkezménye a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényben (a továbbiakban: Ptk.) van szabályozva, és ezért a polgári jogi szerződésből eredő kötelezettség teljesítése elmulasztásának szabálysértéssé nyilvánítása a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Szabs.tv.) 1. §-ában adott felhatalmazás nem terjed ki. A hivatalvezető szerint az Ör. 7. § a.) pontja ellenétes az Ötv. 16. § (1) bekezdésével és a Szabs.tv. 1. §-ával és ezáltal sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„44/A. § (1) A helyi képviselőtestület: (...)

b) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételei-

vel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat, (...)

(2) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

2. Az Ötv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„16. § (1) A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.”

„80. § (1) A helyi önkormányzatot – e törvényben meghatározott eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik.”

3. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) indítvánnyal érintett – az indítvány benyújtásakor hatályos – rendelkezései:

„2. § E törvény alkalmazásában:

(...)

13. *Közterület*: közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet a rendeltetésének megfelelően bárki használhat, és az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. Egyéb ingatlanoknak a közhasználat céljára átadott területrésze – az erről szóló külön szerződésben foglaltak keretei között – a közterületre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Közterület rendeltetése különösen: a közlekedés biztosítása (utak, terek), a pihenő és emlékhelyek kialakítása (parkok, köztéri szobrok stb.), a közművek elhelyezése.”

4. Az Étv. indítvánnyal érintett – az elbíráláskor hatályos – rendelkezései:

„2. § E törvény alkalmazásában: (..)

13. *Közterület*: közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván.”

„54. § (4) A közterület rendeltetése

a) a telkek térbeli kapcsolatának, megközelítésének,

b) a közúti és gyalogos közlekedés (út, járda stb.),

c) a kikapcsolódás, a szórakozás, a sporttevékenység, a szabadidő-eltöltés,

d) a felvonulás, a gyülekezés, a közösségi megnyilvánulás,

e) szobor elhelyezésének, emlékhely kialakításának, művészeti alkotások elhelyezésének,

f) a közművek elhelyezésének,

g) zöldfelületek kialakításának

biztosítása.

(5) A közterületet rendeltetésének megfelelően bárki használhatja. A közterület rendeltetésére és használatára jogszabály további szabályokat állapíthat meg.

(6) Önkormányzati rendelet a település belterületi közterületének a (4) bekezdésben vagy jogszabályban megha-

tározott rendeltetésétől eltérő engedély vagy megállapodás nélküli használatát szabálysértéssé nyilváníthatja.”

5. A Szabs.tv. indítványozó által hivatkozott rendelkezése:

„1. § (1) Szabálysértés az a jogellenes, tevékenységben vagy mulasztásban megnyilvánuló cselekmény, melyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet szabálysértésnek nyilvánít, s amelynek elkövetőit az e törvényben meghatározott joghátrány fenyeget.”

6. Az Ör. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„7. § Aki

a) közterületet rendeltetésétől eltérően közterület használati megállapodás nélkül használ;

(...)

szabálysértést követ el és háromezer forinttól harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

A helyi önkormányzat rendeletalkotási jogkörének kereteit az Alkotmány, valamint az Ötv. szabályozza. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontja alapján az önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz, a 44/A. § (2) bekezdése pedig kimondja, hogy az önkormányzat képviselő-testülete feladatkörében rendeletet alkot, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.

Az Ötv. 16. § (1) bekezdése az önkormányzat rendeletalkotási jogkörével kapcsolatosan a következő rendelkezést tartalmazza: „A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkothat.”

A helyi önkormányzat az Alkotmány és az Ötv. idézett rendelkezései alapján a helyi társadalmi viszonyok szabályozása körében elsődleges, eredeti jogalkotási jogkörrel rendelkezik, rendeletet alkothat olyan helyi közügyek szabályozására, amelyeket magasabb szintű jogszabály még nem szabályozott. A törvény által szabályozott társadalmi viszonyok körében az Ötv. felhatalmazása alapján, a felhatalmazás keretei között végrehajtási rendelet alkotásának a joga illeti meg.

A településeken az életviszonyok a helyi sajátosságokhoz igazodnak, amelyek így helyi speciális szabályozást igényelnek. Az Étv. meghatározza a közterület fogalmát (2. § 13. pontja), illetve – a 2011. január 1-jén hatályba lépett törvénymódosítással – annak rendeltetését [54. § (4) bekezdése], valamint úgy rendelkezik, hogy a közterületet rendeltetésének megfelelően bárki használhatja, illetve a közterület rendeltetésére és használatára jogszabály további szabályokat állapíthat meg [Étv. 54. § (5) bekezdése].

Az Ör. 7. § a.) pontja a közterület rendeltetésétől eltérő használata esetén a közterület használati megállapodás megkötésének elmulasztását, a közterület használati megállapodás nélküli használatot nyilvánítja szabálysértéssé. Az Ör. a közterület használatának rendjét szabályozza, és az Ör. 3. §-a tartalmazza a közterület rendeltetésétől eltérő használatára vonatkozó szabályokat, amelyek szerint ilyen esetekben közterület használati szerződést kell kötni, a közterület használatára vonatkozó igényt a polgármesteri hivatalhoz kell benyújtani és a beadványok elbírálása a polgármester hatáskörébe tartozik, továbbá szabályozza a közterület használati megállapodás kötelező tartalmi elemeit.

Az Ötv. 8. § (1) bekezdése alapján a helyi közszolgáltatások körében a települési önkormányzatok feladataként határozza meg a helyi közutak és közterületek fenntartását. Az önkormányzatok a közterület-használatot polgári jogi jogviszonyként vagy önkormányzati hatósági ügyként szabályozhatják. A települési önkormányzatoknak a közterület-használatra vonatkozó helyi rendeletalkotása fakultatív. Az önkormányzatok felelőssége, hogy az Étv. 54. § (5) bekezdésében kapott felhatalmazással élve – a központi jogszabályi előírásokat a helyi viszonyokra vonatkozóan további szabályok önkormányzati rendeletben történő megállapításával – a helyi körülményekhez igazodva, a lakosság igényeit figyelembe véve rendezzék a közterület-használatához kötődő helyi életviszonyokat, és ennek keretében meghatározzák, hogy a közterületeken mely tevékenységek gyakorlását engedik, illetve melyet tiltanak, illetve milyen rendeltetésellenes használatot kívánnak visszaszorítani, az Étv. 54. § (6) bekezdése alapján szabálysértéssé nyilvánítani.

A Közgyűlés az Ör.-t a Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének az egyes szabálysértéssel összefüggő helyi rendeleteket módosításáról szóló 19/2008. (VI. 23.) Kgy. sz. rendelete 3. §-ával egészítette ki 2008. július 1-jétől az Ör. 7. § a) pontjában meghatározott szabálysértési tényállással, amelyben az Ör. 3. §-ában előírt közterület használati megállapodás megkötésének elmulasztását, a közterület használati megállapodás nélküli használatát nyilvánította szabálysértéssé.

A Szabs.tv. 1. §-a szerint szabálysértés az a jogellenes, tevékenységben vagy mulasztásban megnyilvánuló cselekmény, melyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet szabálysértésnek nyilvánít, s amelynek elkövetőit az e törvényben meghatározott joghátrány fenyeget. Sem a Szabs.tv., sem az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet nem tartalmaz szabálysértési tényállást az engedély nélküli közterület-használatra vonatkozóan. Az Étv. 54. § (6) bekezdése alapján önkormányzati rendelet a település belterületi közterületének az Étv. 54. § (4) bekezdésében vagy jogszabály által meghatározott rendeltetésétől eltérő engedély vagy megállapodás nélküli használatát szabálysértéssé nyilváníthatja.

Az Alkotmánybíróság a 19/1998. (V. 22.) AB határozatában rámutatott arra, hogy az önkormányzatok részére az

Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontja és az Ötv. 16. § (1) bekezdése által biztosított rendeletalkotási jog nem jelenti azt, hogy a helyi önkormányzat bármely jogellenes magatartást szabálysértéssé nyilváníthat. „A Szabs. tv. 1. §-a úgy rendelkezik, hogy valamely tevékenységet vagy mulasztást törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet nyilváníthat szabálysértéssé. A Szabs. tv. alapján tehát a helyi önkormányzat rendelkezik törvényi felhatalmazással arra, hogy rendeletében valamely jogellenes magatartást szabálysértéssé nyilvánítson. Maga a Szabs. tv. nem tartalmaz tételes rendelkezést arra nézve, hogy a helyi önkormányzatoknak ez a jogosítványa milyen jogellenes magatartások szabálysértéssé nyilvánítására terjed ki.

Ez azonban nem jelenti azt, hogy a helyi önkormányzat bármely jogellenes magatartást szabálysértéssé nyilváníthat. Ezen önkormányzati jogkör korlátainak vizsgálata során egyrészt a szabálysértés jogintézményének rendeltetéséből, másrészt a törvényi felhatalmazás indokaiból kell kiindulni.

A jogellenes magatartások szabálysértéssé nyilvánításának rendeltetését a törvény preambuluma, a törvény céljainak megállapítása keretében határozza meg. A törvény preambuluma a következőket tartalmazza: »Ez a törvény azoknak a jogellenes cselekményeknek a szabályait határozza meg, amelyek a társadalomra csekély fokban veszélyesek. Az államigazgatási tevékenység eredményességének előmozdítása, továbbá általában a jogsértések megelőzése végett büntetéssel sújtja az államigazgatási szervek munkáját akadályozó, valamint a társadalmi együttélés szabályait sértő személyeket. Egyben olyan eljárási rendet állapít meg, amely biztosítja az ilyen ügyek gyors intézését. Azt kívánja elérni, hogy e cselekményekkel szemben a küzdelem minél eredményesebb legyen.«

Ezt figyelembe véve a szabálysértés a közigazgatás-ellenes magatartások, illetőleg az emberi együttélés szabályait sértő magatartások, az ún. kriminális cselekmények szankcionálására hivatott jogintézmény.” [19/1998. (V. 22.) AB határozat, ABH 1998, 436, 439.]

Az Ör. a közterület-használat szabályozásakor a polgári jogi jogviszony (megállapodás) keretében történő szabályozást alkalmazza. Az Ör. 7. § a.) pontjában foglalt rendelkezés megalkotásával a megállapodás-kötési kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményét szabályozza, s a polgári jogi jogkövetkezményeken túlmenő szabálysértési szankciót fűz a polgárok jogsértő magatartásához. Az Étv. hatályos 54. § (6) bekezdése – függetlenül attól, hogy az önkormányzat a közterület-használatot polgári jogi jogviszonyként, vagy önkormányzati hatósági ügyként szabályozza – felhatalmazza az önkormányzatot, hogy a belterületi közterület jogszabályban meghatározott rendeltetésétől eltérő megállapodás vagy engedély nélküli használata esetén önkormányzati rendeletben e jogellenes magatartást szabálysértéssé nyilváníthassa. Emiatt az Ötv. 16. § (1) bekezdésével, a Szabs.tv. 1. §-ával és az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével való ellentét sem állapítható

meg, ezért az Alkotmánybíróság az Ör. 7. § a) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2011. március 28.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

1359/H/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 Dorog Város Önkormányzatának a közterületek használatáról szóló 5/2001. (II. 23.) sz. rendeletének 14. § (1) bekezdés a.) pontja, (2) és (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

A Közép-dunántúli Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője (a továbbiakban: hivatalvezető) indítványozta az Alkotmánybíróságnál Dorog Város Önkormányzatának a közterületek használatáról szóló 5/2001. (II. 23.) sz. rendeletének (a továbbiakban: Ör.) 14. § (1) bekezdés a.) pontja, (2) és (3) bekezdése felülvizsgálatát és megsemmisítését. Az Ör. 14. § (1) bekezdés a.) pontja szabálysértéssé nyilvánította a közterület hozzájárulás nélküli használatát, és a (2) bekezdés alapján pénzbírsággal sújtható, illetve a (3) bekezdés alapján tettenérés esetén a Közterület Felügyelet helyszíni bírságot szabhat ki. A hivatalvezető e rendelkezés kapcsán határidő tűzésével törvényességi észrevétellel élt Dorog Város Önkormányzata Képviselő-testületéhez (a továbbiakban: Képviselő-testület), amelyre a Képviselő-testület a törvényességi felhívásban kitűzött határidőn belül nem válaszolt, az Ör.-t nem módosította. A hivatalvezető ezt követően fordult a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban:

Ötv.) 99. § (2) bekezdés *a*) pontja alapján indítványával az Alkotmánybírósághoz.

Az Ör. 3. § (2) bekezdése alapján a közterületek rendeltetéstől eltérő használatára a használónak szerződést kell kötni. A hivatalvezető álláspontja szerint, amennyiben az önkormányzat a közterület-használatot polgári jogviszonyként szabályozza, akkor a megállapodás nélküli vagy szerződéstől eltérő használatot nem nyilváníthatja szabálysértéssé, mert a szabálysértés intézményének rendeltetésével összeegyeztethetetlen az, hogy a jogalkotó – valamely közjogi védelmet igénylő közérdek nélkül – önmagában a polgári jogi szerződésből eredő kötelezettség nem teljesítését szabálysértéssé nyilvánítsa. A szerződészegés jogkövetkezménye a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényben (a továbbiakban: Ptk.) és a Ptk. szabályainak megfelelően megállapított általános szerződési feltételek határozzák meg. Ezért a szerződéskötési kötelezettség teljesítése elmulasztásának szabálysértéssé nyilvánítására, valamint ezen kötelezettségzegés esetén az Ör. 14. § (2) és (3) bekezdésében szabályozott szankciók alkalmazására a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Szabs.tv.) 1. § (1) bekezdésében a Képviselő-testület nem kapott felhatalmazást. A hivatalvezető szerint az Ör. 14. § (1) bekezdés *a*) pontja, (2) és (3) bekezdése ellenétes az Ötv. 16. § (1) bekezdésével és a Szabs.tv. 1. § (1) bekezdésével és ezáltal sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„44/A. § (1) A helyi képviselőtestület: (...)

b) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat, (...)

(2) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

2. Az Ötv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„16. § (1) A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.”

„80. § (1) A helyi önkormányzatot – e törvényben meghatározott eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik.”

3. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) indítvánnyal érintett – az indítvány benyújtásakor hatályos – rendelkezései:

„2. § E törvény alkalmazásában:

(...)

13. *Közterület*: közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet a rendeltetésének megfelelően bárki használhat, és az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. Egyéb ingatlanoknak a közhasználat céljára átadott területrésze – az erről szóló külön szerződésben foglaltak keretei között – a közterületre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Közterület rendeltetése különösen: a közlekedés biztosítása (utak, terek), a pihenő és emlékhelyek kialakítása (parkok, köztéri szobrok stb.), a közművek elhelyezése.”

4. Az Étv. indítvánnyal érintett – az elbíráláskor hatályos – rendelkezései:

„2. § E törvény alkalmazásában: (...)

13. *Közterület*: közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván.”

„54. § (4) A közterület rendeltetése

a) a telkek térbeli kapcsolatának, megközelítésének,

b) a közúti és gyalogos közlekedés (út, járda stb.),

c) a kikapcsolódás, a szórakozás, a sporttevékenység, a szabadidő-eltöltés,

d) a felvonulás, a gyülekezés, a közösségi megnyilvánulás,

e) szobor elhelyezésének, emlékhely kialakításának, művészeti alkotások elhelyezésének,

f) a közművek elhelyezésének,

g) zöldfelületek kialakításának

biztosítása.

(5) A közterületet rendeltetésének megfelelően bárki használhatja. A közterület rendeltetésére és használatára jogszabály további szabályokat állapíthat meg.

(6) Önkormányzati rendelet a település belterületi közterületének a (4) bekezdésben vagy jogszabályban meghatározott rendeltetésétől eltérő engedély vagy megállapodás nélküli használatát szabálysértéssé nyilváníthatja.”

5. A Szabs.tv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„1. § (1) Szabálysértés az a jogellenes, tevékenységben vagy mulasztásban megnyilvánuló cselekmény, melyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet szabálysértésnek nyilvánít, s amelynek elkövetőit az e törvényben meghatározott joghátrány fenyeget.”

„134. § (1) A szabálysértést meghatározó jogszabályban megállapított esetekben a (2) bekezdésben felsoroltak a szabálysértés tetten ért elkövetőjét helyszíni bírsággal sújthatják.

(2) Helyszíni bírság kiszabására jogosult

(...)

c) a természetvédelmi ör, az önkormányzati természetvédelmi ör, a természetvédelmi hatóság részéről eljáró és erre felhatalmazott személy, a közterület-felügyelő; (...)

6. Az Ör. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„14. § (1) Szabálysértést követ el

a) aki közterületet hozzájárulás nélkül használ

(...)

(2) Aki az (1) bekezdésben meghatározott rendelkezéseket megszegi pénzbírsággal sújtható.

(3) Tettenérés esetén a Közterület Felügyelet helyszíni bírságot szabhat ki.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

A helyi önkormányzat rendeletalkotási jogkörének kereteit az Alkotmány, valamint az Ötv. szabályozza. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján az önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz, a 44/A. § (2) bekezdése pedig kimondja, hogy az önkormányzat képviselő-testülete feladatkörében rendeletet alkot, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.

Az Ötv. 16. § (1) bekezdése az önkormányzat rendeletalkotási jogkörével kapcsolatosan a következő rendelkezést tartalmazza: „A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkothat.”

A helyi önkormányzat az Alkotmány és az Ötv. idézett rendelkezései alapján a helyi társadalmi viszonyok szabályozása körében elsődleges, eredeti jogalkotási jogkörrel rendelkezik, rendeletet alkothat olyan helyi közügyek szabályozására, amelyeket magasabb szintű jogszabály még nem szabályozott. A törvény által szabályozott társadalmi viszonyok körében az Ötv. felhatalmazása alapján, a felhatalmazás keretei között végrehajtási rendelet alkotásának a joga illeti meg.

A településeken az életviszonyok a helyi sajátosságokhoz igazodnak, amelyek így helyi speciális szabályozást igényelnek. Az Étv. meghatározza a közterület fogalmát (2. § 13. pontja), illetve – a 2011. január 1-jén hatályba lépett törvénymódosítással – annak rendeltetését [54. § (4) bekezdése], valamint úgy rendelkezik, hogy a közterületet rendeltetésének megfelelően bárki használhatja, illetve a közterület rendeltetésére és használatára jogszabály további szabályokat állapíthat meg [Étv. 54. § (5) bekezdése].

Az Ör. 14. § (1) bekezdés *a*) pontja a közterület hozzájárulás nélküli használatát nyilvánítja szabálysértéssé. Az Ör. a közterület használatának rendjét szabályozza, és az Ör. 2. §-a tartalmazza a közterület rendeltetéstől eltérő használatára vonatkozó szabályokat, amelyek szerint ilyen esetekben az Ör. 2. § (1) bekezdése alapján a közterület rendeltetéstől eltérő használatához Dorog Város Önkormányzatának hozzájárulása (közterület-használati hozzájárulás) szükséges. Az Ör. 2. § (3) bekezdése határozza meg azokat az eseteket, amikor nem kell közterület-használati hozzájárulás. Az Ör. 2. § (7) bekezdése alapján a közterület használatára vonatkozó feltételek betartását a Közterület Felügyelet ellenőrzi. Az Ör. 3. §-a alapján a közterület-használati hozzájárulás megadásával kapcsolatos ügyekben a polgármester jár el, és a hozzájárulás

birtokában a közterület használatára a Dorogi Városüzemeltetési Közhasznú Társaság köt szerződést az Ör.-ben szabályozott feltételek szerint a jogosulttal.

Az Ötv. 8. § (1) bekezdése alapján a helyi közszolgáltatások körében a települési önkormányzatok feladataként határozza meg a helyi közutak és közterületek fenntartását. Az önkormányzatok a közterület-használatot polgári jogi jogviszonyként vagy önkormányzati hatósági ügyként szabályozhatják. A települési önkormányzatoknak a közterület-használatra vonatkozó helyi rendeletalkotása fakultatív. Az önkormányzatok felelőssége, hogy az Étv. 54. § (5) bekezdésében kapott felhatalmazással élve – a központi jogszabályi előírásokat a helyi viszonyokra vonatkozóan további szabályok önkormányzati rendeletben történő megállapításával – a helyi körülményekhez igazodva, a lakosság igényeit figyelembe véve rendezzék a közterület-használatához kötődő helyi életviszonyokat, és ennek keretében meghatározzák, hogy a közterületeken mely tevékenységek gyakorlását engedik, illetve melyet tiltanak, illetve milyen rendeltetésellenes használatot kívánnak visszaszorítani, az Étv. 54. § (6) bekezdése alapján szabálysértéssé nyilvánítani.

A Képviselő-testület az Ör. 14. § (1) bekezdés *a*.) pontjában a közterület hozzájárulás nélküli használatát nyilvánította szabálysértéssé és a (2) bekezdés alapján az elkövető pénzbírsággal, illetve a tettenérés esetén a (3) bekezdésben foglaltak szerint helyszíni bírsággal sújtható. Az Ör. 14. § (3) bekezdése alapján a helyszíni bírságot a Szabs.tv. 134. § (2) bekezdés *c*) pontjában foglaltakkal összhangban – a Közterület Felügyelet gyakorolja.

A Szabs.tv. 1. §-a szerint szabálysértés az a jogellenes, tevékenységben vagy mulasztásban megnyilvánuló cselekmény, melyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet szabálysértésnek nyilvánít, s amelynek elkövetőit az e törvényben meghatározott joghátrány fenyeget. Sem a Szabs.tv., sem az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet nem tartalmaz szabálysértési tényállást az engedély nélküli közterület-használatra vonatkozóan. Az Étv. 54. § (6) bekezdése alapján önkormányzati rendelet a település belterületi közterületének az Étv. 54. § (4) bekezdésében vagy jogszabály által meghatározott rendeltetésétől eltérő engedély vagy megállapodás nélküli használatát szabálysértéssé nyilváníthatja.

Az Alkotmánybíróság a 19/1998. (V. 22.) AB határozatában rámutatott arra, hogy az önkormányzatok részére az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *a*) pontja és az Ötv. 16. § (1) bekezdése által biztosított rendeletalkotási jog nem jelenti azt, hogy a helyi önkormányzat bármely jogellenes magatartást szabálysértéssé nyilváníthat. „A Szabs. tv. 1. §-a úgy rendelkezik, hogy valamely tevékenységet vagy mulasztást törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet nyilváníthat szabálysértéssé. A Szabs. tv. alapján tehát a helyi önkormányzat rendelkezik törvényi felhatalmazással arra, hogy rendeletében valamely jogellenes magatartást szabálysértéssé nyilvánítson. Maga a Szabs. tv. nem tartalmaz tételes rendelkezést arra nézve, hogy a helyi

önkormányzatoknak ez a jogosítványa milyen jogellenes magatartások szabálysértéssé nyilvánítására terjed ki.

Ez azonban nem jelenti azt, hogy a helyi önkormányzat bármely jogellenes magatartást szabálysértéssé nyilváníthat. Ezen önkormányzati jogkör korlátainak vizsgálata során egyrészt a szabálysértés jogintézményének rendeltetéséből, másrészt a törvényi felhatalmazás indokaiból kell kiindulni.

A jogellenes magatartások szabálysértéssé nyilvánításának rendeltetését a törvény preambuluma, a törvény céljainak megállapítása keretében határozza meg. A törvény preambuluma a következőket tartalmazza: »Ez a törvény azoknak a jogellenes cselekményeknek a szabályait határozza meg, amelyek a társadalomra csekély fokban veszélyesek. Az államigazgatási tevékenység eredményességének előmozdítása, továbbá általában a jogsértések megelőzése végett büntetéssel sújtja az államigazgatási szervek munkáját akadályozó, valamint a társadalmi együttélés szabályait sértő személyeket. Egyben olyan eljárási rendet állapít meg, amely biztosítja az ilyen ügyek gyors intézését. Azt kívánja elérni, hogy e cselekményekkel szemben a küzdelem minél eredményesebb legyen.«

Ezt figyelembe véve a szabálysértés a közigazgatás-ellenes magatartások, illetőleg az emberi együttélés szabályait sértő magatartások, az ún. kriminális cselekmények szankcionálására hivatott jogintézmény.” [19/1998. (V. 22.) AB határozat, ABH 1998, 436, 439.]

Az Ör. a közterület-használat szabályozásakor a polgári jogviszony (közterület-használati hozzájárulás és az ezen alapuló szerződéskötés) keretében történő megoldást alkalmazza. A Képviselő-testület az Ör. 14. § (1) bekezdés a) pontjában, (2) és (3) bekezdésében foglalt rendelkezések megalkotásával a közterület hozzájárulás nélküli használatának jogkövetkezményeit szabályozza, s szabálysértési szankciókat (pénzbírság, helyszíni bírság) fűz a polgárok jogsértő magatartásához. Az Étv. hatályos 54. § (6) bekezdése – függetlenül attól, hogy az önkormányzat a közterület-használatot polgári jogi jogviszonyként, vagy önkormányzati hatósági ügyként szabályozza – felhatalmazza az önkormányzatot, hogy a belterületi közterület jogszabályban meghatározott rendeltetésétől eltérő megállapodás vagy engedély nélküli használata esetén önkormányzati rendeletben e jogellenes magatartást szabálysértéssé nyilváníthassa. Emiatt az Ötv. 16. § (1) bekezdésével, a Szabs.tv. 1. § (1) bekezdésével és az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével való ellentét sem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság az Ör. 14. § (1) bekezdés a) pontja, (2) és (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2011. március 28.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

1110/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 Lengyeltóti Városi Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi környezet védelméről, a közterületek és ingatlanok rendjéről, a település tisztaságáról szóló 1/2000. (I. 20.) sz. rendelete 1. számú melléklet f) pontjában a mozgóbolti árusításra megállapított díjtételének alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó Lengyeltóti Városi Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi környezet védelméről, a közterületek és ingatlanok rendjéről, a település tisztaságáról szóló 1/2000. (I. 20.) sz. rendelete (a továbbiakban: Ör.) 1. számú mellékletében a mozgóbolti árusításra megállapított díjtétel alkotmányellenességének megállapítását és e rendelkezés megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az indítványozó, egy országos hálózattal rendelkező, mozgóbolti tevékenységet végző gazdálkodó szervezet indítványában kifejtette, hogy a támadott rendelkezéssel az önkormányzat olyan díjtételt vezetett be, amellyel „indokolatlanul hátrányos helyzetbe hozza a mozgóbolti tevékenységet végző piaci szereplőket a többi kereskedőhöz képest”. A mozgóbolt tekintetében megállapított napi 5000 Ft-os díj ugyanis többszöröse egy hasonló helyigényű, 6m² alapterületű üzlet (árusító, egyéb fülszoba) esetében fizetendő havi 750 Ft-os, vagy az őstermelők idényjellegű árusítása, az alkalmi és mozgóárusítás után (6 m²-nyi elfoglalt terület esetén) fizetendő napi 1500 Ft-os díjnak. Az indítványozó ezért az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében deklarált gazdasági verseny szabadságának és a 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalmának megsértése miatt kezdeményezte az Ör. hivatkozott rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó az alkotmányellenesség alátámasztásaként hivatkozott az Alkotmánybíróság korábbi, hasonló tárgyban hozott határozataiban megfogalmazott következetes álláspontjára is.

2. Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során észlelte, hogy az indítvány benyújtásakor már nem az indítványozó által kifogásolt díjtételek voltak hatályban, a módo-

sított Ör. azonban az indítvánnyal támadott, a mozgóboltok esetében alkalmazandó díjtételt azonosan tartalmazza. 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 rendelkezések tekintetében folytatta le.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„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 Ör. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„12. §

Közterülethasználat engedélyezésével kapcsolatos szabályok

(...)

(4) Közterület – használat engedélyt kell beszerezni:

- a) közterületben 10 cm túl benyúló elötető, ernyőszerkezet, fényreklám cég és címtábla elhelyezéséhez,
- b) önálló hirdetőberendezés és köztárgyak (figyelmeztető, tájékoztató táblák, padok stb.) elhelyezéséhez,
- c) építési munkával kapcsolatos állvány, építőanyag, törmelék elhelyezéséhez,
- d) alkalmi és mozgóárusításra, mozgóbolt árusításra,
- e) film és televíziófelvétel céljára,
- f) vendéglátóipari előkert létesítéséhez,
- g) kiállítás, alkalmi vásár, továbbá mutatványos tevékenység céljára történő igénybevételhez,
- h) közhasználatra még át nem adott közterületek ideiglenes hasznosításához

(...)

„A közterület használati díjak mértéke

1. számú melléklet

R.12. § bekezdésének betűjele	A közterülethasználat díj	Lengyelítési HATALYOS
(...)		
d)	Őstermelők idényjellegű árusítása	1000 Ft/m ² /nap ⁽¹⁰⁾
(...)		
f)	Idényjellegű árusítás Alkalmi és mozgó árusítás Mozgóbolti árusítás Javító és szolgáltató tevékenység	1000 Ft/m ² /nap ⁽¹⁰⁾ 1000 Ft/m ² /nap ⁽¹⁰⁾ 5000 Ft/gk./nap ⁽⁹⁾ 1000 Ft/m ² /nap ⁽¹⁰⁾
(...)		
(9) Módosítva: 20/2009. (X. 30.) rendelettel		Hatályos: 2010. október 30.
(10) Módosítva: 9/2010. (IV. 23.) rendelettel		Hatályos: 2010. április 23. napjától

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezést, amelynek értelmében a Magyar Köztársaság területén az emberi, illetve az állampolgári jogok, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül minden személyt megilletnek. Következésképpen érvényesített álláspontja szerint a diszkrimináció tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Abban az esetben, ha

a megkülönböztetés nem emberi jog vagy alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot is sérti. Az Alkotmánybíróság ez utóbbi körben viszont kizárólag akkor ítéli alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203.].

Az Alkotmánybíróság azt is kimondta: a megkülönböztetés tilalma nem jelenti azt, hogy minden megkülönböztetés tilos. A hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonat-

kozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, és az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembe vételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztása szempontjait meghatározni [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. A diszkrimináció tilalmából tehát nem következik az, hogy az állam – a különböző élethelyzetekben lévőkre tekintettel – ne különböztethetne, feltéve, hogy ezzel alkotmányos követelményeket nem sért. Az Alkotmánybíróság szerint az állam joga – és bizonyos körben kötelezettsége is –, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 282.; 74/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 369, 373–374.]. A diszkrimináció vizsgálatánál tehát az első eldöntendő kérdés, hogy az adott szabályozás tekintetében állított megkülönböztetés egymással összehasonlítható alanyi körre vonatkozik-e [49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 246, 249.; 432/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 789, 792.]. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben megállapította, hogy az adott szabályozás tekintetében a közterületi értékesítést végzők (a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 2. § 14. pontja) alkotnak homogén csoportot.

A közterület használatáért fizetendő díj, ahogyan azt az Alkotmánybíróság számos határozatában hangsúlyozta „a közterület használatának ellenértéke. Ennek megfelelően a közterület-használat díjának alapvetően a közterület-használat értékét befolyásoló tényezőkhöz (a terület nagysága, a településen belüli elhelyezkedése, a használat módja, időtartama stb.) kell igazodnia. A közterület-használók között a közterület-használati díj mértéke tekintetében e tényezők alapján tett megkülönböztetés nem tekinthető alkotmányellenesnek” [120/2009. (XI. 20.) AB határozat, ABH 2009, 1275, 1278.].

Az Alkotmánybíróság korábban már azt is hangsúlyozta, hogy a „közterület-használat díjának olyan szabályozása, amely a közterület-használat értékét meghatározó tényezők azonossága esetén, a szolgáltatástól független, annak értékét nem befolyásoló szempontok alapján kirívóan magas díjfizetési kötelezettséget ír elő egyes vállalkozókra és ezzel megkülönböztetést tesz a közterületet használó vállalkozók között, önkényes, ezért alkotmányellenes” [38/1998. (IX. 23.) AB határozat, ABH 1998, 454, 456–457.]. Az Alkotmánybíróság a 21/2003. (IV. 18.) AB határozatban megerősítette, hogy alkotmányosan nem indokolható az a szabályozás, amikor a közterület-használati díjat olyan szempontokra alapítják, amelyek a közterület használatával nincsenek összefüggésben, s ezzel a díj mértéke tekintetében nem releváns szempont alapján, önkényesen, ésszerű indok nélkül tesznek megkülönböztetést a

közterületet azonos feltételek mellett használó kereskedelmi, vendéglátó-ipari közterület-használók között (ABH 2003, 784, 789.).

A jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány elbírálásakor a beadványban leírt közterület-használati díjak közötti lényeges különbség már nem áll fenn. A hatályos szabályozás értelmében ugyanis 2010. október 30-ától az egyes közterületi értékesítések céljából igénybevevett közterületek használatáért megközelítőleg azonos (850–1000 Ft/m²/nap) díjat kell fizetni. A diszkrimináció alkotmányos tilalmának megsértése tehát etekintetben nem állapítható meg.

2. Az indítványozó szerint a közterület használatáért fizetendő díjak Ör.-beli szabályozása az Alkotmány 9. § (2) bekezdésének a gazdasági verseny szabadságát deklaráló rendelkezését is sérti. Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja, hogy a piactudásnak és a versenyszabadságnak nincs saját alkotmányossági mércéje, a piactudás, a versenyszabadság és más hasonló államcélak alkotmányellenes megsértését csak szélsőséges esetben, akkor állapítja meg, ha az állami beavatkozás „fogalmilag és nyilvánvalóan” ellentétes az államcélal [21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 119–120.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.]. A vállalkozáshoz való jog azonban alkotmányos alapjog, ami az Alkotmánybíróság értelmezésében azt jelenti, hogy bárkinek Alkotmányban biztosított joga a vállalkozás, üzleti tevékenység végzése. A vállalkozás joga azonban nem abszolutizálható és nem korlátozhatatlan. „A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. A vállalkozás jogától különböző kérdés az, hogy a vállalkozó milyen köztudásági feltételrendszerbe lép be” [54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 342.].

Minderre figyelemmel az Ör.-nek a közterület használatáért – a mozgóbolti árusítás vonatkozásában – fizetendő ellenértéket tartalmazó rendelkezésének alkotmányellenessége a gazdasági verseny szabadságának sérelmére alapítva nem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján az indítványt, mint megalapozatlant, elutasította.

Budapest, 2011. március 28.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK VÉGZÉSEI

958/B/2005. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet 22. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz érkezett indítványban a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ebvhr.) 22. § (2) bekezdés alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezték. Az indítványozó e rendelkezésnek az Ebvhr. módosításáról szóló 113/2005. (VI. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 15. §-a által megállapított szövegét támadta.

Az Ebvhr.-nek az indítványozók által sérelmezett rendelkezése meghatározta: „Az Ebtv. 32. §-ának (1) bekezdése alapján a nem finanszírozott egészségügyi szolgáltató orvosával, valamint az Ebtv. 32. §-ának (5) bekezdése alapján a *pro familia* rendelkezésre jogosult orvossal csak gyógyszer és gyógyászati segédeszköz általános jogcímen történő rendelésére jogosító szerződés köthető.” Az indítványozó szerint a gyógyszerrendelés e korlátozásának bevezetése sértette a magánorvosok, valamint betegeik szerzett jogait, s ezáltal az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. Az indítványozó szerint az érintett rendelkezés – az Országos Egészségbiztosítási Pénztár által finanszírozott egészségügyi szolgáltatók orvosával, s azok pácienseivel való összehasonlításban – a magánpraxisukban rendelő orvosok és pácienseik hátrányos megkülönböztetését, s így az Alkotmány 70/A. § sérelmét idézte elő. Az indítványozó szerint továbbá az Ebvhr. támadott rendelkezése az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt legmagasabb szintű testi és lelki egészséghöz való jogot is korlátozta.

2. Az Alkotmánybíróság az indítványok benyújtását követően észlelte, hogy az Ebvhr. 22. § (2) bekezdése helyébe az Ebvhr. módosításáról szóló 330/2005. (XII. 29.)

Korm. rendelet 12. § (2) bekezdése 2006. január 1-jei hatállyal új rendelkezést iktatott be. Az új rendelkezés a gyógyszerrendelés korábbi korlátozását már nem tartalmazza.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett, illetve módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróság hatásköre csak akkor terjed ki, ha annak alkalmazhatósága az eldöntendő kérdés. (335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261.)

A konkrét normakontroll két esetében, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (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 indítványok nem az Abtv. 38. §-a, illetve 48. §-a szerinti kérelmek. Az Alkotmánybíróság ezért – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt, 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január 3.) 31. § a) pontjára figyelemmel – az Ebvhr. 22. § (2) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában az eljárást megszüntette.

Budapest, 2011. március 22.

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

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

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

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

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

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

98/B/2007. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény 123. § (6) bekezdés első mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó utólagos normakontrollra irányuló indítványában a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Mpt.) 123. § (6) bekezdés első mondata alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, miután annak folytán sérülni vélte az Alkotmány 70/E. §-ában rögzített szociális biztonsághoz való jogot.

A támadott rendelkezés azon nyugdíj szolgáltatásra jogosultságot szerzett pénztártagok számára kívánta lehetővé tenni a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe való visszalépést 2012. december 31-ig, akik legfeljebb 120 hónap tagsági jogvisztonnyal rendelkeztek. Az indítványozó érvelése szerint a vegyes finanszírozású nyugdíjrendszerbe önkéntesen belépők visszalépési lehetőségét nem lehet 120 hónapban és konkrét dátum meghatározásával korlátozni, ugyanis ez olyan szolgáltatáscsökkentést eredményez, ami veszélyezteti a biztosítottak ellátásának elfogadható szintjét. Megítélése szerint a nyugdíjpénztárba való belépéstől számított 180 hónapon belül kellene a visszalépési lehetőséget biztosítani, ugyanis az Mpt. megalkotásakor végzett gazdaságossági számítások alapján minimum 15 évnyi tagsági jogviszony szükséges ahhoz, amely már biztosít egy megfelelő öregségi megélhetéshez szükséges ellátást, teljesítve ezzel az Alkotmány 70/E. §-a szerinti szociális biztonságot.

2. Az Mpt. 123. § (6) bekezdését a nyugdíjpénztár-választás szabadságáról szóló 2010. évi C. törvény 2010. november 3-ával új szöveggel állapította meg, amely az indítványozó által kifogásolt rendelkezéseket már nem tartalmazza.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü határozat 31. § e) pontja alapján az Alkotmánybíróság megszünteti az eljárást, ha az indítvány okafogyottá vált. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Mpt. 123. § (6) bekezdése el-

ső mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszüntette.

Budapest, 2011. március 8.

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

1187/B/2007. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a pénzforgalom lebonyolításáról szóló 21/2006. (XI. 24.) MNB rendelet 5. § (2) bekezdés n) pontjának „készpénzbefizetés esetén a befizető nevét és címét, illetve azonosítóját”, valamint a 40. § (1) bekezdésének „szerepeltetni kell a befizető azonosító adatait, valamint” szövegrésze alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó a pénzforgalom lebonyolításáról szóló 21/2006. (XI. 24.) MNB rendelet (a továbbiakban: R.) egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál.

Az indítványozó első beadványában kizárólag az R. 40. § (1) bekezdésének „szerepeltetni kell a befizető azonosító adatait, valamint” szövegrészevel kapcsolatban kezdeményezett utólagos normakontrollt. Kifogásolta,

hogy a támadott jogszabályhely rendeleti szinten személyes adatok kezelését teszi kötelezővé. Ez az indítványozó szerint ellentétes az Alkotmány 59. § (1) bekezdésével, illetve 8. § (2) bekezdésével, melynek értelmében a személyes adatok védelméhez való alapjogot érintően csak törvény rendelkezhet.

Ezen túlmenően az indítványozó azt is állította, hogy az R.-nek a személyes adatok kezelésére vonatkozó rendelkezése magasabb szintű jogszabályba, konkrétan a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. § (1) bekezdésébe ütközik. Az Avtv. e rendelkezése szerint személyes adat csak az érintett hozzájárulásával vagy törvény felhatalmazása alapján lenne kezelhető, de nem az R. alapján. Amennyiben az R. az Avtv.-vel ellentétesen mégis adatkezelést rendel el, akkor a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 1. § (2) bekezdését sérti, mely szerint az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. A Jat.-tal való ellentét pedig az indítványozó szerint az Alkotmány 7. § (2) bekezdésének sérelmét vonja magával.

Az indítványozó második beadványában kérelmét kiterjesztette az R. 5. § (2) bekezdés *n*) pontjának „készpénzbefizetés esetén a befizető nevét és címét, illetve azonosítóját” szövegrészére is. Az R. e rendelkezését is az Alkotmány 59. § (1) bekezdésébe, illetve 8. § (2) bekezdésébe ütközőnek tartotta. Az indítványozó továbbá beadványában az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, azaz a jogbiztonság követelményének sérelmére is hivatkozott.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően a pénzforgalom lebonyolításáról szóló 18/2009. (VIII. 6.) MNB rendelet (a továbbiakban: új R.) 2009. november 1-jével hatályon kívül helyezte az R.-t. Az R. 40. § (1) bekezdésétől eltérően az új R. 43. § (3) bekezdése a fizetési számlára történő készpénzbefizetésnél már nem írja elő kötelező jelleggel a befizető azonosító adatainak feltüntetését a befizetési célra szolgáló nyomtatványon, illetve pénztárbizonylaton. Ezen túlmenően az új R. már nem tartalmaz az R. 5. § (2) bekezdés *n*) pontjához hasonló rendelkezést, mely a számlatulajdonos részére továbbított bankszámlakivonat tartalmát rögzítené, s azon belül készpénzbefizetés esetén a befizető azonosító adatainak feltüntetését kötelezővé tenné.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a hatályban nem lévő szabályok alkotmányosságát csak két esetben: az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-ának (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés és 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja. Az indítvány nem az Abtv. 38. § (1) bekezdése és 48. §-a szerinti kérelem.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § *a*) pontja értelmében az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítvány benyújtása

után a vizsgálat alá vont jogszabályi rendelkezés hatályát veszítette és ezzel az indítvány tárgyatlaná vált. Mivel az R. hatályát veszítette, s az új R. az indítványozó által kifogásolt rendelkezéseket nem tartalmazza, az indítvány tárgyatlaná vált. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az R. 5. § (2) bekezdés *n*) pontjának „készpénzbefizetés esetén a befizető nevét és címét, illetve azonosítóját”, valamint a 40. § (1) bekezdésének „szerepeltetni kell a befizető azonosító adatait, valamint” szövegrészre alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszüntette.

Budapest, 2011. március 22.

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. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

1229/B/2008. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény 123. § (6) és (8) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó utólagos normakontrollra irányuló indítványában a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (a továbbiak-

ban: Mpt.) 123. § (6) és (8) bekezdései alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mivel a kifogásolt rendelkezések folytán sérülni vélte az Alkotmány 70/A. §-ába foglalt diszkrimináció tilalmát, valamint az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése szerinti „egyenlő munkáért egyenlő bér” elvét.

A kifogásolt rendelkezések folytán a fegyveres szervek alkalmazottai, valamint a 2012. december 31-ig nyugdíj-szolgáltatásra jogosultságot szerző, és 120 hónapot meg nem haladó tagsági jogviszonnyal rendelkező pénztárgok visszaléphettek a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe.

Az indítványozó nézete szerint az Mpt. támadott szabályozása diszkriminációt eredményező különbséget tesz a magánnyugdíjpénztár-tagok között aszerint, hogy azok a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, illetve a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény hatálya alá tartoznak-e vagy sem.

Az indítványozó az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésében meghatározott „egyenlő munkáért egyenlő bér” elvének sérelmét abban látja, hogy a kifogásolt rendelkezések alapján alacsonyabb nyugdíjban részesül, jóllehet nem fizetett kevesebb járulékot a nem magánnyugdíjpénztár-tagoknál.

2. Az Mpt. 123. § (6) bekezdését a nyugdíjpénztár-választás szabadságáról szóló 2010. évi C. törvény (a továbbiakban: T.) 2010. november 3-ával új szöveggel állapította meg, amely az indítványozó által kifogásolt rendelkezéseket már nem tartalmazza. Míg az Mpt. 123. § (8) bekezdését a T. 13. § I) pontja 2010. november 3-ával hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü határozat (a továbbiakban: Ügyrend, ABK 2009. január, 3.) 31. § e) pontja alapján az Alkotmánybíróság megszünteti az eljárást, ha az indítvány okafogyottá vált. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Mpt. 123. § (6) bekezdése vonatkozásában az eljárást – annak okafogyottságára tekintettel – megszüntette.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében a hatályos jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja, hatályon kívül helyezett jogszabályok alkotmányellenességének vizsgálatára csak kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.; 335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261, 262.], továbbá akkor kerül sor, ha a hatályát veszített jogszabály helyébe lépő jogszabály tartalmilag a korábbival azonos és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.).

A jelen ügyben elbírált indítvány esetében a fentiekben ismertetett feltételek nem állnak fenn, ezért az Alkotmánybíróság az eljárást az Mpt. 123. § (8) bekezdésére nézve – az Ügyrend 31. § a) pontja alapján – megszüntette.

Budapest, 2011. március 8.

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

1628/B/2010. AB végzés

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

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 21. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 21. § (3) bekezdése – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, 7. § (1) bekezdésére, 8. § (1) bekezdésére, 57. § (1) bekezdésére és 70/A. § (1) bekezdésére alapított – alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló törvény (a továbbiakban: Abtv.) 21. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

A támadott jogszabály meghatározza azt az indítványozói kört, amely jogszabály, vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát kezdeményezheti. Az indítványozó álláspontja szerint a kifogásolt előírás diszkriminál, ellentétes a nemzetközi joggal, sérti a jogállamiság elvét, az Alkotmány 8. §-át, az 50. §-ának (1) bekezdését, a 77. §-át, az emberi méltóságot, a jogképességet, a bírósághoz fordulás jogát és a jogorvoslathoz való jogot, ezen alkotmányi szakaszok sérelmét viszont nem támasztotta alá alkotmányjogilag értékelhető érveléssel, és ezt a főtítkári tájékoztatást követően sem pótolta.

II.

Az indítvány érdemi elbírálásra alkalmatlan.

1. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az Abtv. támadott jogi rendelkezésének alkotmányellenességét az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének sérelmére hivatkozó indítvány alapján a 735/B/2001. AB határozatában (ABH 2002, 1349.), az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 7. § (1) bekezdésének, és 70/A. § (1) bekezdésének sérelmére hivatkozó indítvány alapján pedig a 823/B/2003. AB határozatában (ABH 2006, 1540.) már vizsgálta. 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 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. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az Abtv. támadott jogszabálya vonatkozásában – a felsorolt alkotmányi szakaszok tekintetében – *res iudicata* esete áll fenn, így az indítvány alapján indult eljárást megszüntette.

2. Ezt követően az Alkotmánybíróság vizsgálta az indítvány tartalmát az abban megjelölt többi alkotmányi szakasz állított sérelmével kapcsolatban. Az Abtv. 20. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el, a 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határo-

zott 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. AB határozat, 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.) A jelen esetben azonban az indítvány az Alkotmány egyes rendelkezéseinek felsorolását követően nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető érvelést az egyes alkotmányi szakaszok konkrét sérelmének alátámasztására, az indítványozó csupán 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 Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2011. március 29.

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

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK VÉGZÉSEI

1042/B/2001. AB végzés

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendeletek alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság Üröm Község Önkormányzata Képviselő-testületének a Cigány árok – Budai út – Erdősáv által határolt terület helyi építési szabályzatáról szóló 16/2000. (VIII. 24.) Kt. számú rendelete, valamint a Jókai Mór utca – Belterületi határ – Vízmű terület által határolt terület helyi építési szabályzatáról szóló 25/2000. (XII. 20.) Kt. számú rendelete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

2. Az Alkotmánybíróság Üröm Község Önkormányzata Képviselő-testületének a Jókai Mór utca–belterületi határ–Vízmű terület által határolt terület helyi építési szabályzatáról szóló 26/2002. (I. 9.) Kt. számú rendelete, valamint a Cigány-árok–Budai út–Erdősáv által határolt terület helyi építési szabályzatáról szóló 14/2003. (VI. 27.) Kt. számú rendelete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó Üröm Község Önkormányzata Képviselő-testületének a Cigány árok–Budai út–Erdősáv által határolt terület helyi építési szabályzatáról szóló 16/2000. (VIII. 24.) Kt. számú rendelete (a továbbiakban: HÉSZ 1.), valamint a Jókai Mór utca–Belterületi határ–Vízmű terület által határolt terület helyi építési szabályzatáról szóló 25/2000. (XII. 20.) Kt. számú rendelete (a továbbiakban: HÉSZ 2.) alkotmányellenességének megállapítását kéri, mert ellentétesnek tartja az Alkotmány 18. és 70/D. §-ával.

Előadja, hogy a rendeletekkel külterületet von belterületbe az önkormányzat, az így kialakítandó új telkeken pedig 620 lakás építését tervezi, szerinte azonban a képviselő-testület nem vonhat külterületet belterületbe addig, amíg az így kialakított építési telkek szennyvízelvezetése nincs megoldva. Az indítványozó szerint így sérül az egészséges környezethez való jog, erre tekintettel kéri a rendeletek megsemmisítését.

2. Az Alkotmánybíróság az indítvánnyal összefüggésben megkereste a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal hivatalvezetőjét. A hivatalvezető 45.502/2002. számú levelében arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy a rendeletekre vonatkozóan 45.519/2002., valamint 45.472/2002. számon – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) eljárása megindulásakor hatályban volt 98. §-a alapján – törvényességi észrevételt tett, melyekben a törvényesség helyreállítása érdekében a rendeletek módosítását kezdeményezte. Tájékoztató levelében utalt arra is, hogy intézkedései nem eredményezik az indítványozó azon panaszának megoldását, hogy a kérdéses területeket belterületbe kívánja vonni az önkormányzat, és e területen a szennyvízelvezetés nem megoldott. Hivatkozott ugyanakkor az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ékt.) 28. § (1) bekezdésére is, mely kimondta, hogy a területre előírt kiszolgáló utakat és a közműveket az újonnan beépítésre szánt, illetve a rehabilitációra kijelölt területeken legkésőbb az általuk kiszolgált építmények használatbavételéig meg kell valósítani. E kötelezettség teljesítése, ha jogszabály vagy megállapodás arra más nem kötelez, a települési önkormányzat feladata. A hivatalvezető álláspontja szerint a vizsgált rendeletek rögzítették azokat a közművesítési és útépitési feladatokat, amelyek megvalósítását az Ékt. fenti rendelkezése garantálja.

3. Üröm Község Önkormányzata képviselő-testülete a hivatalvezető törvényességi észrevételében foglaltakat elfogadta, és a HÉSZ 1.-et a Cigány-árok–Budai út–Erdősáv által határolt terület helyi építési szabályzatáról szóló 14/2003. (VI. 27.) Kt. számú rendeletével (a továbbiakban: Ör.1.), a HÉSZ 2.-t a Jókai Mór utca–belterületi határ–Vízmű terület által határolt terület helyi építési szabályzatáról szóló 26/2002. (I. 9.) Kt. számú rendeletével (a továbbiakban: Ör.2.), e rendeletek kihirdetése napján hatályon kívül helyezte.

4. Az Alkotmánybíróság a megváltozott szabályozásra tekintettel határidő tűzésével felhívta az indítványozót, hogy nyilatkozzon arról, indítványát az új szabályozásra fenntartja-e. Az indítványozó újabb beadványában megerősítette korábbi indítványát, és kérte a támadott rendeletek alkotmányossági vizsgálatát, mert szerinte megalkotásuknál figyelmen kívül maradtak az Ékt. egyes rendelkezései, így 8. § *a)-i)* pontjai, 9. § *a), c)* pontjai [helyesen: 9. § (2) bekezdés *a), c)* pontjai], 10. § (1) bekezdése, 12. § (3) bekezdése; az Ékt. mellőzése szerinte megerősíti a rendeletek alkotmányellenességét. Erre tekintettel – eredeti indítványában foglaltakat továbbra is fenntartva – a „2001 októberében kért eljárás lefolytatását”, azaz a hatályon kívül helyezett rendeletek alkotmányossági vizsgálatát kérte.

5. Az Alkotmánybíróság a HÉSZ 1. és a HÉSZ 2. hatályon kívül helyezésére tekintettel határidő tűzésével ismét-

telten felhívta az indítványozót, hogy nyilatkozzon arról, eredeti indítványát kívánja-e pontosítani, illetőleg fenn tartja-e, és ha igen, milyen tartalommal. Az indítványozótól a megadott határidőn belül (sem azon túl) válasz nem érkezett.

Az Alkotmánybíróságnak utólagos normakontroll keretében – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés, valamint 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz kivételével – csak hatályos jogszabály alkotmányosságának vizsgálatára van hatásköre. Ezért az Alkotmánybíróság a HÉSZ 1. és a HÉSZ 2. alkotmányossági vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3., a továbbiakban: Ügyrend) 31. § a) pontja alapján megszüntette.

6. Az indítványozó korábbi hiánypótlásra adott válaszában arra is hivatkozott, hogy a hatályos Ör.1. és Ör.2. sem intézkedik a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 14. §-a végrehajtásáról, valamint a szennyvízgyűjtő rendszer fejlesztéséről sem.

Ezzel az indítványrésszel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá: az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben – az Abtv. alapján – meghatározta az érdemi elbírálásra alkalmas indítványok minimális tartalmi és formai kellékeit. Eszerint az indítványnak meg kell felelnie az Abtv. 22. § (2) bekezdésében megfogalmazott követelményeknek: pontosan meg kell jelölni a támadott jogszabályi rendelkezést, az Alkotmány megfelelő rendelkezését, a kérelem alapjául szolgáló okot (azt, hogy az Alkotmány egyes rendelkezéseit a vitatott jogszabály miatt és mennyiben sérti). Az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia a vitatott rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére [összefoglalóan: pl. 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 381–382.].

Az Ügyrend 21. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárására irányuló indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, és meg kell jelölnie a kérelem alapjául szolgáló okot [Abtv. 22. § (2) bekezdés]. A (2) bekezdés szerint pedig az (1) bekezdésnek megfelelően az indítványnak tartalmaznia kell a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabály sért, valamint az Abtv.-nek és egyéb törvényeknek azokat a rendelkezéseit, amelyekből az indítványozó jogosultsága és az Alkotmánybíróság hatásköre megállapítható.

Az Ör.1. és az Ör.2. vizsgálatára irányuló kérelem az Abtv.-ben és az Ügyrendben foglalt követelményeknek nem felel meg. Az indítványozó nem jelölte meg, hogy az Ör.1. és az Ör.2. mely konkrét rendelkezésének alkotmá-

nyossági vizsgálatát kéri, az Ör.1. és az Ör.2. az Alkotmány mely rendelkezését (rendelkezéseit) sértik, így nem indokolja azt sem, hogy mely támadott rendelkezés az Alkotmány mely §-át sérti, és e §-ok miatt és mennyiben sérülnek. Az indítvány alkotmányos érvelést nem tartalmaz. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja azokat az indítványokat, amelyek nem felelnek meg az Abtv. által támasztott követelményeknek, így az indítványt ebben a részében az Ügyrend 29. § d) pontja alapján vissza kellett utasítania.

Budapest, 2011. március 29.

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

585/B/2005. AB végzés

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

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott egységes területalapú támogatásokhoz (SAPS) kapcsolódó 2007. évi kiegészítő nemzeti támogatások (top up) igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 29/2007. (IV. 20.) FVM rendelet 15. § (4) bekezdése és 45–51. §-ai, valamint

– az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott egységes területalapú támogatás (SAPS) 2007. évi igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 28/2007. (IV. 20.) FVM rendelet, illetve az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott egységes területalapú támogatásokhoz (SAPS) kapcsolódó 2007. évi kiegészítő nemzeti támogatások (top up) igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 29/2007. (IV. 20.) FVM rendelet egyes jogcímeihez kapcsolódó támogatási összegekről szóló 54/2007. (VII. 2.) FVM rendelet 9. § (1) és (2) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján indult eljárást megszünteti.

2. Az Alkotmánybíróság a dohánytermeléshez kötött nemzeti támogatási jogosultságról szóló 51/2006. (VII. 5.) FVM rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján indult eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó elsőként az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlegéből finanszírozott egységes területalapú támogatásokhoz kapcsolódó 2005. évi kiegészítő nemzeti támogatás igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 28/2005. (IV. 1.) FVM rendeletnek (a továbbiakban: R. 1.) a dohány termesztésének támogatására vonatkozó 46. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte az Alkotmánybíróságon. Álláspontja szerint a támadott rendelkezések ellentétben állnak az Alkotmány 18. §-ával, 54. § (1) bekezdésével, valamint 70/D. § (1) bekezdésével. Az indítványozó kifejtette, hogy a dohánytámogatás „léte” és annak mértéke – tekintettel a dohány az emberi egészségre, valamint a környezetre gyakorolt „nyilvánvalóan” káros hatásaira – azért összeegyeztethetetlen a fenti alapjogokkal, mert termelésre serkenti a dohánytermelőket.

Az indítványozó a jogszabályváltozásokra tekintettel utólag benyújtott indítvány kiegészítéseiben – az eredeti indítványban foglalt indokolás fenntartása mellett – az alkotmányossági vizsgálatnak a következő jogszabályokra való kiterjesztését kérte:

– Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlegéből finanszírozott egységes területalapú támogatásokhoz kapcsolódó 2006. évi kiegészítő nemzeti támogatás igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 25/2006. (III. 31.) FVM rendelet (a továbbiakban: R. 2.) 2. § *h*) és *i*) pontja, valamint 44–47. §-a

– Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlegéből finanszírozott egységes területalapú támogatás 2006. évi igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 24/2006. (III. 31.) FVM rendelet, illetve az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlegéből finanszírozott egységes területalapú támogatásokhoz kapcsolódó 2006. évi kiegészítő nemzeti támogatás igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 25/2006. (III. 31.) FVM rendelet egyes jogcímeihez kapcsolódó támogatási összegekről szóló 53/2006. (VII. 24.) FVM rendelet (a továbbiakban: R. 3.) 9. §-a

– Az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott egységes területalapú támogatásokhoz (SAPS) kapcsolódó 2007. évi kiegészítő nemzeti támogatások (top up) igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 29/2007. (IV. 20.) FVM rendelet 15. § (4) bekezdése, 45–51. §-ai (a továbbiakban: R. 4.)

– Az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott egységes területalapú támogatás (SAPS) 2007. évi igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 28/2007. (IV. 20.) FVM rendelet, illetve az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott egységes területalapú támogatásokhoz (SAPS) kapcsolódó 2007. évi kiegészítő nemzeti támogatások (top up) igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 29/2007. (IV. 20.) FVM rendelet egyes jogcímeihez kapcsolódó támogatási

összegekről szóló 54/2007. (VII. 2.) FVM rendelet (a továbbiakban: R. 5.) 9. § (1) és (2) bekezdései

– A dohánytermeléshez kötött nemzeti támogatási jogosultságról szóló 51/2006. (VII. 5.) FVM rendelet (a továbbiakban: R. 6.)

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a jogalkotó az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott egységes területalapú támogatás (SAPS), valamint az ahhoz kapcsolódó kiegészítő nemzeti támogatások (top up) igénybevételének általános szabályait, valamint a folyósításának feltételeit megállapító FVM rendeleteket hatályon kívül helyezte. Az R. 1-et az egyes kormány- és miniszteri rendeleti szintű jogszabályok és jogszabályi rendelkezések technikai deregulációjáról szóló 118/2008. (V. 8.) Korm. rendelet 9. § 170. pontja 2008. május 16-ával helyezte hatályon kívül. Az R. 2-t az R. 4. 63. § (2) bekezdése 2007. IV. 23-ával, az R. 3-at az R. 5. 2007. július 10-ével helyezte hatályon kívül. Az R. 4-et az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott egységes területalapú támogatásokhoz (SAPS) kapcsolódó 2008. évi kiegészítő nemzeti támogatások (top up) igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 42/2008. (IV. 4.) FVM rendelet 47. § (2) bekezdése 2008. április 7-ével helyezte hatályon kívül, az R. 5-öt pedig az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott egységes területalapú támogatás (SAPS) 2008. évi igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 39/2008. (III. 29.) FVM rendelet és az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott egységes területalapú támogatásokhoz (SAPS) kapcsolódó 2008. évi kiegészítő nemzeti támogatások (top up) igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 42/2008. (IV. 4.) FVM rendelet egyes jogcímeihez kapcsolódó támogatási összegekről szóló 107/2008. (VIII. 27.) FVM rendelet 12. § (2) bekezdése 2008. augusztus 30-ával helyezte hatályon kívül. Az Alkotmánybíróság a hatályon kívül helyezett jogszabályok alkotmányellenességét kivételesen, az Abtv. 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz esetében, valamint akkor vizsgálja, ha a hatályát veszített jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett alkotmányossági problémát. (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.)

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy jelenleg az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott egységes területalapú támogatás (SAPS), valamint az ahhoz kapcsolódó kiegészítő nemzeti támogatások (top up) 2010. évi igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 22/2010. (III. 16.) FVM rendelet (a továbbiakban: R. 7.), valamint az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott egységes területalapú támogatás (SAPS), valamint az ahhoz kapcsolódó kiegészítő nemzeti támogatások (top up) 2010. évi igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 22/2010. (III. 16.) FVM rendelet alapján nyújtott kiegészítő nemzeti támogatások jogcímeihez kapcsolódó támogatási összegekről szóló

37/2010. (XII. 14.) VM rendelet (a továbbiakban: R. 8.) hatályos. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a hatályukat veszített rendeletek helyébe lépő rendeletek a sérelmezett alkotmányjogi problémát nem tartalmazzák. Az R. 7. 8. § (1) bekezdése tartalmazza azokat a jogcímekeket, amelyekre az egységes területalapú támogatáshoz kapcsolódó kiegészítő nemzeti támogatás (a továbbiakban: kiegészítő nemzeti támogatás) igénybe vehető. A 8. § g) és h) pontjai tartalmazzák ugyan a Burley-dohány, valamint a Virginia-dohány termesztése támogatásának jogcímét, a 8. § (2) bekezdése azonban azt írja elő, hogy e jogcímek alapján kizárólag termeléstől elválasztott támogatás nyújtható.

Az indítványozó arra hivatkozással kérdőjelezte meg a dohánytámogatás létjogosultságát és sérelmezte annak mértékét, hogy a támogatás az emberi életre és egészségre káros dohány termesztésére ösztönzi a mezőgazdasági termelőt. Az R. 7. értelmében azonban a mezőgazdasági termelőt a támogatás igénybevétele esetén dohánytermesztési kötelezettség már nem terheli [28. § (3) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság azt is figyelembe vette, hogy a dohány termeléstől elválasztott támogatására – a Burley és a Virginia dohány egyéni történelmi bázisa alapján – csak az a mezőgazdasági termelő jogosult, aki részt vesz dohány szerkezetátalakítási programban. A termeléstől elválasztott támogatás legfeljebb a szerkezetátalakítási programban való részvételnél figyelembe vett terület mértékéig vehető igénybe. A támogatás teljes összegére pedig csak az a mezőgazdasági termelő jogosult, aki a dohány szerkezetátalakítási program előírásainak maradéktalanul megfelel. Az előírások 70%-nál kisebb mértékben való teljesítése esetén nem jogosult támogatásra.

A szerkezetátalakítási program célját a zöldség, gyümölcs és a dohány szerkezetátalakítási nemzeti program Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott különleges támogatásának igénybevételehez kapcsolódó feltételek megállapításáról szóló 29/2010. (III. 30.) FVM rendelet (a továbbiakban: R. 9.) fekteti le. Ennek értelmében a szerkezetátalakítási program célja, hogy a 2010–2013 közötti támogatási időszak alatt a termelők az igazolt élő munka ráfordításhoz kötött emelt összegű támogatás biztosításával a támogatási időszakban a mezőgazdasági területeket a mezőgazdasági hasznosításból ne vonják ki, továbbá a termelők az általuk korábban zöldség-, gyümölcs-, dohány termesztésében foglalkoztatott munkavállalók foglalkoztatási szintjét fenntartsák.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a termeléshez kötött dohánytámogatás 2010-től történő megszűnése következtében az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma megszűnt, és a tárgyalanná vált indítványi kérelem tekintetében – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § a) pontja alapján – az eljárást megszüntette.

3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által támadott R. 6. hatályos, ezért a vizsgálatot e rendelet vonatkozásában lefolytatta. A vizsgálat során azonban észlelte, hogy az R. 6. szabályozásának tárgyát képező dohánytermeléshez kötött nemzeti támogatási jogosultság, mint a dohánytermelői csoport tagját megillető forgalomképes vagyoni értékű jog az R. 7-ben foglalt feltételek teljesítése esetén jogosít a támogatás igénybevételeire [R. 6. 2. § b)]. Mivel az indítványban kifogásolt jogi helyzet az R. 7. hatályba lépésével megszűnt, az R. 6. alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítvány okafogyottá vált, és ezért az Alkotmánybíróság az eljárást ebben a vonatkozásában – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § e) pontja alapján – megszüntette.

Budapest, 2011. március 29.

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

640/H/2005. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Pilis Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a köztisztaságról és a szervezett köztisztasági szolgáltatásokról szóló 13/2004. (IV. 23.) önkormányzati rendelet módosításáról és egységes szerkezetbe foglalásáról szóló 23/2004. (IX. 30.) rendelete 3. § (10) bekezdése és a 3. számú melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. A Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője Pilis Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a köztisztaságról és a szervezett köztisztasági szolgáltatásokról szóló 13/2004. (IV. 23.) önkormányzati rendelet módosításáról és egységes szerkezetbe foglalásáról szóló 23/2004. (IX. 30.) rendelete (a továbbiakban: Ör.1.) 3. §

(10) bekezdése és a 3. számú melléklete alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mert törvényességi észrevételét a képviselő-testület nem fogadta el.

Az Ör.1. 10. §-a szerint „Háztartásonként heti rendszerességgel egy háztartási hulladékot tartalmazó 100 l-es kukát vagy 2 zsákot (amelynek összsúlya nem haladja meg a 30 kg-ot) lehet a meghatározott szállítási napon reggel 7 óráig kihelyezni”. A 3. számú melléklet a 100 l-es kuka vagy 2 zsák elszállításáért fizetendő díjat határozza meg. Az indítványó azt kifogásolta, hogy a képviselő-testület nem tette lehetővé az ingatlanulajdonosoknak, hogy maguk válasszák ki a termelődő szemétmennyiségnek leginkább megfelelő űrtartalmú gyűjtőedényt. Az indítványozó szerint a szolgáltatás és ellenszolgáltatás arányossága nem valósul meg, mivel a szabályozás nem differenciál a háztartásonként keletkező, eltérő nagyságú hulladékmennyiségek között, ezért az Ör.1. rendelkezései magasabb szintű jogszabályokkal ellentétesek.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően Pilis Nagyközség Önkormányzatának képviselő-testülete a köztisztaságról és a szervezett köztisztasági szolgáltatásokról szóló 23/2004. (IX. 30.) sz. önkormányzati rendelet módosításáról és egységes szerkezetbe foglalásáról szóló 27/2004. (XI. 25.) sz. önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.2.) 7. § (2) bekezdésével az Ör.1.-et hatályon kívül helyezte. Az Ör.2. sem hatályos, annak hatályon kívül helyezéséről Pilis Város Önkormányzata Képviselő-testületének a köztisztaságról és a szervezett köztisztasági szolgáltatásokról szóló 29/2005. (XI. 30.) sz. önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.3.) 7. § (2) bekezdése rendelkezett. A jelenleg hatályos Ör.3 a következő rendelkezéseket tartalmazza:

„3. § (10) Háztartásonként heti rendszerességgel 1 db

a) 80 literes, vagy

b) 120 literes, vagy

c) 240 literes, vagy

d) 1100 literes hulladékgyűjtő edényzetben,

e) vagy amennyiben a heti hulladék mennyisége az a)–d) pontban meghatározott, valamely hulladékgyűjtő edényzet űrméretét meghaladja, a Gerje-Forrás Természetvédelmi, Környezetvédő Közhasznú Társaságtól vásárolható, logóval ellátott – 80 literes vagy 140 literes űrméretű – zsákban lehet a hulladékot meghatározott szállítási napon reggel 7 óráig kihelyezni.

A rendelet rendelkezéseinek nem megfelelően kihelyezett háztartási hulladék nem kerül elszállításra.”

Az Ör.3. 3. számú melléklete a különböző űrmértékű edényzethez igazítva állapítja meg a közszolgáltatási díjat.

3. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Az Alkotmánybíróság módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló

1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében, [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.], valamint akkor vizsgálja, ha a hatályát veszítő jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést. (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.)

Az Alkotmánybíróság az eljárás során megállapította, hogy az indítványban sérelmezett helyzet az új önkormányzati rendeletben már nem áll fenn. Az Ör.3. lehetővé teszi az ingatlanulajdonosoknak a kibocsátott hulladékmennyiséghez igazodó választási lehetőséget, és a választott űrmértékű edényzet alapján történő díjfizetést. Az új rendelkezések következtében az indítvány oka fogyottá vált.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 31. § e) pontja alapján az Alkotmánybíróság megszünteti az eljárást, ha az indítvány oka fogyottá vált. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság – eddigi gyakorlatának megfelelően [461/B/1996. AB határozat, ABH 2003, 943.; 615/B/2005. AB határozat, ABH 2008, 2277.] – az Ügyrend 31. § e) pontja alapján az eljárást megszüntette.

Budapest, 2011. március 28.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

1029/B/2005. AB végzés

Az Alkotmánybíróság ORTT határozat alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az ORTT-hez érkező bejelentések és panaszok kezelésének rendjéről szóló 634/2004 (V. 12.) számú ORTT határozat III. számú melléklete alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítvány alapján indult eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó az Országos Rádió és Televízió Testület (a továbbiakban: ORTT) Panaszbizottságának ügy-

rendjéről és az egyes ügyekben eljáró tanácsok eljárási rendjéről szóló szabályzat 1. §-át módosító, az ORTT-hez érkező bejelentések és panaszok kezelésének rendjéről szóló 634/2004. (V. 12.) számú ORTT határozat III. melléklete alkotmányellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól. Álláspontja szerint a kifogásolt ORTT határozat a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Média-törvény) 47. § (1) bekezdését sértő módon állapította meg a Panaszbizottság hatáskörébe tartozó ügyeket, ezért annak kiadása a 2/2005. (II. 10.) AB határozatban foglaltak alapján alkotmányellenes, ahhoz joghatás nem fűződhet, és annak semmiféle jogi kötelező ereje nincs.

2. A médiát és a hírközlést szabályozó egyes törvények módosításáról szóló 2010. évi LXXXII. törvény 16. §-a létrehozta a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Média-tanácsát, amely a médiahatósági feladatokat az ORTT jogutódjaként látja el. A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 219. § (1) bekezdés a) pontja 2011. január 1-jével hatályon kívül helyezte a Média-törvényt.

A jogszabályi környezet jelentős mértékű megváltozása és az ORTT, valamint a Panaszbizottság intézményeinek megszüntetése miatt az indítvány oka fogyottá vált, ezért az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3., a továbbiakban: Ügyrend) 31. § e) pontjának megfelelően megszüntette.

Budapest, 2011. március 29.

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

94/B/2006. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Nagygörbő Község Önkormányzatának a lakások béréről, a lakástámogatás mértékéről szóló 8/2000. (XI. 17.) számú rendelete alkotmányellenes-

ségének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó Nagygörbő Község Önkormányzatának a lakások béréről, a lakástámogatás mértékéről szóló 8/2000. (XI. 17.) számú rendeletének (a továbbiakban: Ör.) felülvizsgálatát és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Az indítványozó szerint az Ör. azért alkotmányellenes, mert – azzal, hogy abban nem indokolták az önkormányzati tulajdonú lakások béreinek megállapítását és módosítását – figyelmen kívül hagyták a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.) 34. § (2) bekezdését. Az indítványozó álláspontja szerint az Ör. magasabb szintű jogszabállyal – az Ltv.-vel – ellentétes, ezért sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglaltakat, ami egyúttal a jogállami jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] sérelmével is jár.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy Nagygörbő Község Önkormányzata 10/2005. (XI. 29.) számú önkormányzati rendeletével 2005. december 31. napjával hatályon kívül helyezte az Ör.-t.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára csak a konkrét normakontroll két esetében, [az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és 48. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján] van lehetőség, ilyenkor ugyanis a támadott jogszabályi rendelkezés alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés. Jelen ügy nem tartozik ebbe a körbe, ezért az Ör. alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában indult eljárást az Alkotmánybíróság az ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § a) pontja alapján (az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát vesztette, és ezzel az indítvány tárgyaltalanná vált) megszüntette.

Budapest, 2011. március 28.

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

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

145/H/2008. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Budaörs Város Önkormányzat Képviselő-testületének Budaörs Város Önkormányzata szervezeti és működési szabályzatáról szóló 39/2003. (XI. 10.) rendelet 25. § (2) bekezdés *i*) pontja és 28. § (1) bekezdés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

A Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője (a továbbiakban: hivatalvezető) törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva törvénysértőnek találta Budaörs Város Önkormányzata Képviselő-testületének (a továbbiakban: képviselő-testület) Budaörs Város Önkormányzata szervezeti és működési szabályzatáról szóló 39/2003. (XI. 10.) ÖKT. sz. rendeletének (a továbbiakban: Ör.) 25. § (2) bekezdés *i*) pontját és 28. § (1) bekezdését. Ezek a rendelkezések egyrészt korlátozzák a polgármester ülésvezetési jogkörét azáltal, hogy érdemi hozzászólást nem engednek számára az ülésvezetés körében. A hivatalvezető – miután észrevételét a képviselő-testület elvetette – az Ötv. 99. § (2) bekezdés *a*) pontja alapján fordult az Alkotmánybírósághoz és kezdeményezte az Ör. fent hivatkozott szakaszainak az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) szerinti megsemmisítését.

Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a Budaörs Város Önkormányzatának Képviselő-testülete által alkotott Budaörs Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 36/2010. (XI.12.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: SzMSz.) 80. §-a 2010. november 27-ei hatállyal hatályon kívül helyezte az Ör.-t és valamennyi módosítását, és újraalkotta Budaörs Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatát. Az SzMSz.-ben, annak a képviselői felszólalási időkeretet megállapító 29. § (1) bekezdésében, valamint az ülés vezetésének szabályait megállapító 31. §-ában nem található meg azok a vitatott szabályok, amelyeket az indítványozó sérelmezett eredeti indítványában.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint hatályban nem lévő jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára csak kivételesen, az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés és a 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz alapján kerülhet sor. Az Ör.-t támadó indítvány azonban nem tartozik ebbe a körbe. Az Alkotmánybíróság ezért az ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes

szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § a) pontja alapján (az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette, és ezzel az indítvány tárgytalanná vált) az Ör. 25. § (2) bekezdés *i*) pontja és 28. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítésére irányuló eljárást megszüntette.

Budapest, 2011. március 28.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

221/B/2008. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól szóló 301/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 13. §-a és 2. számú melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó utólagos normakontrollra irányuló indítványában a köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól szóló 301/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 13. §-a és 2. számú melléklete alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, miután a hivatkozott rendelkezések folytán sérülni vélte az Alkotmány 70/A. §-ába foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, valamint az Alkotmány 70/B. §-ának (2) bekezdésében rögzített egyenlő munkáért egyenlő bér elvét.

Az R. kifogásolt 13. §-a a teljesítmény alapú jutalom szabályait tartalmazta, míg az R. 2. számú melléklete előre meghatározott kötelező elosztási arányt tartalmazott arra nézve, hogy szervezeti egységenként a teljesítmény jutalom szempontjából a teljesítményértékelés során a köz-

tisztviselők mekkora százalékát kell a kötelezően alkalmazandó teljesítmény-kategóriák szerint (kivételes teljesítmény: a munkavállalók 0–10%-a; magas szintű teljesítmény: a munkavállalók 20–30%-a; elvárt, jó teljesítmény: a munkavállalók 50–60%-a; fejlesztés szükséges: a munkavállalók 0–10%-a) besorolni.

Az indítványozó az R. támadott rendelkezéseinek alkotmányellenességét abban látja, hogy a fentiekben ismertetett rendszerben a minősítés alapja nem a tényleges teljesítmény, hanem épp fordítva, a kötelező elosztási arányhoz kell igazítani a köztisztviselők teljesítményértékelését, ami sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Az egyenlő munkáért egyenlő bér elvének sérelmét abban látja, hogy ezen teljesítményértékelési rendszer logikája alapján nem végezhet mindenki azonos színvonalú munkát, így előfordulhat, hogy a köztisztviselőt kényszerűen valódi teljesítményétől eltérő kategóriába kell sorolni.

2. Az R. – az egyes közszolgálati jogviszonnyal összefüggő kormányrendeletek módosításáról szóló 207/2010. (VI. 30.) Korm. rendelet 10. § g) pontja alapján – 2010. június 30. napján hatályát veszttette. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében a hatályos jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja, hatályon kívül helyezett jogszabályok alkotmányellenességének vizsgálatára csak kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.; 335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261, 262.], továbbá akkor kerül sor, ha a hatályát veszttett jogszabály helyébe lépő jogszabály tartalmilag a korábbival azonos és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.).

A jelen ügyben elbírált indítvány esetében a fentiekben ismertetett feltételek nem állnak fenn, ezért az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § a) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2011. március 29.

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

1066/B/2008. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros Közgyűlésének Budapest Főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 30/2010. (VI. 4.) Főv. Kgy. rendelet 49. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó Budapest Főváros Közgyűlésének Budapest Főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 19/2005. (IV. 22.) Főv. Kgy. rendelet 55. § (1) bekezdése, 56. § (1) bekezdése, valamint 57. (1) bekezdése alkotmányossági felülvizsgálatát kérte. Ezek a rendelkezések az üzemképtelen gépjárművek közterületi tárolását tiltják, továbbá arról rendelkeznek, hogy a külön jogszabályok szerint a gépjárművek a tulajdonos költségére elszállíthatók, és azokat az azzal megbízott szervezet a tulajdonos költségére tárolja. Az indítványozó indítványában saját ügyének részletes leírásával, állítása szerint üzemképes gépjárműve elszállításával kapcsolatos hatósági eljárást vitatja. Indítványában a megjelölt rendelkezések alkotmányellenességének alátámasztására az Alkotmány 13. §-át jelölte meg, de az alkotmányossági vizsgálathoz nem tartozó kérdéseket vetett fel.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásolt rendelkezéseket tartalmazó rendeletet a Fővárosi Közgyűlés hatályon kívül helyezte, majd többször is új rendeletet alkotott. A tárgykörben jelenleg hatályos rendelet a Budapest Főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 30/2010. (VI. 4.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Ör.), melynek 49. §-a lényegében az indítványban megjelölt rendelkezések tartalmával megegyezik. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy hatályon kívül helyezett rendelkezést főszabály szerint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és az Abtv. 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja. Ugyanakkor, ha az indítványban megjelölt jogszabály időközben hatályát veszti, de a helyébe

lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést, akkor az Alkotmánybíróság az új rendelkezés tekintetében lefolytatja a vizsgálatot. Jelen ügyben a régi és az új rendelkezések tartalmi azonossága megállapítható, ezért az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának megfelelően [335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.; 519/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1182, 1184.] az új rendelkezések tekintetében folytatta le a vizsgálatot.

3. 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 a kifogásolt rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Az indítványozónak nem elég az Alkotmány rendelkezését megjelölnie, meg kell indokolnia, hogy a kifogásolt rendelkezések az Alkotmány felhívott rendelkezését miért és mennyiben sértik. (440/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 910.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.)

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó nem támasztotta alá érdemi vizsgálatra alkalmas érvekkel a megjelölt jogszabályi rendelkezések és az Alkotmány 13. §-a között fennálló, alkotmányjogilag értékelhető összefüggéseket, nem fejtette ki, hogy az Ör. rendelkezései miért állnak ellentétben a felhívott alkotmányi rendelkezéssel, továbbá az indítvány nem tartalmaz egyértelmű, határozott kérelmet a vitatott rendelkezések megsemmisítésére. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány nem felel meg az Abtv. 22. § (2) bekezdésében meghatározott követelményeknek, ezért érdemben nem bírálható el, és az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § *d*) pontja alapján az indítványt visszautasította.

Budapest, 2011. március 28.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

97/E/2009. AB végzés

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

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a köztisztviselők képzési előírásairól szóló 9/1995. (II. 3.) Korm. rendelet 3. számú melléklete 102. pontjával összefüggésben előterjesztett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló eljárást megszünteti.

2. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó a köztisztviselők képzési előírásairól szóló 9/1995. (II. 3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 3. számú mellékletének 102. pontjával kapcsolatban terjesztett elő kérelmet, melyben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte.

Kifejtette, hogy a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 26. § (2) bekezdése értelmében 2005. február 1-jétől a köztisztviselő I. besorolási osztályba csak akkor sorolható, ha a feladatkörére előírt szakirányú felsőfokú végzettséget szerzett. Ugyanakkor a Kr. támadott rendelkezése ezt a módosítást nem követte, ezért az ellentétes a Ktv. 26. § (2) bekezdésében foglaltakkal. Ezen ellentét miatt a jogbiztonság, valamint az Alkotmány 35. § (1) bekezdése *b*) pontjának sérelmét, valamint a Ktv. 80. § (1) bekezdése *a*) pontjának sérelmét is állította.

A köztisztviselők képzési előírásairól szóló 9/1995. (II. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 12/2009. (I. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Krm.) 1. §-a 2009. január 29-ével a Kr. 3. számú melléklete 102. pontját módosította, melyre tekintettel az indítványozó indítványát az alábbiakkal egészítette ki. Álláspontja szerint a Krm. 1. §-a alapján megszűnne az általa kifogásolt alkotmány-sértő állapot, azonban a Krm. 2. § (2) bekezdése újabb problémát idéz elő azáltal, hogy a 2009. január 28. előtt megszerzett diplomák tekintetében fenntartja a kifogásolt alkotmány-sértő állapotot, ezért az indítványát ezen kiegészítésre figyelemmel tartja fenn.

2. Mint azt az indítványozó is megállapította kiegészítő indítványában, az indítványozó által támadott Kr. 3. számú mellékletének 102. pontját a Krm. 1. §-a 2009. január 28-án módosította, ezért a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány a Kr. 3. számú melléklet 102. pontja tekintetében okafogyottá vált.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szer-

kezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend, ABK 2009. január, 3.) 31. § e) pontja alapján az Alkotmánybíróság megszünteti az eljárást, ha az indítvány egyébként okafogyottá vált. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kr. 3. számú melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszüntette.

3. Az indítványozó kiegészítő indítványában ugyanakkor utalt a Krm. 2. §-ának rendelkezésére, annak alkotmányossági vizsgálatára nézve azonban konkrét, határozott kérelmet nem terjesztett elő.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az indítványnak meg kell felelnie az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdésében meghatározott általános követelményeknek. Az indítványozónak meg kell jelölnie a támadott rendelkezést, az Alkotmány megfelelő rendelkezését, érdemben ki kell fejtenie az indítvány alapjául szolgáló, az alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó okot, továbbá határozott kérelmet kell tartalmaznia a vitatott rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére [összefoglalóan: pl. 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 381-382.].

Az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlata szerint – érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja azokat az indítványokat, amelyek nem felelnek meg az Abtv. által támasztott követelményeknek (pl. 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 630/B/2003. AB végzés, ABH 2004, 2113, 2114.).

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § d) pontja alapján a beadványt ebben a részében érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Budapest, 2011. március 29.

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

200/B/2009. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testületének változtatási tilalom elrendeléséről szóló 43/2007. (IX. 28.) rendelete alkotmányellenességé-

nek megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó, jogi képviselője útján Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testületének változtatási tilalom elrendeléséről szóló 43/2007. (IX. 28.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. A képviselő-testület a rendelet 1. számú mellékletében meghatározott területekre változtatási tilalmat rendelt el a vonatkozó új szabályozási terv hatályba lépéséig, de legfeljebb 2010. október 1. napjáig. Az indítványozó szerint az Ör. az Alkotmány 13. § (1) bekezdésének rendelkezését sérti, mert nem állapítható meg véleménye szerint az a tulajdonhoz való jog korlátozásának feltételeként megkívánt közérdekűség körébe eső ok, amely a rendelet megalkotását indokolta volna. Álláspontja szerint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 21. §-ában foglalt feltételek sem állnak fenn, a korábbi szabályozási terv hatályosságának időszakában az érintett területeken olyan lényeges változás nem állt be, amely a zöldfelületek védelme, valamint a szennyvízkezelés érdekében indokolta volna a rendelet megalkotását. Véleménye szerint a képviselő-testület visszaélt jogalkotói hatalmával.

2. Az Alkotmánybíróság az eljárás során megállapította, hogy Hatvan Város Önkormányzatának Képviselő-testülete – az indítvány benyújtását követően – Hatvan Város Helyi Építési Szabályzatáról és Szabályozási Tervéről szóló 39/2009. (VIII. 28.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 26/2010. (IX. 17.) önkormányzati rendelete 10. § (2) bekezdésével az Ör.-t 2010. október 1. napjával hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett, illetőleg módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróság hatásköre csak akkor terjed ki, ha annak alkalmazhatósága az eldöntendő kérdés. (335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261.) Mivel az Ör.-t a képviselő-testület hatályon kívül helyezte, a jogszabály utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgytalanná vált. Mindezek következtében az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § a) pontja alapján – megszüntette.

Budapest, 2011. március 28.

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

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

1218/B/2009. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Monok Község Önkormányzata Képviselő-testületének a szociális kártya bevezetéséről szóló 12/2009. (XI. 10.) rendelete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárását megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett Monok Község Önkormányzata Képviselő-testületének a szociális kártya bevezetéséről szóló 12/2009. (XI. 10.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére.

Az első indítványozó szerint a képviselő-testület az Ör.-rel törvénysértően vezette be a szociális kártyát, mint természetbeni juttatást. A kártya használatának (így például a vásárolható termékek, kötelező elfogadóhelyek) szabályozása pedig az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelmén túl az Alkotmánynak az emberi méltósághoz való jogával is ellentétes.

A másik indítványozó, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 22. § a) pontja alapján kezdeményezte az Ör. alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát, mivel Monok Község Önkormányzatának Képviselő-testülete ajánlásának nem tett eleget. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa indítványában részletesen kifejtette, hogy a képviselő-testület az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sértő módon túlterjeszkedett a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben kapott felhatalmazása keretein a szociális kártya bevezetésével és szabályozásával.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat, azok tartalmi összefüggésére tekintettel az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3., a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette.

2. Az Alkotmánybíróság az eljárása során megállapította, hogy Monok Község Önkormányzat Képviselő-testülete a 11/2010. (XI. 18.) rendeletével az Ör.-t 2010. november 18-ai hatállyal hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.)

AB határozat, ABH 1992, 72, 76.], valamint akkor vizsgálja, ha a hatályát veszítő jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.).

Tekintettel arra, hogy a képviselő-testület a támadott rendeletét hatályon kívül helyezte és az indítványokban kifogásolt szabályozást a hatályos, a felnőtt korúakra vonatkozó szociális gondoskodás helyi szabályairól szóló 15/2010. (XI. 18.) rendelet nem tartalmazza, ezért az Alkotmánybíróság a tárgyalanná vált indítványok tekintetében az eljárását – az Ügyrend 31. § a) pontjára is figyelemmel – megszüntette.

Budapest, 2011. március 28.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

439/B/2010. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény végrehajtásáról rendelkező 140/1996. (VIII. 31.) Korm. rendelet 25. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz intézett beadványában azt kifogásolta, hogy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény végrehajtásáról rendelkező 140/1996. (VIII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Hszt. R.) 25. § (4) bekezdése ellentétes a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 329. § (1) bekezdésének b) pontjával. Álláspontja szerint a jogalkotó a korábbi „áldatlan állapotnak kívánt gátat vetni” – vagyis annak a gyakorlatnak, hogy a miniszter a tartós külföldi szolgálatot teljesítők esetében a vezénylő pa-

rancsban „tetszése szerint” rendelkezett a szolgálati idő kedvezményes számításáról –, ezért törvényi szintre emelte, és a Hszt. 329. §-ának hatálya alá tartozók számára alanyi joggá tette a szolgálati idő kedvezményes számítását.

Az indítványozó a továbbiakban kifejti, hogy a Hszt. R. támadott szabálya – amely csak a Hszt. hatálybalépését követően szerzett szolgálati idő kedvezményes beszámítását teszi lehetővé – ezt a jogosultságot elvonja. Ezzel „a Kormány rendeletében túlterjeszkedett a jogalkotótól kapott hatáskörén”, és „magatartása a jogállamiság intézményrendszerén belül sérti a jogbiztonság alkotmányos intézményét”.

Az indítványozó nem jelölte meg kifejezetten az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket a támadott jogszabály álláspontja szerint megsért, hanem különböző alkotmányos elvekre (értékekre) hivatkozik. Az indítvány tartalma alapján azonban megállapítható, hogy Alkotmány 35. § (2) bekezdésében foglalt elv – amely szerint a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes – sérelmét állítja.

Az indítványozó támadja a Hszt. R. 25. § (3) bekezdését is, amely álláspontja szerint sérti „az egyenlő bánásmód intézményét”. Az indítványozó ennek a rendelkezésnek a megsemmisítésére azonban kérelmet nem terjesztett elő.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a Hszt. R. támadott 25. § (4) bekezdését a 729/B/1997. AB határozatában (ABH 1998, 1009.) már vizsgálta, ezért abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy jelen kérelem nem minősül-e „ítélt dolognak”.

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

„ítélt dolog”, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértés megállapítását.

Jelen ügyben az indítvány már érdemben elbírált jogszabályi rendelkezés alkotmányossági vizsgálatára irányul, és az indítványozó szintén az Alkotmány 35. § (2) bekezdésére és azon belül azonos alkotmányossági problémára hivatkozva kérte az eljárás lefolytatását.

Az Alkotmánybíróság már a 729/B/1997. határozatában megállapította, hogy a Hszt. 329. §-ának szövege, kifejezett rendelkezés hiányában, nem értelmezhető úgy, hogy ezt a szabályt a hatályba lépése előtt szerzett szolgálati idő tekintetében is alkalmazni kell, ha egyébként a szolgálati idő kiszámítására már a Hszt. hatályba lépése után kerül sor. A Hszt. R. támadott szabálya pontosan a visszamenőleges alkalmazás kizárt voltára utal. A Hszt.-vel bevezetett kedvezményes számítás a Hszt. rendelkezései alapján, a Hszt. R. sérelmezett szabálya nélkül sem lehetne visszamenőleg, a Hszt. hatályba lépése előtt szerzett szolgálati időre alkalmazni. Az Alkotmánybíróság a fenti indokok alapján kimondta, hogy nem állapítható meg, hogy a Hszt. R. a Hszt.-vel ellentétes és emiatt alkotmánysértő lenne. (ABH 1998, 1010–1011.)

Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a Hszt. 329. §-a a 729/B/1997. AB határozat meghozatalát követően módosult, a módosítások azonban nem érintették a kifogásolt alkotmányossági problémát.

Minderre tekintettel jelen indítvány „ítélt dolognak” minősül, ezért az Alkotmánybíróság az eljárást az Ügyrend 31. § c) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2011. március 29.

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK VÉGZÉSE

1465/II/2010. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke alkotmányjogi panasz 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 indítványozók munkaügyi perük kapcsán fordultak az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszukkal, amelyben az Alkotmánybíróságtól azt kérték, hogy a Fővárosi Bíróság előtt 55. Mf.637435/2009. számon folyt perben mondja ki: a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 76. § (1) bekezdése, valamint a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény egészségügyi ágazatban történő végrehajtásáról szóló 233/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 2. számú melléklete szerinti 100%-os vezetői pótlék alkotmányellenes, továbbá kérték a sérelmezett rendelkezések alkalmazásának kizárását a perben. Álláspontjuk szerint a Kjt. 76. § (1) bekezdése, amely szerint a magasabb vezető és vezető állású közalkalmazottnak nem jár díjazás a rendkívüli munkaidőben végzett munkáért, valamint a Kr. vezetői pótlékra vonatkozó rendelkezése – sértik a nemek közti diszkrimináció tilalmát [Alkotmány 66. § (1) bekezdése], az egyenlő munkáért egyenlő bér [Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése], valamint a munka mennyiségének és minőségének megfelelő bérezés elvét [Alkotmány 70/B. § (3) bekezdése], és így a jogállami jogbiztonságot [Alkotmány 2. § (1) bekezdése] is. Az indítványozók azonban nem fejtették ki, ebből következően nem indokolták meg, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések miért és mennyiben sértik az Alkotmány hivatkozott rendelkezéseit. Ezért az Alkotmánybíróság főtítkára hiánypótlásra hívta fel az indítványozókat, aki válaszlevelükben megerősítették az alkotmányjogi panaszra irányuló kérelmüket, azonban ismételtelen elmulasztották kifejtetni, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések miért és mennyiben sértik az Alkotmány felhívott rendelkezéseit.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a szerint az Alkotmánybíróság 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 21. § (2) bekezdése szerint a kérelem akkor tekinthető határozottnak, ha az indítvány tartalmazza a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabályok megsértének. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az indítványozónak továbbá meg kell indokolnia, hogy a támadott jogszabály miért és mennyiben sérti az Alkotmány hivatkozott rendelkezését. Nem elegendő tehát pusztán az alkotmányi rendelkezésekre hivatkozás, hanem konkrétan, az alkotmányos összefüggésekre alapított érvekkel alátámasztva ki kell fejteni, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alkotmány megjelölt rendelkezéseivel.

Az indítványozók a főtítkári hiánypótlásra felhívást követően sem tettek eleget a fenti indokolási kötelezettségüknek, azaz nem fejtették ki és nem támasztották alá az alkotmányos összefüggésekre alapított érvekkel, végső soron tehát nem indokolták, hogy a Kjt. 76. § (1) bekezdése, és a Kr. 2. számú mellékletének vezetői pótlékra vonatkozó előírása miért és mennyiben sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében, 66. § (1) bekezdésében, 70/B. § (2)–(3) bekezdéseiben foglaltakat.

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

Budapest, 2011. március 4.

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