



# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

### TARTALOM

Szám	Tárgy	Oldal
60/2011. (VII. 7.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 34/2011. (IV. 12.) OVB határozatának megsemmisítéséről, és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról.....	694
61/2011. (VII. 13.) AB határozat	A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény közjogi érvénytelenségére vonatkozó indítvány elutasításáról.....	696
65/2011. (VII. 13.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 494/2009. (XII. 22.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	733
67/2011. (VIII. 31.) AB határozat	Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény 10. § (1) bekezdésének alkalmazásánál alkotmányos követelmény megállapításáról.....	735
68/2011. (VIII. 31.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 283/2010. (IV. 9.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	747
69/2011. (VIII. 31.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 382/2010. (V. 19.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	750
70/2011. (VIII. 31.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 635/2010. (X. 1.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	753
62/2011. (VII. 13.) AB határozat	Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzatának a történelmi belváros környezetkímélő forgalmi rendjéről, valamint a fizető parkolóhelyek működtetéséről szóló 44/2008. (12. 15.) rendelete alkotmányellenességéről.....	756
63/2011. (VII. 13.) AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról, mert Budakalász Nagyközség Önkormányzata a helyi adókról szóló 22/1996. (XII. 20.) számú rendeletében a telekadóra vonatkozó rendelkezések megalkotása során nem tett eleget a helyi sajátosságok figyelembevételét előíró mérlegelési követelménynek.....	760
64/2011. (VII. 13.) AB határozat	Sátoraljaújhely Város Önkormányzatának a telekadóról szóló 26/2008. (VIII. 7.) rendelete 5. §-a alkotmányellenességéről.....	763
66/2011. (VII. 18.) AB határozat	Eger Megyei Jogú Város Önkormányzatának az önkormányzati tulajdonban lévő ingatlanok pártok részére történő bérbeadásáról szóló 23/2004. (VI. 25.) rendeletének, valamint az Önkormányzat vagyonáról és vagyongazdálkodásáról szóló 5/2008. (II. 1.) rendelete 17. § (3) bekezdés a) pontjának alkotmányellenességéről.....	765

446/B/2003. AB határozat	A földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 1996. évi LXXVI. törvény 7. § (5) bekezdése, 11. § (3)–(5) és (7) bekezdései, valamint 13. § (3) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	769
340/E/2006. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény 38. § (1) bekezdésével és 40. § (2) bekezdésével összefüggésben.....	775
464/B/2006. AB határozat	Az igazságügyi szakértők képesítési előírásaira vonatkozó egyes szabályok alkotmányossági vizsgálatáról.....	777
1209/B/2006. AB határozat	A közoktatás minőségbiztosításáról és minőségfejlesztéséről szóló 3/2002. (II. 15.) OM rendelet 10–14/H. §-ai alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	784
280/B/2007. AB határozat	A biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény 4. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	796
1464/B/2007. AB határozat	A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 180. § (1) bekezdésében a „vagy egyéb ilyen cselekményt követ el” szövegrész, valamint a 269/A. §-ában a „vagy más ilyen cselekményt követ el” szövegrész alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	800
127/D/2009. AB határozat	Budapesti Közlekedési Zártkörűen Működő Részvénytársaság hatósági árformába tartozó viteldíjainak legmagasabb hatósági árként való megállapításáról és azok alkalmazási feltételeiről szóló 83/2007. (XII. 28.) Főv. Kgy. rendelet 1. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.	809
511/B/2009. AB határozat	Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonilap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény 31. § (1) bekezdés b) pontja „vagy kisajátítási” szövegrésze alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	812
1161/B/2009. AB határozat	A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 281. § (6) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	815
1386/B/2007. AB határozat	Az illetékekkel kapcsolatos ügyiratok kezeléséről, valamint az illetékek kiszabásáról, elszámolásáról és könyveléséről szóló 40/2006. (XII. 25.) PM rendelet alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	819
958/B/2009. AB határozat	Piliscsaba Nagyközség Önkormányzatának az önkormányzat tulajdonában lévő lakások bérletéről és a lakbérek meghatározásáról szóló 23/2009. (X. 26.) rendelete 4. melléklete A) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	821
865/B/2010. AB határozat	Balatonkeresztúr Község Önkormányzatának a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 6/2009. (IV. 27.) számú rendelete 28. § (3) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	823
966/B/2010. AB határozat	Fonyód Város Önkormányzat Képviselő-testületének a környezetvédelem helyi szabályairól szóló 32/2005. (XII. 30.) rendelete 6. § a) pontja, a 8. § (3) bekezdése, a 13. § első mondata, a 14. § (1) bekezdése és a 2. számú melléklet 2) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	825
1301/B/2010. AB határozat	Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a fizető parkolási rendszerről szóló 25/2010. (VI. 30.) önkormányzati rendelete 10. § (5) bekezdés utolsó mondata alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	829
1339/B/2010. AB határozat	A közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet 40. § (8) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	833

1151/B/2001. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	835
733/B/2006. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	835
285/B/2007. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	837
787/E/2007. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről és az indítvány visszautasításáról .....	838
157/B/2008. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	840
361/B/2008. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	841
703/E/2009. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	843
495/E/2010. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	844
843/D/2010. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	845
1390/B/2010. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	847
1624/B/2010. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	848
1653/B/2010. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	850
460/B/2009. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	852
938/D/2010. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	853
1077/B/2011. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	854
1892/I/2010. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	855
1908/I/2010. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	856
132/I/2011. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	857
158/I/2011. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	857
319/I/2011. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	858
376/I/2011. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	859
487/I/2011. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	860
528/I/2011. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	860
616/I/2011. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	862

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

### 60/2011. (VII. 7.) AB határozat

#### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kitűzésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 34/2011. (IV. 12.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárás lefolytatására utasítja.

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

#### I n d o k o l á s

#### I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 34/2011. (IV. 12.) OVB határozatában (a továbbiakban: OVBh.) hitelesítette annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívnek a mintapéldányát, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy büntetőeljárásokban a büntethetőség alsó korhatára 12 év legyen?” Az OVB határozata indokolásában megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés az előírt követelményeknek megfelel.

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

2.1. Az első kifogás szerint a kérdés hitelesítését az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § b) és c) pontja értelmében meg kellett volna tagadni. A kifogást tevők úgy vélik, a kérdés egyrészt azért megtévesztő, mert az Alkotmány módosítására irányul, másrészt azért is, mert lehetetlen célt tűz ki. A kérdés ugyanis magában foglalja a „büntetőeljárásokban” kitételt, ami nem egyeztethető össze a büntető anyagi jognak az életkorra vonatkozó – büntethetőséget kizáró – rendelkezéseivel. Mindebből a kifogást előterjesztők azt a következtetést vonják le, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés szövegezésében

nem egyértelmű, amiből fakadóan egyértelmű jogalkotási kötelezettség sem fogalmazható meg.

2.2. A második kifogás szerint az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdést többféleképpen lehet értelmezni. Értelmezhető úgy – véli a kifogást előterjesztő – hogy nem lesz büntethető az, aki a cselekmény elkövetésekor a tizenkettedik életévét nem töltötte be. A kérdés szövegezése – teszi hozzá – ugyanakkor nem zárja ki annak az értelmezésnek az elfogadását, amely szerint a tizenkettedik életév betöltését az elbírálás időpontjában, a büntetőeljárás során kell figyelembe venni. Kifogását ennek megfelelően arra alapozza, hogy a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelménynek, ezért az Nsztv. 10. § c) pontja alapján az aláírásgyűjtő ív hitelesítését az OVB-nek meg kellett volna tagadnia.

3. Az Alkotmánybíróság a kifogásokat 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.

#### II.

1. Az Nsztv. vonatkozó rendelkezései:

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

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, [...]

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

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

2. A Ve. alkalmazott szabályai:

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

[...]

(5) Ha a kifogás elkésett, vagy nem tartalmazza a (2) bekezdés a)-c) pontjában foglaltakat, a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani. Ha a kifogás áttételére kerül sor, a kifogás határidőben történt benyújtásának vizsgálatakor azt az időpontot kell figyelembe venni, amikor az első választási bizottsághoz beérkezett.”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzététe-

lét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

[...]

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

### III.

A kifogások megalapozottak.

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

2. Az Alkotmánybíróság előzetesen megvizsgálta, hogy a jelen ügyben előterjesztett kifogások megfelelnek-e a törvényi feltételeknek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásokat a törvényes határidőn belül [Ve. 130. § (1) bekezdés], és a kifogásra előírt tartalmi követelményeknek [Ve. 77. § (2) bekezdés] megfelelően, 2011. április 20-án, illetve 27-én 16 órát megelőzően nyújtották be. Ebből következően a kifogások érdemi elbírálásra alkalmasak.

3.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatban értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt, a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre igen-nel vagy nem-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány

19. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor vizsgálni kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség) [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 360-361.; 84/2008. (VI. 13.) AB határozat, ABH 2008, 695, 703.].

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

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 22. § a) pontja szerint büntetethőséget kizáró ok a gyermekkor. Ennek megfelelően nem büntethető, aki a cselekmény elkövetésekor tizenegyedik életévét nem töltötte be. (Btk. 23. §) A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) az alapvető rendelkezések között rögzíti, hogy nem lehet büntetőeljárást indítani, ha büntetethőséget kizáró ok áll fenn [Be. 6. § (3) bekezdés c) pont].

E törvényi rendelkezések tükrében értelmezhetetlen a kérdésnek a „büntetőeljárásokban” kitétele. A megfogalmazás alapján feltételezhető, hogy többféle büntetőeljárás létezik, vagy kellene, hogy létezzon, vagy esetleg a büntetőeljárás mellett irányadó ez pl. a szabálysértési eljárásra. Kérdéses továbbá, hogy a kezdeményezés a büntetőeljárás szabályok módosítására irányul-e. Ebből következően azt akarja-e a kezdeményező, hogy büntetőeljárás indulhasson már 12 éves gyermek ellen a büntetethőséget kizáró ok ellenére és büntetőeljárásban alkalmazzák a gyermekvédelmi rendszer szankcióit, vagy pedig azt szeretné elérni, hogy a Btk. módosításával a büntetethőséget kizáró gyermekkor felső határát szállítsa le a törvényalkotó 12 évre.

Az Alkotmánybíróság a jelen eljárásban megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének: a választópolgárok nem tudják megítélni, hogy milyen jogalkotást támogatnak, és eredményes népszavazás esetén a törvényhozó sem tudná meghatározni jogalkotási kötelezettsége tartalmát.

3.3. A fentiekben kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megsemmisítette az OVBh-t, és az OVB-t új eljárásra utasított. Az OVBh. megsemmisítésére tekintettel az Alkotmánybíróság a kifogások további részét érdemben nem vizsgálta.

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

Budapest, 2011. július 5.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 619/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 77. számában

## 61/2011. (VII. 13.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány, illetve jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésére irányuló indítványok tárgyában – *dr. Bihari Mihály*, *dr. Holló András*, *dr. Kovács Péter*, *dr. Paczolay Péter* és *dr. Stumpf István* alkotmánybírák párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Bragyova András*, *dr. Kiss László* és *dr. Lévay Miklós* alkotmánybírák különvéleményével – meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény közjogi érvénytelenségére vonatkozó indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 40. §-ának második mondata, illetve 43. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 2010. évi

CXX. törvény 3. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 32/A. §-ának a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény 1. §-ával módosított új szövege, valamint a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény 2. §-ával megállapított, a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 70/I. § (2) bekezdésének megsemmisítésére irányuló indítványokat visszautasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 32/A. §-ának a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény 1. §-ával módosított új szövege, valamint a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény 2. §-ával megállapított, a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 70/I. § (2) bekezdése nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az Alkotmánybírósághoz számos indítvány érkezett – magánszemélyektől, köztük jogászprofesszoroktól, ügyvédektől, volt alkotmánybíróktól, érdekvédelmi szervezetektől, párttól – a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény (a továbbiakban: Alkmód.) alkotmányellenességének megállapítására és – jellemzően *ex tunc*, vagyis a kihirdetésére visszamenőleges hatályú – megsemmisítésére, valamint ehhez szorosan kapcsolódóan az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) módosításáról szóló 2010. évi CXX. törvény (a továbbiakban: Abtmód.) egésze, illetve annak egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozóan. Az Alkotmánybíróság a tárgyi azonosságra tekintettel az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009, január, 3., a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján az indítványokat egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

Az indítványozók egy része az Alkotmány módosult 32/A. §-a, illetve 70/I. § (2) bekezdése, más részük az Alkmód. 1. és 2. §-a felülvizsgálatát kérte; ugyanígy érkezett indítvány az Abtv. módosult 40. §-ának második mondata,

illetve 43. § (5) bekezdése felülvizsgálatára csakúgy, mint az Abtmód. 1. és 2. §-ának, valamint 3. §-ának vizsgálatára. 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”. [Előszőr: 8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.] Az Alkotmánybíróság erre tekintettel a jelen ügyben az Alkotmány módosult 32/A. §-a, illetve 70/I. § (2) bekezdése, illetve az Abtv. 40. §-ának második mondata és 43. § (5) bekezdése vonatkozásában kezdte meg vizsgálatát. Tekintettel arra, hogy az Alkmód.-dal kapcsolatban közjogi érvénytelenség címén is nyújtottak be indítványt, az Alkotmánybíróság az Alkmód. megalkotásának eljárását is vizsgálta. Ugyanígy külön döntött az Alkotmánybíróság az Abtmód. 3. §-ának (hatályba léptető rendelkezésének) az alkotmányosságáról is.

1. Öt indítványozó fejtette ki álláspontját abban a kérdésben, hogy az Alkotmánybíróságnak milyen okokból van hatásköre arra, hogy az Alkotmányt módosító törvényt, illetve magának az Alkotmánynak a módosult rendelkezését alkotmányossági szempontból felülvizsgálja és megsemmisítse. Az indítványok között volt, amelyik csak röviden indokolta nézetét, eszerint: a „hatályos Alkotmány lehetőséget biztosít az Alkotmánybíróság számára minden jogszabály felülvizsgálatára, így az alkotmány módosítást tartalmazókra is”. Egy másik indítványozó öt pontban foglalta össze, hogy – véleménye szerint – az Alkotmánybíróságnak miért van hatásköre az alkotmány módosítás felülvizsgálatára: „1) Az Alkotmány módosítása nem sértheti azon alkotmányos alapelveket, amely az Általános rendelkezések szakaszában lefektetettek. 2) Az Alkotmány, mint 1949. évi XX. törvény, egy jogszabály, amelynek alkotmányellenessége így vizsgálható. 3) Az alkotmány módosítás az állami irányítás egyéb jogi eszközének tekinthető, amennyiben azt a jelenlegi formájában, egyes kormányzati intézkedések várhatóan alkotmányellenes formában történő keresztülvitele kapcsán módosítanak. Ez a módosítások sűrűsége kapcsán tekinthető egyéb jogi eszköznek. 4) A jogszabály vagy jogi eszköz (...) nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata is az Alkotmánybíróság feladata. A módosítások ütköznek az 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről néven kihirdetett nemzetközi szerződéssel, mert a nemzetközi jog általános elveit nem tartják be. (...) 5) Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 1. § g) alapján feladata az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése, így az egyes alkotmány módosítások értelmezése, és az ellentmondások feloldása is.” A következő indítványozó kifejtette, hogy bár az Alkotmánybíróság eddig tartózkodott az Alkotmány módosításainak alkotmányossági felülvizsgálatától, most figyelemmel kell lennie arra, hogy az alkotmányosságot nem pusztán az írott Alkotmány hordozza, hanem mindazok a mögöttes jogelvek, amelyek az írott szöveg

kodifikálását inspirálták, valamint az alkotmánybírói jogértelmezés stb. Az Alkotmány írott szövege nem lehet ezekkel sem ellentétes. „Ha az Alkotmány módosítása elmentésnek bizonyul olyan alapvető alkotmányossági elvekkel, mint például a visszamenőleges hatály tilalma (...), akkor az Alkotmánybíróságnak a jogállamiságra vonatkozó alkotmányi, továbbá a saját eljárására vonatkozó törvényi kötelessége ezen módosítások alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése”.

A neves alkotmányjogász professzor által benyújtott indítvány tudományos igényességgel és pontossággal indokolta, hogy – álláspontja szerint – miért kell az Alkotmánybíróságnak eddigi gyakorlatától eltérnie. Nézete szerint el kell határolni egymástól az alkotmányozó hatalmat (*pouvoir constituant*) és az alkotmány módosító hatalmat (*pouvoir constituant institué*). Míg az alkotmányozó hatalom nem kötött az Alkotmányhoz, hanem alkotmányteremtő hatalom, addig az alkotmány módosító hatalom (mint konstituált államhatalom) számára érvényesül az Alkotmány elsőbbsége és az alaptörvény fenntartásának kötelezettsége. Az Alkotmányt az alkotmány módosító hatalomnak is tiszteletben kell tartania. Az alkotmány módosító hatalom nem korlátlan, kötött az Alkotmányhoz, de a kötöttségeket betartva jogosult annak megváltoztatására is. Tekintettel, hogy az alkotmányok általában kifejezetten a törvényhozó szerveket ruházzák fel azzal a joggal, hogy speciális szabályok mellett az alkotmányt módosítsák, nem zárható ki, hogy az alkotmányos korlátok betartása felett az a szerv öröködjön, amely egyébként az alkotmány védelmére hivatott. Alkotmányértelmezésnek kell meghatároznia azokat a sarokpontokat, amikre a demokratikus jogállam épül, és ezeket az alkotmány módosító hatalomnak is figyelembe kell vennie. Ebből következően az Alkotmánybíróságnak felül kell vizsgálnia az eddigi gyakorlatát (mely szerint magát az Alkotmányt nem vizsgálhatja), mivel a tét a jogállamiság és az állam alkotmányos életének folytonossága. Álláspontja szerint nem ellentétes a hatalommegosztás és a hatalmi ágak szétválasztásának elvével, ha az Alkotmánybíróság normakontroll alá veszi a konstituált alkotmány módosító hatalom megnyilvánulását. A vizsgálat mércéje az Alkotmány „lényeges magja” lehet, amelyet az Alkotmányban foglalt kiemelkedő alapelvek körvonalaznak. Az Alkotmány lényeges magja körébe azok az alapvető normák tartoznak, amelyek a demokratikus alkotmányfejlődés jelenlegi állása szerint minden alkotmányos jogállamban elfogadottak, a közös európai alkotmányos tradíció részét képezik. Különösen ide tartozik: a köztársasági államforma, a jogállamiság, a demokrácia, a szuverenitás, az alapjogvédelem elvei, az emberi élethez és méltósághoz való jog, a szabad véleménynyilvánítás joga és a sajtó szabadsága, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az ellenállási jog és a külpolitikai alapelvek. Ugyanígy, a preambulumban foglalt célokkal és követelményekkel szemben sem módosítható az Alkotmány. Mindezek alapján nézete szerint az Alkotmány lényeges magját, vagyis az alaptörvény alapvető értékrendjét sértő alkotmány módosítások

dosítás alkotmányellenességét megállapíthatja az Alkotmánybíróság, mert a meghatározó alkotmányi értékek ehhez mércét adnak.

Az alkotmányi alapelvek horizontális módon végighúzódnak az alaptörvény rendelkezéseiben; ha valamely alapelvbe ütközik konkrét alkotmányi rendelkezés, akkor ezt a kollíziót értelmezéssel kell feloldani. Ha a konfliktus értelmezés útján nem oldható fel, többféle megoldás állhat az Alkotmánybíróság rendelkezésére. A mérsékelt megközelítés szerint az Alkotmánybíróság felhívja az alkotmánymódosító hatalmat a nyilvánvaló ellentmondás megszüntetésére. Radikálisabb megközelítésben az Alkotmánybíróság az alapértékekkel ellentétes konkrét alkotmányi rendelkezést nem alkalmazza, a törvényeket viszont, amelyek ezen alapulnak, az alapértékekre tekintettel megsemmisíti. Az indítványozó kitért arra is, hogy nézete szerint a konkrét alkotmánymódosítások ügyében a hatáskör akkor is megállapítható lenne, ha az alkotmánymódosításokat figyelembe venné az Alkotmánybíróság a hatásköre meglétének vizsgálatakor, azonban álláspontja szerint ezekre az alkotmányi rendelkezésekre nem lehet figyelemmel az Alkotmánybíróság.

Az ötödik indítványozó az Alkmód. közjogi érvénytelenségét is felvetette, mivel annak elfogadása – álláspontja szerint – nélkülözötte az alkotmányozáshoz szükséges „körültekintés és deliberáció legminimálisabb szintjét is”. Nem volt elég idő a tervezett módosítás megvitatására; a módosítás legutolsó változata csak órákkal az Alkmód. elfogadása előtt született meg. Ez az eljárás még a törvényhozás vonatkozásában sem elégíti ki az Alkotmány jogállami klauzulája alapján elvárható minimális követelményeket, alkotmányozni meg végképp nem lehet ilyen eljárásban. Az Alkmód. megalkotásakor nem hallgattak meg szakértőket, a szavazásra bocsátott végső tervezetet egyetlen bizottság sem tárgyalta meg. Ezért az elfogadás nem felel meg az Alkotmány 2. §-ában foglalt jogállamiság legalapvetőbb mércéjének.

Rámutatott arra, hogy az Alkotmány „láthatatlan megváltoztathatatlan klauzulája” a jogállamiság, a demokratikus legitimitáció meghatározott szintjének elfogadása és betartása. A kirívó, alkotmányértelmezéssel el nem hárítható Alkotmányon belüli ellentét alkotmányellenes. Ilyen ellentétnek tartja egy büntető jellegű fizetési kötelezettséget megállapító rendelkezés visszaható hatályát; vagy az alapjogok elválasztását az alkotmánybírósági felülvizsgálat szempontjából akkor, amikor a diszkrimináció tilalmát kimondó alkotmányi rendelkezés hatályban van. Kitért arra, hogy az Alkotmánybíróság korábbi döntései során az alkotmánymódosításokban foglaltak összhangban álltak az Alkotmány elveivel és értékrendjével. Álláspontja szerint a tartalmi felülvizsgálhatóság az Alkotmányon belüli ellentmondás esetében is fennáll, mivel az Alkotmánybíróságot megilleti az Alkotmány értelmezésének a joga és ennek keretén belül, illetve ezen túl bizonyos, az értelmezéssel el nem hárítható, kirívó ellentmondásokat oly módon is elbírálnak, hogy az Alkotmánnyal kirívó módon ellentétben lévő módosítást semmisíti meg. Az egyszerű el-

lentmondás kezelhető a megvizsgált törvények alkotmányosságának elbírálása során is. Az esetek többségében az Alkotmányon belüli ellentmondás esetében alkotmányértelmezésre kell törekedni, de ha az Alkotmánybíróság értelmezéssel el nem hárítható ellentmondásba ütközik, akkor az alkotmánymódosító törvény megsemmisíthető. Ha az ilyen alkotmánymódosítást elfogadná az Alkotmánybíróság, akkor az Alkotmány, de legalábbis annak valamely kardinális intézménye sérülne. Amennyiben az alkotmánymódosítás és az Alkotmány között kirívó ellentét áll fenn, az Alkotmánybíróságnak módja van arra, hogy az Alkotmány szövege, rendszere, értékrendje alapján döntson és az alkotmánymódosítást is megsemmisíthesse. Ha ezt nem tehetné meg ezekben a kirívó esetekben, akkor az súlyos krízist teremtene az alkotmányértelmezés és az alkotmányvédelem terén. Az Alkotmány ugyanis olyan instrumentum, amely a jogrend legmagasabb szintű szabályrendszere, annak elvei, intézményei és szabályai relatíve koherens rendszert alkotnak. Tetszés szerint (önkéntesen) akkor sem vehetők fel egy alkotmányba bizonyos rendelkezések, ha azokat formálisan érvényes alkotmánymódosításként fogadta el a törvényhozó vagy az alkotmányozó.

Az indítványozó ezen túlmenően kitért arra is, hogy nézete szerint az Alkmód. nem elégíti ki a normavilágosság minimális követelményeit sem, mivel több, feloldhatatlan jogalkotói hibában szenved. Egyfelől ellentmondás van az Alkmód. 2. § és 1. §-a között, mert amíg a visszamenőleges hatályú adófizetési kötelezettséget megállapító alkotmányi rendelkezés tartalmi korlátjaként megjelenik az, hogy a közteher nem lehet 100 %-os, addig az Alkotmánybíróság hatáskörét szűkítő rendelkezés nem teszi lehetővé, hogy ennek a tartalmi követelménynek a betartását felügyelje az Alkotmánybíróság. A tulajdonhoz való jog alkotmányértő korlátozását még abban az esetben, tehát abban a szűk körben sem vizsgálhatja az Alkotmánybíróság, ha az az alkotmányi rendelkezéssel ellentétesen kerülne megállapításra (tehát 100 %-os lenne a tulajdonelvonás). Ez álláspontja szerint nyilvánvaló ellentmondás, ami ellentétes a normavilágosság követelményével.

Szintén a normavilágosság követelményével tartja ellentétesnek, hogy az Alkotmánybíróság csak akkor vizsgálhatja felül a kifogásolt, a „tiltott tárgykörök” közé tartozó törvényt, ha az indítvány kifejezetten csak az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésében felsorolt alapjogokkal való ellentétet állít és nem tartalmaz egyéb okot. Ugyanakkor az Alkmód.-dal megállapított 32/A. § (3) bekezdése a megsemmisítéskor már nem rendelkezik az egyéb okról. Ezt a kettőt összhangba kellett volna hoznia a jogalkotónak.

Ugyanígy nem felel meg a normavilágosság követelményének az, hogy az Alkmód.-ban és az Abtmód.-ban foglalt módosítások nincsenek összhangban (az Abtmód.-ból hiányzik a „nem tartalmaz egyéb okot” feltétel, továbbá a „kizárólag akkor semmisíti meg” kitétel csak az Abtmód.-ban szerepel, az Alkmód.-ban nem).

A normavilágosság követelményével az is ellentétes, hogy az emberi méltósághoz való jog beemelésékor a tör-



vényalkotó nem értelmezte, hogy azt szűken, vagy az Alkotmánybíróság által kialakított gyakorlat alapján, „anya-jog” értelemben kell-e az Alkotmánybíróságnak alkalmaznia (vagyis az alkotmányi lista kiegészülhet-e további, nem nevesített jogokkal is). Mindezek alapján nézete szerint az Alkmód. szövege nem felel meg annak a követelménynek, hogy a törvénynek mindenki számára érthetőnek és világosnak kell lennie.

Ezen túlmenően az Alkmód. 3. §-a álláspontja szerint nyilvánvalóan alkotmányellenes, mivel semmilyen felkészülési időt sem biztosított (pénteken hirdették ki a módosítást és szombaton hatályba lépett). További formai alkotmányellenességnek tartja, hogy az Alkmód. nem rendelkezett arról, hogy a folyamatban lévő ügyekben miként kell azt alkalmazni, bár az Országgyűlés tudatában volt annak, hogy számos olyan ügy van az Alkotmánybíróság előtt, amit a módosítás érint. Ezek a hiányosságok nem pusztán az Alkmód. 3. §-ának, hanem az egész törvénynek az alkotmányellenességét eredményezik.

2. Az Alkotmány új 32/A. §-a, illetve az Alkmód. 1. §-a alkotmányellenességének megállapítását hét indítványozó kérte; mindegyik indítvány hivatkozott az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt demokratikus jogállam sérelmére. Több indítványozó az Alkotmány 2. § (3) bekezdésének a sérelmére is hivatkozott.

Az egyik indítványozó rámutatott arra, hogy az „Alkotmánybíróság teljes, tartalmi korlátozás nélküli megsemmisítő jogköre szavatolja, hogy az állam jogalkotó szervei nem járhatnak el önkényesen, ami nélkülözhetetlen eleme a jogállamiságnak, illetve annak részeként a jogbiztonságnak (a kiszámíthatóságnak). A jogalkotói hatalom korlátossága a jogbiztonság, jogállamiság egyik biztosítója. Az Alkotmánybíróság e hatáskörének bármilyen csorbítása ezért a jogállamisággal ellentétes, ezért alkotmányellenes.” Hozzátette, hogy a jogállamiságból fakadó normavilágossággal is ellentétes az, hogy a módosítások nem értelmezhetőek egyértelműen. Míg „a költségvetésről, illetve az adókról, járulékokról szóló törvények közvetlenül sosem állnak kapcsolatban a módosításban felsorolt alapjogokkal, így lényegében nincs olyan eset, amikor az Alkotmánybíróság a megsemmisítő jogát a módosítás szerinti jogalkotási tárgyak vonatkozásában gyakorolhatná, miközben az alkotmányellenesség egyéb okai (...) e törvények esetében attól függetlenül fennállhatnak, hogy ezek az okok az alapjogokkal közvetlen összefüggésbe nem hozhatók.” Hozzáteszi, hogy ugyanakkor az emberi méltóság joga, illetve az ebből levezetett önrendelkezési, önmegvalósítási jog a költségvetési, illetve az adó-, járuléktörvények esetén közvetve minden esetben érintett lehet.

A már idézett jogászprofesszor indítványában az alábbiakat fejtette ki: „Az Alkotmányban kinyilvánított demokratikus jogállamiság elve – amely kifejezésre juttatja a jog primátusát, a jog uralmát az állam felett, az államnak az alkotmányhoz és az alkotmányosan alkotott törvényekhez

való kötöttségét – a magyar Alkotmány egyik leglényesebb alapelve. Ez a jogi alapérték elsősorban azt biztosítja, hogy a jog ad mértéket és formát az államhatalom gyakorlásának, ezért nem lehetséges az államérdeknek jogon túli, önkényes értelmezést adni.” Az, hogy Magyarország jogállam, ténymegállapítás és program is egyszerre. „Bár az Alkotmány *expressis verbis* nem rendelkezik sem a hatalommegosztásról, sem pedig az államhatalmi ágak elválasztásának az elvéről, de ezek intézményi és garancia-rendszerét az alaptörvény tartalmazza. (...) A hatalommegosztás és az államhatalmi ágak elválasztása elvének alapvetően az alkotmányellenes hatalomkoncentrációt kell megakadályoznia. (...) [D]emokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait. Ezért a hatalmi ágak elválasztásának elve a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve.” Az Alkotmánybíróság mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalom, továbbá a köztársasági elnök és az önkormányzatok hatalmi jogosítványainak korlátjaként jelenik meg. „Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság felülvizsgálati és megsemmisítési jogának korlátozása sérti a jogállamiság elvét, mert az Alkotmánybíróságot (hatáskörét, szervezetét, működését vagy eljárását) érintő bármely korlátozással az Alkotmány elveszti a hatékony szankciót, lex inperfektává válik, megszünteti a garanciát, amely a jog uralmát biztosítja az állam felett.”

Három indítványozó szerint ez az alkotmányi rendelkezés ellentétes az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével. Az egyik indítványozó álláspontja alapján a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait sérti a módosított alkotmányi rendelkezés. A másik két – lényegében azonos – indítvány szerint a módosítás ellentétes az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés I. RÉSZ, I. CÍM, I-2. cikk alatt meghatározott „Az Unió értékei”, továbbá az I-6. cikk alatt meghatározott „Az uniós jog”, valamint a II. RÉSZ „Az Unió alapjogi chartája”, 1. CÍM, II. 61. cikk „Az emberi méltóság”, valamint a II. 27. cikk „A tulajdonhoz való jog” rendelkezéseivel, és ezen keresztül sérti az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdését és 7. §-ának (1) bekezdését. Az indítványok indokolási részükben a fentiek mellé beidézik az I. RÉSZ II. CÍM I-9. cikkét és VI. CÍM I-45. cikkét; a II. RÉSZ I. CÍM II-77. cikkét (A tulajdonhoz való jog), III. CÍM (Egyenlőség) II-94. cikkét, VI. CÍM II-113. cikkét és II-114. cikkét, valamint a VII. CÍM 54. cikkét. Hivatkoznak arra, hogy az Alkotmánybíróság több alkalommal rámutatott arra, hogy az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kezeli, ezért nem vonatkoznak rá az Abtv.-nek a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára vonatkozó rendelkezései. Így az Alkotmánybíróság vizsgálhatja, hogy az Alkotmány vitatott rendelkezései ellentétesek-e az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződésben foglaltakkal.

Az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdéséhez kapcsolódóan külön kiemelik az Unió Alapjogi Chartájának sérelmét.

3. Az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése, illetve az Alk. mód. 2. §-a alkotmányellenességének megállapítását tizenkét indítványozó kérte.

a) Mindegyik indítványozó hivatkozott arra, hogy a rendelkezés sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. Érveik szerint az alkotmányos jogállam alapvető eleme a jogbiztonság, amely – többek között – megköveteli a szerzett jogok védelmét, a lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. Lezárt jogviszonyokat sem jogszabállyal, sem annak hatályaon kívül helyezéssel (származzon ez akár a jogalkotótól, akár az Alkotmánybíróságtól) főszabályként nem lehet alkotmányosan megváltoztatni, kivéve, „ha azt a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetetlené teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet”. A jogállamiság egyik fontos alkotóelemét jelentő jogbiztonság megköveteli, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ezért jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé, ez esetben tiltott tehát a hátrányos visszaható hatály. „A jogbiztonság e követelményének figyelmen kívül hagyása összeegyeztethetetlen a jogállamiság elvével, s így alkotmányellenes.”

A visszamenőlegesen lehetővé tett közteher-megállapítás teljes mértékben összeegyeztethetetlen a jogbiztonság alapelveivel, az új 70/I. § (2) bekezdés nem hivatkozik más, konkuráló alkotmányos elvre.

Az indítványozó álláspontja szerint nem egyértelmű az sem, hogy a „jövedelem mértékét el nem érő kötelezettség” visszamenőleges megállapításának joga csak az ún. állami szférából, vagy bármely, közteher viselésére szolgáló forrásból származó jövedelemre vonatkozik-e. „A »közterhek viselésére szolgáló forrás« – nyelvtani értelmezés alapján – ugyanis minden olyan jövedelemet jelent, amellyel kapcsolatban a közteherviselési kötelezettség fennáll”. Az ilyen kötelezettséget visszamenőlegesen megállapító alkotmánymódosító és jogalkotói szándék az Alkotmány alapvető értékrendjével áll szemben, amely értékrend létét az Alkotmánybíróság kifejezetten elismerte. Ebbe az értékrendbe – többek között – nemcsak a jogállamiság, a demokrácia, hanem az alapjogok védelme is beletartozik.

Más indítványozó szerint az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése több okból is ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamisággal. Ilyen ok, hogy a rendelkezés megszővegezése „annyira általánosan elvont megfogalmazás, amely nem képes szabatos és egyértelmű útmutatást adni arra vonatkozóan, hogy pontosan milyen jövedelemre kiterjedően kíván a jogalkotó plusz kötelezettséget megállapítani.” Emellett álláspontja szerint az „előre meghatározott kiszámítható döntések helyett a visszaható hatály a megszerzett tulajdon védelmének kiik-

tatásával teljes mértékben ellentétes a jogállamiság elveivel, az alapjogok állam részéről történő tiszteletben tartásával. (...) Olyan jövedelemek ismételt megadóztatását teszi lehetővé, melyek már jogcímmel megszerzett jövedelemként, a szerző magántulajdonának részeként alkotmányos védelemben kell, hogy részesüljenek.” Az alkotmányi rendelkezésnek az „adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően” szövegrésze alapján nemcsak a visszamenőleges hatály miatt sérül a jogbiztonság, hanem azért is, mert „lehetővé teszi, hogy (...) akár 5 egymást követő adóévben is lehetőség legyen a már megszerzett ugyanazon jövedelemre újabb törvénnyel kötelezettséget megállapítani (vagy akár évente többször) is azt a jogalkotó belátására bízva, az érintettek által előre nem látható és kiszámítható módon.”

Az egyik indítványozó az 1222. évi XVII. törvénycikk (Aranybulla) rendelkezésével („A mely birtokot valaki méltó szolgálattal szerzett attól soha meg ne fosztassék”) felvezetve, az alábbiakat fejtette ki. „Egy jogállamban 5 évre visszamenőleg nem állapíthatnak meg kötelezettséget úgy, hogy az akkor fennálló jogszabályi környezetet, a vonatkozó törvényi szabályokat, a szerződési szabadságot nem veszik figyelembe. Ezzel az alkotmánymódosítással egyoldalúan avatkoznak bele olyan lezárt jogviszonyokba, amelyek a vétlen félnek jelentős vagyoni hátrányt okoznak és az eredeti állapot nem állítható helyre. (...) A törvénytervezet elfogadásakor hatályos jogszabályba [ld. a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdése] ütközően fogadtak el Alkotmánymódosítást. Ez az alkotmánymódosítás jelentős mértékben csorbitja a jogbiztonságot, mert ettől kezdve nem lehet tudni, hogy a jogalkotó mely életviszonyra fog utólag rendelkezéseket hozni.”

b) Három indítványozó hivatkozott arra, hogy az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése – a visszamenőleges hatály miatt – ellentétes az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében foglaltakkal, nevezetesen, hogy a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait.

c) Több indítványozó hivatkozott arra, hogy az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése sérti az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdésében megfogalmazott diszkrimináció tilalmát. Különbséget tesz ugyanis aszerint, hogy az adózó a jövedelem milyen forrásból (magán-, vagy közszférában) szerezte, súlyosan hátrányos helyzetbe hozva így azon munkavállalókat, akik a munkaviszonyuk megkezdésekor méltán bíztak az alkotmányos alapelvek érvényesülésében, így az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésében deklarált arányos közteherviselésben. Egy másik indítványozó szerint pedig az alkotmánymódosítások „[c]éljukban, szándékukban és hatásukban diszkriminatív szabályok.”

d) Több indítványozó hivatkozott az Alkotmány 13. § (1) és (2) bekezdése, a tulajdonhoz való jog és annak védelme sérelmére.

e) Az egyik indítványozó nézete alapján az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdésének a visszamenőleges hatályt előíró rendelkezése az „érintettek és fenyegetettek emberi méltósághoz való jogát” sérti. Más indítványozók szintén hivat-

koztak az emberi méltósághoz való jog sérelmére. Az egyik indítványozó álláspontja szerint „a támadott bekezdés súlyosan sérti több százezer ember és családja önrendelkezési jogát, cselekvési szabadságát.” A másik indítványozó pedig azt fejtette ki, hogy az emberi méltósághoz való jog több összetevője is sérül. Egyrészt sérelmet szenved a szociális biztonsághoz való jog, mivel a „rendelkezéssel családokat tesznek földönfutóvá, bujdosóvá, évekre nyomorúságba döntenek”. Másrészt „[a] jogalkotó azt közvetíti a társadalom felé, hogy ezek a jövedelmek, kifizetések törvénytelenek és azok az emberek, akik ilyen juttatásban részesültek – egyébként sok-sok éves, tisztességben ledolgozott munkaviszonyuk alapján – jogszerűen –, azok mind bűnözők”.

f) Több indítványozó álláspontja az, hogy az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése ellentétes az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésével is, amely kimondja, hogy a közterhekhez mindenki jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően köteles hozzájárulni. Ez alapján „az adókötelezettség tekintetében az adóalanyok közötti megkülönböztetés kizárólag azok jövedelmi és vagyoni viszonyain alapulhat”, a kifogásolt alkotmányi rendelkezésben azonban a megkülönböztetés „azon alapul, hogy az adózandó jövedelem meghatározott forrásból illetve szervezettől származik”.

g) Indítványt nyújtottak be amiatt, hogy az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése sérti a munka szabad megválasztásához és az egyenlő munkáért egyenlő bérhez fűződő jogot, a személyes adatokhoz való jogot, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jogot, az Alkotmány 70/K. §-át, valamint a köztulajdont a magántulajdon fölé helyezi.

h) Az egyik indítványozó szerint a módosult Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése „ellentétes az Alkotmánybíróság 184/2010. (X. 28.) számú határozatával is, amely viszont az (...) [Abtv.] 27. § (2) bekezdése alapján mindenkire, így az alkotmányozó hatalomra is kötelező”.

4. Több indítványozó fejtette ki, hogy az alkotmány módosítások különböző nemzetközi szerződésekbe ütköznek. Az egyik indítványozó, felismerve, hogy nincs jogosultsága arra, hogy az alkotmány módosítások nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát kérje, az Abtv. 21. § (7) bekezdésére hivatkozva az Alkotmánybíróság hivatalbóli eljárását javasolta. Ezen belül az Alkotmány módosításainak az Európai Unióról szóló szerződés 2. és 6-7. cikkével, az Európai Unió Alapvető Jogok Chartájával, valamint a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz való csatlakozásáról szóló szerződésével való összevetését, és ennek alapján a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítását javasolta.

Más indítványozók az Alkotmánybíróságnak az Európai Unió jogát illetően kialakított gyakorlatára hivatkoztak, arra, hogy az Alkotmánybíróság „szerződési eredetük dacára az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni.» [143/2010. (VII. 14.) AB. határozat]”. Álláspontjuk szerint „[e]bből az következik, hogy nem kell alkalmazni azokat a korlátozásokat, amelyeket az (... Abtv.) tartalmaz a

nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályok megtámadása tekintetében.” Ez alapján kérték annak megállapítását, hogy az alkotmány módosítások ellentétesek az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés alábbi rendelkezéseivel: az I. RÉSZ, I. CÍM, I-2. cikk alatt meghatározott „Az Unió értékei”, továbbá az I-6. cikk alatt meghatározott „Az uniós jog”, valamint a II. RÉSZ „Az Unió alapjogi chartája”, 1. CÍM, II. 61. cikk „Az emberi méltóság”, valamint a II. 27. cikk „A tulajdonhoz való jog” rendelkezéseivel, és így sérti az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdését és 7. §-ának (1) bekezdését. Az indítványok indokolási részében a fentiek mellé beidéztek az I. RÉSZ II. CÍM I-9. cikkét és VI. CÍM I-45. cikkét; a II. RÉSZ I. CÍM II-77. cikkét (A tulajdonhoz való jog), III. CÍM (Egyenlőség) II-94. cikkét, VI. CÍM II-113. cikkét és II-114. cikkét, valamint VII. CÍM 54. cikkét.

5. Tíz indítványozó kérte az Abtmód. egyes rendelkezéseinek, illetve egészének megsemmisítését.

a) Az indítványozók egy része kifejezetten az Abtmód. 3. §-ának, a hatályba léptető rendelkezésének az alkotmányellenességét kérte megállapítani, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének módosításával kapcsolatos rendelkezéseket az Alkotmánybíróság előtt már folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell. Az indítványozók szerint az Abtmód. 3. §-a ellentétes a jogállamiság, jogbiztonság követelményével. Két indítványozó (egymással egyes részleteiben szó szerint megegyező indítványában) visszautalt az 57/1994. (XI. 17.) AB határozatra, amely szerint „[k]övetkeztes az alkotmánybírósági gyakorlat a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.” [ABH 1994, 316, 324.] A „létrejött jogviszonyok” értelmezése tekintetében az indítványozók az Alkotmánybíróság 349/B/2001. AB határozatára utaltak vissza, amely szerint az anyagi jog alapján létrejött, anyagi jogi jogviszonyokat illeti meg a védelem a visszaható hatállyal szemben. Az indítványozók kifejtik: „[á]lláspontom szerint az Alkotmánybíróságról szóló törvény szempontjából az Alkotmánybírósághoz fordulás joga, továbbá az az igény, hogy a benyújtott indítványok elbírálására tisztességes eljárás keretében kerüljön sor, az indítványozók szempontjából az anyagi jogi igények, az Alkotmánybíróság részéről az anyagi jogi kötelezettségek közé tartozik.”

Egy másik indítványozó szerint „eljárési típusú jogszabály visszamenőleges hatályának problematikájával állunk szemben”. Ehhez kapcsolódóan kifejti: „[az] Alkotmánybíróságnak a sérelmezett jogszabály [Abtmód. 3. §] alapján el kellene utasítania a kérelmeket hatáskör hiányában. Csakhogy a kérelem benyújtásakor volt a kérelem elbírálására az Alkotmánybíróságnak hatásköre. A sérelme-

zett jogszabálynak való megfelelés esetén, mivel nincs olyan állami szerv, amely a kérelmeket elbírálja, valójában visszamenőlegesen teremt olyan helyzetet, mintha nem is lehetett volna kérelmeket benyújtani és azokat nem is lehetett volna elbírálni”.

Ismét másik indítványozó a visszamenőleges hatály tilalmának megállapítását az Alkotmány 57. § (5) bekezdésére tekintettel is kérte. Nézete szerint a kifogásolt rendelkezés „a szerzett jogok alkotmányos oltalmába, ennél fogva pedig a jogbiztonság jogállamiságból fakadó követelményébe ütközik.” Ezen túl visszautalt az Alkotmánybíróság 57/1991. (XI. 8.) AB határozatára, amely szerint az alkotmányjogi panasz jogorvoslatnak minősül. Emiatt az Abtmód. „rendelkezéseinek a folyamatban lévő ügyekben való alkalmazása az Alkotmánybíróság előtt lévő ügyek tekintetében (...) jogorvoslati jogot von el, ami az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének a sérelmét jelenti”.

Egy másik indítványozó hivatkozik arra is, hogy az Alkmód. „hatályba léptető rendelkezése nem tartalmazza azt a kitélt, amely szerint az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása a folyamatban lévő ügyekre is kiterjed”. Az indítványozó az Abtmód. 3. §-ának az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, a „demokratikus jogállam” alkotmányos állampóljának sérelmét több szempontból is állítja: szerzett alkotmányos jog utólagos megvonása, jogszabály visszamenőleges hatálya tilalmának megsértése, indokolatlan, hátrányos és aránytalan jogállamsérelem, valamint jogbizonytalanság előidézése miatt, továbbá a rendelkezés – álláspontja szerint – közvetlenül is ütközik az Alkotmány szabályával. Egyrészt az Abtmód. 3. §-a „valójában nem az Alkotmánybíróság hatáskörét vonja (csak) el, hanem utólag megvonja a kérelmezőtől azt a megszerzett, Alkotmányban biztosított jogukat, hogy kérelmüket az Alkotmánybíróság elbírálja és abban döntést hozzon.” Ezen túl a kifogásolt rendelkezés „vélelmezhetően alkotmányellenes jogszabályokat konzervál, hiszen mindeddig a kérelmeket az Alkotmánybíróság nem utasította el, vagyis fennáll az alkotmányellenesség gyanúja. (...) Vagyis a személyek alkotmányos jogának elvonásán keresztül maga a vélelmezhető alkotmányellenes helyzet helyrehozhatatlanul fennmarad.” „A megszerzett alkotmányos jog utólagos elvonása úgy történik meg, hogy nincsen (nem is volt és nem is lesz) olyan másik állami szerv, amely a kérelmeket elbírálná, az ügyeket befejezné. A hatáskörrelvonás a folyamatban lévő ügyekben reparálhatatlan jogsérelmet okoz, hiszen a jogszerűen benyújtott kérelmeket senki sem bírálja el.” Másrészt az indítványozó arra mutatott rá, hogy az Abtmód. „3. §-a alkotmányos szempontból kizárólag hátrányos következményekkel jár. Sem a demokratikus államrendezkedésnek, sem a jogállamiságnak, sem a jogrendszer egészének, sem az érintett személyeknek nem származik előnye a hatáskörszűkítésnek a folyamatban lévő ügyekre történő kiterjesztéséből. (...) A törvényalkotó korlátlan szabadságának megteremtése a demokratikus jogállamiság rovására nem tekinthető előnynek, és nyilvánvalóan nem tekinthető alkotmányos indoknak. (...) Nincsen olyan alkotmányosan értelmezhető érdek, amely

a demokratikus jogállam súlyos sérelmét megalapozná.” Harmadrészt az indítványozó szerint a kifogásolt rendelkezés nem ad alkotmányos választ több kérdésre, így például arra, hogy „a folyamatban lévő eljárások tárgyát alkotó, alkotmányosan sérelmezett jogszabályok (...) automatikusan és fogalmilag alkotmányossá válnak? Mi van azokkal az igényekkel, amelyeket a folyamatban lévő alkotmánybírósági eljárásokra alapoztak? Mi történik a felfüggesztett bírósági eljárásokkal? Milyen körben kell alkalmazni a sérelmezett (...) [Abtmód.-ot és az Alkmód.-ot? Az Abtmód.] csak a jogszabály megsemmisítését korlátozza. Lehetséges lenne így a »folyamatban lévő felülvizsgálat« (...), csak a megsemmisítésre nem lenne joga az Alkotmánybíróságnak?” Negyedrész az indítványozó szerint az Abtmód. ellentétbe kerül magával az Alkotmánnyal is amiatt, hogy míg az Alkmód.-ban foglalt hatáskörszűkítés – annak hatályba léptető rendelkezése miatt – nem vonatkozik a folyamatban lévő ügyekre, addig az Abtmód. alapján szűkített körben, az alkotmányellenesnek ítélt, a „tiltott tárgykörbe” tartozó jogszabály megsemmisítése (de nem alkotmányossági felülvizsgálata!) körében a hatáskörszűkítést a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell.

b) Az indítványozók másik köre az Alkmód.-hoz kapcsolódóan kérte az Abtmód. egészének megsemmisítését tekintettel arra, hogy mivel maga az alkotmánymódosítás is alkotmányellenes, ezért az azt az Abtv.-be beemelő, a hatáskörszűkítést megismétlő törvény is alkotmányellenes.

Egy indítványozó azért kéri az Abtmód. megsemmisítését, mert az Alkotmány új 32/A. §-a (3) bekezdésének és az Abtv. új 40. §-a megszövegezése nem pontosan ugyanaz, két elemben eltér egymástól, és ezek az „ellentmondások egy jogállamban a normavilágosság és egyértelműség végzetes hiányát eredményezik.”

## II.

1/a. Az Alkotmánynak az indítványokkal támadott rendelkezései:

„32/A. § (1) Az Alkotmánybíróság az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

(2) A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónevekről, illetékekről és járulékokról, a vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

(3) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogsza-

bályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.”

„70/I. § (2) A közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről juttatott jövedelemre, az adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően, törvény a jövedelem mértékét el nem érő kötelezettséget állapíthat meg.”

1/b. Az Alkotmány 32/A. §-ának és 70/I. § (2) bekezdésének 2010. november 20-a előtt hatályos szövege:

„32/A. § (1) Az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

(2) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat.

(3) Az Alkotmánybíróság eljárását törvényben meghatározott esetekben bárki kezdeményezheti.

(4) Az Alkotmánybíróság tizenegy tagját az Országgyűlés választja. Az Alkotmánybíróság tagjaira – a képviselőcsoportok közötti létszamarányokat is figyelembe véve – az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak tagjaiból álló jelölő bizottság tesz javaslatot. Az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(5) Az Alkotmánybíróság tagjai nem lehetnek tagjai a pártoknak, és az Alkotmánybíróság hatásköréből adódó feladatokon kívül politikai tevékenységet nem folytathatnak.

(6) Az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„70/I. § (2) A közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről jó erkölcsbe ütköző módon juttatott jövedelmek tekintetében törvény, az adott adóévtől kezdődően, külön mértékű kötelezettséget állapíthat meg.”

1/c. Az Alkotmánynak az indítványokban hivatkozott rendelkezései:

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

(...)

(3) Senkinek a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és egyben köteles fellépni.”

„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 elsőrendű kötelessége.”

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

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

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

„19/B. § (6) Az Alkotmánybíróság működése rendkívüli állapot idején sem korlátozható.”

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

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

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

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

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

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

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

„70/I. § (1) Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”

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

„77. § (1) Az Alkotmány a Magyar Köztársaság alaptörvénye.

(2) Az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek.”

„78. § (1) A Magyar Köztársaság Alkotmánya kihirdetése napján lép hatályba; végrehajtásáról a Kormány gondoskodik.”

2. Az Alkmód.:

„Az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontjában meghatározott

hatáskörében eljárva az Alkotmányt a következők szerint módosítja:

1. § A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 32/A. §-ának helyébe a következő rendelkezés lép:

»32/A. § (1) Az Alkotmánybíróság az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

(2) A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

(3) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.

(4) Az Alkotmánybíróság eljárását törvényben meghatározott esetekben bárki kezdeményezheti.

(5) Az Alkotmánybíróság tizenegy tagját az Országgyűlés választja. Az Alkotmánybíróság tagjaira – a képviselőcsoportok közötti létszamarányokat is figyelembe véve – az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak tagjaiból álló jelölő bizottság tesz javaslatot. Az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(6) Az Alkotmánybíróság tagjai nem lehetnek tagjai pártoknak, és az Alkotmánybíróság hatásköréből adódó feladatokon kívül politikai tevékenységet nem folytathatnak.

(7) Az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.«

2. § Az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(2) A közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről juttatott jövedelemre, az adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően, törvény a jövedelem mértékét el nem érő kötelezettséget állapíthat meg.«

3. § Ez a törvény a kihirdetését követő napon lép hatályba.»

3. Az Abtmód.:

„1. § Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 40. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

»40. § Ha az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközt teljesen vagy részben megsemmisíti. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket, vagy törvényi rendelkezéseket az Alkotmánybíróság kizárólag akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó, az Alkotmány 69. §-a szerinti jogokat sérti.«

2. § Az Abtv. 43. §-a a következő (5) bekezdéssel egészül ki:

»(5) A (4) bekezdés nem alkalmazható, ha az Alkotmánybíróság a törvényt vagy a törvényi rendelkezést az Alkotmány 32/A. § (3) bekezdése alapján nem semmisítheti meg.«

3. § Ez a törvény a kihirdetését követő napon lép hatályba, rendelkezéseit a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell.»

4. Az Abtv. kifogásolt, az indítványok elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„40. § Ha az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg a közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabályt vagy a közjogi szervezetszabályozó eszközt teljesen vagy részben megsemmisíti. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket, vagy törvényi rendelkezéseket az Alkotmánybíróság kizárólag akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó, az Alkotmány 69. §-a szerinti jogokat sérti.»

„43. § (5) A (4) bekezdés nem alkalmazható, ha az Alkotmánybíróság a törvényt vagy a törvényi rendelkezést az Alkotmány 32/A. § (3) bekezdése alapján nem semmisítheti meg.»

5. Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv ki-

hirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvénynek az indítványozó által hivatkozott rendelkezése:

„Kiegészítő jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez

1. Cikk – Tulajdon védelme

Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.”

6. Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés hivatkozott rendelkezései:

„I-2. cikk

Az Unió értékei

Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

„I-6. cikk

Az uniós jog

Az Alkotmány, valamint az Unió intézményei által a rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása körében alkotott jog a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élvez.”

„I-9. cikk

Az alapvető jogok

(1) Az Unió elismeri a II. részt képező Alapjogi Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket.

(2) Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak az Alkotmányban meghatározott hatásköreit.

(3) Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományából következnek, az uniós jogrend részét képezik, mint annak általános elvei.”

„I-45. cikk

A demokratikus egyenlőség elve

Az Unió minden tevékenysége során tiszteletben tartja a polgárok közötti egyenlőség elvét; az Unió intézményei, szervei és hivatalai valamennyi polgárt egyenlő figyelemben részesítik.”

„II-61. cikk

Az emberi méltóság

Az emberi méltóság sérthetetlen. Tiszteletben kell tartani, és védelmezni kell.”

„II-77. cikk

A tulajdonhoz való jog

(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatáro-

zott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.”

„II-81. cikk

A megkülönböztetés tilalma

(1) Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.

(2) Az Alkotmány alkalmazási körében és az abban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés.”

„II-94. cikk

A szociális biztonság és a szociális segítségnyújtás

(1) Az Unió, az uniós jog, valamint a nemzeti jogszabályok és gyakorlat által megállapított szabályokkal összhangban, elismeri és tiszteletben tartja a szociális biztonsági ellátásokra és szociális szolgáltatásokra való jogosultságot, amelyek védelmet nyújtanak anyaság, betegség, munkahelyi baleset, gondoskodásra utaltság vagy időskor, továbbá a munkahely elvesztése esetén.”

„II-113. cikk

A védelem szintje

E Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket – saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi megállapodások, így különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény elismernek.”

„II-114. cikk

A joggal való visszaélés tilalma

E Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármilyen jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az e Chartában elismert jogok vagy szabadságok megsértésére vagy a Chartában meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul.”

„VII. CÍM

A CHARTA ÉRTELMEZÉSÉRE ÉS  
ALKALMAZÁSÁRA VONATKOZÓ ÁLTALÁNOS  
RENDELKEZÉSEK

54. cikk

A joggal való visszaélés tilalma

E Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármilyen jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az e Chartában elismert jogok vagy szabadságok

megsértésére vagy a Chartában meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul.

Magyarázat

E cikk megfelel az EJEE 17. cikkének:

Ennek az egyezménynek egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármely államnak, csoportnak vagy személynek bármilyen jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására, vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az e chartában elismert jogok vagy szabadságok megsértésére, vagy az egyezményben meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul.”

### III.

Az Alkotmánybíróság először – a többi kérdés megkezdhetetlen alapkérdéseként – azt vizsgálta, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed-e az Alkotmány, illetve az Alkotmányt módosító törvények felülvizsgálatára.

1. *Az alkotmánytörvények felülvizsgálhatósága más országokban*

Az Alkotmánybíróság az alkotmánytörvények felülvizsgálhatóságára vonatkozóan elsősorban azt vizsgálta, hogy más országok, különösen az ún. európai típusú (centralizált) alkotmánybíráskodási modellt követő országok alkotmánybíráskodásainak, illetve alkotmánybíráskodást ellátó egyéb szervezeteinek (pl. legfelsőbb bíróságainak, a továbbiakban együtt: alkotmánybíróság) hatáskörei között megtalálható-e és mennyire elterjedt az Alkotmány, illetve annak módosításainak felülvizsgálatára és esetleges megsemmisítésére vonatkozó jogkör.

*Előzetes normakontroll* hatáskörben elvéve van arra példa, hogy az alkotmánybíróságok – alkotmányuk kifejezett rendelkezése alapján – felülvizsgálhatják az alkotmány módosítását. Ilyen példa Románia, Algéria, Kirgizisztán (*ex officio* eljárásban), vagy Kambodzsa (a király kezdeményezésére).

Az *utólagos normakontroll* hatáskörben történő, az alkotmány, illetve annak módosítására irányuló alkotmánybíráskodási felülvizsgálatra – Alkotmányban biztosított jogszabályok alapján – nagyon kevés államban van lehetőség a nemzetközi gyakorlatot áttekintve. A Török Köztársaság alkotmányának 148. cikk (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság – formai szempontokra tekintettel – vizsgálhatja az alkotmány módosításokat. Az Orosz Föderáció Alkotmányának 125. cikk (2) bekezdés *b*) pontja lehetővé teszi, hogy az Orosz Föderáció Alkotmánybírósága döntsön a Föderáció alanyai alkotmányának a Föderáció alkotmányával való összhangjáról. Hasonló hatásköre van Bosznia-Hercegovina Alkotmánybíróságának is [Alkotmány 6. cikk (3) bekezdés *a*) pont].

A magyar alkotmánybíráskodással több hasonlóságot mutató, európai államok alkotmánybíráskodásai közül néhány – kifejezett alkotmányi rendelkezés hiányában is – lehetőséget ad az alkotmány módosítási eljárások alkotmányossági felülvizsgálatára. Formai okokra alapozottan,

meghatározott feltételek esetén Ausztria, Ciprus, Franciaország, Németország és Spanyolország alkotmányvédő szerve nem zárkózik el teljesen az alkotmányossági felülvizsgálattól. A tartalmi vizsgálat lehetőségének a kérdésével a ciprusi, a német és az osztrák Alkotmánybíróság foglalkozott, s mindhárom országban igen megosztott volt az álláspont a kérdésben. Az osztrák Alkotmánybíróság álláspontja szerint különbséget kell tenni az alkotmány technikai szempontú módosítása, a körülmények igényelte adaptáció megvizsgálhatósága (ahol inkább *nem* az alkotmánybírák álláspontja), illetve a koncepcionális átdolgozás megvizsgálhatósága között (amelyre inkább *igen* választ adtak az alkotmánybírák).

A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének 79. cikk (3) bekezdése szerint „a jelen alaptörvény olyan megváltoztatása, amely a Szövetség tartományokra való felosztását, a tartományok alapvető közreműködését a törvényhozásban vagy az 1. és 20. cikkben megállapított alapelveket érintené, nem megengedett.” Az Alaptörvény 1. cikke az „Alapjogok” című fejezet első rendelkezése, a 20. cikk pedig a demokrácia, a népszuverenitás és a hatalommegosztás elvét tartalmazza. A német alkotmánybíróság 1960-ban és 1970-ben vett vizsgálat alá alkotmány módosítást, de azt egyik esetben sem semmisítette meg. Álláspontja szerint az alkotmány módosítás során elsősorban az értelmezés a feladata; ennek során az Alkotmány egésze alapján, abba belehelyezve, az alkotmányos értékrend biztosításával kell a módosítást értelmezni.

A vizsgált európai alkotmánybíróságok gyakorlatában alig volt példa az alkotmány módosítás alkotmányellenességének kimondására (ilyen kivétel a Török Köztársaság Alkotmánybíróságának az iszlám fejkendő viselésével kapcsolatban hozott E.2008/16, K.2008/116 határozata), ám ennek lehetőségét több állam alkotmánybírósága nem zárja ki.

Az alkotmánybíráskodásra vonatkozó nemzetközi gyakorlatot áttekintve megállapítható tehát: vannak arra példák, hogy akár előzetes, akár utólagos normakontroll hatáskörben alkotmányt, alkotmányi rendelkezést vizsgálhat felül az adott állam alkotmánybírósága. Hangsúlyozandó azonban, hogy mindegyik esetben vagy az adott állam alkotmánya állapítja meg az Alkotmánybíróság alkotmány(módosítás)-felülvizsgálati jogát, vagy az alkotmányvédő szerv – konkrét alkotmányi felhatalmazás nélkül – terjeszti ki hatáskörét az alkotmány felülvizsgálatára. Ezekben az esetekben az alkotmányozó hatalom maga állapítja meg az alaptörvény megváltoztathatatlan rendelkezéseit, amelyeket az alkotmány módosítása során az alkotmányt módosító hatalom köteles tiszteletben tartani. A német Alkotmánybíróság gyakorlatában az alaptörvény megváltoztathatatlan rendelkezései alapozzák meg az Alkotmánybíróság hatáskörét az alaptörvény egyes rendelkezéseinek vizsgálatára és szolgálnak mércéül. Államszövetségeknél a tagállami alkotmányok felülvizsgálata során a szövetségi alkotmány a mércé.



2. *A magyar Alkotmánybíróságnak az alkotmánymódosítások felülvizsgálatával kapcsolatban kialakított eddigi gyakorlata*

Az Alkotmánybíróság áttekintette saját, az Alkotmány, illetve annak módosításai felülvizsgálatára vonatkozó gyakorlatát és megállapította, hogy az első, e tárgykörben hozott döntése a 293/B/1994. AB végzés (elfogadva: 1994. április 11.), amelyben hatáskörének hiányát mondta ki. Döntésében az Alkotmánybíróság visszautasította az Alkotmány módosításáról szóló 1993. évi CVII. törvény 3. §-a által az Alkotmány 40/B. § (4) bekezdéseként beiktatott rendelkezés alkotmányellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének utólagos vizsgálatát és részleges megsemmisítését. A végzés indokolása szerint: „Az Alkotmány 32/A. § (1)–(2) bekezdése és az (... Abtv.) 1. § (1) bekezdés b) és c) pontja szerint az Alkotmánybíróság hatásköre a törvénybe vagy az alacsonyabb szintű jogforrásba foglalt jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének vagy nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára terjed ki. Az Alkotmánybíróság nem semmisítheti meg (...) az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ha valamely rendelkezést az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata az Alkotmány előírásai közé iktatott, az az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani.” (ABH 1994, 862.)

Ezt követően 1994. április 25-én került aláírásra a 23/1994 (IV. 29) AB végzés, melyben az Alkotmánybíróság visszautasította az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítványt. Ez a döntés lényegében megismételte a korábbi végzésben foglaltakat azzal az eltéréssel, hogy *expressis verbis* is kimondta, hogy az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül az Alkotmány rendelkezéseit. A végzés idevonatkozó indokolása szerint: „Az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül és nem semmisítheti meg az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ha valamely rendelkezés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani.” (ABH 1994, 375, 376.)

A 1338/E/1996. AB végzésben (elfogadva 1999. szeptember 13-án) az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az Alkotmánybíróságnak nincsen arra hatásköre, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés megállapításával javaslatot tegyen a törvényhozónak a hatályos Alkotmány kiegészítésére”. (ABH 1999, 901.)

Az Alkotmánybíróság 613/B/2004. AB végzésében (elfogadva 2004. október 25-én) azt mondta ki, hogy „[a]z Alkotmány vizsgálata – ideértve az Alkotmány módosításának előzetes megtiltását is – nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe”. (ABH 2004, 2131.)

A 290/B/2002. AB határozatában (elfogadva 2008. április 7-én) az Alkotmánybíróság hatáskörének hiányát arra az esetre mondta ki, ha az indítványozó az Alkotmány két rendelkezése közötti ellentét vizsgálatát kéri: „az Alkotmány alkotmányossági vizsgálata fogalmilag kizárt, ebből

következően az Alkotmányon belüli vélt vagy valós ellentmondás feloldására az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.” (ABH 2008, 1863, 1868.)

A kérdéskör átfogóbb elemzését adta az 1998. február 9-én elfogadott 1260/B/1997. AB határozat, (egy különvélemény és egy párhuzamos indokolás kapcsolódott hozzá, mely utóbbihoz hárman csatlakoztak), amelyben Alkotmányt módosító törvény egyes rendelkezéseinek felülvizsgálatát – köztük a hatályba léptető, illetve a vizsgálat idején hatályba még nem lépett rendelkezéseinek a megsemmisítését – kérték az Alkotmánybíróságtól.

„Az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó alkotmányi és törvényi rendelkezések alapján az Alkotmány szabályainak felülvizsgálatára, módosítására, megváltoztatására az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki, így az alkotmányi szabályokat módosító törvényi rendelkezések felülvizsgálata sem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. [A]z Alkotmánybíróság (...) az Alkotmány részévé vált (...) alkotmányi rendelkezések alkotmányosságának felülvizsgálatára nem jogosult.

Az indítványozó által támadott két rendelkezés (...) azonban, – mely rendelkezések az Alkotmány hatálybalépésére, illetőleg az 1998. évi választásokra vonatkozó átmeneti szabályokat tartalmazzák – nem váltak az Alkotmány szövegének részévé, ezért az Alkotmánybíróság hatásköre e rendelkezések tekintetében külön vizsgálatot igényel.

E vizsgálat eredményeként az állapítható meg, hogy a (...) hatályba léptető rendelkezés felülvizsgálatára – figyelemmel arra, hogy az az Alkotmány 20. § (1) bekezdés, valamint 44. § (2) bekezdés új szövegének hatályára is vonatkozik – az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.

(...) Alkotmánymódosítás esetén az Alkotmányt módosító törvény hatálybalépéséről rendelkező norma ugyan nem lesz az Alkotmány szövegének része, de az olyan, az Alkotmány normatartalmának módosításához elengedhetlenül szükséges rendelkezés, mely nélkül maga az alkotmánymódosítás nem történhet meg. (...) Az alkotmánymódosítást azonnal hatályba léptető rendelkezés és az alkotmánymódosítás eredményeként az Alkotmány normaszövegévé váló rendelkezések között fennálló szoros összefüggés miatt az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja a hatályba léptető rendelkezés alkotmányosságát, mert ez azt is jelentené, hogy az alkotmányvédelemre intézményesített Alkotmánybíróság alkotmányos jogkörét túllépve, az alkotmányozó hatalom jogkörét venné át, a felülvizsgálat során az Alkotmány rendelkezéseit nem csupán értelmezné, hanem szükségszerűen minősítené. Amennyiben az Alkotmánybíróság – az indítványnak megfelelően – megsemmisítené az Alkotmány hatályba léptető rendelkezését, akkor azzal egyben az alkotmányozó hatalom által, az alkotmányi rendelkezéseknek megfelelő eljárás keretében elfogadott, az Alkotmány részévé vált, módosító alkotmányi rendelkezéseket is hatályon kívül helyezné. (...) Elvileg nem kizárt bizonyos esetekben az Alkotmánybíróság hatásköre valamely, az Alkotmányt módosító törvény hatályba léptető rendelkezésével összefüggésben sem, azzal a feltétellel, hogy a hatályba léptető rendelkezés esetleges

megsemmisítése nem eredményezi az Alkotmány bármiféle megváltoztatását.” [ABH 1998, 816, 818–820.]

Az Alkotmánybíróság tárgybani precedensét megerősítő további döntések: 46/1994. (X. 21.) AB határozat, 942/B/1997. AB határozat, 963/E/1998. AB határozat, 14/2003. (IV. 9.) AB végzés, 247/B/2007. AB végzés, 1180/I/2006. AB elnöki végzés, 283/I/2007 AB elnöki végzés, 296/B/2010. AB határozat.

Az Alkotmánybíróság precedens határozatainak áttekintése során megállapította, hogy töretlen az Alkotmánybíróság gyakorlata abban a vonatkozásban, hogy sem magának az Alkotmánynak, sem az Alkotmányt módosító törvényeknek a felülvizsgálatára nem terjesztette ki eddig a saját hatáskörét. Ezt az elvet következetesen alkalmazta akkor is, ha az indítványozók egyes alkotmánymódosítások vagy alkotmányi rendelkezések alkotmányellenességét állították, de akkor is, ha az indítványozók mulasztást állítottak amiatt, hogy valamilyen rendelkezés nem szerepel az Alkotmányban, és végül akkor is, ha az indítványozók szerint az Alkotmány rendelkezései között ellentét vagy ellentmondás van.

#### IV.

Az egyik indítványozó az Alkmód. közjogi érvénytelenségét is állította a megalkotása módja és elfogadásának menete miatt. Az Alkotmánybíróság áttekintette az Alkmód. elfogadásának folyamatát (melyre 2010. október 26-a és 2010. november 19-e között került sor), illetve az Alkotmány módosításához kapcsolódóan kialakult gyakorlatot (2010 májusától az Alkotmánybíróság határozatainak elfogadásáig).

1. Az Alkotmánybíróság 2010. október 26-án hirdette ki 184/2010. (X. 28.) AB határozatát, melyben megállapította, hogy alkotmányellenes a 98%-os különadóról szóló törvény. Az egyik kormánypárt képviselőcsoportjának vezetője – országgyűlési képviselőként – három törvényjavaslatot nyújtott be:

- T/1445. számon a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról;
- T/1446. számon az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról;
- T/1447. számon az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény módosításáról.

Az eredetileg benyújtott alkotmánymódosítás szerint az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatta volna felül azokat a törvényeket, amelyek az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése alapján országos népszavazással sem változtathatóak meg. Az Alkotmány új 70/I. § (2) bekezdése az adott adóévtől kezdődően tette volna lehetővé a jövedelem mértékét el nem érő különadó kötelezettséget. A törvényjavaslat indokolása arra utalt, hogy az Alkotmánybíróságnak túl széles a hatásköre a normakontroll terén. Az egyik ellenzéki párt képviselőcsoportjának vezetője – mint országgyűlési képviselő – módosító indítványokat nyújtott be a törvényjavaslathoz, amelyek alapján az Alkotmánybíróság megőrizte volna teljes körű felülvizsgálati jogkörét, nem került volna sor a hatáskörszűkítésre.

2010. november 8-án az Alkotmányügyi Bizottság módosító javaslatot nyújtott be a törvényjavaslathoz, melyben – a korábbi, népszavazási tárgykörökre vonatkozó tilalom helyett – az Alkotmánybíróság hatáskörét oly módon szűkítette, hogy meghatározott tárgykörökben az Alkotmánybíróság csak akkor vizsgálhatja felül és semmisítheti meg a törvényeket, ha azok taxatív meg határozott alapjogokat sértenek (tartalmilag ez már a jelenleg is hatályos szabályozással egyezett meg); e módosítás rendelkezett a különadó 5 évre visszamenőlegesen történő bevezettségéről is. A módosítással az előterjesztő képviselő és a kormány is egyetértett.

2010. november 16-án zajlott a törvényjavaslat záróvitéje. A javaslathoz 10 zárószavazás előtti módosító javaslatot nyújtottak be, amelyekből 9-ben az egyik ellenzéki párt képviselői kérték a 32/A. § (2) bekezdésében felsorolt alapjogok kiegészítését más alapjogokkal. Az Országgyűlés elvetette ezeket a módosításokat.

Az előterjesztő szintén zárószavazás előtti módosító indítványt nyújtott be, amely pontosította az alkotmánymódosítást. A törvény végül ezzel a módosítással került elfogadásra, 2010. november 19-én 2010. évi CXIX. törvény számon került kihirdetésre a Magyar Közlönyben, és 2010. november 20-án lépett hatályba (szövegét ld. jelen határozat II/2. pontjában).

2. A 2010. évi országgyűlési képviselőválasztáson több mint kétharmados többséget szerzett két kormánypárt az Országgyűlés megalakulásától, 2010. május 14-étől kezdve az Alkotmánybíróság határozatainak elfogadásáig (vagyis 13 hónap alatt) összesen tíz alkalommal módosította az Alkotmányt, annak harminchárom rendelkezését érintve.

A közigazgatási és igazságügyi miniszter (a kormány nevében) a tíz, Alkotmányt módosító törvényjavaslat közül mindössze kettőt jegyzett. Az egyik az Alkotmány 46. § (3) bekezdését módosította, illetve az Alkotmány új 70/I. § (2) bekezdésével való kiegészítésére vonatkozott (az állami forrásból, „jó erkölcsbe” ütköző módon juttatott jövedelem adóévre visszamenően történő, külön mértékű adóval terhelhetősége). A másik, a miniszter által benyújtott alkotmánymódosítás egyrészt a legfőbb ügyéssel kapcsolatos, másrészt az új jogalkotási törvényhez kapcsolódó módosításokat tartalmazta, harmadrészt a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló új fejezetet iktatott be az Alkotmányba.

Ugyanakkor egyéni képviselői indítvány alapján olyan jelentős alkotmánymódosításokra került sor, mint például az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése, az öt évre visszamenőlegesen kivethető különadó bevezethetősége, az országgyűlési képviselők számának csökkentése, a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság alkotmányi szintre emelése.

Megállapítható tehát, hogy nagy jelentőségű alkotmánymódosítások – az alkotmányozó hatalom eddig folytatott gyakorlatától eltérően – egyéni országgyűlési képviselői indítványok alapján, több esetben sürgősséggel lefolytatott jogalkotási eljárás során kerültek elfogadásra.

## V.

Az indítványok részben megalapozatlanok, részben – az alkotmánybírói hatáskör, illetve az indítványozói jogosultság hiánya miatt – érdemi elbírálásra alkalmatlanok.

1. Az alkotmánymódosítások közjogi érvénytelenségének felülvizsgálhatóságával kapcsolatban, vagyis abban a kérdésben, hogy a jogalkotási eljárás során elkövetett súlyos eljárási törvénysértés esetén megsemmisíthető-e az alkotmánymódosítás, illetve akár már az Alkotmányba beépült rendelkezés, az Alkotmánybíróság eddig még nem hozott döntést. Az Alkotmány egyes rendelkezései, illetve az alkotmánymódosítások alkotmányellenességének megállapítását kérő indítványokkal kapcsolatban kialakított alkotmánybírói gyakorlatot áttekintve az állapítható meg, hogy az Alkotmánybíróság nemcsak az alkotmányi rendelkezések megsemmisítésétől zárkózott el, hanem azok alkotmányossági vizsgálatára irányuló indítványok esetében is hatáskörének hiányát állapította meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem zárható ki az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányi rendelkezéseknek a közjogi érvénytelenség szempontjából való felülvizsgálatára, hiszen a törvény- vagy akár alkotmányellenesen létrejött, a közjogi érvénytelenségben szenvedő jogszabályok semmisnek, vagyis olyanak tekintendők, mintha azok létre sem jöttek volna. Az Alkotmánybíróság ezért vizsgálta az Alkmód. létrejöttének körülményeit.

Az Országgyűlésnek a 2010 májusa és az Alkotmánybíróság határozatának elfogadása közötti tizenhárom hónap során követett alkotmánymódosítási gyakorlata – amelyen belül az Alkmód. is megszületett – két okból vált vita tárgyává. Egyrészt a szokatlanul nagy számú alkotmánymódosítás (tizenhárom hónap alatt tíz alkalommal, ebből hét hónap alatt kilencszer, számos tárgykört érintve, ezek közül van, amelyiket többször is), másrészt az a gyakorlat, hogy az Alkotmány módosítására vonatkozó törvényjavaslatokat a kilencből hét esetben nem a kormány, hanem országgyűlési képviselők nyújtották be, tette vitathatóvá az alkotmánymódosításokkal kapcsolatos eljárások elfogadhatóságát, a jogállam követelményének való megfelelését.

Az egyéni képviselői indítványra történő törvénymódosítás, de különösen az Alkotmány módosítása ilyen módon azért vet fel a demokratikus jogállam követelményéhez kapcsolódóan súlyos problémát, mert az országgyűlési képviselők esetében szinte teljes mértékben kizárt az, hogy a törvénymódosító javaslatuk benyújtása előtt megfelelő alaposítással előzetes számításokat és elemzéseket végezzenek, egyeztessenek és tárgyaljanak az érdekelt fe-

lekkel. Így nagy az esély arra, hogy hatásait és következményeit tekintve kellőképpen át nem gondolt törvénymódosításokat vagy akár alkotmánymódosítást fogad el az Országgyűlés. Egyéni képviselői indítványra történő törvénymódosítás esetén a kormányt nem terheli az előzetes hatástanulmány készítésének, illetve a szükséges egyeztetések lefolytatásának a kötelezettsége. A Hárszabály [a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30) OGY határozat] alapján a kormányt megillető jogosultságok, ha nem ő volt az előterjesztő a következők: kérheti, hogy legfeljebb három módosító javaslatról az Országgyűlés külön szavazzon [106. § (3), (4), (5) bekezdés], az előterjesztő írásban tájékoztatja a kormányt, hogy mely módosító javaslatokkal ért egyet [106. § (4) bekezdés]. A záróvita során, ha nem a kormány volt az előterjesztő, nyilatkoznia kell, hogy egyetért-e a törvény elfogadásával [107. § (4) bekezdés]. A bizottsági viták során szintén részt vesz a kormány képviselője a törvényjavaslat tárgyalásán, és nyilatkozik arról, hogy a törvényjavaslatához benyújtott módosító indítványt támogatja-e vagy sem.

A fentiekből következően az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy bár az országgyűlési képviselők által benyújtott alkotmánymódosítások az Alkotmányban lefektetett eljárási követelményeknek megfelelnek, mivel törvénymódosítás benyújtására jogosult kezdeményezte azokat és megfelelő többséggel, az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatával kerültek elfogadásra, a demokratikus jogállamiság követelményét nyilvánvalóan nem elégitik ki teljes mértékben.

Nemcsak az Alkmód., hanem a 2010. májusa és az alkotmánybírói határozat elfogadása közötti időszak másik hét, országgyűlési képviselő által kezdeményezett alkotmánymódosítása kapcsán is ugyanezek a legitimitási problémák merülhetnek fel. A jogalkotás (és különösen az alkotmánymódosítás során) szükséges egyeztetések elmaradtak az országgyűlési képviselők rendelkezésére álló eszközök szűkössége miatt [pl. az Alkotmánybírósággal sem került egyeztetésre az, hogy a hatáskörének szűkítését érintő módosítás milyen következményekkel járhat és milyen eljárási problémákat vethet fel, milyen eljárási kérdéseket kell a jogalkotónak az Abtv.-ben rendezni]. Az alkotmánymódosítások esetlegesen tartalmi, a jogállamot érintő sérelmeket is felvethetnek. Az Alkotmány sorozatos, aktuálpolitikai érdekek és célok megvalósítása, eléérése érdekében történő módosítása rendkívül aggályos a demokratikus jogállam követelményei, különösen az alkotmányos jogrend stabilitása, kiszámíthatósága, a széleskörű társadalmi legitimitás, az alkotmányos jogrendszerbe ellentmondásmentesen történő beépülése szempontjából. Az Alkotmánybíróság az aktuálpolitikai szempontokat azonban nem vizsgálhatja.

A hatályos Alkotmány gyakori módosításai közben megindult és lezajlott egy alkotmányozási folyamat is, melynek eredményeként megszületett Magyarország 2011. április 25-i Alaptörvénye. Egy új alaptörvény (alkotmány) elfogadása esetén, annak hatályba lépéséig is fenn

kell azonban tartani a jogállami alkotmányosságot, a hatályos Alkotmány stabilitását. A sorozatos, országgyűlési képviselők által kezdeményezett, sürgősséggel, rövid idő alatt lefolytatott alkotmánymódosítások, amelyek a megfelelő egyeztetéseket mellőzték, az érdemi plenáris és bizottsági vitát nélkülözték, veszélyeztetik a hatályos Alkotmány stabilitását.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az alkotmánymódosításokkal kapcsolatosan 2010 májusa és decembere között folytatott gyakorlat az alkotmányos jogállam mércéje szempontjából több ok miatt is vitatható.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapítja, hogy az alkotmánymódosításokkal kapcsolatos eljárás formailag megfelelt az Alkotmányban, illetve a jogalkotási törvényben lefektetett eljárási szabályoknak: az Alkotmányt módosító törvényjavaslatokat arra jogosult nyújtotta be, a törvényjavaslatokat az Országgyűlés bizottsági és plenáris ülésein – a Hárszabály előírásainak megfelelően – megvitatották, az Országgyűlés megfelelő, kétharmados többséggel fogadta el az Alkotmányt módosító törvényjavaslatokat, és a kihirdetésükre az eljárási szabályoknak megfelelően került sor. Ebből következően az Alkmód. közjogi érvénytelenségének megállapítására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság áttekintette, hogy az alkotmánymódosítások alkotmányos felülvizsgálatával kapcsolatos eddig töretlen gyakorlatának megváltoztatása szükséges és lehetséges-e.

2.1. A Magyar Köztársaság jelenleg hatályos Alkotmánya nem rendelkezik arról, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre az egyes alkotmányi rendelkezések felülvizsgálatára és megsemmisítésére is kiterjed. Az Alkotmánybíróság azonban már az európai alkotmánybíróságok gyakorlatának áttekintését követően is megállapította, hogy ha az alkotmánybíróságok előzetes vagy utólagos normakontroll hatáskör keretében felülvizsgálhatják az alkotmánymódosításokat, akkor ezt a hatáskört vagy maga az állam alkotmánya biztosítja számukra, vagy abból közvetlenül levezethető az alkotmánybíróság előzetes vagy utólagos alkotmány-felülvizsgálati jogköre. Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozza, hogy – szemben a Német Szövetségi Köztársaság alaptörvényével – a magyar Alkotmánynak nincsenek olyan, az alkotmányozó hatalom által kiemelt, megváltoztathatatlan tartott rendelkezései, amelyek alkotmányos mércéként kötelezően figyelembe veendőek lennének akár a hatályos Alkotmány módosításának, akár egy új Alkotmány elfogadásának esetén. Ebből következően tehát nincs a magyar Alkotmányon belül olyan mérce, amelynek alapján az Alkotmánybíróság az Alkotmány egyes rendelkezéseit felülvizsgálhatná, és megállapíthatná, hogy mivel azok az Alkotmány más, meghatározott (alap)rendelkezéseivel ellentétesek, a kifogásolt alkotmányi rendelkezéseket megsemmisíti. Erre felhatalmazást ugyanis csak maga az alkotmányozó hatalom adhatna az Alkotmánybíróság számára.

2.2. Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy meghatározhatóak-e azok a mércék, értékek, elvek, garanciák, amelyek alapján az alkotmánymódosítások és a jövőbeni alkotmányoknak akár az egésze is – kivéve az egyszer már megváltoztathatatlan minősített szabályokat, elveket, értékeket, jogintézményeket – alkotmányossági szempontból felülvizsgálhatóak az Alkotmánybíróság által, és ha igen, akkor létezik vagy létezhet-e egy „alkotmány feletti” állandó és sérthetetlen mérce, amely magát az alkotmányozó, alkotmánymódosító hatalmat is köti, annak ellenére, hogy maga az alkotmányozó hatalom ilyen sérthetetlen mércét nem állapított meg.

Az indítványokban kifejtettek alapján ilyen, *a priori* megállapított mércéként szolgálhatna az Alkotmánybíróság működésének kezdetén, 1990 őszén Dr. Sólyom László által a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz („halálbüntetés” határozat) csatolt párhuzamos indokolásában kifejtett, „láthatatlan Alkotmány” fogalma, amely Alkotmány felett álló mérce és amelyet sokan idéznek a jogirodalomban. [„Az Alkotmánybíróság döntése végleges. Nem köti az Alkotmánybíróságot sem a többségi akarat, sem a közvélemény. Nem köti egyetlen erkölcsi, vagy tudományos irányzat sem. Az Alkotmánybíróságnak tehát saját értelmezést kell kidolgoznia az élethez való jogról. Ebben az értelmezésben az Alkotmány egésze a kiindulópont. Az Alkotmánybíróságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és ítéleteivel koherens rendszert alkot, amely a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított Alkotmány fölött, mint »láthatatlan alkotmány«, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál; és ezért várhatóan a meghozandó új alkotmánnyal, vagy jövőbeli alkotmányokkal sem kerül ellentétbe.” (ABH 1990, 88, 97–98.)]

Utólagos, *a posteriori* mércéként az írott Alkotmány és az abból értelmezéssel kiolvasztott tartalmak és értékek szolgálhatnak; konkrétan a demokratikus jogállam állandó és lényegét jelentő értékrendje, követelményei és garanciái. Ez az „alkotmányos jogállam lényegét”, „alapvető értékeit” tartalmazó mérce, amelyet az alkotmányozó hatalom egyszer már elfogadott és beépített az Alkotmányba, és amely értékeknek a további Alkotmányok is meg kell, hogy feleljenek.

*A posteriori*, utólagos mércéként szolgálhatnak a nemzetközi jog *ius cogens* normái valamint alapelvei, és az ún. általánosan elfogadott jogelvek, továbbá azok a nemzetközi szerződések, amelyeknek Magyarország is részese, így különösen: az ENSZ Közgyűlése által elfogadott, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, az Európa Tanács által elfogadott, az Emberi Jogok Európai Egyezménye vagy az Európai Szociális Charta stb., amelyek kihirdetésük által a magyar jogrendszernek is részei, és kötelező alapmércek az embereket megillető alapvető jogok garantálása tekintetében.

A nemzetközi szerződésekbe foglalt alapelvek alapján a magyar Alkotmánynak vannak olyan megváltoztathatatlan

részei, amelyek megváltoztathatatlansága nem az alkotmányozó hatalom akaratán, hanem leginkább a *ius cogens* és azokon a nemzetközi szerződéseken alapulnak, amelyeknek a Magyar Köztársaság is részese. A nemzetközi szerződésbe foglalt alapelvek és a nemzeti alkotmányos rendszerek összhangját ugyanis biztosítani kell, akár dualista, vagy akár monista álláspontra helyezkedik az állam alkotmányos berendezkedése. A választott megoldás nem változtat azon a követelményen, hogy az állam nemzetközi jogi kötelezettségei és belső joga együtt érvényesüljön és összhangban legyen, hiszen valójában eleve jogi szimbiózisban, „együttlékezésben” vannak a nemzetközi szerződések elfogadása, kihirdetése és az emberi jogok további belső szabályozása szempontjából. Az államnak a belső jogát – amennyiben az adott szabályozási területen vannak odavágó, irányadó, akár szokásjogi, akár szerződésbe foglalt nemzetközi jogi kötelezettségei is – az utóbbiakkal összhangban kell megalkotnia és értelmeznie.

A *ius cogens* normái, alapelvei és alapvető értékei együttesen olyan mércét alkotnak, amelynek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen. Ezen elvek és értékek nagy része időközben beépült az Alkotmányba és az Alkotmánybíróság precedensjogába, vagy a jogági törvények részévé vált (pl. a visszaható hatály tilalmának büntetőjogi megfogalmazása, a *nullum crimen sine lege*, illetve a *nulla poena sine lege* elv vagy más jogágakban a jóhiszemű joggyakorlás elve, a fair eljárás elve stb.). A *ius cogens* elvei, garanciái értékek formájában megjelennek a jogági törvényekben és egyéb jogszabályokban is. Egyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje. A *pacta sunt servanda* elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q. cikk (2)–(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, „precedens-határozataiból” ez kényszerűen nem következne.

Az Alkotmány feletti esetleges mérceként a szakirodalomban ismert az Alkotmány „lényeges magja”; vagyis azok az alkotmányos alapjogok és azok lényeges tartalmai, amelyek a demokratikus alkotmányfejlődés jelenlegi állása szerint minden alkotmányos és demokratikus jogállamban elfogadottak, a közös európai alkotmányos tradíció részét képezik, s visszatükröződnek az Európai Unió, valamint az Európa Tanács dokumentumaiban.

Amennyiben arra a következtetésre jutna az Alkotmánybíróság, hogy felülvizsgálhatja az Alkotmányt, a következő kérdés az lenne, hogy ki fogalmazza, fogalmaz-

hatja meg az Alkotmány mércéjét, ki határozhatja meg, hogy az eddig számításba vett mércek közül melyek fogadhatók el és alkalmazhatóak? Eldöntendő, hogy kizárólag maga az alkotmányozó hatalom (az örökérvényű klauzulák alkalmazásával) vagy az Alkotmánybíróság (is) jogosult erre? Utóbbi esetben a legfontosabb megválaszolandó kérdés egyrészt az, hogy van-e és kitől származhat az Alkotmánybíróság Alkotmányt felülvizsgáló hatásköre, másrészt az, hogy mi alapján fogalmazhat meg örökérvényű elveket, értékeket, garanciákat az Alkotmánybíróság?

A nemzetközi példák és a magyar Alkotmánybíróság eddig folytatott gyakorlata alapján az állapítható meg, hogy az alkotmánybíróságok általában tartózkodnak attól, hogy önmaguk állapítsák meg saját maguk számára az alkotmány-felülvizsgálatára vonatkozó hatáskört, és az alkotmánybíróságok maguk határozzák meg azt a mércét, amelyet az alkotmánymódosítások felülvizsgálata és az új alkotmány elfogadása során alkalmaznak.

Az eddigiekből kiderül, hogy az alkotmánybíróságok csak kifejezett alkotmányi rendelkezés esetén, vagy egészen kivételes esetekben látnak lehetőséget az alkotmány felülvizsgálatára. A magyar Alkotmány nem tartalmaz az alkotmányozó hatalom által előzetesen lefektetett mércét az Alkotmány esetleges alkotmányellenességének vizsgálatára. Az Alkotmánybíróság – a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helyéből következően – hatáskörének keretei között ugyanakkor maga is megfogalmazhat mércét, de csak az egyes alkotmányi rendelkezések értelmezésére vonatkozóan. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány – absztrakt vagy konkrét – értelmezése során alkotmányos követelményeket állapít meg, amelyek az Alkotmánnyal azonos szintű követelményekké válnak, és *erga omnes* hatályúak, ezért a törvényalkotó, továbbá az ítélező bíróságok kötelesek érvényesíteni azokat az alkotmányos jogok védelme során. Ezen értelmezése során azonban az Alkotmánybíróság nem lép túl az Alkotmány írott szövegén és értékrendjén.

2.3. Az Alkotmánybíróság hatáskörének az Alkotmány felülvizsgálatára való kiterjesztése ellen szóló egyik legfontosabb érv az, hogy az Alkotmánybíróság nem alkothatja és nem változtathatja meg az Alkotmányt, amelyet védeni hivatott, és amelyet mérceként kell alkalmaznia a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során. Ezt erősíti, hogy az Alkotmánybíróság működése során mindvégig következetesen elhatárolódott az Alkotmány, illetve annak rendelkezései vizsgálatától.

3. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az alkotmányos jogvédelem egyszer már elért szintje és garanciális rendszere nem csökkenthető, alapelemeinek köre nem szűkíthető, csak – egészen kivételes esetben – más alapjog védelme érdekében, a szükségesség-arányosság mércéjének figyelembe vételével és úgy, hogy az érintett alapjogok lényeges tartalma ne sérüljön. Az ennek nem megfelelő alkotmányvédelmi szint csökkentése ellentmond az alkotmányos jogállam követelményének.

4. A hatalommegosztás rendszerében az Alkotmánybíróság hatalma is korlátozott hatalom. Ebből következően nem vonja hatáskörébe az Alkotmányt és az Alkotmányt módosító új normák felülvizsgálatát az Alkotmányba foglalt, kifejezett felhatalmazás nélkül.

Demokratikus jogállamban az Alkotmánybíróságnak erős alkotmányvédő szervként kell működnie, éppen az Alkotmány (Alaptörvény) és az állampolgárok alkotmányos jogainak a védelme érdekében. De az Alkotmánybíróság nem egyszerűen védi és értelmezi az alkotmányozó hatalom által elfogadott Alkotmányt, hanem az alkotmányozó hatalom akaratának a leghatékonyabb érvényesítője is azáltal, hogy az utólagos normakontroll esetén a jogszabályok, illetve az ún. valódi alkotmányjogi panasz esetén a bíróságok döntéseinek alkotmányosságát felülvizsgálja, és alkotmányellenesség esetén megsemmisíti azokat.

Az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése egy ponton túl felborítja a kölcsönös fékek és ellensúlyok elve alapján működő hatalommegosztás rendszerét, akár az alkotmányozó, de akár a törvényhozó vagy a kormányzó-végrehajtó hatalom javára.

Ha az alkotmányozó hatalom egy korábban az Alkotmánybíróság által megsemmisített törvényszöveget úgy kíván ismét elfogadtatni, hogy azt beemeli az Alkotmányba, kivonva ezzel annak felülvizsgálatát az Alkotmánybíróság hatásköréből, ez az alkotmányozó és törvényhozó hatalomnak olyan beavatkozása a hatalmi ágak egyensúlyát biztosító rendszerébe, amely alkotmányos alapjogok súlyos sérelmével jár/járhat. Az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom ilyen „együtműködése” esetén az Alkotmánybíróság hatalma vészesen meggyengül, és nem tudja alapjogvédelmi feladatait ellátni, sérül az alkotmányos alapjogok védelme, a társadalom tagjai – alkotmányos jogaik védelmére szolgáló eszközök híján – kiszolgáltatott helyzetbe kerülnek.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányos jogok védelmére szolgáló hatáskörének, eszközeinek a szükségesség-arányosság elvének figyelembe vétele nélküli csökkentése esetén sem reagálhat az Alkotmánybíróság jogállam ellenes magatartásra, döntésre jogállam ellenes magatartással, döntéssel. Az Alkotmánybíróság az alkotmányozó hatalom akarata ellenére nem állapíthatja meg önmaga számára az Alkotmány felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét. [Ld. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 82.: „Jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani”]

Az Alkotmánybíróság hatalmának is vannak azonban, és kell is, hogy legyenek határai és korlátai. Az Alkotmánybíróság nem válhat „taláros” kormányzati hatalommá, sem „taláros” törvényhozóvá, még kevésbé „taláros” alkotmányozó hatalommá. [Ld. a 31/1990. (XII. 18.) AB határozatnak a hatalommegosztására vonatkozó megállapításait, ABH 1990, 136, 137.]

Ha az Alkotmánybíróság önmaga terjesztené ki hatáskörét az Alkotmány/Alaptörvény vagy az alkotmányt módosító törvények alkotmányossági felülvizsgálatára, az olyan hatalomkoncentrációt és hatalmi túlerőt jelentene, amely szintén felborítaná a kialakult hatalmi ellensúlyok,

korlátok és hatalmi autonómiák demokratikus rendszerét, az elválasztott és önálló állami hatalmak egymás hatalmát ellensúlyozó és fékező rendszerét.

A hatalmi rendszer valamely szervezetéhez koncentrált „túlhatalom”, a demokratikus fékek és ellensúlyok rendszerének átalakítása akár az alkotmányozó hatalomhoz, akár a kormányzati vagy az ítélkezési szervekhez a demokratikus jogállam súlyos sérüléséhez vezet.

Amennyiben magába az Alkotmányba épít be az alkotmányozó hatalom olyan szabályokat, amelyek az alkotmányos jogállamot és az alkotmányos demokráciát, az alapjogok védelmének szintjét rontják, csökkentik vagy garanciákat építenek le, az Alkotmánybíróság nem élhet az Alkotmányba foglalt rendelkezések megsemmisítésének a jogával, de jelezheti, sőt – különösen szélső esetben – jelezni is köteles ezt a tényét még az alkotmányozó hatalom számára is.

5. Az Alkotmánybíróság norma-felülvizsgáló hatásköre szűkítésének következményeként az Alkotmány új 70/I. § (2) bekezdését, az ennek való megfelelést az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja, mivel az esetlegesen érintett törvények kivétel nélkül az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésében foglalt hatáskör korlátozás hatálya alá tartoznak, és az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdésével való kapcsolatuk ugyanezen rendelkezés alapján nem vizsgálható. Így az Alkotmánybíróságnak semmilyen lehetősége nincs arra, hogy az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése és más alkotmányi rendelkezések – így például az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállam, jogbiztonság vagy az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésébe foglalt, arányos közteherviselés követelményébe – ütközését értelemzéssel feloldja.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság döntései *erga omnes* hatályúak, mindenkire nézve kötelezőek, így az Alkotmánybíróságnak korábban, az adózás, adójog alkotmányosságával kapcsolatban hozott döntései továbbra is kötik a jogalkotót.

6. Összegezőként: az Alkotmánybíróság a korábban kifejtett érvekre tekintettel nem változtatja, nem változtathatja meg az alkotmánymódosítások alkotmányosságának vizsgálatával kapcsolatos eddigi gyakorlatát, így az Alkotmány, illetve az Alkotmány 32/A. § (2) és (5) bekezdése, valamint 70/I. § (2) bekezdése alkotmányosságának vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítványokat – hatáskörének hiányában, az Ügyrend 29. § b) pontja alapján – visszautasítja. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor – hasonlóan a 23/1990. (X. 31.) AB határozatához (ABH 1990, 89, 93.) – jelzi az alkotmányozó hatalom felé, hogy az Alkotmány egyes rendelkezései között olyan ellentmondások feszülnek, amelyek az alkotmányozó hatalom beavatkozását teszik szükségessé.

7. Az Abtv. 21. § (3) bekezdése szerint a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy bármely or-

szágyűlési képviselő, a köztársasági elnök, a Kormány vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész kezdeményezheti, a 21. § (7) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság hivatalból is eljárhat. Az indítványozók egyike sem tartozik ebbe a körbe. Az Alkotmánybíróság a korábbiakban kifejtett érvekre tekintettel nem kíván hivatalból, *ex officio* eljárni az alkotmánymódosítások nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata tekintetében, hiszen hatáskörének megléte vagy hiánya ebben az esetben is vita tárgyát képezheti. Az indítványozók ugyanis az Alkotmányt módosító törvény nemzetközi szerződésbe ütközését kérték; ez esetben tehát a felülvizsgálat tárgya ugyanúgy az Alkotmány maga lenne, csak a mérce változna: az Alkotmány „alkotmányossága” helyett, az Alkotmány nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgálná az Alkotmánybíróság.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 32/A. §-ának, valamint 70/I. § (2) bekezdésének nemzetközi szerződésbe ütközésére vonatkozó indítványokat – az indítványozói jogosultság és saját hatáskörének hiányában – az Ügyrend 29. § *b)* és *c)* pontja alapján visszautasította.

8. Több indítványozó kérte az Alkmód.-nak az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés meghatározott rendelkezéseibe való ütközésének megállapítását. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában „[a]z Európai Közösségek alapító és módosító szerződésai az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések, (...) e szerződések, mint elsődleges jogforrások (...) közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak” [Először: 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 861.].

Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. §-a határozza meg. Ennek alapján az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre annak vizsgálatára, hogy valamely jogszabály sérti-e az Európai Unió jogát. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat e vonatkozásban – hasonlóan a 29/2011. (IV. 7.) AB határozatához, ABK 2011. április, 323, 331–332. – az Ügyrend 29. § *b)* pontja alapján – hatásköre hiányában – visszautasította.

## VI.

Az Abtv. 40. §-ának második mondata, illetve 43. § (5) bekezdése, valamint az Abtmód. 3. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróságtól több indok miatt kérték az Abtmód. 3. §-a, illetve az Abtv. új 40. § második mondata, valamint 43. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

1.1. Az indítványozók egy része azért kérte az Abtv. kifogásolt rendelkezéseinek megsemmisítését, mert magát az Alkotmány 32/A. §-át is alkotmányellenesnek tartotta, és az Abtv. 40. § második mondata és 43. § (5) bekezdése lényegében ugyanezt fogalmazta meg.

Az Abtv. kifogásolt rendelkezései tartalmilag az alkotmányi rendelkezéseket építik be az Abtv.-be, és az Alkotmánybíróság korábban már megállapította, hogy e rendelkezések felülvizsgálatára nincsen hatásköre. Ezért az Alkotmánybíróság az Abtv.-ben sem vizsgálhatja ezen rendelkezések alkotmányosságát, hiszen ezzel tulajdonképpen közvetetten az alkotmányi rendelkezések alkotmányosságát vizsgálná. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványokat e vonatkozásban elutasította.

1.2. Az egyik indítványozó azért kérte az Abtmód. megsemmisítését, mert az Alkotmány új 32/A. §-a (3) bekezdésének és az Abtv. új 40. §-ának a megszővegezése nem pontosan ugyanaz, két elemben eltér egymástól (az Abtmód.-ból hiányzik a „nem tartalmaz egyéb okot” feltétel, továbbá a „kizárólag akkor semmisíti meg” kitétel csak az Abtmód.-ban szerepel, az Alkmód.-ban nem), és ezek az „ellentmondások egy jogállamban a normavilágosság és egyértelműség végzetes hiányát eredményezik.” Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmánybíróság, mint jogalkalmazó szerv az eljárása során értelmezéssel ezt a szövegezési eltérést fel tudja oldani, ez a pontatlanság nem eredményezi a normavilágosság és egyértelműség sérelmét.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtmód. alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt e vonatkozásában is elutasította.

2. Az Alkotmánybírósághoz számos indítvány érkezett, melyben az Abtmód. 3. §-ának, a hatályba léptető rendelkezésének azt a fordulatát kérték megsemmisíteni, mely alapján a hatáskörszűkítést a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt visszamenőleges hatály tilalmán túl hivatkoztak arra, hogy maga az alkotmánymódosítás sem rendelkezett arról, hogy azt – az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítésére vonatkozó szabályokat – a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell. Így álláspontjuk szerint az csak a hatáskörszűkítés hatályba lépése után indult ügyekben alkalmazandó.

Az Alkotmánybíróságnak először azt a kérdést kellett megvizsgálnia, hogy az Abtmód. 3. §-ának kifogásolt rendelkezése következik-e az Alkmód.-ból.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján eljárása során mindig és kizárólag az indítvány elbíráláskor hatályos Alkotmány alapján jár el. A 12/2001. (V. 14.) AB határozatában az alábbiakra mutatott rá: „[a]z Alkotmánybíróság a jogszabályok alkotmányossági vizsgálata során az elbíráláskor hatályos alkotmányszöveghez van kötve. A hatályos Alkotmánnyal vetette össze az Alkotmánybíróság a 27/1991. (V. 20.) AB határozatában a korábbi államosítási jogszabályokat (ABH 1991, 73.); a nép-

szavazásra vonatkozó Alkotmány-kiegészítést követően az új alkotmányi rendelkezések váltak irányadóvá az e tárgykört szabályozó korábbi törvény alkotmányossági vizsgálata során [lásd: 52/1997. (X. 14.) AB határozatban (ABH 1997, 331.)].” (ABH 2001, 163, 175.)

Az Alkotmánybíróságnak, mint minden döntéshozó szervnek, eljárása során folyamatosan, hivatalból vizsgálnia kell hatáskörének meglétét vagy hiányát. Amennyiben az alkotmánymódosító hatalom szándéka az lett volna, hogy az Alkmód. kihirdetésekor már folyamatban lévő eljárások esetén a hatásköri szabályok továbbélnek és a hatáskörszűkítés csak az újonnan benyújtott indítványokra vonatkozik, az alkotmányozó hatalomnak kellett volna erről rendelkeznie. Tekintettel arra, hogy az Alkmód. erről nem rendelkezett, ezért hatályba lépésével megszűnt az Alkotmánybíróság hatásköre az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésébe foglalt esetekben.

Az Abtmód. 3. §-a ennek megfelelően rendelkezik arról, hogy a hatáskörszűkítés kiterjed a már folyamatban lévő ügyekre is (az Alkotmánybíróságnak e rendelkezés hiányában is eszerint kellett volna eljárnia és döntenie hatásköre megszűnéséről). Az Abtmód. 3. §-a tehát az Alkmód.-ból, illetve annak hatályba léptető rendelkezéséből következik; az Abtmód. más szabályozása ellentétes lett volna az Alkotmány hatályos 32/A. § (2) bekezdésével.

Tekintettel arra, hogy az Abtmód. 3. §-a az Alkmód.-ból következően szabályozott úgy, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörszűkítésére vonatkozó szabályokat a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell, az Alkotmánybíróság az Abtmód. 3. §-a alkotmányellenességének a megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványokat is elutasította.

A határozat Magyar Közlönyben történő közzétételére annak elvi jelentőségére, valamint a közérdeklődésre tekintettel került sor.

Budapest, 2011. július 12.

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

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

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

Egyetértek a határozat rendelkező részével; kizárólag a Határozat indokolásához fűzők részben megerősítő, részben kiegészítő megjegyzéseket.

1. Az Alkotmánybíróság hatásköri önértelmezésében – ahogy a Határozat helyesen megállapítja – töretlen gyakorlatnak tekinthető az Alkotmány alkotmánybírósági felülvizsgálhatóságának tilalma. A határozatban hivatkozott 1260/B/1977. számú AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolás fogalmazta meg ennek az elvi alapját – a hatásköri határt indokolandó – azáltal, hogy elválasztotta egymástól a törvényhozó és az alkotmányozó országgyűlés közjogi státuszát. (ABH 1998, 825.) Továbbiakban a törvényhozó és az alkotmányozó hatalom nevesítése – az Alkotmánybíróság hatásköri terjedelmét értelmezendő – az alkotmánybírósági határozatok bevett fordulata lett. [lásd pl. a 25/1999. (VII. 27.) AB határozatot, ABH 1999, 261.]

Ebből az alkotmánybírósági hatásköri önértelmezésből azonban nem következett, hogy az „Alkotmány alkotmányossága” – szélesebb értelemben – az alkotmánybírósági vizsgálódás eleve érinthetetlen területe lett volna.

Kiindulási alapnak tekintem az alkotmánybírósági gyakorlatban használt jellemző formulát, az Alkotmánybíróság „általános alkotmányvédelmi szerepkörének” hangsúlyozását. Ezt a fordulatot az Alkotmánybíróság elsősorban hatáskörében eljárva, az indítványon túli alkotmányjogi összefüggések figyelembevételére alkalmazta (pl. az Országos Választási Bizottság határozata elleni kifogások elbírálása során), de az ún. „szignalizációs alkotmányvédelem” is része az általános alkotmányvédelmi szerepkörnek.

Szignalizációs alkotmányvédelem alatt értve az alkotmánybírósági eljárás keretében tapasztalt, kisebb súlyú alkotmányossági problémák jelzését, az „Alkotmánybíróság megjegyzi” formula keretében [66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 408.; 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 63.; 35/2007. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2007, 421, 424–425.; 43/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 308, 310.] valamint a határozat indokolásában (tehát nem a rendelkező részben) megfogalmazott alkotmányos követelményeket [74/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 369, 373–374.; 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 205.; 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 39.; 46/2003. (X. 16.) AB határozat, ABH 2003, 488, 498.]; továbbá ide sorolom – a Határozathoz kapcsolódóan – az Alkotmánybíróság hatáskörén túlmutató, az Alkotmánnyal, annak tartalmával kapcsolatos alkotmánybírósági álláspontoknak, a határozatok indokolásában való megfogalmazását.

A szignalizációs alkotmányvédelem az Alkotmánybíróság normatív hatáskörén túli figyelemfelhívás az alkotmányozó hatalom számára, az Alkotmányban szereplő ténylegesen fennálló, illetőleg ilyen veszélyt magába foglaló „alkotmányossági deficit” jelzésére. Ez tartalmilag – az



eddiggi gyakorlatra alapítva – az alkotmányossági szint védelmét, illetőleg az alkotmányi normák koherencia-hiányának jelzését jelentette: az Alkotmánybíróság az Alkotmány szintjére tartozónak minősítette valamennyi hatáskörének Alkotmányba emelését [66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 403.]; illetőleg a Kormány és a miniszterelnöki státuszt meghatározó normákat [55/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 788, 793.].

Az Alkotmányon belüli koherencia-hiány első megfogalmazását tartalmazó alkotmánybírósági határozatra [31/1990. (X. 31.) AB határozat] a Határozat is hivatkozik és erre alapozva él szignalizációs alkotmányvédelemmel, helyesen megállapítva: hogy „(...) az Alkotmány egyes rendelkezései között olyan ellentmondások feszülnek, amelyek alkotmányozó hatalom beavatkozását teszik szükségessé.” [Határozat annyiban tér el a hivatkozott korábbi határozatban megfogalmazott szignalizációtól, hogy nem konkretizálta normákra lebontva a jelzett ellentmondást (...)]

2. A közjogi érvényesség tárgyában lefolytatott vizsgálat alapján a Határozat pusztán az indítványok elutasításáról döntött, mellőzve a szignalizációs alkotmányvédelem keretében megfogalmazható kritikai álláspontot. A rendelkező részt alátámasztó érdemi állásponttal, miszerint: „(...) az alkotmány módosításokkal kapcsolatos eljárás formailag megfelelt az Alkotmányban, illetve a jogalkotási törvényben lefektetett eljárási szabályoknak (...)” – egyetérttek. A hatályos alkotmányi szabályok valóban nem tartalmaznak speciális eljárást az alkotmány módosítás kezdeményezésére, következésképpen a képviselői törvény kezdeményezési jog az alkotmány módosító törvény kezdeményezésének jogát is magában foglalja. Ugyanakkor osztom a Határozat kritikai megjegyzését, nevezetesen: „(...) az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy bár az országgyűlési képviselők által benyújtott alkotmány módosítások az Alkotmányban lefektetett eljárási követelményeknek megfelelnek (...) a demokratikus jogállamiság követelményét nyilvánvalóan nem elégíti ki teljes mértékben.”

Álláspontom szerint – a fent idézett megállapításokból is következően – a közjogi érvénytelenség vizsgálata a pusztán elutasításnál többet igényelt volna, mégpedig alkotmányos követelmény megfogalmazását.

Az alkotmányos követelmény 1993 óta az Alkotmánybíróság normakontroll hatásköréből kiértelmezett, bevett jogi eszköze [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256.]. A Határozat arra az álláspontra helyezkedett, hogy „(...) nem zárható ki az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányi rendelkezéseknek a közjogi érvénytelenség szempontjából való felülvizsgálatára, hiszen a törvény – vagy akár alkotmányellenesen létrejött, a közjogi érvénytelenségben szenvedő jogszabályok semmiek, vagyis olyanoknak tekintendők, mintha létre sem jöttek volna.”

Véleményem szerint e fontos hatásköri önértelmezést nagyobb hangsúllyal kellett volna megfogalmazni. A közjogi érvénytelenség vizsgálata az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll hatáskörébe tartozik [29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.]: az alkotmányozó és

a törvényhozó országgyűlési státusz elválasztása itt nem releváns. A közjogi érvényesség, a jogalkotási eljárás szabályainak megtartása valamennyi jogszabályra irányadó, tehát az Alkotmánynak e tekintetben – az Alkotmánybíróság hatásköre szempontjából – nincs speciális jogforrási rangja. Következésképpen az Alkotmánybíróság hatáskörében járt volna el, ha alkotmányos követelményt fogalmaz meg a képviselői, illetőleg kormány általi alkotmány módosító törvénykezdeményezésekről, a kezdeményezőknek a kezdeményezés szempontjából releváns közjogi szerepéről stb.

Az Alkotmánybíróság természetesen mérlegelhet ügyis, hogy nem a rendelkező részben, hanem – maradván a szignalizációs alkotmányvédelem eszközénél – az indokolásban fogalmaz meg alkotmányos követelményt.

Párhuzamos indoklásról lévén szó, úgy tekintem, hogy az Alkotmánybíróság a közjogi érvénytelenség vizsgálata kapcsán – a Határozat rendelkező részében – nem kívánt alkotmányos követelményt megfogalmazni. Álláspontom szerint a szignalizációs alkotmányvédelem keretében, az indokolásban megfogalmazott alkotmányos követelmény mindenképpen indokolt lett volna.

A kormány Alkotmányban rögzített feladata – többek között – az alkotmányos rend védelme [Alkotmány 35. § (1) bekezdés a) pont]. Emellett az Alkotmány a kormány feladataként határozza meg az Alkotmány végrehajtásához szükséges törvényjavaslatoknak az Országgyűlés elé terjesztését. [Alkotmány 78. § (2) bekezdés]. Ebből következően, ha a kormánynak kiemelt feladata az ilyen tartalmú törvények előterjesztése, nem mellőzhető – alkotmányos feladatként – meghatározó szerepvállalása az alkotmány módosító törvények előterjesztése tekintetében sem.

A fentiekből következően az Alkotmány 35. § (1) bekezdés a) pontjából és a 78. § (2) bekezdéséből adódóan alkotmányos követelmény, hogy az Alkotmány egészét, az alkotmányos alapelveket, az alkotmányos intézmények hatásköreit, az alapjogokat lényegesen érintő alkotmány módosítások ne képviselői kezdeményezés, hanem kormányelőterjesztések formájában történjenek.

Egy ilyen tartalmú alkotmányos követelmény lényegében összhangban lett volna az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban kifejtettekkel, nevezetesen: a képviselői törvénykezdeményezési dominancia alkotmányossági problémaként történő értékelésével: „Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja azonban megjegyezni: abból, hogy az egyeztetési kötelezettség elmulasztása nem eredményezi az elfogadott törvény közjogi érvénytelenségét, nem következik, hogy nem vet fel alkotmányossági problémát az a törvénykezdeményezési gyakorlat, amelynek során a jogalanyok széles körét érintő átfogó törvények megalkotása esetében elmarad a kormány számára törvény által kötelezően előírt egyeztetés.” [8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABK 2011. február, 68, 77.]

Budapest, 2011. július 12.

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

### Dr. Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a határozat rendelkező részével és annak indoklásával, amelyet azonban a magam részéről az alábbiakkal egészítem ki.

A nemzetközi jogi kötelezettségek fontosságára és a jogalkotó számára irányadó voltára, és arra, hogy az Alkotmánybíróság által biztosított alapjogvédelem szintje nem lehet alacsonyabb, mint az Emberi Jogok Európai Bírósága által nyújtott jogvédelem, a határozat a megfelelő helyen rámutat.

Ugyanakkor abban az elvi kérdésben, hogy az Alkotmánybíróság felülvizsgálhat-e alkotmánymódosítást, nézetem szerint el lehet jutni annak a kimondásához, hogy abban az esetben, ha az alkotmánymódosítás egy vállalt, kiemelkedően fontos, jogilag vagy politikai összefüggései miatt felmondhatatlan nemzetközi jogi kötelezettséggel nyilvánvalóan szembekerülne, azt durván sértené és az ütközést alkotmányértelmezéssel sem lehetne feloldani, akkor az Alkotmánybíróság már elléphet a korábbi, számos határozatban megerősített és a jelen határozatban is követett álláspontjától, hogy alkotmánymódosítást nem vizsgálhat felül. Így az Alkotmánybíróság a *pacta sunt servanda* szabályt [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdések] a vizsgálat alá vethető alkotmányos cikkely elé helyezheti, abból a vélelemből kiindulva, hogy az alkotmányozó hatalomnak nem állhatott szándékában a vállalt nemzetközi kötelezettségek teljesítésének ellehetetlenítése.

Megjegyzem: ezt a lehetőséget az Állandó Nemzetközi Bíróság joggyakorlatára vezethetjük vissza, ha nem így tennénk, ellentmondanánk annak a tételnek is, amit az Állandó Nemzetközi Bíróság hirdetett meg, amikor nem fogadta el, hogy Németország belső jogi aktusa (semlegességi nyilatkozata) alapján a versailles-i békéből fakadó kötelezettségei alól mentesülhessen (CPJI: *A Wimbledon-gőzös ügye*, 1923. augusztus 17. *Série A n° 1.*, 29–30. o.). Az Állandó Nemzetközi Bíróság a danzigi lengyel állampolgárok ügyében még magasabbra téve a mércét azt is leszögezte, hogy „egy állam sem hivatkozhat egy másik állammal szemben saját alkotmányára avégett, hogy mentesüljön a nemzetközi jogból vagy hatályos szerződésekből fakadó kötelezettségei alól” (CPJI: *A danzigi lengyel állampolgárokkal való bánásmód ügyében* adott tanácsadó vélemény, 1932. február 4., *Série A/B n° 44.*, 24. o.).

Ezek a tételek kimondásuk óta meghatározó jellegűek, a nemzetközi jog és a nemzeti alkotmányok konfliktusmentes együttélésének alapját jelentik, ekként ezt egy alkotmánymódosítás megítélésénél is szem előtt kell tartani.

Budapest, 2011. július 12.

Dr. Kovács Péter s. k.,  
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

Dr. Bihari Mihály s. k.,  
előadó alkotmánybíró

### Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a határozat rendelkező részével, ugyanakkor az indokolásnak a közjogi érvénytelenségre, valamint az alkotmányellenes alkotmánymódosításra vonatkozó megállapításaival összefüggésben eltérő az álláspontom.

1. A jogalkotás alkotmányból eredő követelményei korlátokat állítanak a jogalkotó elé, amelyek megsértése az adott jogszabály érvénytelenségéhez is vezethet. Ha az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosítás közjogi érvénytelenségének fennállását vizsgálja, akkor egyrészt meg kell határoznia a közjogi érvénytelenség kritériumait, másrészt vizsgálnia kell, hogy az alkotmánymódosítás megfelelő-e ezeknek a kritériumoknak.

A közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos álláspontját az Alkotmánybíróság a 63/2003. (XII. 15.) AB határozatban a következők szerint összegezte: „Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata, hogy magának a jogalkotási eljárásnak az alkotmányosságát is vizsgálja és dönt a formai hibás törvényhozási eljárás alkotmányosságáról. Az Alkotmánybíróság már a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kifejtette: A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. (...) Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály (...). (ABH 1992, 77, 85.) Az Alkotmánybíróság több határozatában részletesen foglalkozott a közjogi érvényesség eseteivel. A 29/1997. (IV. 29.) AB határozatában kifejtette, hogy a formai hibás törvényhozási eljárás – megfelelő indítvány alapján – a jövőben alapot ad a törvény kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére. (ABH 1997, 122.) A határozat indokolása szerint [a] megsemmisítés alapja a közjogi érvénytelenség, amely a norma formai alkotmányellenességének egyik változata. (ABH 1997, 122, 128.) Az 52/1997. (X. 14.) AB határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság megismételte azt a korábbi határozatában foglalt tételt, melynek megfelelően a jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmányos sértés önmagában megalapozza a törvény megsemmisíthetőségét. (ABH 1997, 331, 332.) Az indokolás pedig újfent megállapította, hogy a súlyos eljárási szabálytalanság közjogi érvénytelenséget idéz elő. Az Alkotmánybíróság a 39/1999. (XII. 21.) AB határozatában – a hivatkozott határozatokra utalva – leszögezte, hogy a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye. (ABH 1999, 325, 349.)” [ABH 2003, 676, 683–684.]

Joggyakorlata során a képviseleti hatalomgyakorlás lényeges feltételével ellentétesnek tekintette az Alkotmánybíróság az Országgyűlés ülésének nem szabályszerű összehívását, illetve a napirendi javaslat nem megfelelő időben történő továbbítását, hiszen ennek következtében az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében foglaltak sérelme állapítható meg, mivel a törvényhozás eljárása kiszámíthatatlanná vált. Ugyancsak az érvényességet érintő feltétel,

hogy a jogszabályra az Alkotmány által előírt többség egyező szavazatot adjon le, illetve, hogy a Magyar Közlönyben az ily módon elfogadott szöveg kerüljön kihirdetésre. [A közjogi érvénytelenségre vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat: 27/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 30/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 202, 207.; 7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 98, 105.]

Az indítványok nagyrészt az alkotmánymódosításra irányuló eljárások azon körülményeit vitatták, amelyek az egyéni képviselői indítványként történő benyújtásra, illetve a módosítások gyakoriságára vonatkoztak.

A jelen ügyben hozott többségi határozat indokolásának V. 1. pontja az alkotmánymódosítások közjogi érvénytelenségének vizsgálata keretében megállapítja, hogy az „országgyűlési képviselők által benyújtott alkotmánymódosítások (...) a demokratikus jogállamiság követelményét nyilvánvalóan nem elégítik ki teljes mértékben”, illetve, hogy „[a]z Alkotmány sorozatos (...) módosítása rendkívül aggályos a demokratikus jogállamiság követelményei (...) szempontjából”. A „demokratikus jogállamiság követelménye” az Alkotmánybírói korábbi gyakorlatában önmagában, ilyen absztrakciós szinten – az adott esetre vonatkozó konkrétabb kifejtés nélkül – nem szolgált közjogi érvénytelenség megállapításának alapjául, azonban a jelen esetben ezzel a követelménnyel való összhang vizsgálata és minősítése nem is látszik célszerűnek, ha a követelménynek meg nem felelés megállapítását nem követi a közjogi érvénytelenség kimondása.

A többségi határozat indokolásának IV. fejezete foglalkozik a támadott alkotmánymódosítások elfogadásának tényleges körülményeivel. Ezen felül az Alkotmány módosítására irányuló eljárással összefüggésben a következőket tartom fontosnak megjegyezni. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdésének a) pontja szerint az Országgyűlés megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát. Az Alkotmány megalkotására vonatkozó felhatalmazásból logikai következtetéssel jutunk el az Alkotmány módosítására vonatkozó felhatalmazásig, olyan módon, hogy az Alkotmány megalkotása, mint szélesebb hatáskör, szükségképpen magában foglalja annak módosítását, mint szűkebb hatáskört is. Az Alkotmány 24. § (3) bekezdése szerint az Alkotmány megváltoztatásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Alkotmány módosításának formai feltétele tehát az összes országgyűlési képviselő kétharmadának igenlő szavazata, illetve az Alkotmány módosítására vonatkozó kifejezett megnevezés, amely a törvényben és annak megjelölésében szerepel. Az alkotmánymódosítás e specifikus eljárási szabályain, illetve az előbbiekben részletezett általános jogalkotási eljárásra vonatkozó érvényességi feltételeken túli, – a jelen ügy alapját képező indítványokban felvetett – egyéb körülmények álláspontom szerint nem szolgálhatnak alapul az alkotmánymódosítás közjogi érvénytelensége megállapításánál.

A törvényjavaslatok egyéni képviselői indítványként történő benyújtása a képviselői mandátum része. A parla-

menti képviselők Alkotmányban biztosított jogosítványait a parlament, mint népképviselői szerv tagjaként gyakorolják; az Alkotmány 20. § (2) bekezdése szerint tevékenységüket a köz érdekében végzik. Az ilyen alapon őket megillető közreműködői és részvételi jogokhoz tartozik a törvénykezdeményezési jog, az interpellációs és kérdezői jog, a frakcióhoz tartozás joga, vagy a rendkívüli ülés összehívásához való jog. Ezeknek a jogosítványoknak a gyakorlása keretében az egyéni képviselői indítványok útján történő jogalkotás esetenkénti indokoltsága, az ilyen döntések megalapozottsága nem alkotmányossági kérdés. Emellett fontos hangsúlyozni, hogy a képviselői jogosultságok gyakorlása – így az önálló képviselői indítványként benyújtott alkotmánymódosítás lehetősége – annak gyakorlati anomáliái ellenére sem nyilvánítható a demokratikus jogállam elvébe ütközőnek. Az Alkotmánybírói vizsgálata során döntő szempontként nem tudja figyelembe venni, hogy egy alkotmánymódosító javaslat esetleg „kellőképpen át nem gondolt” vagy, hogy a „széleskörű társadalmi legitimitás” szempontjából a „megfelelő egyeztetéseket mellőzték, az érdemi plenáris és bizottsági vitát nélkülözték”. Ezért a többségi határozat indokolásának ezekre a szigorú megállapításaira – emellett, hogy a hivatkozott esetek vonatkozásában a minősítést alátámasztó tények részletes ismertetésére nem is kerül sor – a határozat nem tudott érdemi következményt építeni.

Mindezek alapján az a tény, hogy egy alkotmánymódosító javaslatot képviselői önálló indítványként nyújtanak be, nem érinti az ily módon elfogadott alkotmánymódosítás érvényességét, a támadott alkotmánymódosítások közjogi érvénytelenségére vonatkozó indítványokat tehát az érvényességi kellékek vizsgálatát és meglétük megállapítását követően önmagában erre tekintettel – a megalkotás egyéb körülményeinek minősítése nélkül – el lehetett volna utasítani.

2. A többségi határozat indokolásának V. 2.4. pontja az Alkotmány módosítására irányuló törvények felülvizsgálhatóságának problémáját a hatalommegosztás rendszerében vizsgálja. Többek között ebből az alapállásból jut a határozat arra a következtetésre, hogy – egy demokratikus jogállamban nem lévén korlátozhatatlan hatalom –, nemcsak az Országgyűlés hatalmát nem szabad korlátok nélkül hagyni, hanem az Alkotmánybírói sem terjesztheti ki hatáskörét az alkotmányozó akarata ellenére az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálatára.

2.1. Álláspontom szerint árnyalni kell a többségi határozat indokolásának azon megállapítását, amely szerint a hatalmi rendszernek az alkotmányozó hatalomhoz koncentrált „túlhatalma” a demokratikus fékek és ellensúlyok rendszerének felborításához, a demokratikus jogállam súlyos sérelméhez vezetne. Az alkotmányozó hatalom ugyanis – az Alkotmányban meghatározott szervekhez képest – más jellegű hatalommal rendelkezik, amely képessé teszi arra, hogy a jogrendszer alapjait lerakja és az alkot-

mányos szervek hatalmát, hatáskörét megállapítsa. A hatalommegosztás logikája nem alkalmazható megfelelően ebben a tekintetben, mert azt sugallja, mintha az alkotmányozó hatalom, vagy az alkotmánymódosító hatalom a magyar jogrendszerben külön hatalmi ágként lenne jelen, amelynek az Alkotmánybíróság az ellensúlya.

Ehhez képest az alkotmánymódosító hatalom olyan értelemben valóban megkülönböztethető, hogy az az alkotmányozó hatalom által alkotott alkotmány felhatalmazása és jogi keretei között marad. Az alkotmánymódosítás tehát nem kíván létrehozni egy új alkotmányt, hanem a régi folytatásaként jelenik meg.

Véleményem szerint az alkotmánymódosítások alkotmánybírói felülvizsgálhatóságának lényegi kérdése az, hogy az alkotmányozó hatalom milyen mértékben szab határt az alkotmánymódosító hatalom akaratának, illetve, hogy egyáltalán határt szab-e. Mindezt pedig megelőzi azon előkérdés, hogy elválasztható-e egymástól az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom. S ha mindezekre igenlő választ adunk, akkor is kérdés, hogy az Alkotmánybíróság – amely történetesen az Alkotmánnyal való összhang megítélésére létrehozott szerv – az alkotmánymódosítást milyen alapon ítéli meg.

2.2. A többségi határozat indokolásában foglaltaktól eltérően, az Alkotmány és az alkotmánymódosítás közötti esetleges kollíziót az alkotmány integritását szem előtt tartó értelmezési módszerrel tartom feloldhatónak.

Ennek a szemléletnek a nyomai a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz fűzött – a többségi határozat indokolásában is idézett – párhuzamos indokolásban is megjelennek: „Ebben az értelmezésben az Alkotmány egésze a kiindulópont. Az Alkotmánybíróságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és ítéleteivel koherens rendszert alkot (...)” [ABH 1990, 88, 97–98.] Az Alkotmánybíróság a 23/1994. (IV. 29.) AB végzésében pedig a következőket állapította meg. „Ha valamely rendelkezés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani.” [ABH 1994, 375, 376.]

Az előbbiekkal összhangban, álláspontom szerint az Alkotmány értelmezésénél az Alkotmányt a módosításait is magában foglalva, egészében kell vizsgálni, és értelmezésénél az Alkotmány egységes, zárt jellegét kell szem előtt tartani, annak érdekében, hogy az Alkotmány egyetlen rendelkezése se üresedjen ki tartalmilag, az Alkotmánybíróság határozatai pedig következetes, egymásba és egymásra épülő rendszert alkothassanak. Amikor az Alkotmánybíróság előtt alkotmányos szinten jelen lévő kollízió van, az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány egységéből kiindulva kell az ütközést feloldani, és az így nyert új értelmezést a már meglévő rendszerbe integrálni. Ebből is következik, hogy az alkotmányozó kifejezett rendelkezése ellenére nem törhető meg az Alkotmány homogenitása azáltal, hogy impliciten megváltoztathatatlan elvek levezetésé-

vel az Alkotmánnyon belül általános jelleggel eltérő szinteket különböztetünk meg.

Az Alkotmánybíróság előbbieken idézett határozatainak ilyen értelmezésével a jelen probléma kapcsán azt kell mondanunk, hogy az alkotmánymódosító hatalom által elfogadott módosítások mindaddig az „Alkotmány részévé válnak”, amíg azokat az Alkotmánybíróság képes az Alkotmány többi részével egységben értelmezni. A fentiek alapján tehát nem tudok egyetérteni a határozat azon megállapításával, amely szerint az „Alkotmánybíróságnak semmilyen lehetősége nincs arra, hogy az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése és más alkotmányi rendelkezések – így például az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállam, jobbiztonság vagy az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésébe foglalt, arányos közteherviselés követelményébe – ütközést értelmezéssel feloldja.” (V. 5.).

Az Alkotmánybíróságnak ezzel szemben éppen az a feladata, hogy az Alkotmányt a maga egészében és egységében szemlélve, az alkotmányi rendelkezések közötti kollíziót feloldja.

Megjegyzem továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az Amt., valamint az Alkmód. által az Alkotmányba iktatott új 32/A. §-át, illetve 70/I. § (2) bekezdését azok hatályba lépése óta többször alkalmazta. Saját határozatainak alapján szolgáló alkotmányi rendelkezések alkotmányosságának az Alkotmánybíróság által történő utólagos kétségbe vonása önmagában véve megmagyarázhatatlan ellentmondást hordoz.

2.3. Ugyancsak a hatalommegosztási szemléletből kiindulva állítja az indokolás, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése egy ponton túl felborítja a kölcsönös fékek és ellensúlyok elve alapján működő rendszert, amelynek kapcsán utal az „Alkotmánybíróságnak az alkotmányos jogok védelmére szolgáló hatáskörének, eszközeinek a szükségesség-arányosság elvének figyelembe vétele nélküli csökkentés[ére]”. (V. 3.–V. 4.)

Az alkotmánybírói gyakorlat által az alapjogok korlátozása vonatkozásában, illetve még közelebről és különösen is az egészséges környezethez való joggal kapcsolatban kimunkált teszthez [28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 138.] hasonló fogalmi rendszer nem alkalmazható automatikusan egy alkotmányos intézmény hatásköreinek a csökkentésével összefüggésben. Eddig az Alkotmánybíróság egyetlen ítéletében sem alkalmazta a hatalommegosztási sémában a szükségesség-arányosság tesztjét, és jelen esetben sem tartom megalapozottnak ezt az érvet, hiszen a határozat nem fejt ki ennek dogmatikai alapját, emellett azt sem tisztázza, hogy hol húzódna pontosan az a határ, amikor az egyensúly felborulna, és mi lenne ennek következménye.

Az alkotmánymódosító hatalom ilyen jellegű aktusát egyébként is minden esetben az Alkotmány többi részével egységben kell vizsgálni, szemügyre véve a többi intézmény alkotmányos rendszerben elfoglalt helyét, illetve azok viszonyát a vizsgált intézményhez. Mindazonáltal – ha tudományos szempontból helye is lehet ilyen elemzés-

nek – amennyiben az állami szervek hatalmában, hatáskörében történő változás az Alkotmány szintjén következik be, annyiban – a korábban kifejtett érvek alapján – az alkotmányossági felülvizsgálatra kifejezett hatáskör és mérce hiányában nem kerülhet sor.

3. A többségi határozat indokolásában jelentős szerepet kapott a nemzetközi jogra utalás, illetve a nemzetközi jogelvek belső jogra gyakorolt hatásának kérdése. Az indoklás V. 2.2. pontja szerint a *ius cogens* és nemzetközi szerződések alapján „a magyar Alkotmánynak vannak (...) megváltoztathatatlan részei”, illetve, hogy a *ius cogens* normái „együttesen olyan mércét alkotnak, amelynek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen”.

Véleményem szerint itt ellentét feszül a határozat rendelkező része és indokolása, valamint indokolásának különböző részei között, de nincsenek összhangban ezek a megállapítások az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával sem.

A többségi határozat indokolásának ilyen súlyos és messzemenő kijelentései mindenekelőtt részletesebb kifejtést igényeltek volna. Az az állítás, hogy az Alkotmánynak léteznek megváltoztathatatlan részei, felvetik a kérdést, hogy az Alkotmánybíróság ebből következően miért nem vizsgálta érdemben a támadott alkotmánymódosító rendelkezéseket. A *ius cogens* normáinak a nemzeti alkotmányokra vonatkozó kötelező jellege – az érdemi vizsgálat elvégzését követően – akár olyan súlyos következtetések levonását is szükségessé teheték volna, amelyekhez nem mérhető a többségi határozati indoklás vonatkozó részének tömörsége. Az indoklás az alkotmánymódosítások nemzetközi szerződésbe ütközésére vonatkozó indítványokat – indítványozói jogosultság és saját hatáskörének hiányában – visszautasította, miközben ugyanitt kifejti, hogy az Alkotmánybíróság „hatáskörének megléte vagy hiánya ebben az esetben is vita tárgyát képezheti”, és úgy fogalmaz, hogy erre tekintettel is „nem kíván hivatalból, *ex officio* eljárni”.

A belső jog és a nemzetközi jog viszonyával az Alkotmány 7. § (1) bekezdése vonatkozásában az 53/1993. (X. 13.) AB határozat foglalkozott részletesen:

„A 7. § (1) bekezdés első fordulata, amely szerint a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, azt mondja ki, hogy ezek az általánosan elismert szabályok külön (további) transzformáció nélkül is a magyar jog részei. A transzformációt ebben az általánosságban – vagyis a szabályok felsorolása, illetve meghatározása nélkül – maga az Alkotmány hajtotta végre. Eszerint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai nem az Alkotmány részei, hanem vállalt kötelezettségek. Az, hogy a vállalt és a transzformációt az Alkotmány tartalmazza, nem érinti az Alkotmány, a nemzetközi jog és a belső jog hierarchiáját. (...)” (ABH 1993, 323, 327.)

Az Alkotmánybíróság tehát a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak a belső jog kötelező erejét az er-

re vonatkozó alkotmányi parancsból vezette le, a jelen határozat többségi indokolása pedig álláspontom szerint nem tartalmaz olyan érvelést, amely az idézett precedenstől való eltérést egyértelműen megalapozná.

Emellett a többségi határozat indokolása azt is állítja, hogy „az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi jogvédelem szintje. A *pacta sunt servanda* elvéből következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját, megelőző, „precedens-határozataiból” ez kényszerűen nem következne.” Ez a megállapítás az Alkotmánybíróság gyakorlatát egyenesen alárendeli a strasbourgi precedenseknek, amelyek legelső helyen azt a kérdést vetik fel, hogy melyek is pontosan a *ius cogens* normái. Ha az Alkotmány 7. §-a által a nemzetközi jog elveit úgy jelenítjük meg az Alkotmányban, hogy a 7. § mögött kvázi egy külön nemzetközi jogi fejezet helyezkedik el – amelynek mindenkor meg kell felelnie az Alkotmány többi rendelkezésének –, akkor arra a következtetésre kellene jutnunk, hogy az Alkotmány több, különböző szintű rendelkezésből áll. Ez pedig ellentétes lenne az Alkotmány integratív jellegét hangsúlyozó értelmezéssel, amely az Alkotmánybíróság gyakorlatában nemcsak az Alkotmány különböző rendelkezései, hanem az Alkotmány és a nemzetközi jog vonatkozásában is megjelenik:

„Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése azt is jelenti, hogy a Magyar Köztársaság az Alkotmány rendelkezésénél fogva részt vesz a nemzetek közösségében; ez a részvétel tehát a belső jog részére alkotmányi parancs. Ebből következik, hogy az Alkotmányt és a belső jogot úgy kell értelmezni, hogy a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai valóban érvényesüljenek. (...) A 7. § (1) bekezdés második fordulata – a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjának biztosítása – minden vállalt nemzetközi kötelezettségre vonatkozik, az általánosan elismert szabályokra is. Másrészt az összhangot az egész belső joggal biztosítani kell, az Alkotmánnyal is. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése tehát az Alkotmány, a nemzetközi jogból származó szerződéssel, vagy közvetlenül az Alkotmánnyal vállalt kötelezettségek, valamint a belső jog összhangját követeli meg; az összhang biztosításában figyelemmel kell lenni mindegyikük sajátosságaira.” [53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323, 327.]

Még ha meg is tudta volna határozni a többségi határozat indokolása a *ius cogens* mibenlétét, az Alkotmány egységét akkor is sértette volna az Alkotmány által kötelező erejűnek rendelt nemzetközi jogi elveknek a belső jog szempontjából az Alkotmány fölé emelése.

4. Az Alkotmánybíróság alkotmányossági felülvizsgálatával, így a közjogi érvénytelenség vizsgálatával összefüggő hatásköre nem terjedhet ki az alkotmánymódosítások olyan jellegű eljárási körülményeinek minősítésére, amelyek alapvetően a megalkotás politikai megalapozottságára, célszerűségére vonatkoznak, sem pedig azok tudo-

mányos szempontú tartalmi kritikájára. Az Alkotmánybíróság az alkotmányvédelem legfőbb szerve. Az alkotmányozó hatalom által létrehozott Alkotmányt a maga egészében és egységében hivatott védeni. Az alkotmánymódosító törvények alkotmányossági felülvizsgálatának kérdése éppen ezért nem a hatalommegosztás szemszögéből vizsgálendő. Az Alkotmánybíróság a számára adott értelmező hatalom birtokában köteles arra törekedni, hogy az alkotmánymódosítás által az Alkotmány részévé tett rendelkezéseket az Alkotmány egészére figyelemmel az alkotmánybírósági joggyakorlatba integrálja.

Budapest, 2011. július 12.

Dr. Stumpf István s. k.,  
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

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

### Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

1. A többség szerint az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre alkotmánymódosítás alkotmányellenességének vizsgálatára. Ugyanakkor elfogadja, hogy az Alkotmány módosításának *közjogi érvénytelensége* – eljárási érvényessége – vizsgálható. Ez következik abból, hogy a rendelkező rész 1. pontja szerint az alkotmánymódosítás közjogi érvénytelenségének megállapítására irányuló indítványokat elutasítja.

Ez utóbbi megállapítással egyetértek.

2. Nem értek egyet viszont a többséggel abban, hogy az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre az Alkotmány módosítása alkotmányellenességének vizsgálatára. Az Alkotmánybíróság hatáskörének hiánya különböző érvekkel alapoZHató meg. Az egyik érvelés *fogalmilag* kizártnak tartja az Alkotmány részévé vált alkotmánymódosítás alkotmányellenességét, mivel az Alkotmány *ex definitione* nem lehet alkotmányellenes. A másik érvelés szerint az alkotmánymódosítás alkotmányellenességének megállapítására az Alkotmánybíróságnak *külön felhatalmazás nélkül* nincs hatásköre. Ez utóbbi szerint lehetséges alkotmányellenes tartalmú alkotmánymódosítás, de az ilyen alkotmánymódosítás vizsgálatára az Alkotmánybíróság nem jogosult. Egy harmadik gondolatmenet azért zárja ki az alkotmány módosításának bírói vizsgálatát, mert nincs, esetleg nem is lehetséges, *jogi mérce* az alkotmánymódosítás tartalmának megítélésére. A három érvelés közül az Alkotmánybíróság eddigi – az 1260/B/1997. AB határozat szerint töretlen – gyakorlata (ABH, 1998, 816, 818.) az elsőt követte. A mostani határozat érvelése inkább a második

változatnak felel meg, ennyiben tehát az Alkotmánybíróság eltér korábbi álláspontjától.

3. Magam egyik érveléssel sem értek egyet. Szerintem ugyanis az Alkotmány módosításának van az *Alkotmányban található* jogi korlátja, ezért van az alkotmánymódosítás alkotmányellenességének vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak hatásköre. Ha az Alkotmány tartalmaz *jogi mérce*t az alkotmány módosítására, akkor az Alkotmánybíróságnak van hatásköre a módosítás alkotmányellenességének vizsgálatára. Ennek oka, hogy az alkotmány módosítása *az alkotmány által szabályozott* hatáskör és eljárás. Az Alkotmány maga hatalmazza fel az alkotmány módosítását – azaz létesíti az alkotmánymódosító hatáskört –, ezért az alkotmánymódosítás *az alkotmányon alapuló* hatáskör. Különböen ezt a vizsgált alkotmánymódosító törvény maga is megerősíti, amikor kimondja, hogy „az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom *az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontjában meghatározott hatáskörében eljárva*” módosítja az Alkotmányt. Mint minden alkotmányon alapuló hatáskörnek, ennek is vannak korlátai, akkor is, ha (mint az alkotmánymódosító törvény állítja) az Országgyűlés „alkotmányozó hatalmat” gyakorol, mivel ez a „hatalom” – hatáskör – az Alkotmányból származik.

Az alkotmány módosításáról szóló normák tehát *hatásköri normák*, amelyek *megengedik* az alkotmány módosítását: felhatalmazást adnak, meghatározva a módosítás jogi korlátait és feltételeit. Az Alkotmány tehát alkotmányosan csak e felhatalmazás korlátai között módosítható. A meg nem engedett, felhatalmazást túllépő alkotmánymódosítás érvénytelen. Az alkotmánymódosítás eljárási szabályai a hatáskör gyakorlásának módját, így az érvényes döntés meghozatalának feltételeit határozzák meg; e szabályok megsértése – ahogyan a többség is elfogadja – közjogi érvénytelenséggel jár. A felhatalmazás (anyagi hatásköri) szabályai megengedik az Alkotmány módosítását. *Ez Alkotmányon alapuló* felhatalmazás, amelynek tartalmi korlátai az Alkotmányban találhatók. Ezek alapján eldönthető, mikor lépte túl az alkotmánymódosító hatáskör gyakorlója az Alkotmányban kapott felhatalmazást.

Miközben a határozat joggal állapítja meg az Alkotmánybíróság gyakorlatának töretlenségét az alkotmánymódosítás alkotmányellenessége kérdésében, elmondható, hogy az ellenkező felfogás alapelve is felfedezhető más határozatokban. Az Alkotmány kötelező népszavazással való módosításáról szóló 25/1999. (VII. 7.) AB határozatban éppen azt fejtette ki, hogy az Alkotmány saját módosítását kizárólag önmaga szabályozza. A következőt mondta e határozatában az Alkotmánybíróság: „az Alkotmány (...) csak az Alkotmány rendszerén belül, az Alkotmány által feljogosított alkotmányozó hatalom által, az Alkotmányban meghatározott eljárás szerint módosítható” (ABH 1999, 261.). Ebből a premisszából pedig, más érvekkel együtt, az alkotmánymódosítás alkotmányellenessége vizsgálatának megengedettsége következik.

4. Az Alkotmány bizonyos tartalmú alkotmánymódosításokra nem ad felhatalmazást, így az Alkotmány módosításának vannak alkotmányos korlátai. Azt is mondhatjuk, hogy az Alkotmány egyes normái *jogilag* az Alkotmány alapján megváltoztathatatlanok. Ezek közül a legfontosabb az Alkotmány 8. § (1) bekezdése, amely szerint „A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait”.

Az Alkotmány itt több lényeges dolgot állít, amelyek együtt vezetnek arra, hogy ez a rendelkezés az Alkotmány megváltoztathatatlan normája. Az Alkotmány előbb idézett normájának három fő eleme van. Az egyik az „ember (...) alapvető jogai”, amelyről az Alkotmány szól. A másik, hogy ezek a jogok „elidegeníthetetlenek és sérthetetlenek”; végül a harmadik vizsgálandó elem az, hogy az Alkotmány („a Magyar Köztársaság”) az előző két elemet „elismeri”.

Az alapvető emberi jogok terminus jelentése nagyjából azonos az alkotmányos alapjogok összességével. Kétségkívül, tehető különbség alapjogok és emberi jogok, sőt emberi jogok és szociális jogok között. Ez a kérdés fontos lehet egy alkotmánymódosítás alkotmányellenessége megítélésében, itt azonban elég annyi, hogy az emberi jogok minden lényegesebb alapjoggal azonosak. Az alapvető emberi jogok az Alkotmány szerint „elidegeníthetetlenek és sérthetetlenek”. Ez a kifejezés az emberi jogok filozófiájából ered, pozitív alkotmányjogi jelentése az emberi jogok (az alapjogok lényeges része) érvényességének jellegére utal. Az „elidegeníthetlenség” fogalmának alkalmazása az Alkotmányban azt jelenti, hogy az alapvető jogok (mint „emberi jogok”) alkotmánymódosítással sem korlátozhatók. A „sérthetlenség” elemzése is hasonló eredményre vezet. Ha az emberi jogok sérthetetlenek, akkor megsértésük alkotmánymódosítással sem megengedett. Az alapjogokat korlátozó alkotmánymódosító törvény az alapvető emberi jogok sérthetlenségével ellentétes, és így az alkotmányos felhatalmazás túllépése miatt alkotmányellenes. Az alapvető jogok sérthetlenségéből és elidegeníthetlenségéből következik az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének alapvető szabálya, amely szerint „alapvető jog lényeges tartalmát” törvény – alkotmánymódosító törvény – sem korlátozhatja.

Még fontosabb talán, hogy az Alkotmány szerint a Magyar Köztársaság „elismeri” az alapvető emberi jogokat. Ebből arra következtethetünk, hogy az *Alkotmány szerint* az emberi jogok nem a pozitív jog termékei: a pozitív jog nem teremti őket, hanem csak *elismeri*. Az elismerés fogalmának elemzése is hasonló eredményre vezet. Az elismerő (az elismerés alanya, azaz: aki elismer) és az elismerés aktusa maga *nem változtat az elismerés tárgyán*: azt ismeri el, ami már „ott van”, csak az elismerő (az Alkotmány) és az elismert (az emberi jogok) közötti kapcsolaton változtat. Az Alkotmány ezzel világossá teszi, hogy az emberi jogok – tehát nem minden alkotmányos jog, csak azok, amelyek egyben emberi jogok is – nem az alkotmányozótól erednek. Alkotmányos joggá tételük nem alakítja

át a tartalmukat, sem pedig eredeti státusukat. Csak az eként elismert normák *státusa* változott a magyar jogrendszerben: a magyar alkotmány normái is lettek. Itt azonban, *az alkotmány szerint*, kettős státusuk van: egyrészt továbbra is az alkotmánytól függetlenül érvényes normák; másrészt az alkotmány normái. Az alkotmánytól való függetlenségük abban áll, hogy az alkotmány szerint *érvényességük nem az alkotmányon alapul*: az alkotmány átveszi az önmagától függetlenül érvényesnek elismert normákat. Arról hallgat az alkotmány, hogy min alapszanak az „ember elidegeníthetetlen és sérthetetlen jogai”; annyi azonban világos, hogy *az Alkotmány szerint* az alkotmánytól független, és egy bizonyos értelemben felette álló forrásból származnak. Ha az emberi jogok érvényessége független az alkotmánytól, ebből az is következik, hogy az alkotmány – saját rendelkezése szerint – nem szüntetheti meg ezek érvényességét. Úgy tűnhet, hogy az alkotmány önelmentmondó normát tartalmaz: egy pozitív jogi norma, az alkotmány, nyilvánít bizonyos az alkotmányban is található normákat nem-pozitív jognak. A pozitív jog „feletti” kifejezés a pozitív jognál erősebb hierarchikus pozíciójú normát jelent. Ez kétségtelen, ha megfontoljuk, hogy az alkotmánytól független érvényességű norma csak olyan norma lehet, amelyet az alkotmány nem változtathat meg, vagy nem *képes* (saját felfogása szerint) megváltoztatni.

Az Alkotmány e rendelkezésének értelmezéséhez nem kell elfogadni semmilyen természetjog-tant, illetve a természetjog létezését. Elegendő annyi, hogy az emberi jogok pozitív jog feletti mivoltát az Alkotmány maga állítja, ami a pozitív jogi szabályként azt jelenti, hogy alkotmányjogilag *megváltoztathatatlanok* minősíti őket. A megváltoztathatatlanság pedig azonos az emberi jogokat sértő alkotmánymódosítás tilalmával, mivel a megváltoztathatatlanság másként nem biztosítható. Ha a pozitív jog *önmaga feletti* normáról beszél, akkor (legalább úgy tűnhet) ellentmondás van az alkotmány két rendelkezése között. Az egyik kijelenti, hogy az alkotmány a legmagasabb státusú norma a jogrendszerben (77. §), a másik alkotmányos szabály szerint mégis van a legmagasabbnál is magasabb norma; akkor viszont mégsem az alkotmány (éppen az alkotmány szerint) a legmagasabb norma a pozitív jogban. Mikképpen magyarázható és érthető ez a pozitív jogrendszer álláspontjáról? A válasz erre a jogos kérdésre a következő lehet. Az alkotmány kijelentése (normája), hogy van nála magasabb norma – az elidegeníthetetlen és sérthetetlen jogokat biztosító normák – az alkotmány önutaló normája. A norma eddigi elemzése alapján azt mondhatjuk, hogy az „elidegeníthetlenség és sérthetlenség” az emberi jogokról szóló normák lényegének megváltoztathatatlanságát jelenti. Az ilyen normák tehát a pozitív alkotmányjog részei, de abban olyan normák, amelyeken alkotmánymódosítással változtatni érvényesen nem lehet. Minden, a jogrendszer részét képező, jogi alkotmány szükségképpen tartalmaz önutaló normákat, ezek között szükségképpen a saját módosítását szabályozó normákat. Ilyen norma az alkotmánymódosítás tartalmát korlátozó norma is.

5. Az Alkotmány megváltoztathatatlan tartalmának másik forrása az Alkotmány preambuluma, az 1989. évi XXXII. törvénnyel beiktatott „Bevezetője”. Eszerint az Országgyűlés az Alkotmányt *egy bizonyos* – tehát nem tetiszöleges – átmenet érdekében alkotta meg. Ennek alapján lehet érvelni amellett, hogy az Alkotmány valóban átmeneti – bár inkább előkészületi – alkotmány. A preambulum meghatározza, milyen alkotmányos állapotba való átmenet érdekében „állapítja meg az Alkotmány szövegét”.

Az 1989-es alkotmánnyal létrehozott (illetve létrehozni kívánt) alkotmányos állapotot a preambulum négy fogalommal határozza meg: *többspártrendszer, jogállam, parlamentáris demokrácia, szociális piacgazdaság*. Mind a négy alapvető alkotmányos tulajdonságot számos alkotmányjogi szabály részletezi (talán nem is lehet pontosan megmondani, mennyi). Ezek a létrehozott és fenntartandó alkotmányos berendezkedés alapjait határozzák meg. Ha az Alkotmány átmenetiségét komolyan vesszük, világos, hogy az *átmenet idején* az Alkotmány módosítása nem korlátozhatja a többspártrendszer, a jogállam, a parlamentáris demokrácia és a szociális piacgazdaság alkotmányos biztosítékait. Ha így lenne, éppen az Alkotmány fő céljával, az átmenet megvalósításával kerülne szembe. Ha pedig *már elért állapotnak* tekintjük, akkor is ugyanez a helyzet, hiszen nem képzelhető el, hogy az Alkotmány a megvalósult átmenet visszavételét megengedhetőnek tartaná. A preambulumban ezért benne foglaltatik az alkotmánymódosítás tartalmi korlátja: a négy alapvető értékkel ellentétes alkotmánymódosítás alkotmányellenes, akár azért, mert az Alkotmány átmeneti, akár azért, mert nem az.

Az előbbieket nem jelentik azt, hogy a négy alapértéket megvalósító, vagy ezekkel szoros kapcsolatban álló alkotmány-normák teljes egészükben megváltoztathatatlanok lennének. Az alkotmánymódosítás alkotmányos korlátozása nem a négy alkotmányos-politikai alapérték megvalósításának *módjára* vonatkozik, hanem a fennmaradására.

6. Ezek szerint kimondható, hogy az Alkotmányban vannak az alkotmánymódosítást korlátozó normák. Ezek alapján pedig az Alkotmánybíróságnak van hatásköre – és jogi mércéje – minden alkotmánymódosítás alkotmányellenességének vizsgálatára. Így az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett volna a 2010. évi CIX. és CXX. alkotmánymódosító törvény alkotmányellenességét.

Más kérdés, milyen eredményre vezetett volna az el nem végzett vizsgálat. Annyi biztosan kimondható, hogy az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi hatáskörének korlátozása, amiről az indítványokban elsősorban szó van, *prima facie* az emberi jogok korlátozása is, hiszen ennek következtében a törvényhozó esetleges alapjog-korlátozásával szemben az Alkotmány nem biztosít jogvédelmet. Ennek alapján az Alkotmánybíróság eljuthatott volna az alkotmánymódosító törvények alkotmányellenességének megállapításáig.

Budapest, 2011. július 12.

Dr. Bragyova András s. k.,  
alkotmánybíró

## Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

### I.

1. Egyetértek a határozat rendelkező része 1. és 2. pontjában foglaltakkal.

2. Nem értek egyet a határozat rendelkező része 3., 4. és 5. pontjában foglaltakkal.

### II.

#### Előkérdések-premisszák

Álláspontom megalapozásához nélkülözhetetlenek tartom az alábbiak kiemelését.

1. Különvéleményem alapja az, hogy elfogadom azt az indítványozói álláspontot, amely szerint az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalmat el kell határolni egymástól. Minthogy pedig ezt tekintem a meghatározó kiindulási pontnak, ezért részletesebben idézem az egyik indítvány idevonatkozó részét.

„Az érintkezési pont mindig az új alkotmány hatályba lépésének időpontja, amikor a *pouvoir constituant* [i.e.: az alkotmányozó hatalom] a feladatát elvégezte. A *pouvoir constituant* nem az alkotmányhoz kötött, hanem alkotmányteremtő hatalom. Ezzel szemben a konstituált államhatalmak (mint az alkotmánymódosító, a törvényhozó, a végrehajtó, az igazságszolgáltató, az államfői stb. hatalom) számára nemcsak az alkotmány elsőbbsége érvényes, hanem az alaptörvény fenntartása is. Ez utóbbiak úgy gyakorolhatók alkotmányos módon, ahogy azt az alkotmány meghatározza. Az alkotmánymódosító hatalom (a „*pouvoir constituant institué*”), amelyik az alkotmány megváltoztatására hivatott, konstituált hatalom, vagyis az alkotmány által létrehozott, abból levezetett, általa szabályozott és intézményesített hatalom. Az alkotmánymódosító hatalom gyakorlására ugyanis az alkotmányozó hatalom által már elfogadott alaptörvény ad szabályozást, amit az alkotmánymódosító hatalomnak is tiszteletben kell tartania: e hatalom csak az alaptörvény előírásai szerint gyakorolható, az abban rögzített tartalmi és eljárási szabályok betartásával. A hatályos Alkotmány jelentős hiányossága, hogy nem határozza meg az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom szerkezetét, nem tartalmaz részletes eljárási garanciákat a módosítással kapcsolatban. Éppen ezért, az alkotmány értelmezését erga omnes hatállyal végző Alkotmánybíróság lehet kizárólag jogosult arra, hogy e fogalmakat dogmatikai szempontból tisztázza, és a különbségüket, valamint az ebből fakadó következményeket érvényesítse. Az alkotmányértelmezésnek meg kell tudnia határozni azokat a sarokpontokat, amikre a demokratikus jogállam épül; ehhez viszont segítséget ad nemcsak az Alkotmány szövege [pl. 2. § (1) bekezdése], 8. §-a], hanem az eddigi – ugyancsak alkotmánykötött – alkotmánybíró-sági alkotmányértelmezés is.



Az alkotmánymódosító hatalom tehát nem korlátlan. Az alkotmánymódosító hatalom kötve van az alkotmányhoz, jöllehet – ha a kötöttségeket betartja – jogosult az alaptörvény megváltoztatására, ami a változó társadalmi viszonyokra tekintettel az alkotmány normativitásának fenntartása érdekében feltétlenül indokolt is. Az alkotmánymódosító hatalom – mint konstituált hatalom – azonban csak az alkotmány szerint tevékenykedhet, mert az alkotmány alatt áll. Az alkotmányok általában kifejezetten a törvényhozó szervekre ruházzák azt a jogot, hogy sajátos eljárásban és különösen minősített többséggel határozzanak az alkotmánymódosításról vagy az alkotmány-kiegészítésről. Figyelemmel az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom között fennálló különbségekre, illetve az alkotmánymódosító hatalom konstituált, azaz „létrehozott” jellegére, nem zárható ki az, hogy a korlátok betartása felett minden esetben az a szerv örökjön, amely egyébként az alkotmány védelmére hivatott. Megjegyzem, hogy a parlament hatalomgyakorlásának korlátozott voltára történő utalás nem ismeretlen az Alkotmánybíróság gyakorlatában. »A képviseleti hatalomgyakorlást megtestesítő Országgyűlés által gyakorolt államhatalom nem korlátlan hatalom, a parlament csak az Alkotmány keretei között tevékenykedhet, hatalmának korlátait az Alkotmány rendelkezései meghatározzák.« [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 36.]”

Teljes meggyőződéssel osztom az idézett indítvány alábbi argumentációját is: „[a] Magyar Köztársaság jelenlegi Alkotmánybíróságának is vállalnia kell e szerepfelfogást, mert a tét a jogállamiság és a nemzet/állam alkotmányos életének folytonossága. A hatalommegosztás és az államhatalmi ágak elválasztásának elve szempontjából nem aggályos, ha a konstituált alkotmánymódosító hatalom megnyilvánulásait a testület normakontroll alá vonja. Ennek vizsgálati mércéje a köztársasági Alkotmány »lényeges magja« (amely nem azonos az ún. magalkotmány-elmélettel) lehet, amelyet az Alkotmányban foglalt kiemelkedő alapelvek körvonalaznak.”

Ezen a dogmatikai alapon nyugszik a jelen különvélemény, ezek azok az elvi-elméleti tézisek, amelyek egy átfogó – rendszerszemléletű – alkotmánybíróági vizsgálatot a többségi határozatban is lehetővé tehetek volna.

2. Határozott álláspontom, hogy nem engedhető meg a már elért alkotmányosság (e körben is eminensen, de nem kizárólagosan a jogállam és az emberi jogok, valamint az általános, titkos és egyenlő választójogra vonatkozó hatályos rendelkezések) védelmi szintjének a csökkentése.

Különösen pedig nem mindenféle alkotmányos indok nélkül: nem lehet alkotmányos indok az ún. „gazdasági szükséghelyzet” sem, ami egyébként sincs tételezve az Alkotmányban. Ha a környezetvédelem (az egészséges környezethez való jog: Alkotmány 18. §) területén – helyesen – felállítottuk a „már elért szint védelmének” a követelményét, akkor – akár a kevesebbről a többre való következtetés klasszikus logikai argumentumának segítségével – bizonyosan felállíthatjuk ezt a követelményt az implicit

örökkévalósági klauzulákra: így az alkotmányos demokrácia legfőbb intézményére a jogállamra, az emberi jogok elért védelmi szintjére, valamint a legfontosabb választójogi szabályokra, sőt, az alkotmánytörténeti vívmányként is értékelhető ellenállási jogra és a hatalom erőszakos megszerzésének, birtoklásának és gyakorlásának a tilalmára is.

Az a véleményem, hogy az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdésébe foglalt általános alkotmányvédelmi szerepköre nem passzív, hanem aktív alkotmányvédő szerepkört jelent. Azaz nem nézheti tétlenül a már elért alkotmányossági-jogállami szint valójában napi politikai célokból történő nyilvánvaló erodálását. Ha ezt tenné, az a hatékony magyar alkotmánybíráskodás végét jelentené. Hogyan lenne összeegyeztethető az alkotmányos berendezkedéssel, ha például – ad absurdum – akként rendelkezne egy alkotmánymódosító törvény, hogy a jövőben Magyarország rabszolgatartó „köztársaság” lesz? Egy alkotmánymódosító törvény hozzányúlhatna-e akár ezzel a tartalommal is az Európa Tanácsban és az Európai Unióban eddig érinthetetlen magnak számító emberi jogi katalógushoz, valamint a magyar Alkotmány preambulumban (v. ö. a különvélemény II. 5. pontjában említett korábbi nepáli legfelső bírósági gyakorlattal) is tételesen felsorolt „demokrácia” és „jogállam” parancsához? Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság nem nézheti tétlenül, hogy a jogállam formális eljárásainak betartásával épüljön le a jogállamiság eddig kiépített intézményrendszere (erről bővebben lásd: Sajó András: *Önvédő jogállam*. Fundamentum 2002. 3–4. szám. 55 és köv. o. <http://157.181.181.13/dokuk/02-34-04.pdf>).

Az egyik leglényegesebb elvi kérdés az ügyben az, hogy mely rendelkezések adják az Alkotmány alapvető struktúráját, lényegi magját. Az Alkotmány lényeges magja körébe azok az alapelvi normák tartoznak, amelyek a demokratikus alkotmányfejlődés jelenlegi állása szerint minden alkotmányos jogállamban elfogadottak, a közös európai alkotmányos tradíció részét képezik, s visszatükröződnek több, Magyarországot is kötelező nemzetközi okmányban, valamint az Európai Unió és az Európa Tanács dokumentumaiban, illetve e szervek bíróságainak a döntéseiben.

Ez az értelmezés levezethető az alapjogok hierarchiáját megállapító, valamint az Alkotmány értékrendjét megállapító alkotmánybíróági gyakorlatból is [pl. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297–317.; 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 170–171; 47/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2007, 620, 636.]. Ahogyan említettem, a hatályos magyar Alkotmány szövegében ide tartoznak a jogállamot, az emberi jogok elért védelmi szintjét, valamint a legfontosabb választójogi elveket, továbbá a hatalom erőszakos megszerzését, gyakorlását, illetőleg kizárólagos birtoklására való törekvést, valamint ennek az elvnek az alapjogi oldalát, az ellenállási jogot (*ius resistendi*) szabályozó normák. [v.ö. Alkotmány 2. § (1) és (3) bekezdése; 8. §; 70. § (1)–(4) bekezdései]. E rendelkezések az alkotmánybíráskodás értelmező tevékenysége nyomán élő jelentéstartalmukkal képezik az Alkotmány lényeges magját, mondhatjuk: implicit örökkévaló-

sági klauzuláit. A hatályos Alkotmány preambulumban megjelenő kritériumok szintén orientációt jelentenek a „lényeges mag” feltáráshoz. A preambulumban foglalt célokkal és követelményekkel ellentétesen sem módosítható ugyanis az Alkotmány, illetőleg ez csak annak vállalásával tehető meg, hogy a magyar Alkotmány többé nem lesz kompatibilis az európai Alkotmányokkal. Különösen kiemelendő e körben a jogállamba való békés átmenet, amely – ahogyan azt az Alkotmánybíróság a később általam idézendő 11/1992. (III. 5.) AB határozatában leszögezte – a kilencvenes évek elejére megvalósult. Előrebocsátom, hogy – nézetem szerint – minden, a jogállamiság elért szintjével ellentétes alkotmánymódosítás tartalmilag alkotmány sértő.

A fentiekből adódóan az Alkotmány lényeges magját, implicit örökkévalósági klauzuláit, vagyis az köztársasági alaptörvény alapvető értékrendjét sértő alkotmánymódosítás alkotmányellenessége – álláspontom szerint – vizsgálható, amelyhez a meghatározó alkotmányi „értékek” (vagyis a felsorolt alkotmányi alapelvek, alapjogok és tilalmak) mércét is adnak. Van tehát az Alkotmányban mérce, amelynek alkalmazására hatásköre is van az Alkotmánybíróságnak. Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése teremti meg ehhez az alapot, amely szerint: „Az Alkotmánybíróság az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg el látja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.” E rendelkezés nem sorolja a kivételek közé az alkotmánymódosító törvényeket sem: nyilvánvaló, ha ez lett volna az alkotmányozó hatalom célja, akkor ezt megtette volna. Nincs tehát *expressis verbis* kiemelve ez a tárgykör az Alkotmánybíróság általános alkotmányvédelmi hatásköréből.

Erre tekintettel mondhatta ki például az egyik határozatában, hogy „egy nemzetközi szerződés megkötésével, illetőleg kihirdetésével az Országgyűlés nem tehet burkolt alkotmánymódosítást” [30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 234.]. Ha ez mégis előfordulna, megállapíthatná-e (kimondhatná-e) az alkotmányellenességet az Alkotmánybíróság? Ha igen, vajon nem az alkotmánymódosításra irányuló jogalkotói akarat felől döntene-e? Alighanem arról. Ki másnak szánta volna ugyanis az említett (megállapító-) határozat meghozatalának hatáskörét az Alkotmánybíróság? Mindenesetre az a véleményem: az a tény, hogy az Alkotmány 19. § (3) bekezdése az Országgyűlés hatáskörébe utalja az Alkotmány elfogadását és módosítását, nem jelenti egyben azt is, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosító törvényt semmilyen körülmények között sem vizsgálhatja.

3. „A hatalmi ágak elválasztásának [pontosabban a hatalommegosztás] elve (...) nem pusztán annyit jelent, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványait, hanem azt is jelenti: a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, s ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait.

Az Alkotmánybíróság például – az Alkotmány 31/A. §-ának (5) és (6) bekezdésében, továbbá IV. fejezetében meghatározott jogosítványai révén – mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalom, továbbá a köztársasági elnök és az önkormányzatok közhatalmi jogosítványainak korlátjaként jelenik meg. (...) A jogállam fogalmához ugyanis nem csupán a jogállami intézményrendszer formális kiépítése, hanem annak normális működtetése (...) is hozzátartozik.” [28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 142, 143.] A tartalmi értelemben vett alkotmányosság egyik legfőbb kritériuma, a hatalommegosztás elve magában foglalja azt a követelményt is, hogy „nincsen az Országgyűlésnek alárendelt hatalmi ág, s egyik hatalmi ág sem vonhatja el a másik jogosítványát. A hatalommegosztás elvéből ugyanakkor az is következik, hogy alkotmányos demokráciában nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, s az egyes hatalmi ágak hatalmi ellensúlyt képeznek a többi hatalmi ággal szemben.” [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.; 41/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 292, 294.; 55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296, 300.; 28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 138, 142.; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 403.] Ez az amerikai alkotmányjogi doktrínából ismert fékek és egyensúlyok elvének európai tükröképe.

Mindezekből az is következik, hogy a fékek és egyensúlyok kialakult rendjét – következmények nélkül – egyetlen hatalmi ág (vagy tényező) sem boríthatja fel, s ez alól az Országgyűlés sem képez kivételt. Védelmet élvez ezért az Alkotmánybíróság hatásköre is: „A magyar közjogi berendezkedés egyik alapja az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megállapított jogállamiság elve. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint e jogállamban az Alkotmánybíróság hatáskörének a klasszikus alkotmányos szervekkel azonos alkotmányos védelmet kell biztosítani. Ezzel elkerülhető, hogy az Alkotmánybíróság határozatai nyomán aktuális politikai érdekek alapján, gyakorlati kormányzati megfontolások az elsődleges megoldást alkotmánybírósági hatáskör-felülvizsgálatban keressék (...) Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság tartalmi követelménye az Alkotmánybíróság – közjogi helyzetéből fakadó – alkotmányi hatásköri szabályozása és ezáltal védelme. E védelem szükségessége az Alkotmánybíróságnak a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt szerepéből, azaz az alkotmányossági szempontoknak az államszervezet egészében való érvényesítéséből ered.” [66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 403.] „(...) [H]atásköreik gyakorlása során az Alkotmányban meghatározott esetekben a hatalmi ágak együttműködésre kötelesek és tiszteletben kell tartaniuk az elválasztott hatalmi szervezetek döntéseit és autonómiáját.” [62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637.]

Az iménti fejtegetéseknek mintegy konklúzióját adja a többségi határozat: „Az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése egy ponton felborítja a kölcsönös fékek és ellensúlyok elve alapján működő hatalommegosztás rendszerét, akár az alkotmányozó, de akár a törvényhozó vagy a

kormányzó-végrehajtó hatalom javára.” Álláspontom szerint ez be is következett az Alkotmánybíróság hatáskörének jelentős szűkítésével.

4. Az Alkotmány olyan instrumentum, amely a jogrend legmagasabb szintű szabályrendszere, annak elvei, intézményei és szabályai koherens rendszert alkotnak. A koherens (ellentmondásmentes) belső rendszer megteremtésének igénye az Alkotmánybíróság értelmező tevékenysége során is megjelenik.

Ahogy arra a I. és II. kilencvennyolc százalékos különadóról szóló döntésekhez fűzött párhuzamos indokolásomban, illetve különvéleményemben rámutattam (lásd e különvélemény V. pontját) az eddigi gyakorlat alapján „[a]z Alkotmánybíróság az Alkotmányt nemcsak a kifejezetten erre irányuló eljárásban, hanem a jogszabályok alkotmányosságát vizsgáló minden eljárásban értelmezi. Az Alkotmány egyes rendelkezéseinek értelme így az újabb és újabb értelmezések során bontakozik ki, amelyekben az Alkotmánybíróság mind a konkrét ügy sajátosságára, mind saját korábbi értelmezéseire tekintettel van. Az egyes értelmezésekből kialakuló tételeket – mint például a pozitív diszkrimináció feltételeit vagy az alapjog-korlátozás határait – alkalmazásuk során tovább értelmezi és formálja az Alkotmánybíróság. Ugyanazon alkotmányi rendelkezésre vonatkozóan az értelmezés súlypontja eltérő lehet, de az értelmezéseknek ellentmondásmentes rendszert kell képezniük. (...) A későbbi értelmezésnek figyelemmel kell lennie a korábbi – kötelező – értelmezésre, felhasználhatja annak megállapításait, de következtetéseit az Alkotmányból kell levezetnie, és nem épülhet kizárólag a korábbi értelmező határozatra.” [36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207, 210–211.]

Egy másik, ugyancsak az eddigi gyakorlatot összegző döntés alapján: „[a] pluralista társadalom lényegéhez tartozik, hogy a jogok többféle értéktartalommal is érvényesíthetők úgy, hogy közben a jogok egész alkotmányos rendszere koherens és működőképes marad. Az Alkotmánybíróságnak határesetekben és össze nem férő koncepciók ütközésekor kell beavatkozni, azt a vonalat meghúzni, amelyen túl egy adott tartalmi értelmezés már az alkotmányos jogok rendszerével nem hozható összhangba. Az Alkotmánybíróság ebben az értelmezésben nem az Alkotmány feltételezett általános értékrendjéből indul ki, hanem az egyes alapjogokból kibontható értéktartalmakat fejt ki. Az egyes alapjogok értelmezésekor széles, összehasonlítható nemzetközi tényanyag és elméleti vélemény áll rendelkezésre ahhoz, hogy ne kelljen közvetlenül ideologikus vagy politikai érvekhez folyamodni. Az ilyen módszerű alkotmányértelmezést a formális garanciák hangsúlyozása az ideológiák közvetlen érvényesítésével szemben, az egyes jogok értéktartalmának kibontása pedig a pozitívizmussal való visszaéléssel szemben védi.” [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 83.] (...)

Több döntésében azt is hangsúlyozta a testület, hogy „[a]z Alkotmánybíróság minden érdemi határozatában – explicit vagy implicit módon – szükségképpen értelmezi

az Alkotmányt (...) A testület tevékenysége kezdetétől kiemeli az alkotmány értelmezés során tett elvi megállapításait. A gyakorlatban előfordul, hogy az Abtv. 1. § g) pontja szerinti absztrakt alkotmányértelmezésen túl a többi hatáskörben szükségképpen megjelenő alkotmányértelmezések végkövetkeztetéseit is tartalmazza a határozat rendelkező része, ha az a jogalkotóra, illetve a jogalkalmazókra vonatkozó kötelezettségek miatt indokolt. A rendelkező részbe foglalt alkotmányértelmező megállapítások tartalmazhatnak az adott ügytől elvonatkoztatott elvi tételeket [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1994, 48.; 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134.; 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342.; 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 252.]”

Ezen túlmenően az is levezethető az eddigi határozataiból, hogy az alkotmánybírósági alkotmányértelmezések is tartalmazhatják a vizsgált jogintézmény alkotmányellenességének általános, „örökérvényű” megfogalmazását [először: 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88.; 15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 40.; 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 664-665.]

Számomra nyilvánvalónak látszik, hogy a rendelkező részbe foglalt alkotmányértelmező megállapítás tartalmazhat a konkrét ügytől elvonatkoztatott olyan elvi tételt is, amely – tartalma szerint – éppen, hogy egy új alkotmánymódosító rendelkezés inkohereus jellegére mutat rá. Valójában itt arról van szó, hogy az adott esetben az Országgyűlés olyan (alkotmánymódosító) törvényt alkotott, amely ellentétes az Alkotmánnyal. Erre nézve pedig egyértelmű az Alkotmánybíróság álláspontja: a „[a]z Országgyűlés jogosult törvényt alkotni minden jogi szabályozást igénylő társadalmi viszony rendezésére, jogalkotó hatáskörének egyetlen korlátja van, nevezetesen az, hogy az Országgyűlés által hozott törvény nem lehet ellentétes az Alkotmánnyal.” [46/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 571-572.] Az Alkotmány – látszólag – hallgat e kérdéstről, azonban az implicit örökövelőségi klauzulák létéből következően, továbbá abból az okból, hogy nincs expressis verbis kivéve az alkotmánymódosító törvény sem a felülvizsgálható törvények közül, megállapítható ezen a téren is az Alkotmánybíróság nem csak formai, hanem érdemi felülvizsgálati hatásköre is.

Erről az alapról vizsgálódva alighanem megalapozottan hangsúlyozhatjuk, hogy a tiltott visszaható hatálynak az alkotmánymódosító törvény általi beemelése az Alkotmányba [70/I. § (2) bekezdés] súlyos koherencia-zavart, belső ellentmondást idéz elő, megbontja az Alkotmány belső, eddig ellentmondásmentes rendszerét, hiszen az Alkotmány 2. § (1) bekezdése és a 70/I. § (2) bekezdése nem kivétel-, hanem az alkotmányon belüli „kollíziót” megteremtő szabály. Nem teljesül tehát az a korábban többször is felállított követelmény, hogy az Alkotmány rendelkezéseinek világos, egységes, áttekinthető rendszert kell képezniük. A dilemma adott: az Alkotmánybíróság vagy az eddigi (a visszaható hatályról húsz éven keresztül vallott) álláspontjánál marad, vagy meghajol a nyilvánvalóan jog-

államot lebontó új rendelkezés előtt, s ezzel maga is hozzájárul a jogállam eróziójához, ha nem éppen csendes eltűnéséhez. Ez itt az alkotmányértelmezés és az alkotmánybíráskodás tétje.

5. Kétségtől igaz, hogy az Alkotmánybíróság – adott tárgyban – mind ez ideig hozott határozataiban, végzéseiben tartózkodott attól, hogy egy-egy alkotmánymódosítás alkotmányosságáról tartalmilag állást foglaljon. Álláspontom szerint azonban ezek a döntések a most elbírált ügyben nem lehetnek meghatározó jelentőségű precedensek.

Mindenekelőtt – egyetértve a többségi határozattal – magam is hangsúlyozom: a magyar alkotmánybíráskodással több hasonlóságot mutató európai és más külföldi államok alkotmánybíróóságai közül jó néhány – kifejezett alkotmányi rendelkezés hiányában is – elvégzi az alkotmánymódosítások formai és tartalmi szempontú alkotmányossági felülvizsgálatát. Messze nem lett volna tehát példa nélküli, ha a jelen ügyben a magyar Alkotmánybíróság elemelkedett volna a konkrét alkotmányossági kérdés kereteiből, és általánosabb jog- és alkotmányelméleti alapról közelítette volna meg ezt – az egyik indítványozó által is – „nehéz ügynek” minősített problémát.

Ehhez a többségi határozat egyes részei is jó kiindulópontok lehetettek volna: „Az alkotmánymódosítások esetlegesen tartalmi, a jogállamot érintő sérelmeket is felvethetnek. Az Alkotmány sorozatos, aktuálpolitikai érdekek és célok megvalósítása, elérése érdekében történő módosítása rendkívül aggályos a demokratikus jogállam követelményei, különösen az alkotmányos jogrend stabilitása, kiszámíthatósága, széleskörű társadalmi legitimitás, az alkotmányos jogrendszerbe ellentmondásmentesen beépülése szempontjából.”

Mindezek hangsúlyozása mellett és ellenére is azon az álláspontom van a többségi határozat, hogy „az alkotmánybíróóságok általában tartózkodnak attól, hogy saját maguk állapítsák meg önmaguk számára az alkotmányfelülvizsgálatára vonatkozó hatáskört.” Nézetem szerint azonban a külföldi és a hazai szituáció messze nem hasonlítható össze: a külföldi és a hazai alkotmányos sérelmek ugyanis súlyukban lényegesen eltérők. Míg másutt általában egy-egy elszigetelt alkotmánymódosítási aktus (szabályozási megoldás) vezetett el az alkotmánymódosítást eredményező törvény felülvizsgálatának a felvetéséhez (lásd az osztrák vagy cseh példát), addig nálunk szinte rendszert alkotnak azok – az alkotmánymódosítási vagy törvényi formát öltő – kormányzati elképzelések, amelyek jó néhány esetben a jogállam, a jogállamiság és az alapvető jogok védelmének húsz éven keresztül folyamatosan és szisztematikusan kiépített pilléreit ingatják meg.

Mindez lényegesen felértékeli a magyar Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepkörét, nemkülönben aktívabb szerepvállalását is indokoltá teszi. A többségi határozat szerint „ha az Alkotmánybíróság önmaga terjeszteni ki hatáskörét az Alkotmány/Alaptörvény vagy az Alkotmányt módosító törvények alkotmányossági felülvizsgálatára, az olyan hatalomkoncentrációt és hatalmi túlerőt je-

lentene, amely szintén felborítaná a kialakult hatalmi egyensúlyok, korlátok és hatalmi autonómiák demokratikus rendszerét (...)”. Úgy gondolom, ez sehol sem következett be azokban az országokban, ahol az Alkotmánybíróság – kifejezett alkotmányi felhatalmazás nélkül is – véleményt formált egy-egy alkotmánymódosításról akár formai, akár tartalmi nézőpontból. (Pl. Ausztria: [http://wn.com/Round\\_Table\\_Unconstitutional\\_Constitutional\\_Amendments\\_Opening\\_Session\\_part\\_I](http://wn.com/Round_Table_Unconstitutional_Constitutional_Amendments_Opening_Session_part_I) Csehország: <http://www.usoud.cz/view/pl-27-09>; India: <http://www.legalserviceindia.com/article/l33-Constitutionality-of-a-Constitutional-Amendment.html>; lásd még e tárgykörben: Working a Democratic Constitution: A History of the Indian Experience. Oxford University Press, USA, 2003.; Izrael: [http://wn.com/Round\\_Table\\_Unconstitutional\\_Constitutional\\_Amendments\\_Opening\\_Session\\_part\\_I](http://wn.com/Round_Table_Unconstitutional_Constitutional_Amendments_Opening_Session_part_I); korábban Nepálban: <http://www.auilr.org/pdf/11/11-1-2.pdf>); Olaszországban az alkotmánymódosító törvényekkel azonos rangú alkotmányerejű törvényekre: [http://www.jus.unitn.it/download/gestione/fulvio.cortese/20101209\\_2054Ccost\\_1146\\_1988.pdf](http://www.jus.unitn.it/download/gestione/fulvio.cortese/20101209_2054Ccost_1146_1988.pdf)).

Mindezek után úgy vélem, hogy – szemben például a többségi határozat által idézett 1994-es és 1998-as döntésekkel – a jelenlegi helyzetben az Alkotmány alapvető struktúráját (v. ö. az indiai legfelsőbb bírósági gyakorlattal) érinti az alkotmánymódosítás, s erre a következtetésre el lehet jutni akkor, ha a hatályos Alkotmány rendelkezéseit összefüggéseiben vizsgáljuk. Ahogyan a 184/2010. (X. 28.) AB határozathoz, a fentebb már idézett különadó-ügyhöz fűzött párhuzamos indokolásomban kifejtettem: „Az Alkotmány új, 70/I. § (2) bekezdését nem lehet a jelen ügyben sem az Alkotmány többi normájától elszigetelten értelmezni. Álláspontom szerint abból a nézőpontból kell kibontani az új alkotmányi rendelkezés értelmét, miszerint az Alkotmány ellentmondásmentes rendszert alkot. Az Alkotmánybíróság viszont mindent köteles megtenni annak érdekében, hogy – az alkotmányértelmezés eredményeként – az egyes régi-új alkotmányi rendelkezések között ne legyen ellentmondás.” Párhuzamos indokolásomban nem válaszoltam arra a kérdésre, mi lenne egy esetleges „ellentmondás” észlelése esetén az Alkotmánybíróság feladata. Most ez – erre irányuló többlettucatnyi indítvány nyomán – tovább nem halasztható. E törekvésemben fokozottan támaszkodtam az Alkotmánybíróság alábbi megállapításaira:

a) „Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. A jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul (...) bármely politikai törekvés kizárólag az Alkotmány keretei között valósítható meg, s hogy az alkotmányosság megítéléséből a napi politikai szempontok ki vannak zárva (...) Az adott történelmi helyzetet a jogállam keretein belül és annak kiépítése érdekében figyelembe lehet venni. Nem lehet azonban a történelmi helyzetre és a jogállam megkövetelte igazságosságra hivatkozva a jogállam alapvető biztosítékait félretenni. Jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani. A mindig részleges és szub-

jektív igazságosságnál a tárgyi és formális elvekre támaszkodó jogbiztonság előbbre való. (...) fel sem merülhet az alkotmányosság követelményeinek felfüggesztése (...)” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 82–83.]

b) „Jogállami értékrend alapján jogállami garanciák mellőzésével még igazságos követelés sem érvényesíthető (...)” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 84–85.]

c) „(...) jogállamban az Alkotmánybíróság hatáskörének a klasszikus alkotmányos szervekkel azonos alkotmányos védelmet kell biztosítani. Ezzel elkerülhető, hogy az Alkotmánybíróság határozatai nyomán aktuális politikai érdekek alapján, gyakorlati kormányzati megfontolások az elsődleges megoldást alkotmánybírói hatáskör-felülvizsgálatban keressék (...)” [66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 403.]

d) A többségi határozat – helyesen – a magyar törvényalkotás eljárási rendjét, néhány produktumát nem tartja összhangban állónak a jogállami demokráciák európai és modelljeivel. Megjelenik az indítványok között az is, hogy a hatalom „kizárólagos birtoklására törekvés” is kimutatható a mai magyar közjogi (alkotmánymódosítási, törvényalkotási, jogalkotási) gyakorlatban. Van-e áthallás itt az Alkotmány 2. § (3) bekezdéséhez, illetve a fentebb már idézett ellenállási joghoz, valamint a népszuverenitás elvéhez? A 14/2000. (I. 12.) AB határozat (ABH 2000, 83, 96.) maga is határozottan ráerősít arra a követelményre, hogy a hatalom kizárólagos birtoklására törekvéssel szemben törvényes úton mindenki jogosult és egyben köteles fellépni. Nyilvánvaló az is, hogy ennek a fellépésnek a lehetősége az állam ilyen szándékaival szemben is fennáll. Ennek alapja lehet az, ha „Alkotmányon felüli, illetve alkotmányellenesen is érvényesülő” hatalmi túlsúly, hatalmi dominancia jelentkezik. [Az Alkotmánybíróság a pártállami hatalomkoncentrációra utalva mondta ki ezt a tételt a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatban (ABH 2003, 637, 644.).]

E felvetés indítványok között történő megjelenése önmagában igazolhatja azt a törekvést, hogy a jelen esetben az Alkotmánybíróságnak a rendszert, az egész magyar alkotmányos berendezkedést átfogóan és egészében érintő ügyben kell állást foglalnia. Ehhez az értelmezéshez pedig – általános alkotmányvédelmi szerepkörét betöltve – kiindulópontja csakis az Alkotmány egésze lehet. [23/1990. (X. 31.) AB határozat. ABH 1990, 88, 97–98.]

Mindezek előrebocsátása után az ügygel és a többségi határozattal kapcsolatos álláspontomat az alábbiak szerint foglalom össze.

### III.

Elutasíthatók-e azok az indítványok, amelyek szerint az Abtv. „rendelkezéseit a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell”?

A többségi határozat szerint: „[a]z Alkotmánybíróságnak, mint minden döntéshozó szervnek, eljárása során fo-

lyamatosan, hivatalból vizsgálnia kell hatáskörének meglétét vagy hiányát. Amennyiben az alkotmánymódosító hatalom szándéka az lett volna, hogy az Alkmód. kihirdetések már folyamatban lévő eljárások esetén a hatásköri szabályok továbbélnek és a hatáskörszűkítés csak az újonnan benyújtott indítványokra vonatkozik, az alkotmányozó hatalomnak kellett volna erről rendelkeznie. Tekintettel arra, hogy az Alkmód. erről nem rendelkezett, ezért hatályba lépésével megszűnt az Alkotmánybíróság hatásköre az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésében foglalt esetekben.

Az Abtmód. 3. §-a ennek megfelelően rendelkezik arról, hogy a hatáskörszűkítés kiterjed a már folyamatban lévő ügyekre is (az Alkotmánybíróságnak e rendelkezés hiányában is eszerint kellett volna eljárnia és döntenie hatásköre megszűnéséről), az Abtmód. 3. §-a tehát az Alkmód.-ból, illetve annak hatályba léptető rendelkezéséből következik: az Abtmód. más szabályozása ellentétes lett volna az Alkotmány hatályos 32/A. § (2) bekezdésével.

Tekintettel arra, hogy az Abtmód. 3. §-a az Alkmód.-ból következően szabályozott ügy, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörszűkítésére vonatkozó szabályokat a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell, az Alkotmánybíróság az Abtmód. 3. §-ának alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványokat is elutasította.”

Álláspontom szerint a vizsgált összefüggésrendszerben nem annak a (formai) oknak van jelentősége, szolt-e az Alkmód. kifejezetten arról, hogy rendelkezéseit csak az újonnan benyújtott indítványok elbírálásakor lehet(ne) alkalmazni, hanem annak, hogy mi a konkrét tárgya (tartalma) az alkotmánymódosításnak. Jelen esetben benne van ebben a jogalanyokat (*ad malam partem*) visszaható hatállyal terhelő új (alkotmányi) rendelkezés alkalmazhatóságának a megengedése is, hiszen a „folyamatban lévő ügyek” jelentős részét éppen ezek teszik ki. Minthogy pedig különvéleményem V. részében ezzel részletesebben is foglalkozom, itt mindössze csak azt a megjegyzést teszem, hogy a „folyamatban lévő ügyek” jótékony leple alá sem rejthető el az *ad malam partem* visszaható hatály megengedhetősége, de érvényesülésének csendes megtűrése sem pártfogolható alkotmányosan.

A többségi határozat 3. pontja elutasítja az Abtmód. 3. §-ában írt rendelkezés („[e]z a törvény a kihirdetését követő napon lép hatályba, rendelkezéseit a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell.”) alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt. Tekintettel arra, hogy – tárgya, tartalma szerint – az Abtmód. 3. §-a megnyitotta az utat az Alkotmány – *ad malam partem* visszaható hatályú – 70/I. § (2) bekezdésének az alkalmazhatósága előtt, ezért azt az Alkotmánybíróságnak a mostani konkrét esetben – álláspontom szerint – meg kellett volna semmisítenie.

Hangsúlyozom ugyanakkor: az a szabályozási megoldás, amely szerint valamely törvény (jogsabály) rendelkezéseit „a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell”, önmagában nem teremthet jogalapot sem e rendelkezés megsemmisítésére, sem pedig az erre irányuló indít-

vány elutasítására. Minthogy pedig e téren az alkotmánybíráskodás kezdete óta nem alakult ki a magyar szakirodalomban „*communis opinio doctorum*”, kívánatosnak tartottam volna, ha az Alkotmánybíróság az önmaga számára irányadó mércét meghatározza. Például így: amennyiben a törvény (jogszabály) az új jogi normák alkalmazásának a kötelezettségét a folyamatban lévő eljárásokban is előírja, úgy az ilyen rendelkezés alkotmányosságának alkotmánybíráskodás megítélésékor mellőzhetetlen az adott törvény (jogszabály) tartalmának a vizsgálata. E szabályozási mód alkalmazásakor elkerülhetetlen az eseti vizsgálat, amely – eredményétől függően – vagy a rendelkezés megsemmisítését, vagy pedig az erre irányuló indítvány elutasítását hozná magával. Minthogy jelen esetben – nézetem szerint – az európai és más külföldi jogállami standardok szerint is tiltott visszaható hatályú rendelkezésnek számít az Alk. mód. 70/I. § (2) bekezdése, az annak folyamatos ügyekben való alkalmazhatóságát megengedő Abtv. mód. 3. §-át is meg kellett volna semmisítenie az Alkotmánybíróságnak.

#### IV.

Visszautasíthatók-e a nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabályba (itt: törvénybe) ütköző rendelkezéseket érintő indítványok?

1. A többségi határozat 5. pontja szerint: „Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló, 1949. évi XX. törvény 32/A. §-ának a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény 1. §-ával módosított új szövege, valamint a 70/I. § (2) bekezdése nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat visszautasítja.”

Álláspontom szerint a többségi határozat – a maga logikai rendjét követve – helyes okfejtés után jutott el az imént idézett konklúzióig. Kétségtől helytállóak ugyanis a következő megállapításai: „[a] posteriori, utólagos mércéként szolgálhatnak a nemzetközi jog *ius cogens* normái valamint alapelvei és az ún. általánosan elfogadott jogelvek továbbá azok a nemzetközi szerződések, amelyeknek Magyarország is részese, így különösen: az ENSZ Közgyűlése által elfogadott, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a Gazdasági Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, az Európa Tanács által elfogadott, az Emberi Jogok Európai Egyezménye vagy az Európai Szociális Charta stb., amelyek kihirdetésük által a magyar jogrendszernek is részei, és kötelező alapmérce az embereket megillető alapvető jogok garantálása tekintetében. (...)”

A *ius cogens* normái, alapelvei és alapvető értékei együttesen olyan mércét alkotnak, amelynek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen. Ezen elvek és értékek nagy része időközben beépült az Alkotmányba és az Alkotmánybíróság precedensjogába, vagy a jogági törvények részévé vált (pl. a

visszaható hatály tilalmának büntetőjogi megfogalmazása, a *nullum crimen sine lege*, illetve a *nulla poena sine lege* elv vagy más jogágakban a jóhiszemű joggyakorlás elve, a fair eljárás elve stb.). A *ius cogens* elvei, garanciái értékek formájában megjelennek a jogági törvényekben és egyéb jogszabályokban is. (...)

Amennyiben arra a következtetésre jutna az Alkotmánybíróság, hogy felülvizsgálhatja az Alkotmányt, a következő kérdés az lenne, hogy ki fogalmazza, fogalmazhatja meg az Alkotmány mércéjét, ki határozhatja meg, hogy az eddig számításba vett mércék közül melyek fogadhatók el és alkalmazhatók? Eldöntendő, hogy kizárólag maga az alkotmányozó hatalom (az örökérvényű klauzulák alkalmazásával) vagy az Alkotmánybíróság (is) jogosult erre? Utóbbi esetben a legfontosabb megválaszolnivaló kérdés egyrészt az, hogy van-e és kitől származhat az Alkotmánybíróság Alkotmányt felülvizsgáló hatásköre, másrészt az, hogy mi alapján fogalmazhat meg örökérvényű elveket, értékeket, garanciákat az Alkotmánybíróság?

A nemzetközi példák és a magyar Alkotmánybíróság eddig folytatott gyakorlata alapján az állapítható meg, hogy az alkotmánybíráskodások általában tartózkodnak attól, hogy önmaguk állapítsák meg saját maguk számára az alkotmány-felülvizsgálatára vonatkozó hatáskört, és az alkotmánybíráskodások maguk határozzák meg azt a mércét, amelyet az alkotmánymódosítások felülvizsgálata és az új alkotmány elfogadása során alkalmaznak. Az eddigiekből kiderül, hogy az alkotmánybíráskodások csak kifejezett alkotmányi rendelkezés esetén, vagy egészen kivételes esetekben látnak lehetőséget az alkotmány felülvizsgálatára. A magyar Alkotmány nem tartalmaz az alkotmányozó hatalom által előzetesen lefektetett mércét az Alkotmány esetleges alkotmányellenességének vizsgálatára.”

2. Határozott meggyőződésem, hogy a mérce itt is adott, és pedig az egyértelműen rögzítve van az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében, amely szerint: „[a] Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”, de felhívható e körben az Alkotmány 2/A. §-ába foglalt „Európa-klauzula” is. Akkor, amikor az Alkotmánybíróság az *ad malam partem* visszaható hatályú alkotmányi szabályokat [70/I. § (2) bekezdése] e normatív tartalmú alkotmányi rendelkezés által megnyitott összefüggésrendszerben elhelyezi, nem „felülbírálja”, hanem értelmezi és alkalmazza az Alkotmányt. A fentebb írtak szerint vitatom – az én logikai levezetésem szerint – a többségi határozatnak azt a megállapítását, hogy a „magyar Alkotmány nem tartalmaz az alkotmányozó hatalom által előzetesen lefektetett mércét az Alkotmány esetleges alkotmányellenességének vizsgálatára”. Mint e különvélemény II. 2. pontjában írtam – az Alkotmány tartalmaz, és pedig normatív mércét, amelyet az alkotmányvédelem fókuszába helyezett Alkotmánybíróságnak nem „megalkotnia”, még csak nem is „felülvizsgálnia”, hanem kötelezően értelmeznie és alkalmaznia kell.

Elfogadom azt az indítványozói érvelést is, hogy „[a] nemzetközi jog általánosan elismert szabályai tekintetében a nemzetközi jog elsődlegessége érvényesül, mivel a 7. § (1) bekezdésében meghatározott előírás folyamatosan minden jelenlegi és jövőbeni nemzetközi forrás által létrehozott norma permanens transzformátoraként működik. Ennek megfelelően a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai a korábban keletkezett és ellentétes belső jogot helyettesíthetik, és – a nemzetközi jog által meghatározott keretek között, vagyis az adott tényállás tekintetében – levonhatják a speciális alkotmányi normákat [53/1993. (X. 13.) AB határozattal, ABH 1993, 323, 335.]. A 7. § (1) bekezdése által bevezetett nemzetközi jogot semmilyen később megalkotott belső norma nem helyezheti hatályon kívül, nem módosíthatja, nem vonhatja le, mivel ez a 7. § (1) bekezdésébe való ütközése miatt alkotmányellenes.

A nemzetközi szerződések(et kihirdető jogszabályok) jogforrási hierarchiában elfoglalt helyük tekintetében megállapítható: szerződésben történő nemzetközi kötelezettségvállalásnak meg kell felelnie az Alkotmánynak (az állami szuverenitás külső oldala ugyanis csak az alkotmányi keretek között valósulhat meg), vagyis a hierarchiában az alatt helyezkedik el. Az alkotmánymódosító hatalomnak meg kell felelnie a nemzetközi kötelezettségvállalásoknak. Ennek oka, hogy az alkotmánymódosítás formálisan törvényben van kihirdetve, a szavazattöbbség eltérősége nem okoz differenciát a jogforrási hierarchiában, és megállapítható a nemzetközi szerződések jogforrási hierarchiában elfoglalt aktív elsődlegessége is. Az Abtv. 45. § (1) bekezdésében meghatározott hatáskör kifejezi azt a jogalkotói akaratot [pontosabban értelmezési gyakorlatot], miszerint a nemzetközi szerződéshez képest kell vizsgálni a belső jogot, és ha az – az azonos hierarchiai szinten lévő jogszabályt is ideértve – nem felel meg a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabálynak, akkor a belső jogot – alkotmányellenesség miatt – meg kell semmisíteni. A nemzetközi szerződések és a belső jog összhangjának megteremtése [Alk. 7. § (1) bekezdés] a nemzetközi szerződések jogforrási hierarchiát tisztelő elsődlegességének elvén áll. Ha pedig ez így van, akkor az alkotmánymódosító törvények felülvizsgálata esetében is megnyílik az alkotmánybírói felülvizsgálat lehetősége.”

Ismétlem: a jelen ügyben az Alkotmánybírósnak – az Alkotmány egészének értelmezésére törekedve – el kellett volna emelkednie az adott ügy szűk kereteitől. Így általános alkotmányvédelmi funkciójából kiindulva, s azt kitöltve – nem az indítványozói alanyi kör jogosultságára (mint formai, a visszautasítást megalapozó okra) kellett volna a hangsúlyt helyeznie, hanem arra, hogy a töbttucatnyi indítványozó által felvetett jogállami és emberi jogi sérelmek miként viszonyulnak a Magyarország által vállalt nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabályokban (itt: törvényekben) perfektuálódó kötelezettségvállalásokhoz (ez lett volna a tartalmi alkotmányossági megközelítés egyik szelete).

Mindezekre tekintettel – álláspontom szerint – a többségi határozat rendelkező része 5. pontjában nem visszautasít

sításnak, hanem megsemmisítésnek kellett volna szerepelnie. Nyilvánvaló ugyanis, hogy Magyarország csak olyan nemzetközi szerződéseket kötött és hirdetett ki jogszabályban, amelyek kizárják azt, hogy a belső jogába *ad maiam partem* visszaható hatályú rendelkezéseket építsen be. Ugyanígy elképzelhetetlen az is, hogy a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai között lennének olyanok, amelyek megengednék az egyes (itt – figyelemmel a luxemburgi bíróság gyakorlatára is – az európai uniós) tagállamoknak azt, hogy beépítsék jogrendszerükbe – nyomós alkotmányos indok nélkül – a tiltott visszaható hatályú jogszabályokat.

## V.

Visszautasítható-e az Alkmód. 70/I. § (2) bekezdése megsemmisítésére irányuló indítvány?

1. Az Alkmód. 70/I. § (2) bekezdése szerint: „A közterhek viselésére szolgáló forrásból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről juttatott jövedelemre, az adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően, törvény a jövedelem mértékét el nem érő kötelezettséget állapíthat meg.”

A többségi határozat az idézett alkotmányi rendelkezést támadó indítványokat arra való hivatkozással utasítja vissza, hogy az Alkotmánybírósnak nincs hatásköre a szóban forgó alkotmányi rendelkezés felülvizsgálatára. A fentiekben nem osztottam ezt az álláspontot.

Más következtetésre juthatott volna ugyanis itt is az Alkotmánybírósnak akkor, ha az egész problémakört ezúttal is tágabb összefüggésrendszerbe ágyazza be. Minderről külön és részletesen is szóltam a 184/2010. (X. 28.) AB határozathoz és a 37/2011. (V. 10.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomban, illetve különvéleményemben. Emiatt az ott leírtakat nem ismétlem meg, mindössze azt hangsúlyozom, hogy az egyes alkotmányi rendelkezések között nem lehet ellentmondás. [Megjegyzem, még Edmund Burke is ezt a felfogást vallotta (v.ö. az élő alkotmány (*living constitution*) doktrínával): „*To enable us to correct the constitution, the whole constitution must be viewed together; and it must be compared with the actual state of the people, and the circumstances of the time.*” Edmund Burke: *To the Chairman of the Buckinghamshire Meeting*–12 April 1780, In: *Selected Letters of Edmund Burke* 243 (Harvey C. Mansfield, Jr. ed., Univ. Chicago Press 1984). Idézi: Gary Jeffrey Jacobsohn: *An unconstitutional constitution? A comparative perspective*. ICON, Volume 4, Number 3, 2006, 460. o.]

Az alkotmányértelmezés egyik legfontosabb célja éppen az, hogy az alkotmányértelmezés eredménye – koherens rendszerként – minél inkább, a lehető legteljesebb módon beleilleszkedjen az Alkotmány egészének normarendszerébe. Álláspontom szerint mindenesetre nem juthat az Alkotmánybírósnak olyan alkotmányértelmezési ered-

ményre, amelynek a következménye az lesz, hogy valamely alkotmányi rendelkezés alkalmazását egy másiknak az értelmezése leronthatja. Ahogyan John Marshall főbíró 1803-ban a jogtörténet talán legtöbbet idézett esetében, a Marbury kontra Madison ügyben fogalmazott: „[i]t cannot be presumed that any clause in the constitution is intended to be without effect; (...) [Marbury v. Madison, 5 U.S. 137, 174 (1803)] Az amerikai irodalomban – többek között – Mark E. Brandon tárgyalja a jelen ügy által felvetett problémát. Mark E. Brandon: *The „Original” Thirteenth Amendment and the Limits to Formal Constitutional Change*. In: Sanford Levinson (szerk.): *Responding to Imperfection. The Theory and Practice of Constitutional Amendment*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1995. 215 és köv. o.]. A strasbourgi bíróság is hosszú idő óta ezt a megközelítést alkalmazza az Európai Emberi Jogi Egyezmény értelmezésekor. Ez alapján „az Egyezményt egészében kell szemlélni, és olyan módon kell értelmezni, hogy az értelmezés [eredménye] a különböző rendelkezések közötti belső konszisztenciát és harmóniát elősegítse. (lásd, például: Klass and Others v. Germany, 6 September 1978, § 68, Series A no. 28; and also Maaouia v. France [GC], no. 39652/98, § 36, ECHR 2000 X; Kudła v. Poland [GC], no. 30210/96, § 152, ECHR 2000 XI; and Stec and Others v. the United Kingdom (dec.) [GC], nos. 65731/01 and 65900/01, § 48, ECHR 2005 X).

2. Mindezekre tekintettel határozottan állítom, az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdésében lehetővé tett *ad malam partem* visszaható hatály és az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből kiolvasható, jogbiztonságból levezethető visszaható hatály tilalma között ellentmondás (nem pedig főszabály-kivétel kapcsolat) van, amelyet kifejezett normatív értékválasztáson alapuló alkotmányértelmezéssel is feloldhatott volna az Alkotmánybíróság. Minthogy pedig az európai és más nemzetközi dokumentumokban is vállalt jogállam-felfogással csak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapított és töretlenül követett alkotmánybírói gyakorlat eddig nem adott (mert nem adhatott) teret a tiltott visszaható hatály megengedésének, mellőzhetne volna az Alkotmány új, 70/I. § (2) bekezdésének az alkalmazását. [E megoldás nem lett volna példa nélküli: hasonló, Alkotmányon belüli konfliktust ugyanilyen módon oldott meg és fel az Alkotmánybíróság a halálbüntetés alkotmányellenességét megállapító 23/1990. (X. 31.) AB határozatban. (ABH 1990, 88, 91-92.)] Ha ezt az utat választotta volna a többségi határozat, úgy a Módtv.-t (amely a „szükítő” feltételeket és kritériumokat tartalmazta) már vizsgálnia sem kellett volna. Megállhatott volna akár ezen a ponton abból kiindulva, és nyomatékosan azt kimondva, hogy a visszaható hatály tilalmának, mint a legfontosabb jogállami imperatívuszok egyikének az érvényesülése az egész jogállami jogrend (az alkotmányosság) stabilitásának az előfeltétele, az egész jogrendszer érvényesíthetőségének a biztosítéka. (Minderről részletesebben írtam a 349/B/2001. AB

határozathoz fűzött különvéleményemben. Lásd: ABH 2002, 1241, 1258–1267.)

3. A tiltott visszaható hatály tilalma nem egyszerűen csak alkotmányi alapérték, hanem ezen túlmenően, az egyik legfontosabb jogállami imperatívusz is. Az Alkotmány egymással kapcsolatba hozható rendelkezéseinek egységes, koherens, ellentmondások kiküszöbölését célzó, az Alkotmány egészének leginkább megfelelő értelmezése pedig nem hozhat olyan eredményt, amely valamely jogállami szabály eliminálását eredményezi. Márpedig a 70/I. § (2) bekezdésének a többségi határozatban írt értelmezése ezzel az eredménnyel jár.

4. A „cél szentesíti az eszközt” elvének parttalan alkalmazása idegen a jogállam eszméjétől. Ahogyan egyes német szerzők fogalmazzák: a tiltott visszaható hatály megengedése a legnagyobb merénylet a jogállam ellen. A vele szembeni alkotmánybírói „szigornak” ehhez kell igazodnia, ha tetszik: ezzel kell arányban lennie.

5. Az Alkotmánybírósnak itt kétségkívül a jogbiztonság egyik kiemelkedő jelentőségű elemét kell védenie. Ezt a szerepkört pedig leginkább az a körülmény értékeli fel, hogy a visszaható hatály tilalmának érvényesülése az egész jogállami jogrend stabilitásának az előfeltétele, az egész jogrendszer érvényesíthetőségének az egyik biztosítéka. [Részletesen lásd a 349/B/2001. AB határozathoz fűzött különvéleményt: ABH 2002, 1241, 1258–1267.].

A fentiek feltehetően bizonyítják, hogy a jelen ügy jelentősége lényegesen távolabbra mutat azoknál a kereteknél, amelyek között azt a többségi határozat vizsgálja. Itt – mint mondtam – az egész jogállami jogrend egyik rendkívül lényeges alapkérdéséről, az alkotmányos demokrácia fontos alappilléreiről van már szó: megteheti-e az állam, hogy önkényesen (akármilyen, legálisnak, de legitimnek nem tekinthető érdekből is) belenyúljon már lezárt jogviszonyokba, s tetszése szerint állapítson meg pótlólag (itt: adófizetési) kötelezettségeket, vagy vonjon meg már biztosított (szerzett) alanyi jogokat? Biztosak lehetünk-e abban, hogy az a ház, amelyet építettünk, majdan tényleg a gyermekeinké lesz-e? Az amerikai joggyakorlatban elterjedt *bon mot*-t átfogalmazva: ebben az ügyben csak az adófizetési kötelezettség visszamenőleges előírása tűnik biztosnak.

Ez a tétje ennek az ügynek, amely az Alkotmánybíróság részéről is egy – a megszokottól eltérő – emelkedett, elvi alapon álló, alapvetően az egész jogállami jogrend megmaradását, fenntarthatóságát szolgáló koherens alkotmányértelmezést követelt volna meg. Precedens határozat született, amely – kimondva, kimondatlanul és minden bizonnyal akarata ellenére – abban erősíti meg az alkotmánymódosító hatalmat és törvényalkotót, ha valamit feltétlenül el akar érni, azt (akár előkészítetlen egyéni képviselői indítványok útján is), akkor azt emelje be az Alkotmányba. E precedens határozat nyomán minden ilyen esetben lábhoz tett, meg nem töltött fegyverrel áll majd az Al-



alkotmánybíróság, s legfeljebb a rosszállását fejezi ki. A többségi határozatban írt „jelzést” mint eszközt elégtelennek tartom, hiszen az alkotmánymódosító és a törvényhozó hatalom nem véletlenül, hanem tudatosan használja fel az Alkotmányt napi politikai célok elérésére. Tartok attól, hogy megnyílik az út a jogállam és az alkotmányos demokrácia (akár napi politikai érdekek szolgálatába állított) lebontása előtt, amelyben a fő szerepet – tényleges alkotmánybírósági kontroll nélkül – éppen annak kiemelkedően fontos intézményei, a törvényhozás és az alkotmánymódosító hatalom játszhatják.

Budapest, 2011. július 12.

Dr. Kiss László s. k.,  
alkotmánybíró

### Dr. Lévay Miklós alkotmánybíró különvéleménye

1. Egyetértek a határozat rendelkező részének 1., 2., 3. és 5. pontjával.

2. Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 4. pontjával.

2.1. Véleményem szerint meg kellett volna állapítani, hogy az Alkotmány módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény alkotmányellenességének vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak van hatásköre. Álláspontom dogmatikai alapja azonos a dr. Kiss László különvéleményének II. 1. pontjában kifejtettekkel. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § g) pontja („az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése”) alapján tehát az Alkotmánybíróság vizsgálhatja az alkotmánymódosító törvény alkotmányosságát; a vizsgálat mércéje pedig az 1989. évi XXXI. törvény elfogadásával létrejött Alkotmány „lényeges magja”.

A hatáskör megállapíthatóságához és a vizsgálat mércéjéhez a következőket kívánom hozzáfűzni:

2.2. Az Alkotmánybíróság alkotmánymódosítások alkotmányos felülvizsgálatával kapcsolatos korábbi határozatai ebben az ügyben – a töretlen gyakorlat ellenére – nem jelenthetnek feltétlenül követendő precedenseket. Véleményem szerint ennek két oka van.

2.2.1. Amint arra a határozat az osztrák Alkotmánybíróság álláspontját idézve rámutat: „Különbséget kell tenni az alkotmány technikai szempontú módosítása, a körülmények igényelte adaptáció megvizsgálhatósága, (...) illetve a koncepcionális átdolgozás megvizsgálhatósága között (...)” (III. 1. pont).

A magyar Alkotmánybíróságnak a határozatban hivatkozott döntései jellemzően az Alkotmány „technikai szempontú” módosításához vagy „körülmények igényelte adaptációhoz” kapcsolódtak. Jelen ügyben azonban a vizsgált alkotmánymódosító törvény az Alkotmány két funda-

mentális intézménye (az Alkotmánybíróság, illetve annak hatásköre és – közvetve – a jogállamiság) tekintetében idéz elő jelentős változást.

2.2.2. Az alkotmánymódosítások felülvizsgálatával összefüggő korábbi alkotmánybírósági határozatokban az Alkotmánybíróság nem az Alkotmány tiltó rendelkezése alapján, hanem értelmezés nyomán jutott arra a következtetésre, hogy az alkotmánymódosítások vizsgálatára nincs hatásköre. Ugyanakkor az idézett gyakorlatot tükröző határozatokból hiányzik – feltételezhetően a módosítások jelzett típusai miatt – az elvi kérdések átfogó és részletes áttekintése, valamint a jogösszehasonlítás, de ezek a jelen határozatban megtalálhatók.

2.2.3. Az előző két ok elegendő indoka lett volna a hatáskör hiányának kimondását jelentő töretlen gyakorlattal való szakításra.

2.3. Egyetértek az alkotmánymódosító törvény alkotmányossági felülvizsgálatának az egyik indítványban megjelölt és kifejtett mércéjével, ez pedig az Alkotmány „lényeges magja”, amelyet az Alkotmányban foglalt kiemelt értékek körvonalaznak. Ezek *a posteriori* mércét jelentenek.

A kiemelt értékek meghatározásához – és ebben szintén egyetértek a hivatkozott indítvány megállapításával – „segítséget ad nemcsak az Alkotmány szövege [pl. 2. § (1) bek., 8. §], hanem az eddigi – ugyancsak alkotmánykötött – alkotmánybírósági alkotmányértelmezés is”.

2.3.1. Az alkotmányos értékek alkotmánykötött alkotmánybírósági értelmezésére példa a 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában az Alkotmánynak a köztársasági elnök kitüntetés-adományozási, illetve egyéni kegyelmezési jogköre gyakorlására vonatkozó 30/A. § (1) bekezdésének *j*), illetve *k*) pontját értelmezte. Ennek során az Alkotmánybíróság többek között a következőket állapította meg: „A Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendje az Alkotmányban normatív módon meghatározott elsődleges (alapvető) értékekből, az Alkotmány normatív rendelkezéseiből értelmezéssel megállapított alkotmányos elvekből és értékekből (leszármaztatott értékek), valamint az egyes jogági kódexekben (törvényekben és egyéb jogszabályokban), így az állami kitüntetések adományozására vonatkozó törvényekben és egyéb jogszabályi rendelkezésekben megjelenő – az Alkotmány elsődleges és leszármaztatott értékrendjét kifejező (azt közvetítő) – további értékekből áll. Ezek az értékek az Alkotmánybíróság értelmezéseiben (határozataiban), és végső soron az egész alkotmányos kultúrában jelen vannak.

Az Alkotmányban foglalt elsődleges és leszármaztatott értékek egy hierarchikus értékrendet alkotnak, a normatív formában megjelenő elsődleges értékekből – az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatának megfelelően – többféle leszármaztatott alkotmányos érték (elv) vezethető le.

Az Alkotmányban foglalt hierarchikus értékrend csúcsán az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt emberi élethez és méltósághoz való alapjog helyezkedik el, amely

számos további alkotmányos alapjog alapja és forrása, az alkotmányos alapjogok egyik anyajoga. Az Alkotmány normatív rendelkezései között olyan alapvető alkotmányos értékeket (cél-értékeket) fogalmaz meg, mint a köztársasági államforma (Alkotmány 1. §), az állam függetlensége és a demokratikus jogállam [Alkotmány 2. § (1) bekezdés].” [47/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2007, 636-637.] A határozatban az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy az „Alkotmány 77. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek. Ebből következően az Alkotmány normatív rendelkezései, az abban megjelenő alkotmányos értékek és ezen keresztül az alkotmányos értékrend mindenkire (...) kötelező.” [47/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2007, 638.]

2.3.2. A vizsgálattal érintett alkotmánymódosítások jelentőségére és a sajátos közjogi helyzetre tekintettel indokolt lett volna az „Alkotmány lényeges magjának”, azaz a kiemelt értékeknek a meghatározása. (Sajátos közjogi helyzet alatt értem azt, hogy az 1989. október 23-án tartalmi szempontból új, jogállami értékeknek megfelelő Alkotmány helyébe 2012. január 1-jén, a 2011. április 25-én elfogadott „Magyarország Alaptörvénye” lép.) Az Alkotmány „lényeges magja” megállapításával az Alkotmánybíróság meghatározhatta volna az egymást váltó jogállami alkotmányok közös alkotmányossági értékeit, illetve kritériumait.

2.3.3. Az Alkotmány kiemelt értékeinek meghatározása azonban azt feltételezi, hogy – amint erre a *Túl az alkotmányon* c. tanulmány szerzői rámutatnak – „szakítani kell azal a felfogással, amely szerint az alkotmányos normák között nincs hierarchikus viszony az értelmezés szempontjából. Ez addig azonban nem is probléma, amíg az alkotmányi rendelkezések konfliktusa értelmezéssel feloldható. Amikor azonban a jelentéstartalom konfliktusa tekintetében olyan ellentét mutatkozik, ami feloldhatatlan, akkor a hierarchia hatása beáll.” (Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: *Túl az Alkotmányon, Közjogi Szemle*, 2010: 12, 15.) Az Alkotmány „lényeges magjába” ütköző, értelmezéssel feloldhatatlan alkotmánymódosítás tehát alkotmányellenes. Ennek alapja az Alkotmány 77. § (2) bekezdése, amely szerint az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek. Ebből következően pedig az Alkotmány normatív rendelkezéseiben megjelenő alkotmányos értékek az alkotmánymódosító hatalmat is kötik.

2.3.4. Az Alkotmány „lényeges magja” meghatározása tekintetében osztom azt az indítványozói álláspontot, amely szerint ebbe a körbe „azok az alapvető normák tartoznak, amelyek a demokratikus alkotmányfejlődés jelenlegi állása szerint minden alkotmányos jogállamban elfogadottak, a közös európai alkotmányos tradíció részét képezik, s visszatükröződnek több, Magyarországot is kötelező nemzetközi okmányban, valamint az Európai Unió és az Európa Tanács dokumentumaiban. A hatályos magyar Alkotmány rendelkezései közül különösen ide tartoznak a köztársasági államforma [1. §], a jogállamiság, a demokrá-

cia, a szuverenitás [2. § (1)–(2) bekezdés], az alapjogvédelem elvei [8. §], az emberi élethez és méltósághoz való jog [54. §], a szabad véleménynyilvánítás joga és a sajtó szabadsága [61. §], a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága [60. §], a hátrányos megkülönböztetés tilalma [70/A. §], az ellenállási jog [2. § (3) bekezdés] és a külpolitikai alapelvek [6. §].”

3. A 2.3. alpontban kifejtettek alapján véleményem szerint az Alkotmány 32/A. §-ának és 70/I. § (2) bekezdésének új szövege ellentmondásban van az Alkotmány „lényeges magjába” tartozó bizonyos rendelkezésekkel.

3.1. Az Alkotmánybíróság a 66/1997. (XII. 29.) AB határozatban a testület hatásköre és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése között összefüggések kapcsán a következőkre hívta fel a figyelmet: „A magyar közjogi berendezkedés egyik alapja az Alkotmány 2. § (1) bekezdésben megállapított jogállamiság elve. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint e jogállamban az Alkotmánybíróság hatáskörének a klasszikus alkotmányos szervekkel azonos alkotmányos védelmet kell biztosítani. Ezzel elkerülhető, hogy az Alkotmánybíróság határozatai nyomán aktuális politikai érdekek alapján, gyakorlati kormányzati megfontolások az elsődleges megoldást alkotmánybírósági hatáskör-felülvizsgálatban keressék. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság tartalmi követelménye az Alkotmánybíróság – közjogi helyzetéből fakadó – alkotmányi hatásköri szabályozása és ezáltal védelme. E védelem szükségessége az Alkotmánybíróságnak a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt szerepéből, azaz az alkotmányossági szempontoknak az államszervezet egészében való érvényesítéséből ered. Az Alkotmánynak az Alkotmánybíróságról szóló fejezetéből az utólagos normakontrollra irányuló hatáskör kényszerítően és teljeskörűen következik. Kényszerítően, mert az Alkotmány 32/A. § (1) és (2) bekezdése szerint Alkotmányba foglalt hatásköri szabályról van szó, és teljeskörűen, mert az Alkotmány 32/A. § (3) bekezdése biztosítja az Alkotmánybíróság utólagos absztrakt normakontroll eljárását minden jogszabály tekintetében. [4/1997. (I. 22.) AB hat. ABK 1997. január, 12, 14.] Az Alkotmánybíróság hatásköri szabályának érvényesülése – az alkotmányos felhatalmazással meghozott törvénybe foglalt hatáskör tekintetében is – alkotmányos követelmény az Alkotmány 2. § (1) bekezdése és a 32/A. § szerint.” [66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 403–404.]

Az idézett határozat kellően alátámasztja azt a megállapítást, hogy az Alkotmány új 32/A. §-a, amely az Alkotmánybíróság felülvizsgálati és megsemmisítési jogának korlátozását jelenti, konfliktusban van az Alkotmány demokratikus jogállamiságra vonatkozó 2. § (1) bekezdésével.

3.2. Az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése visszamenőleges hatályú közteher-megállapításra teremt lehetőséget. Az Alkotmánybíróság több határozatában kimondta, hogy

a visszaható hatályú, a jogalanyok helyzetét terheesebbé tevő (*ad malam partem*) jogalkotás a jogállam alapelemét jelentő jogbiztonságot sérti és ezáltal alkotmányellenes {lásd például: [9/2007. (III. 7.) AB határozat, ABH 2007, 177–210.] és [110/2009. (XI. 18.) AB határozat, ABH 2009, 971–988.]}.

Egyetértek azokkal az indítványozói megállapításokkal, amelyek szerint a 70/I. § (2) bekezdésének új szövege az egyének önrendelkezési jogát sértő, alaptalanul stigmatizáló közteherviselési jogszabályok megalkotását teszi lehetővé. Az Alkotmánynak ez a rendelkezése tehát ellentétben van a 2. § (1) bekezdésével és az emberi méltósággal kapcsolatos 54. § (1) bekezdésével.

4. Az előzőek nem azt jelentik, hogy a jelzett ellentmondásokat az Alkotmánybíróságnak az alkotmányellenesség kimondásával és az Alkotmány vizsgált új rendelkezéseinek megsemmisítésével kellett volna megszüntetnie. Egyetértek ugyanis dr. Lábady Tamásnak az 1260/B/1997. AB határozathoz (elfogadva 1998. február 9-én) fűzött különvéleményének azzal a megállapításával, hogy „az Országgyűlés addig a határig dönthet szabadon az Alkotmány módosításáról, amíg az alkotmányosság fogalmi rendszerén belül marad, bár az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosítást e határok túllépése esetén sem semmisíthetné meg.” (ABH 1998, 822.)

A hatalommegosztás elvére és a hatáskör megállapítás alapjára [Abtv. 1. § g) pont] figyelemmel, az Alkotmánybíróságnak rá kellett volna mutatnia az Alkotmány 2. § (1) bekezdése és a 32/A. § új szövege, illetve 2. § (1) bekezdése, az 54. § (1) bekezdése és 70/I. § (2) bekezdése közötti ellentmondásra és az Országgyűlést mint alkotmánymódosító hatalmat felhívni az ellentmondás megszüntetésére.

Budapest, 2011. július 12.

Dr. Lévay Miklós s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1718/B/2010. AB határozat  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 80. számában

## 65/2011. (VII. 13.) 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 tár-

gyában 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 494/2009. (XII. 22.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 494/2009. (XII. 22.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) úgy döntött, hogy a Gy. I. magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát hitelesíti.

A népszavazási kezdeményezés az alábbi kérdést tartalmazta: „Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés törölje el az 1989. évi XXXIV. törvény 5. § (3) és (4) bekezdéseiben a pártok számára biztosított területi és országos listaállítási jogot, hogy ezentúl az Országgyűlésbe csak egyéni választókerületekből kerülhessenek képviselők?”

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

2. A törvényes határidőn belül K. B. magánszemély kifogást nyújtott be az OVBh. ellen. Álláspontja szerint a kérdés hitelesítésére nem kerülhetett volna sor, egyrészt, mert a kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ún. szervezetalakítási kérdés, másrészt, mert sem a választópolgárok, sem a jogalkotó számára nem egyértelmű.

2.1. A kifogás rögzítette, hogy a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének d) pontja – és az erre vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat – értelmében vett szervezetalakítási kérdés, és így a népszavazás tiltott tárgyának minősül. A kifogást tevő hivatkozik a 25/2004. (VII. 27.) AB határozatban kifejtett, az 58/2006. (X. 13.) AB határozatban, a 62/2007. (X. 17.) AB határozatban és 162/2008. (XII. 18.) AB határozatban megerősített alkotmánybírósági álláspontra, amely szerint „ugyanúgy, ahogyan bármely más szerv létrejöttére, alakulására, összetételére vonatkozó országgyűlési szabályozás szervezetalakításnak minősül, ennek minősül az is, ha az Országgyűlés a saját összetételét, a képviselők számát illetően hoz döntést”.

Álláspontja szerint a hivatkozott AB határozatokból következik, hogy az Országgyűlés belső összetételét befolyásoló, belső szervezetét érintő döntések, tehát az Országgyűlés, mint szervezet saját megalakításának, létrejöttének szabályai, azaz a választási törvények – az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény

(a továbbiakban: Vjt.), valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) rendelkezéseinek többsége is – a szervezetalakítási kérdésre vonatkozó népszavazási tilalom alá tartoznak.

2.2. A kifogást tevő szerint az előbbieken túl a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésének, mivel a kérdés nem egyértelmű sem a választópolgárok, sem az Országgyűlés számára. Álláspontja szerint egyrészt a kérdés csak a Vjt. 5. § (3) és (4) bekezdésének eltörlését kívánja, és nem szól a pártlistákra vonatkozó összes többi – a Vjt.-ben, Ve.-ben és egyéb törvényekben lévő – rendelkezésről. Másrészt nem derül ki a kérdésből, hogy az egyéni képviselők számát mennyiben kívánja megváltoztatni a kérdés feltevője. A kérdés alapján tartott eredményes népszavazás folytán ugyanis – a területi és az országos listaállítási jog megszüntetésével – a választási rendszer egyéb elemeinek változatlanul hagyása mellett a képviselők létszáma 176-ra csökkenne (ami a már említett AB határozatokra tekintettel szintén szervezetalakítási kérdés). Ugyanakkor a kérdés nem szól a Vjt. 4. § (1) bekezdésének módosításáról, amely a képviselők létszámát 386-ban határozza meg. Nem tudni, hogy a kérdés feltevőjének szándéka tényleg arra irányult volna, hogy a képviselők létszámát ne, csak a választás módját változtassa. Ha az Országgyűlés létszámát a kérdés nem változtatná, akkor az az egyéni választókerületi rendszer átalakításának szükségességét vonná maga után, amelyet az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendelet szabályoz, ennél fogva nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, tehát nem népszavazási tárgykör.

A kifogást benyújtó azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság az OVBh.-t semmisítse meg, és utasítsa az OVB-t új eljárás lefolytatására.

## II.

1. Az Alkotmánynak a kifogásban hivatkozott rendelkezése:

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

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

2. Az Nsztv. hivatkozott rendelkezése:

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

3. A Vjt. érintett szakaszai:

„4. § (1) Az országgyűlési képviselők száma összesen háromszáznál lehet kevesebb.”

(2) Százhetvenhat országgyűlési képviselőt egyéni választókerületben, százötvenkettőt megyei, fővárosi választókerületben (a továbbiakban: területi választókerület) listán választanak. Az egyéni és a területi választókerületben mandátumot el nem ért, országosan összesített szavazatok alapján a pártok országos listájáról további ötvennyolc kompenzációs mandátum kerül betöltésre.”

„5. § (3) A területi választókerületben – területi listán – pártok jelölhetnek. Az a párt állíthat területi listát, amely a területi választókerületben – e törvény melléklete szerint meghatározott számban – az egyéni választókerületek egynegyedében, de legalább két egyéni választókerületben jelöltet állított.”

(4) Országos listát az a párt állíthat, amely legalább hét területi választókerületben állított listát.”

## III.

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 Alkotmánybíróság a kifogás elbírálása során megállapította, hogy az OVB 184/2008. (V. 6.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh2.) úgy döntött, hogy a szintén Gy. I. magánszemély által benyújtott, az OVBh.-ban hitelesített kérdéssel szó szerint megegyező, országos népszavazási kezdeményezésben feltett konkrét kérdést hitelesíti. A törvényes határidőn belül két magánszemély nyújtott be kifogást az OVBh2. ellen. A kifogások egyike – bár más magánszemély nyújtotta be – azonos az OVBh.-val szemben benyújtott, a jelen ügy tárgyát képező kifogással. Az Alkotmánybíróság 30/2009. (III. 20.) AB határozatában (ABH 2009, 251.) a népszavazási kezdeményezésnek az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d)* pontjába ütközését a kifogásban felsorakoztatott érvek mentén nem találta megállapíthatónak, továbbá az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében rögzített egyértelműség követelményének sérelmét állító kifogási elemet is elutasította, ezért az OVBh2.-t helyben hagyta.

Mindezekre tekintettel – a 30/2009. (III. 20.) AB határozatban foglalt indokolással egyetértve – az Alkotmánybíróság a jelen ügyben a 494/2009. (XII. 22.) OVB határozat elleni kifogást elutasította.

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

Budapest, 2011. július 12.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 26/H/2010.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 80. számában

## 67/2011. (VIII. 31.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján – *dr. Bihari Mihály* és *dr. Lenkóvics Barnabás* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta az alábbi

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény 10. § (1) bekezdésének alkalmazásánál – az Alkotmány 54. § (1) ekezdéséből és az 59. § (1) bekezdéséből eredő – alkotmányos követelmény, hogy az egészségügyi ellátóhálózaton belüli egészségügyi és személyazonosító adatok továbbítására és összekapcsolására – a 4. § (1) és (3) bekezdésében foglaltakon túl – a törvény 4. § (2) bekezdésében meghatározott célok esetén csak akkor kerülhet sor, ha azok az egészségügy-és betegellátó rendszer működésével közvetlenül összefüggnek.

2. Az Alkotmánybíróság az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény 10-12. §-ai, 20. §-a,

21. §-a, 27. §-a 30. §-a és a 32. § (2) bekezdés *e*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az indítványozó az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Eatv.) egyes rendelkezései vizsgálatát kezdeményezte. Az indítvány összefoglalóan „a törvény 10., 11., 12., 21., 22., 27., 30. paragrafusát valamint a, 32. § (e) bekezdését” jelölte meg, az indítvány tartalmából azonban megállapítható, hogy az alkotmányossági vizsgálat és megsemmisítés iránti kérelem az Eatv. 10–12. §-aira, 20. §-ára, 21. §-ára, 27. §-ára 30. §-ára és a 32. § (2) bekezdés *e*) pontjára irányult. Az indítványozó szerint az egészségügyi adatok – mint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § *b*) pontja szerinti különleges (szenzitív) adatok – elektronikus kezelésének Eatv.-ben foglalt – s vizsgálni kért – szabályai sértik az önrendelkezéshez való jogot, a magántitok védelmét és az egyéni szabadsághoz és biztonsághoz való jogot.

Az Eatv. vizsgálni kért rendelkezései – különösen a 10. §-a – az egészségügyi dokumentáció (diagnosztikai felvételek, vények, zárójelentések stb.) tárolását, továbbítását, különböző (statisztikai, tudományos stb.) célokra történő felhasználását a rendszerek összekapcsolhatóságát szabályozza. Az Eatv. meghatározza az egészségügyi dokumentumok megőrzésének (majd megsemmisítésének) rendjét is. Az indítványozó szerint az informatikai fejlesztések következtében lehetővé válhat egy olyan számítógépes rendszer létrehozása, amely a különböző célra felvett adatokat (elektronizált irattár, sürgősségi betegadatok, statisztikai adatok, OEP elszámolási rendszer, kutatási adatbázisok stb.) együtt tárolja. Ezáltal, ha pl. sürgősségi betegellátás céljából tekintenek be az adatbázisba, a többi adat is láthatóvá válhat, ami rendkívüli mértékben korlátozná az adatvédelemhez kapcsolódó alapjogokat „kényszerintézkedésnek teszi ki a gyógykezelésre jelentkezőket...”

Az indítványozó az Eütv. egyes rendelkezéseivel kapcsolatban az alábbiakra mutatott rá:

Az Eatv. 10. §-a sérti az önrendelkezés szabadságát, a magántitok védelmét, és a „biztonsághoz fűződő jogokat” mert e szabály felhatalmazást ad a teljes egészségügyi informatikai rendszerben a bizalmas adatok utáni keresésre. Az indítványozó szerint e rendelkezésben „a szakma sza-

bályai határozzák meg az adattovábbítás lehetséges eseteit és körülményeit”, nem pedig az alapjogi szempontok.

Az Eatv. 11. §-a értelmében a kezelőorvos az általa megállapított, az érintettre vonatkozó egészségügyi adatokat továbbítja a háziornvosnak. Az indítványozó szerint e rendelkezés „rejtett kommunikációt” tesz lehetővé a háziornvossal a beteg tudta és beleegyezése nélkül, s ez szintén sérti az önrendelkezés szabadságát valamint a magántitok védelméhez kapcsolódó jogokat.

Az Eatv. 12. §-a kimondja, hogy az egészségügyi és a személyazonosító adatoknak az érintett részéről történő szolgáltatása önkéntes, kivéve az egészségügyi ellátás igénybevételéhez kötelezően előírt adatokat. Az indítványozó álláspontja, hogy a törvény e szabálya alapján az adatok kezeléséhez való hozzájárulás tulajdonképpen vélelmezett, mert a törvény nem írja elő a kifejezett és írásba foglalt hozzájárulást.

Az Eatv. 20. §-a a statisztikai célú adatkezelésről rendelkezik. Az indítványozó szerint az önrendelkezéshez való jogot sérti, hogy a szabály alapján a bizalmas adatok folyamatosan rendelkezésre állnak felhasználás céljából. Az indítványozó szerint az lenne az adatkezelés biztonsága elvének megfelelő szabály, ha a statisztikai adatok továbbítandó körét törvény írta elő, a pácienssel a vizsgálat elvégzése után azonnal ismertetnék ezeket az adatokat, a továbbítandó adatokról másolatot kapna és a továbbítás ellen jogorvoslattal is élhetne.

Az Eatv. 21. §-a a tudományos kutatás céljából történő adatkezelésről rendelkezik. Az indítványozó szerint az a szabály, amely szerint az intézményvezető vagy az adatvédelmi felelős a bizalmas adatok megtekintésére engedélyt adhat – a páciens beleegyezése nélkül – sérti az egyéni önrendelkezést.

Az Eatv. 27. §-a értelmében a személyazonosításra alkalmatlan egészségügyi adat időbeli és területi korlát nélkül továbbítható. Az indítványozó álláspontja szerint e rendelkezés azért alkotmányosértő, mert „rendkívül súlyosan sérti az önrendelkezéshez fűződő jogokat, ha az egészségügyi intézmény a bizalmas adatokkal a saját belátása szerint rendelkezik”.

Az Eatv. 30. §-a az egészségügyi dokumentáció különböző elemeinek a megőrzési idejéről (majd megsemmisítéséről) szól. Az indítványozó kifejti, hogy „az egészségügyi adatok kényszerű tárolása durva beavatkozás az egyének önrendelkezési jogainak gyakorlásába”.

Az Eatv. 32. §-a az adatkezelésért való felelősségről rendelkezik. E körben a 32. § (2) bekezdés e) pontja kimondja, hogy az intézményvezető tudományos kutatás esetén engedélyezi az egészségügyi dokumentációba való betekintést. Az indítványozó szerint súlyosan sérti az egyének alkotmányos önrendelkezéshez, személyes biztonságához és magántitokhoz fűződő jogait, hogy az intézmény vezetője „engedélyt adhat bizalmas adatokkal való visszaélésre, az adatok megtekintésére”.

Az indítványozó kifejtette, hogy az általa jelölt rendelkezések megsemmisítése esetén az Országgyűlésnek új törvényt kell alkotni, illetve arra kérte az Alkotmánybíróságot,

hogy alkotmányellenesség kimondása mellett „kötelezze az egészségügyi intézményeket a jogellenes, a páciensek beleegyezése nélkül összegyűjtött és tárolt adatok azonnali törlésére”.

Az indítványozó többször utalt arra, hogy a megtámadott rendelkezések nemzetközi szerződésekkel is ellentétesek.

## II.

### 1. Az Alkotmány ügyben érintett rendelkezései:

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

(...)

55. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, senkit sem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.

(...)

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

### 2. Az Eatv. érintett szabályai:

„4. § (1) Az egészségügyi és személyazonosító adat kezelésének célja:

a) az egészség megőrzésének, javításának, fenntartásának előmozdítása,

b) a betegellátó eredményes gyógykezelési tevékenységének elősegítése, ideértve a szakfelügyeleti tevékenységet is,

c) az érintett egészségi állapotának nyomon követése,

d) a népegészségügyi [16. §], közegészségügyi és járványügyi érdekből szükségessé váló intézkedések megtétele,

e) a betegjogok érvényesítése.

(2) Egészségügyi és személyazonosító adatot az (1) bekezdésben meghatározottakon túl – törvényben meghatározott esetekben – az alábbi célból lehet kezelni:

a) egészségügyi szakember-képzés,

b) orvos-szakmai és epidemiológiai vizsgálat, elemzés, az egészségügyi ellátás tervezése, szervezése, költségek tervezése,

c) statisztikai vizsgálat,

d) hatásvizsgálati célú anonimizálás és tudományos kutatás,

e) az egészségügyi adatot kezelő szerv vagy személy hatósági vagy törvényességi ellenőrzését, szakmai vagy törvényességi felügyeletét végző szervezetek munkájának elősegítése, ha az ellenőrzés célja más módon nem érhető el, valamint az egészségügyi ellátásokat finanszírozó szervezetek feladatainak ellátása,

f) a társadalombiztosítási, illetve szociális ellátások megállapítása, amennyiben az az egészségi állapot alapján történik,

g) az egészségügyi ellátásokra jogosultak részére a kötelező egészségbiztosítás terhére igénybe vehető szolgáltatások rendelkezésének és nyújtásának, valamint a gazdaságos gyógyszer-, gyógyászati segédeszköz- és gyógyászati ellátás rendelési szabályai betartásának a vizsgálata, továbbá a külön jogszabály szerinti szerződés alapján a jogosultak részére nyújtott ellátások finanszírozása, illetve az ártámogatás elszámolása,

h) bűnüldözés, továbbá a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben meghatározott feladatok ellátására kapott felhatalmazás körében bűnmegelőzés,

i) a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényben meghatározott feladatok ellátása, az abban kapott felhatalmazás körében,

j) közigazgatási hatósági eljárás,

k) szabálysértési eljárás,

l) ügyészségi eljárás,

m) bírósági eljárás,

n) az érintettnek nem egészségügyi intézményben történő elhelyezése, gondozása,

o) a munkavégzésre való alkalmasság megállapítása függetlenül attól, hogy ezen tevékenység munkaviszony, közalkalmazotti és közszolgálati jogviszony, hivatásos szolgálati viszony vagy egyéb jogviszony keretében történik,

p) közoktatás, felsőoktatás és szakképzés céljából az oktatásra, illetve képzésre való alkalmasság megállapítása,

q) a katonai szolgálatra, illetve a személyes honvédelmi kötelezettség teljesítésére való alkalmasság megállapítása,

r) munkanélküli ellátás, foglalkoztatás elősegítése, valamint az ezzel összefüggő ellenőrzés,

s) az egészségügyi ellátásokra jogosultak részére vényen rendelt gyógyszer, gyógyászati segédeszköz és gyógyászati ellátás folyamatos és biztonságos kiszolgáltatása, illetve nyújtása érdekében,

t) a munkabalesetek, foglalkozási megbetegedések – ideértve a fokozott expozíciós eseteket is – kivizsgálása, nyilvántartása és a szükséges munkavédelmi intézkedések megtétele,

u) az egészségügyi dolgozókkal szemben lefolytatott etikai eljárás.

(3) Az (1)–(2) bekezdésekben meghatározott céloktól eltérő célra is lehet az érintett, illetve törvényes vagy meghatalmazott képviselője (a továbbiakban együtt: törvényes képviselő) – megfelelő tájékoztatáson alapuló – írásbeli hozzájárulásával egészségügyi és személyazonosító adatot kezelni.

(4) Az (1)–(2) bekezdések szerinti adatkezelési célokra csak annyi és olyan egészségügyi, illetve személyazonosító adat kezelhető, amely az adatkezelési cél megvalósításához elengedhetetlenül szükséges.

(...)

10. § (1) A 4. § (1)–(3) bekezdése szerinti célból történő adatkezelés és adatfeldolgozás esetén az egészségügyi ellátóhálózaton belül az egészségügyi és személyazonosító

adatok továbbíthatók, illetve összekapcsolhatók. Az egészségbiztosítási szervnek a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 81. §-ában meghatározott feladata ellátása érdekében egészségügyi adatok és TAJ-számok az egészségügyi ellátóhálózat és az egészségbiztosítási szerv között is továbbíthatók és összekapcsolhatók, a feladat ellátásához szükséges mértékben. A különböző forrásból származó egészségügyi és személyazonosító adatokat csak addig az időpontig és olyan mértékig lehet összekapcsolni, ameddig az a megelőzés, a gyógykezelés, a népegészségügyi, közegészségügyi-járványügyi intézkedések megtétele érdekében feltétlenül szükséges.

(2) A 4. § (1) bekezdése szerinti adatkezelés és adatfeldolgozás esetén az érintett betegségével kapcsolatba hozható minden olyan egészségügyi adat továbbítható, amely a gyógykezelés érdekében fontos, kivéve, ha ezt az érintett írásban kifejezetten tiltja. Ennek lehetőségéről a továbbítás előtt az érintettet tájékoztatni kell. A 13. § szerinti esetekben az érintett tiltása ellenére is továbbítani kell az egészségügyi és személyazonosító adatot.

(3) A (2) bekezdés szerinti adattovábbítás esetén sem lehet – a 11. § (3) bekezdésében és a 13. §-ban foglaltak kivételével – az érintett hozzájárulása nélkül továbbítani a továbbítás idején fennálló betegséggel össze nem függő, korábbi betegségre vonatkozó egészségügyi adatokat.

(4) Sürgős szükség esetén a kezelést végző orvos által ismert, a gyógykezeléssel összefüggésbe hozható minden egészségügyi és személyazonosító adat továbbítható az érintett hozzájárulása nélkül is.

11. § (1) A kezelést végző orvos az általa megállapított, az érintettre vonatkozó egészségügyi adatokról az érintettet közvetlenül tájékoztatja, és – amennyiben az érintett ezt kifejezetten nem tiltotta meg – azokat továbbítja az érintett választott háziorvosának.

(2) A háziorvos az érintettet – kérelmére – tájékoztatja a rendelkezésére álló egészségügyi adatokról.

(3) A háziorvos a 4. § (1) bekezdése szerinti cél érdekében – amennyiben az érintett ezt írásban nem tiltotta meg – jogosult a hozzá bejelentkezett biztosított által a kötelező egészségbiztosítás terhére igénybevett egészségügyi ellátás adatairól tudomást szerezni úgy, hogy az adatokat az egészségbiztosítási szerv elektronikus lekérdezés formájában biztosítja számára. Az érintettet a tiltakozás lehetőségéről – az első elektronikus lekérdezés előtt – tájékoztatni kell. A háziorvos az egészségügyi dokumentációban a tájékoztatás és az esetleges tiltakozás tényét rögzíti, amit a beteg aláírásával ellenjegyez.

12. § (1) Az egészségügyi és a személyazonosító adatoknak az érintett részéről történő szolgáltatása – az egészségügyi ellátás igénybevételéhez kötelezően előírt személyazonosító adatok és a 13. §-ban foglaltak kivételével – önkéntes.

(2) Abban az esetben, ha az érintett önként fordul az egészségügyi ellátóhálózathoz, a gyógykezeléssel összefüggő egészségügyi és személyazonosító adatainak kezelésére szolgáló hozzájárulását – ellenkező nyilatkozat hiá-

nyában – megadottnak kell tekinteni, és erről az érintettet (törvényes képviselőjét) tájékoztatni kell.

(3) Sürgős szükség, valamint az érintett belátási képességének hiánya esetén az önkéntességet vélelmezni kell.

13. § Az érintett (törvényes képviselője) köteles a beteg-ellátó felhívására egészségügyi és személyazonosító adatait átadni,

a) ha valószínűsíthető vagy beigazolódott, hogy az 1. számú mellékletben felsorolt valamely betegség kórokozója által fertőződött, vagy fertőzéses eredetű mérgezésben, illetve fertőző betegségben szenved, kivéve a 15. § (6) bekezdése szerinti esetet,

b) ha arra a 2. számú mellékletben felsorolt szűrő- és alkalmassági vizsgálatok elvégzéséhez van szükség,

c) heveny mérgezés esetén,

d) ha valószínűsíthető, hogy az érintett a 3. számú melléklet szerinti foglalkozási eredetű megbetegedésben szenved,

e) ha az adatszolgáltatásra a magzat, illetve a kiskorú gyermek gyógykezelése, egészségi állapotának megőrzése vagy védelme érdekében van szükség,

f) ha bűnüldözés, bűnmegelőzés céljából, továbbá ügyészségi, bírósági eljárás, illetve szabálysértési vagy közigazgatási hatósági eljárás során az illetékes szerv a vizsgálatot elrendelte,

g) ha az adatszolgáltatásra a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szerinti ellenőrzés céljából van szükség.

( )

#### Statisztikai célú adatkezelés

20. § (1) Az érintett egészségügyi adatai statisztikai célra – a (2)–(3) bekezdésekben foglaltak kivételével – személyazonosításra alkalmatlan módon kezelhetők.

(2) Az érintett egészségügyi és személyazonosító adata statisztikai célú felhasználásra személyazonosításra alkalmas módon az érintett írásbeli hozzájárulásával adható át.

(3) Élveszületés és halálozás esetén a születés, illetve halálozás helye szerint illetékes anyakönyvvezető útján a Központi Statisztikai Hivatal részére az egészségügyi és személyazonosító adatokat át kell adni. A születéssel, illetve halálozással kapcsolatos események anyakönyvezése céljából teljesítendő bejelentési kötelezettsége során a betegellátó megismerheti és továbbíthatja élveszületés esetén a gyermek szülei, halálozás esetén az életben lévő házastárs, bejegyzett élettárs személyi azonosító adatait.

(4) A nemzetközi adatszolgáltatási kötelezettség teljesítéséhez, az egészségpolitikai döntésekhez, az egészségügyi ellátás tervezéséhez, szervezéséhez, a népegészségügyi mutatók monitorozásához, illetve a minőségi és biztonsági követelmények érvényesülésének ellenőrzéséhez szükséges, az egészségügyi ellátóhálózat által, továbbá az egészségbiztosítási szerv által finanszírozási célból gyűjtött és kezelt, személyazonosításra alkalmatlan ágazati,

szakmai adatok körét, az adatkezelés és az adattovábbítás rendjét a miniszter határozza meg.

(5) Az egészségbiztosítási szerv által finanszírozási célból gyűjtött adatok személyazonosításra alkalmatlan módon a (4) bekezdés szerinti célból is kezelhetők és az ott meghatározott módon továbbíthatók.

#### Tudományos kutatás céljából történő adatkezelés

21. § (1) Tudományos kutatás céljából az intézményvezető vagy az adatvédelmi felelős engedélyével a tárolt adatokba be lehet tekinteni, azonban tudományos közleményben nem szerepelhetnek egészségügyi és személyazonosító adatok oly módon, hogy az érintett személyazonossága megállapítható legyen. Tudományos kutatás során a tárolt adatokról nem készíthető személyazonosító adatokat is tartalmazó másolat.

(2) Az (1) bekezdés alapján a tárolt adatokba betekintett személyekről, a betekintés céljáról és időpontjáról nyilvántartást kell vezetni. A nyilvántartás kötelező megőrzési ideje 10 év.

(3) A kutatási kérelem megtagadását az intézményvezető vagy az adatvédelmi felelős köteles írásban megindokolni. A kérelem megtagadása esetén a kérelmező bírósághoz fordulhat. A per megindítására és az eljárás lefolytatására a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 21. § (2)–(7) bekezdésének szabályai az irányadóak.

(...)

27. § A személyazonosításra alkalmatlan egészségügyi adat időbeli és területi korlát nélkül továbbítható.

(...)

30. § (1) Az egészségügyi dokumentációt – a képalkotó diagnosztikai eljárással készült felvételek, az arról készített leletek, valamint a (7) bekezdés kivételével – az adatfelvételtől számított legalább 30 évig, a zárójelentést legalább 50 évig kell megőrizni. A kötelező nyilvántartási időt követően gyógykezelés vagy tudományos kutatás érdekében – amennyiben indokolt – az adatok továbbra is nyilvántarthatók. Ha a további nyilvántartás nem indokolt – a (3) bekezdés kivételével – a nyilvántartást meg kell semmisíteni.

(2) Képalkotó diagnosztikai eljárással készült felvételt, valamint a felvétel esetén az arról készített leletet kell – a felvétel készítésétől számított – legalább 30 évig megőrizni.

(3) Amennyiben az egészségügyi dokumentációnak tudományos jelentősége van, a kötelező nyilvántartási időt követően át kell adni a Semmelweis Orvostörténeti Múzeum, Könyvtár és Levéltár részére.

(4) A dokumentációt kezelő jogutód nélküli megszűnése esetén – az (5) bekezdés kivételével –

a) a tudományos jelentőségű egészségügyi dokumentációt a (3) bekezdés szerinti levéltárnak,

b) az egyéb egészségügyi dokumentációt a központi költségvetési szervek esetében a Kormány által kijelölt



szervnek, egyéb intézmények esetében az egészségügyi államigazgatási szervnek kell átadni.

(5) Amennyiben a dokumentációt kezelő jogutód nélkül szűnik meg, de az általa korábban ellátott feladatokat más szerv látja el,

a) a dokumentációt kezelő megszűnésének időpontját megelőző tíz évben keletkezett egészségügyi dokumentációt a feladatot ellátó szerv,

b) az a) pont alapján átadásra nem kerülő egészségügyi dokumentációt a 30. § (4) bekezdés b) pontja szerinti adatkezelő

részére kell átadni.

(6) A meg nem semmisített, illetve a (2) bekezdés szerinti levéltárnak átadott egészségügyi dokumentációra e törvény előírásai értelemszerűen vonatkoznak.

(7) A gyógyszerár a vényeket – a kábítószeres és pszichotróp anyagot tartalmazó gyógyszerre vonatkozó vények kivételével – 3 évig őrzi meg. A kábítószeres és pszichotróp anyagot tartalmazó gyógyszerre vonatkozó vényeket 5 évig kell megőrizni. A kötelező őrzési időt követően a vényeket meg kell semmisíteni.

(8) Az adatmegőrzés érdekében folyamatosan biztosítani kell, hogy az adathordozó az adott technikai feltételek mellett olvasható maradjon, vagy olvasható állapotba kerüljön.

(...)

32. § (1) Az egészségügyi intézményen belül az egészségügyi és személyazonosító adatok védelméért, a nyilvántartás megőrzéséért az adatot kezelő intézmény vezetője felelős.

(2) Az intézményvezető tevékenysége során

(...)

e) tudományos kutatás esetén [21. § (1) bekezdés] engedélyezi az egészségügyi dokumentációba való betekintést,”

### III.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését az alábbiakkal indokolja:

1. Az adatvédelmi törvények típusai alapján az Eatv. ún. szektorális adatvédelmi törvény. Míg az Avtv. az adatvédelem általános szabályait fogalmazza meg, addig a szektorális törvények egy-egy terület speciális adatvédelmi szabályait azzal, hogy az általános adatvédelmi szabályok mögöttes jogként érvényesülnek. Az Avtv. és az Eatv. viszonyában e kapcsolatot fejezi ki az Eatv. 37. § (1) bekezdése, amely szerint „Az e törvény által nem szabályozott kérdésekben az Avtv. (...) rendelkezéseit kell alkalmazni.” Mindkét típusú adatvédelmi szabályozással szemben támasztott követelmény, hogy feleljenek meg az Alkotmány rendelkezéseinek, e mellett a szektorális törvények vonatkozásában felvethető, hogy az abban foglalt szabályok ne rontsák le az adatvédelem – az általános szabályo-

kat megfogalmazó törvényben meghatározott, s az Alkotmányra visszavezethető – védelmi szintjét.

Az egészségügyi adatkezelés a szenzitív – s ezáltal különösen is védett – adatok körébe tartozik. Az Avtv. 2. § 2. pont b) alpontja értelmében különleges adat: „az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre, a szexuális életre vonatkozó adat, valamint a bűnügyi személyes adat”. Az Avtv. a különleges (szenzitív) adatok kezelését illetően a 3. § (2) bekezdésében akként rendelkezik, hogy különleges adat akkor kezelhető, ha az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, vagy egyéb esetekben – ide tartoznak az egészségügyi adatok is – azt törvény elrendeli. Jelen ügyben törvény, az Eatv. szól az egészségügyi személyes adatok kezeléséről, ezért az alkotmányossági vizsgálatnak arra kell választ adnia, hogy az Eatv. indítványozó által jelölt korlátozó rendelkezései sértik-e az egyén önrendelkezési jogát, a magántitokhoz való jogát, illetve – ahogy az indítványozó hivatkozik rá – „a biztonsághoz fűződő alapvető jogokat”, vagy a „személyi biztonság jogát”.

Az Alkotmánybíróság az indítványozó által felhívott alkotmányi tételekkel kapcsolatban a következőket állapította meg: A biztonsághoz való jogot az Alkotmány 55. §-a határozza meg, mint jogot a „szabadságra és személyi biztonságra”. E rendelkezés az Alkotmány *habeas corpus* szabálya, amely úgy folytatódik, hogy a szabadságától senkit sem lehet másként megfosztani, csak törvényben meghatározott okokból és eljárás alapján, illetve minél előbb bíró elé kell állítani. A személyes szabadság és biztonság ezen alkotmányi biztosítéka és az egészségügyi adatok kezelésének indítványozó által vizsgálni kért szabályai között alkotmányossági összefüggés nem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság az indítvány ezen részét elutasította.

Az indítványozó az önrendelkezéshez való jogra és a magántitokhoz való jogra is hivatkozott, amelyek – álláspontja szerint – sérülnek az Eatv. vizsgálni kért rendelkezései által. Az Alkotmánybíróság az önrendelkezés szabadságát az Alkotmány 54. §-ában deklarált emberi méltósághoz való jogból vezette le. Már a 8/1990. (IV. 23.) AB határozat megállapította, hogy az emberi méltóság, mint az általános személyiségi jog anyajoga magában foglalja az önrendelkezés szabadságához való jogot is (ABH 1990, 42, 44–45.). Később az Alkotmánybíróság az önrendeléshez való jog különböző aspektusait nevesítette. A 15/1991. (IV. 13.) AB határozat kibontotta az információs önrendelkezési szabadság alapjogi tartalmát (ABH 1991, 40, 41.), önálló alapjogként nevesítésre került a fél polgári ügyekben való rendelkezési joga [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 67., vagy/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 71, 75–76.], és az egészségügyi önrendelkezési jog is [36/2000. (X. 27.) AB határozat, ABH 2000, 241, 254–255.]. Mivel Alkotmány 59. § (1) bekezdése külön is rendelkezik a magántitok és a személyes adatok védelméről, az alkotmánybírói gyakorlat az információs önrendelkezéshez való jogot – mint a személyes adatok védelméhez való jog aktív oldalát – a személyes adatok védelméhez kötötte, míg a magánszféra védelme az emberi

méltóságból levezetett jogként kapott értékelést [46/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991, 211, 215.].

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben a fenti alkotmányi összefüggések és az indítvány alapján azt vizsgálta, hogy az Eatv. rendelkezései sértik-e az információs önrendelkezéshez való jogot, illetve a magántitok védelmének alkotmányos szabályát [az együttes vizsgálatot illetően lásd pl.: 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 143.; 59/1998. (XII. 1.) AB határozat, ABH 1998, 512, 514.].

2. Az Eatv. 10. §-a az adatok összekapcsolására két tárgykörben ad felhatalmazást.

Egyrészt az egészségügyi ellátóhálózaton belüli adatkezelés és adatfeldolgozás tekintetében. E körben úgy rendelkezik, hogy az Eatv. 4. § (1)–(3) bekezdéseiben meghatározott célból továbbíthatók és kapcsolhatók össze az egészségügyi és személyazonosító adatok.

Másrészt lehetővé teszi az egészségügyi ellátóhálózat és az egészségbiztosítási szerv közötti adattovábbítást és a rendszerek összekapcsolását a kötelező egészségbiztosításból eredő feladatok érdekében. Az adatok köre ez utóbbi esetben az egészségügyi adatok és a TAJ-számok.

2.1. Az Alkotmánybíróság először az első esetet, az egészségügyi ellátóhálózaton belüli adatkezelést vizsgálta meg. Az egészségügyi ellátóhálózaton belüli adatkezelés konkrét céljait az Eatv. 10. § (1) bekezdése a 4. § (1)–(3) bekezdésére utalással határozza meg. Az Eatv. 4. § (1) bekezdése szerint „Az egészségügyi és személyazonosító adat kezelésének célja:

a) az egészség megőrzésének, javításának, fenntartásának előmozdítása,

b) a betegellátó eredményes gyógykezelési tevékenységének elősegítése, ideértve a szakfelügyeleti tevékenységet is,

c) az érintett egészségi állapotának nyomon követése,

d) a népegészségügyi [16. §], közegészségügyi és járványügyi érdekből szükségessé váló intézkedések megtétele,

e) a betegjogok érvényesítése.”

Ezen túlmenően azonban az Eatv. 4. § (2) bekezdése további 21 célt jelöl meg az egészségügyi és személyes adatok kezelésének céljaként (lásd az indokolás III/2.1.2. pontját). E 21 célban a legkülönbféle okok szerepelnek az egészségügyi hálózaton belüli adattovábbítás és a rendszerek összekapcsoltságának okaként. Végül az Eatv. 4. § (3) bekezdése lehetővé teszi az adattovábbítást és kezelést az egészségügyi hálózaton belül azokban a további esetekben is, ha az érintett ahhoz írásban hozzájárul.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az Eatv. 10. §-a alapján – a 4. § (1)–(3) bekezdésére utalással – széles körben nyílik lehetőség személyes és egészségügyi adatok kezelésére, feldolgozására, továbbítására és a különböző rendszerek összekapcsolására. Az Alkotmánybíróság a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) megállapította: „Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jó

hírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog. Az Alkotmánybíróság ... a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jogként értelmezi, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jogként. Az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez való jognak eszerint az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában csakis az érintett beleegyezésével szabad; mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát. Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. Az ilyen törvény korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, és akkor alkotmányos, ha megfelel az Alkotmány 8. §-ában megkövetelt feltételeknek.” (ABH 1991, 40, 41–42.) Az Alkotmány 8. §-ában foglalt alapjog-korlátozás – amely vonatkozik az önrendelkezési jog, jelen ügyben konkrétan az információs önrendelkezéshez való jog korlátozására is – alkotmányossága az alábbiak szerint dönthető el: „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.] Az adatvédelem és annak aktív oldala az információs önrendelkezési jog korlátozásának alkotmányosságához figyelembe kell továbbá venni e jog tartalmi sajátosságát is. Az Abh. megállítási szerint: „Az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség. Ez azt jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad. Az adatfeldolgozásnak minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közhitelűen rögzített célnak. ... A célhoz kötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, készletre, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és -tárolás alkotmányellenes.” (ABH 1991, 40, 42.)

Ezt az Avtv. úgy fogalmazta meg, hogy:

„5. § (1) Személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak.

(2) Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.

(3) Kötelező adatszolgáltatáson alapuló adatkezelést közérdekből lehet elrendelni.”

2.1.1. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Eatv. 10. §-ában foglalt az egészségügyi ellátóhálózaton belüli adattovábbítás és összekapcsolhatóság Eatv. 4. § (1) bekezdésében meghatározott esetei az információs önrendelkezési jogot illetve a magántitok védelmét alkotmányossági szempontból indokolható módon korlátozzák. A 4. § (1) bekezdés az adatkezelés céljaként az egészség megőrzésének, javításának, fenntartásának előmozdítását, a betegellátó eredményes *gyógykezelési* tevékenységének elősegítését az érintett egészségi állapotának nyomon követését, a *népegészségügyi, közegészségügyi és járványügyi* érdekből szükségessé váló intézkedések megtételét, és a betegjogok érvényesítését jelöli meg az adatkezelés céljaként. A 10. § (1) bekezdés utolsó mondata a 4. § (1) bekezdésbe foglalt adatkezelési célokat ismétli meg, s állít e tekintetben korlátot, amikor kimondja: „A különböző forrásból származó egészségügyi és személyazonosító adatokat csak addig az időpontig és olyan mértékig lehet összekapcsolni, ameddig az a megelőzés, a *gyógykezelés, a népegészségügyi, közegészségügyi-járványügyi* intézkedések megtétele érdekében feltétlenül szükséges.” Ezek a közérdekű adatkezelési célok az egészségügyi-és betegellátó rendszer működésével szorosan összefüggnek. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság már a 36/2000. (X. 25.) AB határozatában rámutatott, hogy ha a törvényi szabályozás csupán az elvont alkotmányossági mércét ismétli meg, ez önmagában nem felel meg a szabadságkorlátozást lehetővé tevő törvénnyel szemben támasztott alkotmányossági kritériumoknak. (ABH 2000, 241, 243.) Az Alkotmánybíróság ezért a továbbiakban azt vizsgálta, hogy az Eatv. 4. § (1) bekezdését érintően – a 10. § (1) bekezdés utolsó mondatában foglalt szabályon túl – a törvény tartalmaz-e további garanciát.

Megállapítható, hogy a 4. § (1) bekezdésében foglalt célok szerinti adatkezelésre vonatkozik a 10. § (2) és (3) bekezdése, amely e körben lehetővé teszi az egyén önrendelkezését (az adatkezelés és adattovábbítás megtiltását). Az Eatv. 10. § (2) bekezdése értelmében: „A 4. § (1) bekezdése szerinti adatkezelés és adatfeldolgozás esetén az érintett betegségével kapcsolatba hozható minden olyan egészségügyi adat továbbítható, amely a gyógykezelés érdekében fontos, *kivéve, ha ezt az érintett írásban kifejezetten megtiltja. Ennek lehetőségéről a továbbítás előtt az érintettet tájékoztatni kell.*”, a 10. § (3) bekezdés pedig kimondja, hogy ezen adattovábbítás esetén sem lehet – néhány, pl. járványügyi kivételtől eltekintve – az érintett hozzájárulása nélkül továbbítani a továbbítás idején fennálló betegséggel össze nem függő, korábbi betegségre vonatkozó egészségügyi adatokat.

E szabályokat figyelembe véve az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az információs önrendelkezési jog – az Alkotmány 8. §-a által előírt – szükséges és arányos korlátozása valósul meg az Eatv. 10. § (1) bekezdésében lehetővé tett egészségügyi ellátóhálózaton belüli adattovábbítás 4. § (1) bekezdésébe foglalt céljaiból. A célok az egészséghez való jog érvényesülése érdekében szükségesek, s az információs önrendelkezési jog korlátozása arányosnak is tekinthető azon szabályok figyelembevételével, amelyek tiltják a betegséggel össze nem függő adatok továbbítását, vagy lehetőséget adnak az érintetnek az adatok továbbításának megtiltására. Ebben az esetben az Eatv. 10. § (1) bekezdése a 4. § (1) bekezdés vonatkozásában általában is keretek között tartja az alapjog-korlátozást azzal, hogy előírja: az egészségügyi és a személyazonosító adatok csak addig és olyan mértékig kapcsolhatók össze, amely – a 4. § (1) bekezdésében foglalt célokból – feltétlenül szükséges. Az Alkotmány 8. §-ának sérelme ezért e tekintetben nem állapítható meg.

2.1.2. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Eatv. 10. § (1) bekezdése azzal, hogy az egészségügyi ellátóhálózaton belüli adatkezelést és adattovábbítást, illetve a rendszerek összekapcsolhatóságát az Eatv. 4. § (2) bekezdésében meghatározott célokból is lehetővé teszi az információs önrendelkezési jog aránytalan korlátozását eredményezi. Az Eatv. 4. § (2) bekezdése kimondja, hogy az egészségügyi és személyazonosító adatot a 4. § (1) bekezdésben meghatározottakon túl – törvényben meghatározott esetekben – mely további célokból lehet kezelni. A 4. § (2) bekezdés [a] ponttól u) pontig terjedő] 21 pontos felsorolás, amelyben keverednek az egészségügyi rendszerrel és betegellátással kapcsolatos célok egyéb más adatkezelési okokkal. Az egészségügy működésével összefüggő okoknak tekinthetjük pl. az Eatv. 4. § (2) bekezdés a) és b) pontjában meghatározottakat: az egészségügyi szakemberképzés, orvos-szakmai és epidemiológiai vizsgálat, elemzés az egészségügyi ellátás tervezése, szervezése, költségek tervezése stb. Ugyanakkor az Eatv. 4. § (2) bekezdésében található felsorolás az adatkezelést parttalanná teszi azzal, hogy pl. megjelöli célként a különböző jogi eljárások teljes terjedelmét is. Így az Eatv. 4. § (2) bekezdés j), k), l) és m) pontjai értelmében a „közigazgatási hatósági eljárás”, a „szabálysértési eljárás”, az „ügyészi eljárás”, a „bíróági eljárás” általában is okot adhat a személyazonosító és egészségügyi adatok egészségügyi ellátóhálózaton belüli továbbításának és összekapcsolásának. Az Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy az Eatv. 4. § (2) bekezdésében megjelölt célok, az Eatv. 10. § (1) bekezdésének alkalmazását tekintve, az információs önrendelkezési jog aránytalan korlátozásához vezethet. Mint ahogy az Alkotmánybíróság az Abh.-ban is kifejtette, a célhozköttőség azt (is) jelenti, hogy személyes adatot csak pontosan meghatározott célra szabad feldolgozni. (ABH 1991, 40, 42.) Ha a cél túl általános (nem pontos), vagy szektorális adatvédelem esetén az adott szakterülettel összefüggést nem mutató adatkezelési célokat is magában foglal, akkor

az sérti – az információs önrendelkezési jog alkotmányos érvényesüléséhez is elengedhetetlen – célhoz kötöttség elvét (ABH 1991, 40, 42.). Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Eatv. 10. § (1) bekezdésének alkalmazásában az Eatv. 4. § (2) bekezdésében meghatározott célok nem felelnek meg az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében meghatározott alapjog-korlátozás alkotmányossági kritériumainak, a 4. § (2) bekezdésének bevonása a 10. § (1) bekezdése szerinti adattovábbításba parttalan és ezáltal aránytalan alapjog-korlátozást tesz lehetővé. Bár az Eatv. 10. § (1) bekezdésének utolsó monda az adatok összekapcsolása tekintetében előírja, hogy csak addig az időpontig lehet és olyan mértékig, ameddig a megelőzés, a gyógykezelés, a népegészségügyi, közegészségügyi-járványügyi intézkedések megtétele érdekében feltétlenül szükséges, de ez a célmeghatározás – mint fentebb látható – az Eatv. 4. § (1) bekezdésben meghatározott célokhoz igazodik. Az Eatv. 4. § (2) bekezdésben a jogalkotó további olyan adatkezelési okokat is megjelöl (mint említésre került a közigazgatási és jogi eljárások teljességét), amely általános jellegűknél fogva ütköznek a személyes adatok védelméhez való jog tartalmi sajátosságát adó célhoz kötöttség követelményébe.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a 4. § (2) bekezdésben foglalt adatkezelési célok adott esetben az egészségügyi adatkezelés alkotmányosan indokolható okai is lehetnek. Az Alkotmány a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában megállapította, hogy „ha a jogszabályi rendelkezés alkotmányossága éppen a szabályozás hiányossága vagy homályossága miatt kérdéses, az Alkotmánybíróság kifejezetten is megállapíthatja az alkotmányos értelmezés tartományát, meghatározhatja azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek a norma értelmezéseinek meg kell felelniük. Ha a vizsgált jogszabálynak van (egy vagy több) olyan értelmezése, amely az alkotmányos követelményeknek megfelel, az Alkotmánybíróságnak nem feltétlenül kell megállapítania a jogszabály alkotmányellenességét. A normát nem kell minden esetben megsemmisíteni csupán azért, mert az alkotmányos követelményeknek meg nem felelő értelmezése is lehetséges vagy előfordul” (ABH 1993, 256, 267.).

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság nem semmisítette meg az Eatv. 10. § (1) bekezdéséből a 4. § (2) bekezdésre utaló részt, hanem alkotmányos követelményt határozott meg az egészségügyi és személyazonosító adatok ott meghatározott céljait tekintve. E szerint az Eatv. 10. § (1) bekezdésének alkalmazásánál – az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből és az 59. § (1) bekezdéséből eredő – alkotmányos követelmény, hogy az egészségügyi ellátóhálózaton belüli egészségügyi és személyazonosító adatok továbbítására és összekapcsolására – a 4. § (1) és (3) bekezdésében foglaltakon túl – a törvény 4. § (2) bekezdésében meghatározott célok esetén csak akkor kerülhet sor, ha azok az egészségügy-és betegellátó rendszer működésével közvetlenül összefüggnek.

2.1.3. Nem állapítható meg az információs önrendelkezéshez való jog vagy a magántitok sérelme az Eatv. 10. §

(1) bekezdése tekintetében azért, mert az, az Eatv. 4. § (3) bekezdésében foglalt adatkezelési célra is utal. A 4. § (3) bekezdés értelmében „(3) Az (1)–(2) bekezdésekben meghatározott céloktól eltérő célra is lehet az érintett, illetve törvényes vagy meghatalmazott képviselője (a továbbiakban együtt: törvényes képviselő) – megfelelő tájékoztatáson alapuló – írásbeli hozzájárulásával egészségügyi és személyazonosító adatot kezelni.”

Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban rámutat, hogy az érintett hozzájárulása az adatkezeléshez szenzitív adatok kezelése esetén is az adatkezelés elfogadható oka [s nemcsak azért mert az Avtv. 3. § (2) bekezdése is lehetővé teszi.] Az egyén hozzájárulása esetén szabad akaratából gyakorolja önrendelkezési jogát, maga dönt magántitkainak feltárásáról, így e szabály nyilvánvaló, hogy nem korlátozza az önrendelkezési jogot, hanem épp ellenkezőleg: az önrendelkezést teszi lehetővé. Az információs önrendelkezési jog – mint ahogy a nevéből is következik – az érintettnek biztosít döntési lehetőséget személyes adatai sorsát illetően, az egyén szabadon dönthet magánszférájának ilyen formában történő feltárásáról az egészségügyi ellátóhálózaton belüli adattovábbítás vonatkozásában. Tehát e tekintetben az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerinti alapjog-korlátozás és az indítványozó által jelölt jogok sérelme nem állapítható meg.

2.2. Az Eatv. 10. § (1) bekezdése nemcsak az egészségügyi ellátóhálózaton belül, hanem – a 10. § (1) bekezdés második fordulata szerint – az egészségügyi ellátóhálózat és az egészségbiztosítási szerv között is lehetővé teszi az adattovábbítást és a rendszerek összekapcsolhatóságát. A vonatkozó szövegrész szerint: „Az egészségbiztosítási szervnek a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 81. §-ában meghatározott feladata ellátása érdekében egészségügyi adatok és TAJ-számok az egészségügyi ellátóhálózat és az egészségbiztosítási szerv között is továbbíthatók és összekapcsolhatók, a feladat ellátásához szükséges mértékben.” Az indítványozó a fentiekkel azonos módon e rendelkezéssel kapcsolatban is az önrendelkezéshez való jog és a magántitok sérelmét állította.

Az Alkotmánybíróság szerint alkotmányellenesség az ellátóhálózat és az egészségbiztosítási szerv közötti adattovábbításra irányadó szabály vonatkozásában nem állapítható meg. E rendelkezés egyrészt pontosan meghatározza, hogy az egészségbiztosítási szerv mely feladataival összefüggésben válhat szükségessé az adattovábbítás. Az Ebtv. 81. §-a szerint: „Az egészségbiztosító szak- és pénzügyi ellenőrzése kiterjed az egészségbiztosítás pénzügyi, illetve baleseti ellátásaival összefüggő nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésére, a társadalombiztosítási feladatokat ellátó szervek hatáskörébe tartozó ellátásoknak és szolgáltatásoknak a jogosultak részére történő megállapítására, folyósítására, továbbá az ezekkel összefüggő ügyviteli feladatok ellátására. Az ehhez szükséges nyilvántartásokat, egészségügyi szolgáltatói jelentéseket, könyvelési és egyéb okmányokat, illetőleg adatokat

rendelkezésre kell bocsátani.” Az Eatv. 10. (1) bekezdésének vizsgált rendelkezése továbbá azt is pontosan megjelöli, hogy milyen adatok továbbíthatók: az egészségügyi adatok és a TAJ-számok. Végül arra is utal, hogy a továbbítás és összekapcsolás csak a szükséges mértékig terjedhet.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az egészségbiztosítás működtetése az Alkotmány 70/D. §-ában található egészséghez való jog objektív intézményvédelmi oldalával, illetve a 70/E. § (2) bekezdésében meghatározott intézményi garanciával kapcsolatba hozható. [16/2003. (IV. 18.) AB határozat, ABH 2003, 214, 228.] Az egészségbiztosító pénzügyi és szakmai ellenőrzési feladatai (Ebtv. 81. §) az egészségbiztosítás finanszírozhatóságát és ezáltal a betegellátás fenntarthatóságát szolgálják. Az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdése az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezéséről kifejezetten rendelkezik. Az egészséghez való alkotmányos jog és az ehhez kapcsolódó célok érvényesülése a személyes adatok védelme, illetve az információs önrendelkezési jog szükséges korlátja lehet. A fenti jogszabályi összefüggés alapján megállapított célok az adattovábbítást és a rendszerek összekapcsolását nem teszik parttalaná, az a rendelkezés pedig, amely a továbbítható adatok körét az egészségügyi adaton kívül a TAJ-számra korlátozza – a szükségesség mellett –, az információs önrendelkezési jog arányos korlátozásának is tekinthető.

E tekintetben az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének sérelme nem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság a 2. pontban kifejtettek alapján – alkotmányos követelmény meghatározása mellett – az Eatv. 10. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

3. Az indítványozó az Eatv. 11. §-a alkotmányellenességének a vizsgálatára és megsemmisítésére is előterjesztett kérelmet. Az Eatv. 11. §-a a háziorvosi tevékenységgel összefüggő adatkezelést szabályozza. Az indítványozó szerint e rendelkezés „rejtett kommunikációt” tesz lehetővé a háziorvossal a beteg tudta és beleegyezése nélkül, s ez szintén sérti az önrendelkezés szabadságát valamint a magántitok védelméhez kapcsolódó jogokat.

Az Eatv. 11. § (1) bekezdés értelmében: „A kezelést végző orvos az általa megállapított, az érintettre vonatkozó egészségügyi adatokról az érintettet közvetlenül tájékoztatja, és – amennyiben az érintett ezt kifejezetten nem tiltotta meg – azokat továbbítja az érintett választott háziorvosának.” E szabály – az indítványozó állításával ellentétben – nem a beteg tudta és beleegyezése nélküli adattovábbításról rendelkezik, hanem épp ellenkezőleg, lehetővé teszi az érintett rendelkezését: megtilthatja egészségügyi adatainak a háziorvoshoz való továbbítását. Tehát a beteg gyakorolhatja információs önrendelkezési jogát és védheti magántitkait. Az Eatv. 11. § (2) bekezdése alapján „A háziorvos az érintettet – kérelmére – tájékoztatja a rendelkezésére álló egészségügyi adatokról.” E szabály az érintett tájékoztatásáról – az őt érintő egészségügyi adatok megis-

mertetéséről – szól, azzal, hogy erre vonatkozó akarata szerint le is mondhat az egészségével összefüggő adatok megismeréséről. Fogalmilag kizárt így, hogy az érintett önrendelkezése, vagy magántitkaihoz való joga sérül e szabály által. Az Eatv. 11. § (3) bekezdése a háziorvos és az egészségbiztosítási szerv közötti adatáramlást szabályozza. Kimondja: „A háziorvos a 4. § (1) bekezdése szerinti cél érdekében – amennyiben az érintett ezt írásban nem tiltotta meg – jogosult a hozzá bejelentkezett biztosított által a kötelező egészségbiztosítás terhére igénybevett egészségügyi ellátás adatairól tudomást szerezni úgy, hogy az adatokat az egészségbiztosítási szerv elektronikus lekérdezés formájában biztosítja számára. Az érintettet a tiltakozás lehetőségéről – az első elektronikus lekérdezés előtt – tájékoztatni kell. A háziorvos az egészségügyi dokumentációban a tájékoztatás és az esetleges tiltakozás tényét rögzíti, amit a beteg aláírásával ellenjegyez.” E szabály alapján a háziorvos alapvetően a beteg egészségi állapotával kapcsolatos kérdésekről kaphat tájékoztatást az egészségbiztosítási szervtől. Mindez a beteg érdekében történik. Ugyanakkor látható, hogy a szabályozás az adatáramlás e folyamatába „beépíti” az érintett rendelkezését: írásban megtilthatja, a tiltakozás lehetőségéről tájékoztatni kell, amelyet az érintett megerősít. Ezáltal az érintett gyakorolhatja információs önrendelkezési jogát és védheti magántitkait, tehát a szabály e jogokat egyáltalán nem korlátozza. Nem helytálló így az indítványozó azon vélekedése, amely szerint az Eatv. 11. §-a a háziorvos rejtett kommunikációját teszi lehetővé a beteg tudta és beleegyezése nélkül.

Mivel az Eatv. 11. §-a az indítványozó által megjelölt alapjogokat a főt bemutatott módon nem korlátozza, ezért az Alkotmánybíróságnak e vonatkozásban nem kellett folytatni az alapjog-korlátozás alkotmányossági megítélésénél alkalmazott, az Alkotmány 8. § (2) bekezdésén alapuló próbát.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Eatv. 11. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló kérelmet elutasította.

4. Az indítványozó az Eatv. 12. §-ának is kérte az alkotmányossági vizsgálatát. Az információs önrendelkezési jog sérelmét abban látta, hogy e szabály alapján az adatkezeléshez való hozzájárulás tulajdonképpen vélelmezett. Az indítványban állítottak részben téves jogszabály-értelmezésen alapulnak. A 12. § (1) bekezdése főszabályként kimondja, hogy „az egészségügyi és a személyazonosító adatoknak az érintett részéről történő szolgáltatása önkéntes.” Tehát ebben az esetben vélelmezett hozzájárulásról nem beszélhetünk. A (2) bekezdés szerint „[a]bban az esetben, ha az érintett önként fordul az egészségügyi ellátóhálózathoz, a gyógykezeléssel összefüggő egészségügyi és személyazonosító adatainak kezelésére szolgáló hozzájárulását – ellenkező nyilatkozat hiányában – megadottnak kell tekinteni, és erről az érintettet (törvényes képviselőjét) tájékoztatni kell.” Megállapítható, hogy ebben az esetben az „önkéntesség” – az adatkezelés vonatkozásában – az

egészségügyi ellátórendszer igénybevételéhez kapcsolódik, viszont látható az is, hogy a törvény az egészségügyi ellátó számára az adatkezelésről tájékoztatási kötelezettséget ír elő. Mivel az érintettek az adatkezelés vonatkozásában a törvényben meghatározott esetekben egyébként is tiltakozási lehetősége van – s a tájékoztatás révén kellő információhoz kell, hogy jusson e jogának gyakorlásához – ezért az adatokkal való rendelkezés e tekintetben nem esik korlátozás alá.

Valódi vélelmezett helyzetről szól azonban az Eatv. 12. § (3) bekezdése. E szabály szerint: „Sürgős szükség, valamint az érintett belátási képességének hiánya esetén az önkéntességet vélelmezni kell.” Az Alkotmánybíróság álláspontja, hogy ez a szabály az információs önrendelkezési jogot, illetve a magántitkokhoz való jogot szükséges és arányos mértékben korlátozza. Sürgősség, valamint az érintett belátási képességének hiánya esetén történő egészségügyi ellátás azon a vélelmen alapul, hogy az érintett meg szeretne gyógyulni. Azonban az Alkotmány 70/D. §-ába foglalt egészséghez való jogból is következik a sürgősségi betegellátás, vagy az ellátás biztosítása akkor, ha az érintett nincs a döntési képesség állapotában. Az egészségügyi ellátóhálózat e kötelezettségnek csak az egészségügyi dokumentáció hiteles adatainak a gyors megismerhetőségével tud eleget tenni. A korábbi diagnosztikai felvételek, leletek, zárójelentések stb. mihamarabbi megismerhetőségének adminisztratív akadályozása – adott esetben – az érintett életét vagy a maradandó egészségügyi károsodás elhárítását veszélyezteti. Az a rendelkezés, amely ebben az esetben az adatkezeléshez való önkéntes hozzájárulást vélelmezi, az információs önrendelkezési jog elérni kívánt célhoz arányos korlátozása.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Eatv. 12. §-a megsemmisítésére irányuló indítványt is elutasította.

5. Az indítványozó az önrendelkezéshez való jog és a magántitok védelme szempontjából kérte vizsgálni az Eatv. 20. §-ába foglalt statisztikai célú, az Eatv. 21. §-a szerinti tudományos kutatás céljából történő adatkezelés szabályait, illetve az Eatv. 27. §-át, amely szerint a személyazonosításra alkalmatlan egészségügyi adat időbeli és területi korlát nélkül továbbítható.

Az Eatv. 20. § (1) bekezdése kimondja, hogy az érintett egészségügyi adatai statisztikai célra személyazonosításra alkalmatlan módon kezelhetők. Ez alól két kivételt tesz, az egyik, ha az érintett írásban hozzájárul személyazonosító adatai statisztikai célú felhasználására, a másik pedig az elveszületésről és a halálózásról történő anyakönyvezés céljából továbbított adatok statisztikai feldolgozása. Az Eatv. 21. § (1) bekezdése a tudományos kutatás céljából történő adatkezelést illetően kimondja, hogy engedéllyel a tárolt adatokba ugyan be lehet tekinteni, azonban tudományos közleményben nem szerepelhetnek egészségügyi és személyazonosító adatok oly módon, hogy az érintett személyazonosságát megállapítható legyen. Tudományos ku-

tatás során a tárolt adatokról nem készíthető személyazonosító adatokat is tartalmazó másolat. A (2) bekezdés értelmében pedig a betekintésről nyilvántartást kell vezetni. Megállapítható tehát, hogy a tudományos kutatás céljából történő adatbetekintést követően az adatok vonatkozásában anonimizálási kötelezettség áll fenn. Ezt nemcsak az Eatv. idézett szabályai mondják ki, hanem az Avtv. is. Az Avtv. 32. § (2) bekezdése értelmében személyes adatot – mihelyt a kutatási cél megengedi – anonimizálni kell. Megállapítható tehát, hogy mind az Eatv. mind pedig az Avtv. szabályaiból az következik, hogy kutatási célból felvett egészségügyi személyes adatot csak akkor lehet nyilvánosságra hozni, ha az érintett abba beleegyezett (hozzájárult). Egyébiránt a tudományos kutatás során a személyazonosság megállapítására alkalmas egészségügyi adatok nem kerülhetnek nyilvánosságra. Tehát ebben az esetben anonimizált adatokról van szó. Szintén anonimizált adatról rendelkezik az Eatv. 27. §-a, amelynek értelmében a személyazonosításra alkalmatlan egészségügyi adat időbeli és területi korlát nélkül továbbítható.

A fentiek alapján megállapítható tehát, hogy mind a statisztikai célú, mind a tudományos kutatás céljából, mind pedig az Eatv. 27. §-ába foglalt adatkezelés, anonimizált adatok felhasználását szabályozza. A személyazonosság megállapítására alkalmatlan adat azonban nem személyes adat. Az Alkotmánybíróság már a 74/1992. (XII. 28.) AB határozatában megállapította, hogy „személyes adattá az egyént érintő információt a személyi azonosítás, illetve azonosíthatóság tesz”. (ABH 1992, 310, 313.). Az Avtv. 2. § 1. pontja szerint „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;”

Megállapítható tehát, hogy a személyazonosításra alkalmatlan adat nem áll a személyes adatok védelméhez való jog illetve az információs önrendelkezési jog védelme alatt, s mivel „személytelen”, ezért az alapjogvédelem körén kívül esik általában is (bármilyen individuális jogról is van szó). Mivel az anonimizált adatok esetén nem állapítható meg az alapjog védendő alanya, ezért sem az információs önrendelkezéshez való joggal, sem más alapjoggal nem hozhatók összefüggésbe a személyazonosításra alkalmatlan egészségügyi adatok felhasználásra vonatkozó törvényi rendelkezések.

Ha pedig az egyén beleegyezik (hozzájárul) a fenti célokból történő azonosítására is alkalmas adatkezelésre, az az egyén önrendelkezésének része, ilyenkor az egyén maga dönt magántitkainak feltárásáról és az ebből eredő kö-

vetkezmények vállalásáról, így értelemszerűen a fenti jogok sérelméről sem beszélhetünk ilyenkor.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az Eatv. 20 és 21. §-ának továbbá a 27. §-ának megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

6. Az indítványozó az Eatv. 30. §-a egészének is kérte a megsemmisítését arra hivatkozva, hogy „az egészségügyi adatok kényszerű tárolása durva beavatkozás az egyének önrendelkezési jogainak gyakorlásába”.

Megállapítható, hogy az Eatv. 30. §-a adatvédelmi rendelkezéseket tartalmaz. Meghatározza az egészségügyi dokumentáció megőrzésének idejét (általában 30 évig, zárójelentést 50 évig, képalkotó eljárás felvételét és az arról készített leletet 30 évig, gyógyszerári vényeket 3 évig, kábítószeres anyagot tartalmazó vényeket 5 évig kell e szabályok alapján megőrizni). Az Eatv. szabálya meghatározza továbbá, hogy a kötelező nyilvántartási idő elteltével a nyilvántartást meg kell semmisíteni, szól az egészségügyi dokumentáció tudományos kutatás céljából való további megőrzésének rendjéről. Szabályozza az egészségügyi dokumentációt őrző szerv megszűnése esetén követendő eljárást is.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Eatv. 30. §-ába foglalt rendelkezések az egészségügyi adatok megőrzésének szabályozott rendjét teremtik meg. Mind az egyén (az érintett) mind pedig más emberek élete és egészsége szempontjából fontos, hogy az egészségügyi dokumentáció – a tárolásra vonatkozó szabályok betartása mellett – meghatározott ideig fennmaradjon. Indokolja ezt pl. az érintett később jelentkező tüneteinek diagnosztizálása, de indokolhatják ezt – akár szélesebb értelemben – a fertőző betegségek elleni védekezés kötelezettsége vagy a járványügyi szempontok. Az Eatv. 30. §-ában meghatározott tárolási kötelezettség ezért akár az Alkotmány 70/D. §-ába foglalt egészséghez való jogból is következhetne, ellenben az adattárolás és megsemmisítés szabályozásának hiánya biztos, hogy a személyes adatok védelméhez való jog sérelmével járna.

Az Avtv. az adatminőség elvének rögzítésekor szól az adatok tárolásáról. Az Avtv. 7. § (1) bekezdés c) pontja kimondja, hogy: a kezelt személyes adatoknak meg kell felelniük annak a követelménynek, amely szerint tárolásuk módja alkalmas arra, hogy az érintettet csak a tárolás céljához szükséges ideig lehessen azonosítani. Az Avtv. 14. § (2) bekezdés d) pontja értelmében pedig a személyes adatot törölni kell, ha az adatkezelés célja megszűnt, vagy az adatok tárolásának törvényben meghatározott határideje lejárt. Az Avtv. ezen általános – az adatkezelés valamennyi típusára irányadó – szabályát részletezi az Eatv. 30. §-a az egészségügyi dokumentáció vonatkozásában, amely rendelkezés az indítványozó állításával ellentétben nem kényszerű tárolás, hanem alkotmányosan igazolható ok alapján – a tárolási idő és a megsemmisítési kötelezettség

alapján pedig –, arányos beavatkozás az adatokkal való rendelkezés szabadságába.

Az Alkotmánybíróság az Eatv. 30. §-ának megsemmisítésére irányuló indítványt is elutasította a fenti indokok alapján.

7. Az indítványozó vizsgálni kérte az Eatv. 32. § (2) bekezdés e) pontját is. A vizsgált szabály szerint az egészségügyi intézményen belül az egészségügyi és személyazonosító adatok védelméért, a nyilvántartás megőrzéséért az adatot kezelő intézmény vezetője felelős. Az intézményvezető tevékenysége során tudományos kutatás esetén [21. § (1) bekezdés] engedélyezi az egészségügyi dokumentációba való betekintést.

A vizsgálni kért szabály az intézményvezetőnek a tudományos kutatás céljából való betekintésre ad engedélyezési lehetőséget, így az információs önrendelkezéshez való jog valamint a magántitok védelme vonatkozásában alapvetően e határozat indokolásának 5. pontjában meghatározottak az irányadóak. Az Alkotmánybíróság azonban megjegyzi, hogy amennyiben tudományos kutatás céljából történő betekintés esetén a személyazonosító adatok is megismerhetővé válnak, az erre vonatkozó garanciális szabályokat az Eatv. mögöttes jogszabálya, az Avtv. tartalmazza. Az Avtv. 32. § (1) és (2) bekezdése – többek között – kimondja, hogy „tudományos kutatás céljára felvett vagy tárolt személyes adat csak tudományos kutatás céljára használható fel”. „A személyes adatot – mihelyt a kutatási cél megengedi – anonimizálni kell. Addig is külön kell tárolni azokat az adatokat, amelyek meghatározott vagy meghatározható természetes személy azonosítására alkalmasak. Ezek az adatok egyéb adatokkal csak akkor kapcsolhatók össze, ha az kutatás céljára szükséges.”

Mindezek figyelembevételével az Alkotmánybíróság nem találta az önrendelkezéshez való jog, vagy a magántitok védelme szükségtelen és aránytalan korlátozásának, hogy az egészségügyi intézmény vezetője az egészségügyi dokumentációba való betekintésre tudományos kutatás céljából engedélyt adhat. Az Alkotmánybíróság ezért ezt az indítványt is elutasította.

#### IV.

Az Alkotmánybíróság az indítványozó további kérelmei tekintetében az alábbiakat állapította meg:

1. Az indítvány több esetben az Eatv. szabályozási koncepciójának egészét sérelmezte, s a meglévő szabályok helyett új megoldások bevezetését javasolta. Az indítványozó kifejtette, hogy a megtámadott rendelkezések megsemmisítése esetén minden bizonnyal új törvény megalkotására kell, hogy sor kerüljön az egészségügyi adatvédelem tén, illetve az egyes szakaszok megsemmisítésére irányuló kérelem mellett az indítványozó megfogalmazta saját javaslatait is. Az Alkotmánybíróság az ilyen típusú indítvány

nyokkal kapcsolatban a 677/B/1995. AB határozatában rámutatott a következőkre: „Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b)* pontja szerint a törvényalkotás az Országgyűlés feladata, a 32/A. § (1) bekezdés értelmében az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, amelybe a törvények alkotmányossági vizsgálata is beletartozik. Az Alkotmánybíróságnak nincs alkotmányi felhatalmazása arra, hogy az Országgyűlés által elfogadott szabályozási koncepció helyett – elfogadva az eljárást kezdeményezőnek egy más koncepció mellett érveit – újat hozzon létre. Az Alkotmánybíróság alkotmányos feladata az Alkotmánnyal ellentétes jogszabályok, jogszabályi rendelkezések megsemmisítése.” (ABH 2000, 590, 592.) Az Alkotmánybíróság ezért az Eatv. koncepcionális megváltoztatására irányuló – konkrét alkotmányossági problémától független – kérelmekkel érdemben nem foglalkozott, az erre irányuló indítványokat hatáskör hiányában az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3., a továbbiakban: Ügyrend) 29. § *b)* pontja alapján visszautasította.

2. Az Alkotmánybíróság hatáskör hiányában szintén visszautasította a számítástechnikai fejlesztésekből következő – az indítványozó által állított – lehetséges megoldások vizsgálatát. Ez a jogalkalmazásra tartozó kérdés. Az Alkotmánybíróságnak e körben csak azt kellett vizsgálnia, hogy az Eatv. tartalmaz-e garanciákat a magánszféra és az önrendelkezési jog védelme érdekében. Hatáskör hiányában szintén nem foglalkozhat érdemben az Alkotmánybíróság azzal a kérelemmel, amely az adatbázisokban összegyűjtött egészségügyi adatok esetleges törlésére irányul. Az Alkotmánybíróság ezeket az indítványokat is az Ügyrend 29. § *b)* pontja alapján utasította vissza.

3. Az indítványozó nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát is kezdeményezte. Álláspontja szerint a vizsgálni kért rendelkezések az Oviedói Egyezménybe [lásd: az Európa Tanácsnak az emberi lény emberi jogainak és méltóságának a biológia és az orvostudomány alkalmazására tekintettel történő védelméről szóló, Oviedóban, 1997. április 4-én kelt Egyezménye: Az emberi jogokról és a biomedicináról szóló Egyezmény, valamint az Egyezménynek az emberi lény klónozásának tilalmáról szóló, Párizsban, 1998. január 12-én kelt Kiegészítő Jegyzőkönyve kihirdetéséről szóló 2002. évi VI. törvényt] és az Európa Tanács Miniszterek Tanácsának a R (97) 5 számú, az egészségügyi adatok védelméről szóló ajánlásába ütköznek. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) értelmében jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését nem indítványozhatja bárki, csak – az Abtv. 21. (3) bekezdés szerint – *a)* az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy bármely országgyűlési képviselő, *b)* a köztársasági elnök, *c)* a Kormány vagy annak tagja, *d)* az Állami Számvevőszék elnöke, *e)* a Legfelsőbb Bíróság elnöke, *f)* a legfőbb ügyész. Az

indítványozó nem tartozik az indítványozásra jogosultak körébe, ezért az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát kérő indítványt az Ügyrend 29. § *c)* pontja alapján visszautasította.

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

Budapest, 2011. augusztus 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

### **Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró különvéleménye**

A rendelkező rész 2–3. pontjával egyetértek, de az 1. pontot nem tudom elfogadni, úgy vélem, szükségtelen volt alkotmányos követelményt megfogalmazni.

1. A célhoz kötöttség adatvédelmi alapelv és egyben alkotmányos és Avtv.-beli követelmény is. Az Eatv. 4. § (1) bekezdés ezzel összhangban sorolja fel az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezelésének fő céljait. Ugyanezen paragrafus (2) bekezdése e fő célok mellett további 21 általános célt sorol fel, mindegyikhez előfeltételként szabva a külön törvényi felhatalmazást.

Emellett – mind a kodifikációs és joglogikai követelményeknek megfelelően, mind pedig az Avtv. adatkezelési szabályával (3. §) összhangban – a 4. § (3) bekezdés azt is kimondja, hogy az (1)–(2) bekezdésben meghatározott céloktól eltérő célokra is lehet adatot kezelni, ha ahhoz az érintett (vagy törvényes/meghatalmazott képviselője) megfelelő tájékoztatáson alapuló írásbeli hozzájárulását adja.

A (4) bekezdés továbbá kifejezetten úgy rendelkezik, hogy mind az (1) bekezdésben írt fő, mind pedig a (2) bekezdés szerinti külön törvényi célokra csak annyi és olyan egészségügyi, illetve személyazonosító adat kezelhető, amely az adatkezelési cél megvalósításához elengedhetet-



lenül szükséges. Ezáltal tehát az Eatv. maga szab korlátot az illetéktelen adathasználatnak.

A vázolt szabályok az Alkotmányban és az Avtv.-ben írt adatvédelmi követelményeknek megfelelő zárt logikai rendszert alkotnak, s ezért álláspontom szerint szükségtelessé teszik az alkotmányos követelményt, mivel az sem mond többet.

2. Szükségessnek tartom, hogy mindezek mellett rámutassak a következőkre is. Az egészségügy- és betegellátó rendszer működésével összefüggő eseteket egyértelműen az Eatv. 4. § (1) bekezdése sorolja fel, a (2) bekezdés pedig éppenhogy ezen túlmenően, további célok érdekében is lehetővé kívánja tenni az adatkezelést. A határozat rendelkező részében megfogalmazott alkotmányos követelmény szerint azonban az Eatv. 4. § (2) bekezdésében írt célok esetében is csak akkor kerülhet sor adatkezelésre, ha az az egészségügy- és betegellátó rendszer működésével közvetlenül összefügg. Úgy vélem tehát, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény kimondásakor nem alkotmányos értelmezését adta egy meglévő előírásnak, hanem – az Eatv. 4. § (2) bekezdésének kiüresítésével, kvázi hatályon kívül helyezésével – valójában egy norma tartalmi módosítását végezte el, amire nem volt hatásköre.

Összefoglalásul: Úgy vélem tehát, hogy az Eatv. 4. § (1)–(4) bekezdéseiben és 10. § (1) bekezdésében foglalt szabályok minden tekintetben maximálisan eleget tesznek az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezelésére vonatkozó alkotmányos követelményeknek. Hangsúlyozom, hogy az említett szabályok gyakorlati alkalmazásával összefüggésben az indítványozó nem állított visszásságot, és ilyet a határozat indokolása sem tartalmaz. A gyakorlat tehát alkotmányos, így pedig alkotmányos követelmény megfogalmazása nemcsak, hogy szükségtelen volt, de mivel az tartalmilag valójában már a jogszabály módosítását jelenti, az Alkotmánybíróság hatáskörén is kívül esik.

Budapest, 2011. augusztus 29.

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

A különvéleményhez csatlakozom.

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

Budapest, 2011. augusztus 29.

Alkotmánybírósági ügyszám: 728/B/2004.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 100. számában

## 68/2011. (VIII. 31.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 283/2010. (IV. 9.) 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) 283/2010. (IV. 9.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

Az OVB vitatott határozatában az országos népszavazás kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítette, amelyen a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e azzal, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 84. § (1) bekezdését az Országgyűlés helyezze hatályon kívül és a törvény tegye lehetővé, hogy a választópolgár kötelező ügyvédi képviselő nélkül kérhesse a választási bizottság határozatának bírósági felülvizsgálatát?”

Az OVBh. indokolásában megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért hitelesítésének akadálya nincs.

A kifogástevő álláspontja szerint a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében meghatározott egyértelműségi követelménynek, mivel a kérdésben megjelölt jogszabályhely hatályon kívül helyezésével nem csak a választópolgárok, hanem a bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtására jogosult egyéb személyek és szervezetek kötelező ügyvédi képviselője is megszűnik. Ez azonban a kérdésből nem derül ki, sőt a kérdés azt a látszatot kelti, hogy csak a választópolgárok mentesülnek az ügyvédkényszer alól.

Nézete szerint a kérdés népszavazásra bocsátása megsértené a Ve. 3. § d) pontjában megfogalmazott rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét is, mivel az nem tartozik az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek közé.

A kifogástevő az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az OVBh. a Magyar Közlöny 2010. évi 51. számában, 2010. április 9-én jelent meg, a kifogást 2010. április 24-én, határidőben terjesztették elő.

## II.

Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala során a következő jogszabályokat vette alapul:

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

2. Az Nsztv. rendelkezései:

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

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

- a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,
- b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,
- c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,
- d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,
- e) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

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

A Ve. rendelkezései:

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

(...)

d) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás,

(...)”

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

- a) a jogszabálysértés megjelölését,
- b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

(...)”

„82. § (1) A választási bizottság másodfokú határozata, továbbá az Országos Választási Bizottság határozata ellen bármely választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, illetőleg az ügyben érintett jogi személy bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet nyújthat be.”

„84. § (1) A bírósági felülvizsgálati eljárásban az ügyvédi képviselő kötelező. A jogi szakvizsgálattal rendelkező személy saját ügyében ügyvédi képviselő nélkül is eljárhat.”

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

(...)

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

## III.

A kifogás nem megalapozott.

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

2. A kifogástevő álláspontja szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg az Nsztv.-ben rögzített egyértelműségi követelménynek.

A népszavazásra szánt kérdés egyértelműségével kapcsolatban az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye e tekintetben 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 igennel vagy nemmel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés azonban az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogköre – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség). Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is hangsúlyozta, hogy az Nsztv. 13. § (1) bekezdése nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor pontosan használják a hatályos jogszabályok terminológiáját [52/2001. (XI. 29.)

AB határozat, ABH 2001, 399, 402–403.; 68/2008. (IV. 30.) AB határozat, ABH 2008, 615, 619.], de a kérdésből mind a választópolgárok, mind az Országgyűlés számára ki kell derülnie, hogy milyen lehetséges következményekkel járhat a népszavazás [99/2007. (XII. 6.) AB határozat, ABH 2007, 815, 818.].

A népszavazásra feltenni kívánt kérdés egy összetett mondatot tartalmaz, melynek első tagja egy hatályon kívül helyezési indítvány, második része pedig a hatályon kívül helyezés következményeit egy meghatározott személyi körre (választópolgár) nézve nevesíti. A kifogástevő nézete szerint a kérdés azt a látszatot kelti, mintha csak a választópolgárok mentesülnének az ügyvédkényszer alól, ami miatt a kérdés nem felel meg a törvényben meghatározott egyértelműségi követelménynek.

A kérdés egy adott jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezésére irányul, amely rendelkezés a választási bizottságok határozatainak bírósági felülvizsgálatára vonatkozóan kötelező ügyvédi képviselést ír elő. A rendelkezés értelemszerűen vonatkozik minden érintettre, vagyis annak hatályon kívül helyezése nem csak a választópolgárokat, hanem a Ve. 82. § (1) bekezdésében megjelölt minden jogosultat egyaránt érint. Ebből következően a kérdés második része logikailag felesleges ugyan, mindössze a választópolgárok érintettségének hangsúlyozását szolgálja.

Ez a körülmény azonban nem érinti az Alkotmánybíróság által értelmezett választópolgári és jogalkotói egyértelműség követelményét; a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető, a kérdésre igennel vagy nemmel lehet felelni, a népszavazás eredménye alapján pedig az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen tartalmú jogalkotásra köteles.

Mindezek alapján az egyértelműség követelményének sérelmét állító kifogást az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak.

3. A népszavazási kezdeményezés tekintetében a rendeltetésellenes joggyakorlás mércéjét az Alkotmánybíróság 18/2008. (III. 12.) AB számú határozatában fogalmazta meg. Ezen határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az aláírásgyűjtés kezdeményezése a népszavazáshoz való jog gyakorlásának részjogosítványa, a választópolgárok által kezdeményezett népszavazási eljárásnak döntő eleme, melynek célja – rendeltetése – a népszavazási eljárás elindítása. E jog gyakorlása akkor rendeltetészerű, ha összhangban áll az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében foglaltakkal, a népszuverenitás közvetlen, de kiegészítő gyakorlásával: „A rendeltetészerű joggyakorlás követelménye a hitelesítési eljárás kezdeményezése során azt jelenti, hogy az aláírásgyűjtés kezdeményezőjének az országos népszavazás alkotmányos rendeltetésére, a közvetlen hatalomgyakorlás kivételességére, az állam életében betöltött szerepére és súlyára tekintettel kell eljárnia. Felelősségteljesen, annak tudatában kell benyújtania kezdemé-

nyezését, hogy az általa útjára indított népszavazási eljárás állásfoglalásra készíti az ország valamennyi választópolgárát, és annak eredményeként az Országgyűlést kötelező döntés születik, amely országgyűlési döntéssé, törvénnyé válva hosszabb távon meghatározza a polgárok jogait, kötelezettségeit, befolyásolja a társadalom életét.” [ABH 2008, 212.; 10/2010. (I. 28.) AB határozat, ABH 2010, 66, 69.]

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy – a fentiekben ismertetett gyakorlata alapján – a népszavazásra feltenni kívánt kérdés önmagában nem ellentétes a népszavazás rendeltetésével; a választási eljárásban elvileg minden választópolgár, mint a bírósági felülvizsgálat potenciális kezdeményezőjének jogi helyzetét érinti, a hitelesítendő kérdés bármilyen irányú eldöntése hosszabb távon határozza meg a választópolgárok jogait és kötelezettségeit, és nem áll ellentétben a népszuverenitás közvetlen, de kiegészítő gyakorlásának elvével. Ebből következően az Alkotmánybíróság azt a kifogást sem találta megalapozottnak, amely szerint a kérdés népszavazásra bocsátása a Ve. 3. § d) pontjában megfogalmazott rendeltetészerű joggyakorlás alapelveinek sérelmét eredményezné.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az OVBh. megsemmisítésére és az OVB új eljárásra kötelezésére irányuló kifogást elutasította, és az OVB 283/2010. (IV. 9.) számú határozatát, az abban foglalt kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését helybenhagyta.

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

Budapest, 2011. augusztus 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. 739/H/2010.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 100. számában

**69/2011. (VIII. 31.) 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 382/2010. (V. 19.) OVB határozatát a jelen határozatban foglalt indokolással helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

## I.

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) 382/2010. (V. 19.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

Az OVB vitatott határozatával megtagadta az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés alkosson törvényt arra nézve, hogy azok a bírósági felülvizsgálati kérelmet előterjesztő kérelmezők, akik a választási jogorvoslati eljárásban nem rótták le a Legfelsőbb Bíróság 2/2010. (III. 23.) jogegységi határozatban megjelölt illetéket és emiatt kérelmük érdemi vizsgálat nélkül, vagy hivatalból elutasításra került, a megalkotott törvény hatálybalépésétől számított 60 napon belül – illetékfizetés nélkül – kérhetik a bíróságtól az elutasított kérelmük érdemi elbírálását?”

Az OVBh. indoklásában megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés visszaható hatály bevezetését eredményezné, amelynek tilalma az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből következik. Hivatkozott továbbá arra, hogy a kezdeményezés azon célja, miszerint a Legfelsőbb Bíróság által meghozott jogegységi határozatot népszavazás eredményeként megalkotandó jogszabállyal kívánna módosítani, szintén az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállamiság elvébe ütközik. Fentiek alapján a népszavazás eredményeként megalkotásra kerülő jogszabály ellentétes lenne az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglaltakkal és elfogadása az Alkotmány burkolt módosítását eredményezné. Utalt az indoklás arra, hogy az OVB és az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alkotmány módosítására csak az Alkotmány 24. § (3) bekezdésében foglalt eljárási

rendben kerülhet sor, a népszavazás még közvetett módon sem vonhatja el az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét. Mindezek alapján az OVB az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § b) pontjában foglaltakat figyelembe véve az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadta.

A kifogástevők – akik azonosak a népszavazás kezdeményezőivel – szerint az OVBh. több okból is jogszabály-sértő. „Az alkotmányos alapjogok bekövetkezésének helyreállítására vonatkozó törvényalkotás nem sérti a visszaható hatály tilalmát. Visszaható hatályról egyébként sincs szó, mivel a bíróság az ügyekben nem hozott érdemi határozatot.”

Tévesnek tartják a kérdés értelmezését és értékelését, „mivel a kérdés nem arra irányul, miszerint »a Legfelsőbb Bíróság által meghozott jogegységi határozat népszavazás eredményeként megalkotandó jogszabállyal kívánna módosítani«, hanem arra, hogy a választáshoz és érdemi jogorvoslatához való jog sérelmére tekintettel (...) érdemi vizsgálat nélkül elutasított jogorvoslati kérelmek érdemi elbírálását rendelje el a törvény.” Álláspontjuk szerint ezért a kérdés nem sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

A kifogástevők megalapozatlannak tartják a kérdésnek burkolt alkotmánymódosításra hivatkozó elutasítási indokát, mivel az OVB ezen álláspontját jogszabállyal nem támasztotta alá. Érvelésük szerint az Alkotmánybíróság határozata az Nsztv.-ben történő feltüntetés, illetve hivatkozás hiányában nem lehet népszavazási kérdés elutasításának jogalapja.

Mindezek alapján az OVBh. megsemmisítését kérik az Alkotmánybíróságtól.

Az OVBh. a Magyar Közlöny 2010. évi 82. számában, 2010. május 19-én jelent meg, a kifogást 2010. június 2-án, határidőben terjesztették elő.

## II.

Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala során a következő jogszabályokat vette alapul:

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

2. Az Nsztv. rendelkezései:

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

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

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

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

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

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

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

A Ve. rendelkezései:

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

(...)

d) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás,

(...)

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

(...)

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

(...)

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

### III.

A kifogás nem megalapozott.

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

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg sem a népszavazás rendeltetésének, sem pedig az egyértelműség követelményének.

2.1. A népszavazási kezdeményezés tekintetében a rendeltetésellenes joggyakorlás mércéjét az Alkotmánybíróság 18/2008. (III. 12.) AB számú határozatában fogalmazta meg. Ezen határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az aláírásgyűjtés kezdeményezése a népszava-

záshoz való jog gyakorlásának részjogosítványa, a választópolgárok által kezdeményezett népszavazási eljárásnak döntő eleme, melynek célja – rendeltetése – a népszavazási eljárás elindítása. E jog gyakorlása akkor rendeltetésszerű, ha összhangban áll az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében foglaltakkal, a népszuverenitás közvetlen, de kiegészítő gyakorlásával: „A rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye a hitelesítési eljárás kezdeményezése során azt jelenti, hogy az aláírásgyűjtés kezdeményezőjének az országos népszavazás alkotmányos rendeltetésére, a közvetlen hatalomgyakorlás kivételességére, az állam életében betöltött szerepére és súlyára tekintettel kell eljárnia. Felelősségteljesen, annak tudatában kell benyújtania kezdeményezését, hogy az általa útjára indított népszavazási eljárás állásfoglalásra készteti az ország valamennyi választópolgárát, és annak eredményeként az Országgyűlést kötelező döntés születik, amely országgyűlési döntéssé, törvénnyé válva hosszabb távon meghatározza a polgárok jogait, kötelezettségeit, befolyásolja a társadalom életét.” [ABH 2008, 212.; 10/2010. (I. 28.) AB határozat, ABH 2010, 66, 69.]

A Legfelsőbb Bíróság által hozott, a kérdésben hivatkozott 2/2010. (III. 23.) Közigazgatási jogegységi határozat rendelkező része szerint a Ve. 82. § (1) bekezdésében és 84. § (2) bekezdésében szabályozott bírósági felülvizsgálat iránti nemperes eljárás nem tárgyi illetékmentes. A Legfelsőbb Bíróság az Alkotmánybíróság több határozatára utalva megállapította, hogy a választójoggal összefüggő alapjogi jellegű ítélezés során is az eljárásokat szabályozó törvényeket kell a bíróságoknak alkalmazni, illetve azokat mindenképpen alkalmazniuk kell. A Ve. 82–84. §-ai rendelkeznek a választási bizottság határozatának bírósági felülvizsgálatáról, azonban ezek a szabályok az eljárási költség – köztük az illeték – megállapításának és viselésének kérdéseit nem szabályozzák. A Ve. 84. § (2) bekezdése alapján a bíróság nemperes eljárásban hoz határozatot, ezért a választási eljárás sajátosságainak megfelelően alkalmazza a Pp. [a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény] szabályait, illetve az illetékkiszabás kérdésében az Itv. [az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény] rendelkezéseit. Mindezek alapján a Legfelsőbb Bíróság a választási bizottság határozatának bírósági felülvizsgálata iránti nemperes eljárásban az illetékmentesség biztosítását törvényhozási úton tartja megvalósíthatónak, amelyre az elmúlt években – a többszöri figyelemfelhívás ellenére – nem került sor.

A népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem a választási bizottság határozatának bírósági felülvizsgálata iránti nemperes eljárás illetékmentességét biztosító törvény meghozatalára vonatkozik, hanem az egyszer már elutasított kérelmek – illetékfizetés nélküli – újabb, érdemi elbírálásának törvényi biztosítására. Ez a kezdeményezés – esetleges megvalósulása esetén – első megközelítésben csak azokat a választópolgárokat érinti, akiknek felülvizsgálati kérelmét az eljáró bíróságok a hivatkozott jogegységi határozat jogértelmezésével megegyező módon, az illeték lerovásának hiánya miatt érdemi vizsgálat nélkül eluta-

sították. A kérdés bármilyen irányú eldöntése a választópolgárok meglehetősen szűk körének egy adott helyzetben aktuális problémáját érinti, és semmiképp nem tekinthető olyan kezdeményezésnek, amely állásfoglalásra készítené az ország valamennyi választópolgárát. A kezdeményezés tehát nem alkalmas arra, hogy hosszabb távon határozza meg a választópolgárok jogait és kötelezettségeit, és nem egyeztethető össze a népszuverenitás közvetlen, de kiegészítő jellegű gyakorlásának elvével sem. Ebből következően az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a kérdés népszavazásra bocsátása a Ve. 3. § d) pontjában megfogalmazott rendeltetésszerű joggyakorlás alapelveinek sérelmét eredményezné.

2.2. A népszavazásra feltenni javasolt kérdés egyértelműségével kapcsolatban az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye e tekintetben 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 igennel vagy nemmel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés azonban az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt jogkörének – az Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség). Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is hangsúlyozta, hogy az Nsztv. 13. § (1) bekezdése nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor pontosan használják a hatályos jogszabályok terminológiáját [52/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 399, 402-403.; 68/2008. (IV. 30.) AB határozat, ABH 2008, 615, 619.], de a kérdésből mind a választópolgárok, mind az Országgyűlés számára ki kell derülnie, hogy milyen lehetséges következményekkel járhat a népszavazás [99/2007. (XII. 6.) AB határozat, ABH 2007, 815, 818.].

A kezdeményezés nem felel meg a népszavazásra feltenni javasolt kérdéssel szembeni egyértelműségi követelménynek sem. A kérdés „a Legfelsőbb Bíróság 2/2010. (III. 23.) jogegységi határozatban megjelölt illeték” fordulatot használja, amiből a választópolgár számára nem derül ki az, hogy a jogegységi határozat jogértelmezése éppen az általános illetékfizetési szabályok alkalmazását írja elő a választási jogorvoslati eljárásban. Ezáltal az a látszat keletkezik, mintha a megalkotandó törvény a jogegységi határozat által megjelölt illeték megfizetésének elmulasztása miatt elutasított kérelmek érdemi elbírálását lenne hivatott biztosítani, nem pedig az általános illetékfizetési kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményei alól biztosítana kivételt. Ebből következően a kérdés egy megtevesz-

tésre alkalmas tényállás alapján kérné a választópolgárok állásfoglalást, melynek folytán a választópolgári egyértelműséggel szemben támasztott követelménynek semmiképpen sem tesz eleget.

A jogalkotói egyértelműség alapkritériuma, hogy az Országgyűlés számára világos legyen az, hogy a népszavazás eredménye alapján milyen tartalmú jogalkotásra lenne kötele. A kérdésből nem derül ki egyértelműen, hogy a megalkotandó törvény a jogegységi határozat hatályba lépését megelőzően, vagy azt követően elutasított kérelmezőkre vonatkozik-e. A kérdés szerint – a megalkotott törvény hatálybalépésétől számított 60 napon belül – mindazok kérhetik a bíróságtól kérelmük érdemi elbírálását, akiknek kérelme az illeték lerovásának elmaradása miatt elutasításra került. A feltett kérdés tehát az Országgyűlés jogalkotási kötelezettsége szempontjából többféleképp is értelmezhető, következésképp a jogalkotói egyértelműség követelményének nem tesz eleget. (Ettől független dolog, hogy a kérdés bármiképpen értelmezése egyéb alkotmányossági problémákat vet fel.)

3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívén szereplő kérdés elmentés a Ve. 3. § d) pontjában, valamint az Nsztv. 10. § c) pontjában és 13. § (1) bekezdésében foglaltakkal, ezért az OVB 382/2010. (V. 19.) számú, az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadó határozatát – a jelen határozatban foglalt indokok alapján – helybenhagyta.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az OVB hitelesítést megtagadó határozatát az abban írottaktól eltérő indokok alapján hagyta helyben, a kifogásban foglalt felvetésekkel érdemben nem foglalkozott.

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

Budapest, 2011. augusztus 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.,  
alkotmánybíró

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

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

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 954/H/2010.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 100. számában

**70/2011. (VIII. 31.) AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

## h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 635/2010. (X. 1.) OVB határozatát – a jelen határozatban foglalt indokok alapján – helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

## I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 635/2010. (X. 1.) 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 ingatlan adásvételi szerződések ügyvéd, közjegyző vagy jogtanácsos közreműködése nélkül is alkalmasak legyenek az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésre?”

Az OVBh. indokolása szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés célja sérti az Alkotmányban foglalt jogállamiság és jogbiztonság alapelvét azáltal, hogy az ügyvédek, közjegyzők illetve jogtanácsosok egyéb jogszabályokban foglalt kötelezettségeinek figyelmen kívül hagyásával kívánná a fent megnevezetteket az adásvételi eljárás folyamatából kizárni. Ezáltal egy eredményes népszavazást követően megalkotandó jogszabály ellentétes lenne a jelenlegi szabályokkal, mely így konkrét alapjog sérelmet is okozna. Az OVBh. több alkotmánybírósi határozatra hivatkozva megállapítja, hogy az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye, és mivel így a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani, az OVB az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § b) pontja alapján az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadta.

A kifogástevő – aki a hitelesítési eljárás kezdeményezője – szerint a kérdés nem jár alkotmánymódosítással, nem

sérti a jogbiztonság és jogállamiság elvét. Megítélése szerint a kérdés megfelel a népszavazási kezdeményezés követelményeinek, és az hitelesíthető, ezért az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kéri az Alkotmánybíróságtól.

Az OVBh. a Magyar Közlöny 2010. évi 153. számában, 2010. október 1-jén jelent meg, a kifogást 2010. október 8-án, határidőben terjesztették elő.

## II.

Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala során a következő jogszabályokat vette alapul:

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

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

2. Az Nsztv. rendelkezései:

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

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

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

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

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

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

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

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

(...)”

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

(...)

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

## III.

A kifogás nem megalapozott.

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

2. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már több ízben leszögezte, hogy az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben a választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye. Az irányadó gyakorlatát összegző 25/1999. (VII. 7.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette: „Az Alkotmány mint alaptörvény, amely az állami berendezkedés alapját, az állam és polgárainak viszonyát szabályozza, csak az Alkotmány rendszerén belül, az Alkotmány által feljogosított alkotmányozó hatalom által, az Alkotmányban meghatározott eljárás szerint módosítható. Az Alkotmány az Országgyűlés hatáskörén belül megkülönböztetetten szabályozza az alkotmányozást. Az Alkotmánybíróság több határozatában megállapította, hogy az Alkotmány megalkotása és megváltoztatása kizárólag az Országgyűlés jogkörébe tartozik, és az Országgyűlés e jogkörében alkotmányosan az alkotmány módosításra irányadó eljárási és határozathozatali követelmények betartásával, alkotmány módosításra irányuló közvetlen és kifejezett alkotmányozó hatalmi rendelkezés alapján járhat el. (1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816, 819.; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 234.) A szervezeti azonosság ellenére az Alkotmány rendelkezései alapján különbséget kell tenni az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom között. Amikor az Országgyűlés az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *a*) pontjában rögzített hatáskörében jár el, alkotmányozó hatalmat gyakorol az Alkotmány 24. § (3) bekezdésében szabályozott eljárás szerint. Az Alkotmány e rendelkezései egyértelműen az Országgyűlés hatáskörébe utalják az Alkotmány elfogadásáról és módosításáról való döntést. Ebből az következik, hogy az Alkotmány – választópolgári kezdeményezésre – népszavazással nem módosítható. Az Alkotmány alapján az Alkotmány rendelkezéseinek megállapítása az Országgyűlés hatásköre volt és maradt az 1997-es alkotmány módosítást követően is. A népszavazással kapcsolatos alkotmány módosítás során az Országgyűlés mint az alkotmányozó hatalom nem határozta meg a népszavazás-

nak az alkotmányozásban betöltött szerepét, azaz, nem bírálta felül az Alkotmánybíróság által a 2/1993. (I. 22.) AB határozatban megállapított követelményt, mely szerint népszavazással nem lehet az Alkotmányt módosítani. [...] Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben nem írható ki választópolgári kezdeményezésre olyan népszavazás, amely az Országgyűlésre kötelező volta miatt elvonná az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét.” (ABH 1999, 251, 261, 262.)

A kifejtettek alapján a népszavazás eredménye az Országgyűlést csak mint törvényhozó hatalmat kötelezheti a népszavazás eredményének megfelelő – értelemszerűen azonban az Alkotmány rendelkezéseivel összhangban álló – jogalkotásra. Bár az Alkotmány nem állít fel rangsorbeli különbséget a 2. § (2) bekezdésében meghatározott népszuverenitás gyakorlásának közvetett vagy közvetlen módja között, a közvetlen hatalomgyakorlás – és ezen belül a népszavazás – kivételesnek tekinthető. [Részletesen: 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 36, 37.] A hatalomgyakorlás két formája közötti súlyponteltolódás a parlamentáris berendezkedés szükségképpen velejárója. Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában elvi érveléssel leszögezte le, hogy a népszavazás kiegészítő jellege „az Alkotmányban rögzített parlamentáris kormányforma lényegéből következik. A parlamentáris kormányformának a képviselő útján való hatalomgyakorlás a meghatározó formája. A közvetlen hatalomgyakorlás ebben az alkotmányos berendezkedésben szükségszerűen kiegészítő, másodlagos forma.” [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 261.] Mindebből fakadóan nem kényszeríthető ki népszavazás eredményeként, hogy az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom járjon el. [50/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 359, 363–365.]

3. Az Alkotmánybíróság ismertetett gyakorlata szerint tehát a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem kényszerítheti a jogalkotót az Alkotmány módosítására, vagyis a kérdésben akkor nem lehet népszavazást tartani, ha az eredményes népszavazás eredményeképp az Országgyűlésnek alkotmányozási kötelezettsége keletkezne.

A jelen határozatban vizsgált kérdés az ingatlan adásvételi szerződésekkel kapcsolatos ügyvédi, közjegyzői közreműködést kívánja – népszavazás útján – megszüntetni. Ezen közreműködés alapját az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 32. § (3) bekezdése határozza meg. A rendelkezés szerint az – értelemszerűen ingatlanra vonatkozó – tulajdonjog, hasznélvezeti jog, a használat joga, telki szolgalmi jog, vételi jog, jelzálogjog (önálló zálogjog) keletkezésére, módosulására, illetve megszűnésére vonatkozó bejegyzésnek közokirat, ügyvéd által ellenjegyzett magánokirat alapján van helye. Ellenjegyzésként a jogtanácsos ellenjegyzését is el kell fogadni, ha a szerződő felek valamelyike jogtanácsos által képviselt szervezet.

Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában már megállapította, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdéséből



nem következik kényszerítően az ingatlan-nyilvántartás adatainak feltétlen hitelessége, mert a tulajdonhoz való jognak, mint alapjognak az alkotmányi biztosítása – ideértve az ingatlanra vonatkozó tulajdonjogot is – nem feltétlenül és nem kizárólag az ingatlan-nyilvántartás hatályos rendszere útján valósítható meg. Az ingatlan-nyilvántartás (telekkönyv) alapvetően jogtechnikai konstrukció, intézmény, amely az ingatlantulajdonra és ingatlanforgalomra vonatkozó hatályos jog szerint az ingatlanokra vonatkozó tulajdonjog, használati és más jogok nyilvántartására, valamint fontosabb tények és körülmények feltüntetésére szolgál, sőt az ingatlanra vonatkozó egyes jogok keletkezésének az alapja is, de magának e rendszernek a létezése közvetlenül az Alkotmányból nem vezethető le. [8/1998. (III. 20.) AB határozat, ABH 1998, 102, 103–104.] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a földhivatali nyilvántartás közhitelessége a jogalkotó által választott, a tulajdonhoz való jog védelmére használt módszernek – az ingatlan-nyilvántartásnak – csupán egyik jellemzője, de nem az Alkotmányból közvetlenül levezethető előírás. Az ingatlan-nyilvántartás – és ennek részeként, ezen módszer működésének nélkülözhetetlen feltételeként a közhitelesség – a jogalkotó válasza arra az alkotmányos követelményre, hogy a tulajdonhoz való jog eljárási garanciáit megteremtse. Az eljárási garanciák biztosításának módszere és annak jellemzői nem az Alkotmányból következnek. Önmagában tehát az, hogy az ingatlan-nyilvántartás rövid ideig egy nem jogerős – azaz még megtámadható – határozaton alapuló bejegyzést (vagy feljegyzést) tartalmaz, nem ütközik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az, hogy a kérelemre indult ingatlan-nyilvántartási eljárásokban ügyvéd vagy közjegyző közreműködése kötelező, valamint az, hogy csak ezen személyek által készített és ellenjegyzett okiratok alapján lehetséges a jogok vagy tények be- vagy feljegyzése, ellensúlyozza a fent leírt helyzetből fakadó esetleges bizonytalanságot. (78/B/2001. AB határozat, ABH 2009, 1450, 1459.)

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés alapján tartott eredményes népszavazás következtében a jogalkotó kötelezettsége mindössze az Inytv. hivatkozott rendelkezésének módosítására (hatályon kívül helyezésére) irányulna, egy jogi és ténybeli bizonytalanságot ellensúlyozó jogszabályi konstrukciót kellene megszüntetnie. Ez az intézkedés azonban – annak ellenére, hogy nem vonna maga után az Alkotmány módosítására irányuló kötelezettséget – valójában csökkentené azt az alkotmányos védelmi szintet, amelyet az Alkotmánybíróság által értelmezett Alkotmány a jogbiztonság, illetve a tulajdonvédelem vonatkozásában jelenleg biztosít. Ennek alapján az eredményes népszavazás alapján teendő jogalkotói aktus végső soron – az Alkotmánybíróság által értelmezett – Alkotmány burkolt módosítását eredményezné.

A jogalkotó a jogbiztonság, illetve a tulajdonvédelem alkotmányos elveinek érvényesülése érdekében az ügyvéd vagy közjegyző közreműködésén kívül más módszert, vagy jogtechnikai megoldást is alkalmazhat. Bármilyen legyen is a választott új megoldás, az anyagi jogi és eljárás-

jogi garanciák a jogbiztonság és a tulajdonvédelem alkotmányos védelmi szintjét nem csökkenthetik. A népszavazásra feltenni javasolt kérdésből azonban a jogalkotónak ez a kötelezettsége nem derül ki, a választópolgárok számára a népszavazás eredményessége olyan jogalkotói kötelezettséget mutatna, amelynek eredménye pusztán az ügyvéd, közjegyző vagy jogtanácsos közreműködési kötelezettségének megszüntét jelentené az ingatlan adásvételi szerződések alapján történő tulajdonjog bejegyzését illetően.

Az alkotmányos védelmi szint biztosítására való jogalkotói kötelezettség miatt – ami tehát pusztán a kérdés alapján nem állapítható meg – a választópolgárok vonatkozásában a kérdés egyértelműségének követelménye nem érvényesül.

Az Alkotmánybíróság 26/2007. (IV. 25.) AB határozatában megállapította: a választópolgári egyértelműségnek része, hogy a választópolgárok a kérdés megválaszolásának lehetséges következményeit világosan lássák. (ABH 2007, 332, 337.)

A népszavazásra bocsátandó kérdéstről a választópolgároknak úgy kellene döntésüket meghozniuk, hogy nem volna egyértelmű számukra, a népszavazás sikere milyen változásokkal jár az ingatlan-nyilvántartás garanciáit illetően, a jogalkotó – alkotmányos kötelezettségét teljesítve – milyen intézményeket fog bevezetni (pl. telekkönyvi bíráskodás). Azon körülményeket folytatni, hogy a kérdés alapján a választópolgárok nem tudják egyértelműen megállapítani, milyen jogalkotást támogatnak szavazataikkal, a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében szabályozott egyértelműség követelményének. [ld. 187/2010. (XI. 12.) AB határozat. ABK 2010. november, 1244, 1245.]

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az OVB 635/2010. (X. 1.) OVB határozatát a rendelkező részben foglaltak szerint – a jelen határozatban foglalat indokok alapján – helyben hagyta.

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

Budapest, 2011. augusztus 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.,  
alkotmánybíró

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

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

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1562/H/2010.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 100. számában

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

### 62/2011. (VII. 13.) AB határozat

#### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a történelmi belváros környezetkímélő forgalmi rendjéről, valamint a fizető parkolóhelyek működtetéséről szóló 44/2008. (12. 15.) rendelete alkotmányellenes, ezért azt 2011. december 31. napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a történelmi belváros környezetkímélő forgalmi rendjéről, valamint a fizető parkolóhelyek működtetéséről szóló 81/2001. (12. 20.) rendelete 2008. december 31. napjáig alkotmányellenes volt, ezért az a Budaörsi Városi Bíróság 1.G.20.789/2009. szám alatt, illetve a Pest Megyei Bíróság 9.Gf.23.881/2009. szám alatt folyamatban lévő perében nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

1. Egy magánszemély indítványozó Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a történelmi belváros környezetkímélő forgalmi rendjéről, valamint a fizető parkolóhelyek működtetéséről szóló 81/2001. (12. 20.) rendelete (továbbiakban Ör.) egésze, valamint egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése végett fordult az Alkotmánybírósághoz.

Az indítványozó szerint az Ör. 2. sz. melléklete 2. pontjának *a)*, illetve *aa)* pontja sértette a jogbiztonság elvét, mivel nem a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően került megfogalmazásra. Az Ör. 2. sz. mellékletének kifogásolt rendelkezése alapdíj és pótdíj megfizetésére kötelezte a korlátozott forgalmú övezetbe „engedély nélkül vagy attól eltérő módon behajtót”. A kifogásolt szabályozásnak az „attól eltérő módon” szövegrésze – az indítványozó szerint – félreérthető volt, hiszen a korlátozott forgalmú övezetbe behajtani csak az arra vonatkozó behajtási engedéllyel, illetve engedély nélkül le-

hetett, más behajtási mód nem is lett volna elképzelhető. Sérelmezte, hogy az eltérő behajtási mód definiálására a rendeletben nem került sor. Álláspontja szerint az olyan esetekben, amikor az autó vezetője az engedélyt pusztán elfelejtette kihelyezni, legfeljebb a kihelyezés elmulasztását lehetett volna szankcionálni. Alapdíj és pótdíj kiszabására azonban az Ör. kifogásolt rendelkezése értelmében nem kerülhetett volna sor, mivel ilyenkor az illető az engedély kiváltásával egyszer már megfizette az alapdíjat.

Sérelmezte továbbá az indítványozó az Ör. 16. § (8) bekezdésének a „díjfizetés elmulasztásáért a gépkocsi üzemtartója és a tulajdonosa egyetemlegesen felelnek” szövegrészt is. Véleménye szerint e rendelkezés nem rögzítette egyértelműen, hogy csak akkor áll fenn az üzemben tartó és a tulajdonos egyetemleges felelőssége a díjfizetés elmulasztásáért, ha közülük valamelyik a díjfizetést elmulasztó személy volt. Erre figyelemmel az indítványozó ezt a rendelkezést is az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, a jogbiztonság követelményébe ütközőnek tartotta.

Első beadványa végén az indítványozó összefoglalóan azt állította, hogy az Ör. az Alkotmány 7. § (1) bekezdésébe, 2. §-ába, 44/A. § (2) bekezdésébe, valamint 70/A. § (1) ütközik, továbbá sérti a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (továbbiakban: Ptk.) 334. § (1) bekezdését, 198. § (3) bekezdését és a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 11. § (1) bekezdését. Indítványában számszerűen nem hivatkozott az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, de több ízben utalt az e szakaszban nevesített jogállamiság részét képező jogbiztonság sérelmére.

Kiegészítő beadványaiban az indítványozó előadta, hogy Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése 2008. december 15-én elfogadta a történelmi belváros környezetkímélő forgalmi rendjéről, valamint a fizető parkolóhelyek működtetéséről szóló 44/2008. (12. 15.) rendeletét (továbbiakban: Ör2.). Az Ör2. 2009. január 1-jén hatályba lépett, s ezzel egyidejűleg hatályon kívül helyezte az Ör.-t. Az indítványozó jelezte, hogy az Ör2. is tartalmazza az általa támadott szakaszokat, ezért a továbbiakban az Ör2. 2. sz. melléklete 2. pontja *a)*, *aa)*, *b)*, *c)* és *d)* pontjának, valamint 4. sz. melléklete 4. pontja *a)*-*d)* pontjainak alkotmányellenességét kérte megállapítani, és e jogszabályhelyek megsemmisítését indítványozta.

Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése 2010. június 25-én elfogadta az Ör2. módosításáról szóló 18/2010. (06. 25.) rendeletét (továbbiakban: Ör3.), mely 2010. július 1-jén lépett hatályba. Az Ör3. az Ör2. sérelmezett rendelkezéseit is érintette. Az Ör3. 16. §-a az Ör2. 2. sz. mellékletének 2. pontja, illetve az Ör3. 18. §-a az Ör2. 4. sz. mellékletének 4. pontja helyébe új rendelkezést iktatott be. Az Ör2. 2. sz. mellékletének 2. pontja a módosítást követően is tartalmazza az indítványozó által bizonytalannak tar-

tott „engedély nélkül és attól eltérő módon hajt be” kitélt. Az Ör2. 4. sz. mellékletének 4. pontja értelmében pedig a pótdíj – a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 15/C. § (2) bekezdése alapján – akár a parkolási díj negyvenszeresét is elérheti. Az Ör2. módosítása tehát a támadott rendelkezéseknek az indítványozó által sérelmezett részét nem érintette.

Az indítványozó az Ör. 16. § (8) bekezdése kapcsán nem jelölte meg, hogy indítványát az Ör2. mely rendelkezését érintően tartja fenn. Megállapítható mindazonáltal, hogy az Ör. 16. § (8) bekezdésének kifogásolt, már hatályon kívül helyezett szövegrészét az Ör2. megalkotásakor annak 17. § (8) bekezdése szintén tartalmazta. Az Ör2. 17. § (8) bekezdése helyébe 2010. július 1-jei hatállyal az Ör3. 14. §-a új rendelkezést iktatott. Az új rendelkezés immár a tulajdonost nem, kizárólag a gépjármű üzemeltetőjét teszi felelőssé a díjfizetésért, de továbbra sem írja elő, hogy az üzemeltető csak akkor köteles a díjfizetésre, ha ő volt a díjfizetést elmulasztó személy.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a támadott norma helyébe lépő hasonló tartalmú szabályozás az indítványban megjelölt szempontok alapján vizsgálható. [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 579, 581.; 822/B/1998. AB határozat, ABH 2002, 861, 862.]. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Ör2. – indítvánnyal érintett más rendelkezései mellett – 17. § (8) bekezdésére nézve vette figyelembe az indítványozó kiegészítő beadványát.

Kiegészítő indítványában hivatkozott arra, hogy álláspontja szerint a közterületi várakozás a polgári jog területére tartozó jogviszony, amelyre ily módon vonatkozik a Ptk. szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűségének elve. Ezért szerinte az önkormányzat az „alapidíj és pótdíj meghatározása körében nem önkényes, hanem a kiszolgáltatott parkoló polgár szerződés-kötési szabadságának figyelembe vételével határozhatja meg annak mértékét”. Sérelmezte, hogy az Ör2. az önkormányzatot illetéktelen előnyhöz juttatja, amely sérti a szerződés-kötési szabadság és „egész jogrendszerünk” elveit. Mindennek kapcsán hivatkozott az Alkotmánybíróság 109/2009. (XI. 18.) AB határozatára (a továbbiakban: Abh.). Állította, hogy az Ör2. támadott szakaszai nem állnak összhangban a Ptk. 198. § (3) bekezdésével, valamint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével. Az Ör2. és a Ptk. kollíziója miatt kifogásolta a belső jog összhangjának hiányát, s ezért az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének sérelmére is hivatkozott. Ezen túlmenően megismételte az „ettől eltérő módon” szövegrész bizonytalanságával kapcsolatos aggályait.

2. A Budaörsi Városi Bíróság bírójának az előtte 1.G.20.789/2009. sz. alatt folyamatban lévő per tárgyalását felfüggesztette és az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte az Ör. 2. sz. melléklete 2. pontja, valamint a 2. pont alpontjai alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Az indítványozó bíró előadta, hogy az előtte folyamatban lévő perben a felperes kéri az alperest behajtási pótdíj megfizetésére kötelezni. Az alperes ugyanis behajtott egy „Mindkét irányból behajtani tilos” táblával jelzett korlátozott forgalmú övezetbe. Az ilyen cselekményt az Ör. 2. sz. mellékletének 2. pontja az alapdíj többszörösének mértékével megegyező összegű pótdíj kiszabásával szankcionálja. A kezdeményező bíró hivatkozott a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet (továbbiakban: KRESZ) 3. § (1) bekezdés b) pontjára, amely szerint az, aki a közúti közlekedésben részt vesz, köteles a közúti rendelkezések jelzéseinek eleget tenni. A KRESZ 13. § [helyesen 14. §] (1) bekezdés n) pontja nevesíti a „Mindkét irányból behajtani tilos” közlekedési táblát. A KRESZ 14. § (14) bekezdése értelmében, ha az ilyen közúti tábla alatt „Kivéve engedéllyel” tábla szerepel, akkor oda a közút kezelője által kiadott engedéllyel rendelkező személyek behajthatnak. Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rend. (továbbiakban: Szabs.r.) 54. § (1) bekezdése értelmében, aki – a Szabs.r.-ben nevesített néhány eset kivételével – a közúti közlekedés szabályait megszegi, harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. E § (2) bekezdése pedig rögzíti, hogy a táblával jelzett behajtási tilalom megszegése esetén a közterület-felügyelő helyszíni bírságot szabhat ki. Az indítványozó bíró szerint az Ör. 2. sz. mellékletének 2. pontja ugyanazt a cselekményt szankcionálja, amit a Szabs.r. ismertetett rendelkezése. Véleménye szerint ez a kettős szankcionálás ellentmond a kétszeres büntetés tilalmának, ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvével, és az annak részét képező jobbiztonság elvével.

3. A Pest Megyei Bíróság az előtte 9.Gf.23.881/2009. sz. alatt folyamatban lévő ügy tárgyalását felfüggesztette és az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte az Ör. 3. §-a, az indítvány tartalmát tekintve mindazonáltal csak az Ör. 3. § (2)–(3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Az indítványozó bíróság utalt arra, hogy az Ör. 3. § (3) bekezdése értelmében a rendelet részét képező 2. sz. melléklet meghatározza a korlátozott, illetve a fokozottan korlátozott övezetekbe történő behajtás díjait és pótdíjait. Ennek kapcsán az indítványozó bíróság hivatkozott a Kkt. 13. § (2) bekezdésére. Azt állította, hogy a Kkt. a forgalomszabályozás eszközei közül kizárólag a várakozási díj, azaz a parkolásért fizetendő díjak megállapítására jogosítja fel a helyi jogalkotót. Ehhez képest az Ör. támadott rendelkezése kifejezetten forgalomkorlátozási céllal vezette be a díjat, illetve a hozzá kapcsolódó pótdíjat. A magasabb szintű jogszabály, a Kkt. nem hatalmazta fel erre a helyi jogalkotót. Így az indítványozó szerint az Ör. 3. § (2)–(3) bekezdése nem illeszkedik a magasabb szintű szabályozáshoz, ezért ellentétes az Alkotmány 44/A. §-ával.

Az indítványozó bíróság az Ör. 3. § (2)–(3) bekezdését ellentétesnek tartotta továbbá az Alkotmány 58. § (1) bekezdésével és 8. § (2) bekezdésével is. Azzal érvelt, hogy

az Alkotmány alapján a szabad mozgáshoz való jog korlátozására csak törvényi szinten van lehetőség. Ehhez képest az Ör. nem törvényi szinten, s nem is a törvényi keretek között korlátozza az alapjogot. Ráadásul a korlátozás aránytalannak tekinthető, hiszen az Ör. értelmében a pótdíj az alapidíj 30-szorosát is elérheti.

Az indítványozó bíróság kifejtette, hogy a helyi önkormányzat a közfeladatait közhatalmi jogkörében eljárva teljesíti, ezért ezekben az esetekben egy közjogi jogviszony jön létre. Ezzel szemben utalt arra, hogy a bírói gyakorlat egyértelműen magánjogi jellegűnek tekintette a közterület fenntartásával és a fizetendő díjak meghatározásával kapcsolatos tevékenységet, amely a helyi köztulajdon működtetésével kapcsolatos közszolgáltatás. Ennek kapcsán hivatkozott az Alkotmánybíróság gyakorlatára, mely szerint a helyi jogalkotó a szerződés tartalmának meghatározására csak törvényi keretek között jogosult, általános felhatalmazással nem rendelkezhet. Továbbá hivatkozott arra is, hogy „a jogállamiság elve alapján az önkormányzati szabályozáson számon kérhető kötelezettség a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűsége”, így a díj mértéke nem szakadhat el a nyújtott közszolgáltatásról, azaz nem lehet önkényes. Az indítványozó szerint az Ör. 3. § (2)–(3) bekezdése ezeknek a feltételeknek sem felel meg, ezért ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.

Az indítványozó bíróság kifogásolta továbbá azt is, hogy az Ör., majd az Ör.-t módosító rendeletek is szinte kivétel nélkül a kihirdetésük napján léptek hatályba. Ezzel kapcsolatban is az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét kérte megállapítani.

4. Az indítványozó bíróságok a 2009. január 1-jével hatályon kívül helyezett Ör.-t támadták, mivel az előttük folyamatban lévő perekben az Ör. az alkalmazandó szabály. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a hatályát veszített jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára csak kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-ának (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés és a 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz alapján kerülhet sor. Tekintettel arra, hogy az Ör. felülvizsgálatát a bíróságok az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján kezdeményezték, az Alkotmánybíróság a már hatályon kívül helyezett Ör. vonatkozásában az eljárást lefolytatta.

5. Az indítványozó bíróságok az Ör. támadott rendelkezéseivel összefüggésben az alkalmazási tilalom kimondását nem kezdeményezték, de az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának megfelelően úgy értelmezte, hogy a bírói kezdeményezések magukban foglalják az alkalmazási tilalom kimondása iránti kérelmet is. [21/2005.(VI. 2.) AB határozat, ABH 2005, 239, 242.; 36/2006. (IX. 7.) AB határozat, ABH 2006, 473.]

6. Az Alkotmánybíróság a folyamatban levő ügyeket – azok tárgyi összefüggésére tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szó-

ló, 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.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

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

2. Az Ör.-nek az első indítvány benyújtásakor hatályos érintett rendelkezései:

„3. § (2) A korlátozott, illetve fokozottan korlátozott övezetbe behajtani csak lakossági, intézményi, áruszállítási, építési és ingatlan-fenntartási vagy közfeladat ellátására vonatkozó, a közterület-kezelő által kiadott behajtási engedély alapján lehet.

(3) A korlátozott, illetve a fokozottan korlátozott övezetekbe történő behajtás díjait és pótdíjait a rendelet 2. számú melléklete tartalmazza.”

„16. § (8) A díjfizetés elmulasztásáért a gépkocsi üzemben tartója és a tulajdonosa egyetemlegesen felelnek, a jogkövetkezmények érvényesítésére a korlátozott forgalmú övezetek tekintetében a kezelő, a parkoló zónák vonatkozásában az üzemeltető jogosult.”

### „2. sz. melléklet

A korlátozott és fokozottan korlátozott forgalmú (gyalogos) övezetekbe történő behajtási engedélyek díjai és pótdíjai

(...)

2. Pótdíjak

a) Az 1. sz. melléklet 1–3. sz. korlátozott forgalmú övezeteibe engedély nélkül vagy attól eltérő módon behajtót az 1. a) pontban meghatározott alapidíj figyelembevételével alapidíj és pótdíj megfizetésére kötelezi az üzemeltető.

aa.) Az 1. sz. melléklet 4–8. sz., illetve fokozottan korlátozott forgalmú övezeteibe engedély nélkül vagy attól eltérő módon behajtót az 1. g) pontban meghatározott alapidíj és pótdíj megfizetésére kötelezi az üzemeltető.

b) A pótdíj az a) pontban meghatározott alapidíj 10-szerese, illetve az aa) pont szerint meghatározott mérték

5-szöröse, ha a kötelezett az esedékesség napjától számított 8 napon belül megfizeti.

c) A pótdíj az a) pontban meghatározott alapdíj 20-szorososa, illetve az aa) pont szerint meghatározott mérték 10-szerese, ha a kötelezett az esedékesség napjától számított 8 és 20 nap között megfizeti.

d) A pótdíj az a) pontban meghatározott alapdíj 30-szorososa, illetve az aa) pont szerint meghatározott mérték 15-szöröse, ha a kötelezett az esedékesség napjától számított 20 napon túl fizeti meg.”

3. Az Ör2.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos érintett rendelkezései:

„17. § (8) A behajtási díj, a parkolási díj meg nem fizetése miatt kiszabott pótdíj megfizetéséért a gépjármű üzemeltetője a felelős. A jogkövetkezmények érvényesítésére a korlátozott forgalmú és a fokozottan korlátozott forgalmú övezetek tekintetében a közterület-kezelő, a parkolózónák vonatkozásában az üzemeltető jogosult.”

„44/2008. (12. 15.) Ör. 2. sz. melléklete

A korlátozott forgalmú övezetekbe történő behajtási engedélyek alap- és pótdíjai

(...)

#### 2. Pótdíjak

Aki a rendelet 1. sz. mellékletében felsorolt korlátozott forgalmú (sétáló), és a fokozottan korlátozott forgalmú (gyalogos) övezetekbe engedély nélkül és attól eltérő módon hajt be, a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 15/C. § (2) bekezdés szerinti pótdíjat köteles fizetni.”

„44/2008. (12.15.) Ör. 4. sz. melléklete

A parkolás díjai és pótdíjai

(...)

4. A parkolási díjak pótdíjai a közúti közlekedés szabályairól szóló 1988. évi I. törvény 15/C. § (2) bekezdésében foglalt mértékűek.”

### III.

Az indítványok az alábbiak szerint megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azzal az indítványozói kérelemmel foglalkozott, amely szerint az Ör2. támadott szakaszai az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvébe és az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütköznek.

Bár az indítványozó az Ör2. meghatározott rendelkezései tekintetében állította csupán a magasabb szintű jogszabállyal fennálló ellentétet, az Alkotmánybíróság eddig gyakorlatának megfelelően, szélesebb összefüggésben vizsgálta az indítványban foglalt 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 Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör2. preambuluma szerint az Ör2. alapjául fekvő jogszabályi felhatalmazás a Kkt. 3. § (1) bekezdése és 15. § (3) bekezdése.

Az Alkotmánybíróság a Kkt. 15. § (3) bekezdésének alkotmányellenességét az indítványozó által is hivatkozott Abh.-ban már megállapította, és a jogszabályhelyet 2010. június 30. napjával megsemmisítette. E határozatában az Alkotmánybíróságnak az indítványok alapján döntenie kellett arról is, hogy a Kkt. 15. § (3) bekezdésének megsemmisítése érinti-e az e felhatalmazó rendelkezésen alapuló, közterületen való várakozás tárgykörben alkotott támadott önkormányzati rendeletek érvényességét. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy önmagában a felhatalmazó rendelkezés alkotmányellenessége nem okozza automatikusan a felhatalmazáson alapuló önkormányzati szabályozás alkotmányellenességét. Ha a „felhatalmazó» jogalkotó közhatalma teljességének birtokában járt el”, úgy a felhatalmazó rendelkezés későbbi sorsa nem befolyásolja a reá alapított jogszabályok sorsát. Azonban amennyiben „e jogalkotói hatáskör csorbát szenvedett, úgy annak delegálására sem kerülhet sor alkotmányosan.” Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban vizsgált, a közúti várakozás tárgykörben hozott önkormányzati rendeletekkel kapcsolatosan megállapította, hogy azok – a Legfelsőbb Bíróság közúti várakozással kapcsolatos jogértelmezése szerint – polgári üggyel kapcsolatos szabályokat tartalmaztak, tehát nem „helyi közügyben”, hanem delegált jogkörben való önkormányzati jogalkotói munka eredményeképpen születtek meg. Mindezek miatt, mivel a felhatalmazói jogkör gyakorlására alkotmányellenes eredménnyel került sor, és a vizsgált önkormányzati rendeletek delegált, felhatalmazáson alapuló hatáskörben születtek, a felhatalmazó jogszabály alkotmányellenessége kihat a felhatalmazáson alapuló szabályok alkotmányosságára is. Az Alkotmánybíróság ezért az önkormányzati rendeleteket az Abh.-ban megsemmisítette. (ABH 2009, 941, 964–965.)

Tekintettel arra, hogy az Ör2. preambuluma kifejezetten hivatkozik a Kkt. 15. § (3) bekezdésére, mint felhatalmazó rendelkezésre, valamint arra, hogy az Ör2. a gépjárművel közterületen történő várakozás szabályait (is) rögzíti, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör2. is delegált jogalkotói hatáskörben született. Ennek következtében a Kkt. 15. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása az Ör2. – mint az alkotmányellenes felhatalmazó rendelkezésen alapuló jogszabály – alkotmányellenességének megállapítását is szükségessé teszi. Ezért az Alkotmánybíróság az Ör2. egészét megsemmisítette.

Az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján az alkotmányellenesnek minősített és megsemmisített jogszabályt az erről szóló határozat hivatalos lapban történő közzétételét köve-

tő naptól nem lehet alkalmazni. Az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján azonban az Alkotmánybíróság a főszabálytól eltérően is meghatározhatja a jogszabály hatályon kívül helyezésének napját, amennyiben erre a jogbiztonság vagy a kezdeményező különösen fontos érdeke miatt szükség mutatkozik. Az Alkotmánybíróság az Ör2.-t – az Abh.-ban foglalt indokok alapján – a jogbiztonság elvére figyelemmel *pro futuro*, 2011. december 31. napjával semmisítette meg.

Mivel az Alkotmánybíróság az Ör2. alkotmányellenességét a fentiek alapján megállapította, e rendelet egyes rendelkezéseinek az indítványban felhívott további alkotmányi rendelkezésekkel fennálló ellentétét – állandó gyakorlatának megfelelően – 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.]

2. A bírói kezdeményezésekben a már hatályon kívül helyezett Ör. több rendelkezésének alkotmányossági felülvizsgálatát indítványozták. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. preambuluma az Ör2.-höz hasonlóan a Kkt. 15. § (3) bekezdésében foglalt felhatalmazó rendelkezésre hivatkozik. A Kkt. 15. § (3) bekezdésének az Abh.-ban megállapított alkotmányellenessége – a fentiekben kifejtettek szerint – az Ör. egészére ugyanúgy kihat, mint az Ör2.-re. Az Ör., – lévén már nem hatályos –, megsemmisítésére nem kerülhetett sor. Ezért az Alkotmánybíróság alkotmányellenességének megállapításáról döntött, s kizárta az Ör. perbeli alkalmazhatóságát. Így az Ör. a Budai Városi Bíróság 1.G.20.789/2009. szám alatt, illetve a Pest Megyei Bíróság 9.Gf.23.881/2009. szám alatt folyamatban lévő perében nem alkalmazható.

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

Budapest, 2011. július 11.

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

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1021/B/2006. AB határozat  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 80. számában

## 63/2011. (VII. 13.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

**h a t á r o z a t o t:**

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Budakalász Nagyközség Önkormányzatának Képviselő-testülete mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azáltal, hogy a helyi adókról szóló 22/1996. (XII. 20.) számú rendeletében a telekadóra vonatkozó rendelkezések megalkotása során nem tett eleget a helyi sajátosságok figyelembevételét előíró mérlegelési követelménynek. Az Alkotmánybíróság felhívja a képviselő-testületet arra, hogy jogalkotási kötelezettségének 2011. december 31-ig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

**I n d o k o l á s**

I.

Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte Budakalász Nagyközség Önkormányzatának a helyi adókról szóló – többször módosított – 22/1996. (XII. 20.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) kapcsán. Álláspontja szerint Budakalász Nagyközség Önkormányzata a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvényből (a továbbiakban: Hatv.) származó jogalkotói feladatát elmulasztva alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy a nagyközség közigazgatási területén lévő beépítetlen telkek tekintetében az adómentességet illetve az adómértéket nem a Htv. 6. § c) pontjának megfelelően, a helyi sajátosságokhoz igazodóan állapította meg.

Az indítvány hivatkozik arra, hogy az Ör. a telekadó mértékét a beépítetlen telkek esetében egységesen a törvényi maximumban, 200 Ft/m<sup>2</sup> összegben állapítja meg. Az indítványozó gazdasági társaság tulajdonában áll 29 db beépítetlen telek, amelyek a Duna úgynevezett nagyvízi medrében helyezkednek el, amely területet az árvíz több évben is teljes egészében elöntötte. Az Ör. hivatkozott szabályozása folytán – az indítványozó érvelése szerint – az önkormányzat a társaság tulajdonában álló telkek tekintetében az adó mértékének megállapítása során a helyi sajátosságokat nem vette figyelembe, amikor a gyakori árvízi elöntés és az állandó fenyegetettség ellenére a telekadót a törvényi maximumban határozta meg. Az indítványozó álláspontja szerint az önkormányzat nem tett eleget a Hatv. 6. § c) pontjából fakadó kötelezettségének, és ezzel megsértette az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontját, amely szerint a helyi képviselőtestület a törvény keretei

között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét. Kiegészítő beadványában a mulasztás megállapítását az Alkotmány 70/I. §-át sértő helyzetre alapozza.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„44/A. § (1) A helyi képviselőtestület:

(...)

*d)* törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét,”

„70/I. § (1) Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”

2. Az Ör. vizsgált szabálya:

„20. § (1) Az adó alapja telek vagy telekrész négyzetméterben számított alapterülete.

(2) Az adó mértéke:

*a)* beépített teleknél az adóköteles rész után 50 Ft/m<sup>2</sup>

*b)* beépítetlen teleknél 200 Ft/m<sup>2</sup>

*c)* az ingatlan-nyilvántartásban művelési ág szerint aranykorona-értékkel nyilvántartott és ténylegesen mezőgazdasági művelés alatt álló telek esetén 7 Ft/m<sup>2</sup>.”

## III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 49. § (1) bekezdése szerint hivatalból vagy indítvány alapján a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. A jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatáskörébe és feladat körébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapvető jog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve ha a hiányos szabályozás alapvető jog érvényesítését veszélyezteti. [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.]

2. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már több ízben vizsgálta az önkormányzatok által kivetett telekadó kérdéseit.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a helyi önkormányzatok adómegállapítási joga az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *d)* pontján alapul. Az Alkotmány e rendelkezése a helyi önkormányzati alapjogok között a képviselő-testület alkotmányi védelemben részesített hatásköréként határozza meg azt, hogy a képviselő-testület a tör-

vény keretei között meghatározza a helyi adók fajtáit és mértékét.

A helyi önkormányzat adómegállapítási jogának kereteit a Hatv. szabályozza.

A képviselő-testületet megillető adómegállapítási jog és e tárgyban rendeletalkotási jogkörének terjedelmét a Hatv. 6. §-a állapítja meg. Eszerint:

„Az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy:

*a)* az 5. §-ban meghatározott adókat vagy ezek valamelyikét bevezesse, a már bevezetett adót hatályon kívül helyezze, illetőleg módosítsa, azonban az évközi módosítás naptári éven belül nem súlyosbíthatja az adóalanyok adóterheit,

*b)* az adó bevezetésének időpontját és időtartamát (határozott vagy határozatlan időre) meghatározza,

*c)* az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan – az e törvényben meghatározott felső 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 ár-színvonal-változással, 2006. évtől pedig a 2003. évre és az adóévet megelőző második évig eltelt évek fogyasztói ár-színvonal változásai szorzatával növelt összegére (a felső határ és a felső határ növelt összege együtt: adómaximum) figyelemmel – megállapítsa,

*d)* az e törvény második részében meghatározott mentességeket, kedvezményeket további mentességekkel, kedvezményekkel, így különösen a lakások esetében a lakásban lakóhellyel rendelkező eltartottak számától, a lakáson fennálló, hitelintézet által lakásvásárlásra, lakásépítésre nyújtott hitel biztosítékaul szolgáló jelzálogjog fennállásától, a lakásban lakóhellyel rendelkezők jövedelmétől függő mentességekkel, kedvezményekkel kibővítsé,

*e)* e törvény és az adózás rendjéről szóló törvény keretei között a helyi adózás részletes szabályait meghatározza.”

E rendelkezések alapján a helyi önkormányzat széles körű döntési szabadsággal rendelkezik a helyi adók szabályozása során. A Hatv. keretei között szabadon dönt arról, hogy vezet-e be adót, ha igen, akkor a helyi adók melyikét vezeti be, meghatározhatja a helyi adó bevezetésének időpontját és időtartamát, a helyi adózás részletes szabályait. A 6. § *c)* pontja arra hatalmazza fel az önkormányzatot, hogy a helyi sajátosságok, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek, az adóalanyok teherbíró képességének figyelembevételével állapítsa meg az adómaximumon belül az adó mértékét. A helyi önkormányzat adómegállapítási jogának részjogosítványa az adómentességek és adókedvezmények megállapításának a joga. A törvény e szabályozásával lehetőséget kíván adni a helyi önkormányzatoknak a helyi adópolitika kialakítására. A helyi adópolitika kialakítása jogalkotói mérlegelés kérdése, s e mérlegelés során a helyi önkormányzat érvényre juttathat gazdaságpolitikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket. 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 rendelkezéseivel, nem eredményezik-e valamely alapvető jog alkotmányellenes korlátozását, vagy nem tartalmazznak-e a diszkrimináció tilalmába ütköző hátrányos megkülönböztetést. (463/H/1995. AB határozat, ABH 1996, 690, 691.; 670/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 600, 604.)

3. Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 70/I. §-át sértő alkotmányellenes helyzetet idézett elő az önkormányzat azáltal, hogy a telekadó szabályozása során elmulasztotta a helyi sajátosságok differenciált figyelembe vételét.

Az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdése szerint minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában e rendelkezés értelmezésével kapcsolatosan kifejtette: „ez a rendelkezés állampolgári kötelezettségként fogalmazza meg a közterherviselés elvét. A közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség megállapítása tekintetében egyedül azt az általános követelményt támasztja, hogy annak meg kell felelnie az állampolgárok jövedelmi és vagyoni viszonyainak. Azaz a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettségnek közvetlen összefüggésben kell állnia, arányosnak kell lennie az állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyaival, helyzetével. Ebből az általános követelményből a jogalkotónak nem származik kötelezettsége arra, hogy minden egyes adó megállapítása során az adó mértékét, az adó tárgyakként megállapított jövedelem vagy vagyon nagyságától, illetőleg értékétől függően, differenciáltan, azzal arányosan kell szabályoznia. Nem tekinthető alkotmányellenesnek az a szabályozás, amely valamely adó mértékét tételesen meghatározott összegben állapítja meg.” (666/B/1992. AB végzés, ABH 1992, 735, 737.)

A helyi adók esetében az arányos közterherviselés garanciáit elsősorban a Hatv. teremti meg azzal, hogy meghatározza a helyi önkormányzat adómegállapítási jogának kereteit, a bevezethető adók fajtáit, az adóalanyok körét, az adó tárgyát és alapját, valamint az adó mértékének maximumát.

A telekadó esetén a Hatv. alternatív módon határozza meg az adó alapját, illetőleg mértékét. A Hatv. 21-22. §-a választási lehetőséget ad a helyi önkormányzatnak arra, hogy a telek alapterülete alapján tételes adóként vagy az ingatlan korrigált forgalmi értéke alapján, annak 3%-áig határozza meg a telekadó mértékét. Az adó megállapításának ez utóbbi módja minden esetben biztosítja az ingatlan értékével arányos adóztatást. Abban az esetben, ha az önkormányzat az adót tételesen állapítja meg – mivel a tételes adó korlátozottabb lehetőséget kínál az értékarányos adóztatásra – a Hatv. rendelkezéseinek betartása mellett is előfordulhat, hogy az önkormányzati rendeletben meghatározott adómérték egyes adózók tekintetében súlyos méltánytalanságot eredményez. Ezért írja elő a Hatv. a 6. § c)p ontjában az önkormányzat számára, hogy az adó mértékének megállapítása során köteles figyelemmel lenni a helyi sajátosságokra és az adóalanyok teherviselő képességére.

A Hatv. 22. §-a szerint, ha az önkormányzat a telekadó mértékét tételesen állapítja meg, az adó évi mértékének felső határa 200 Ft/ m<sup>2</sup>, amely a 6. § c) pontban foglaltak szerint a fogyasztói árszínvonal változásának megfelelően korrigálható.

4. Az Ör.-nek az indítvány által hivatkozott rendelkezése egységesen, az érintett ingatlanok rendeltetésének, értékének, az adóalanyok teherviselő képességének mérlegelése nélkül a Hatv. 22. § a) pontja által meghatározott összegben állapította meg a telekadó mértékét (és nem élt az árszínvonal változáshoz kapcsolódó korrekciós lehetőséggel sem). Az Ör. az adómentességek, adókedvezmények szabályozása során sem alkalmazott olyan megoldásokat, amelyek a helyi sajátosságok, a telkek rendeltetésében, értékében fennálló különbségek, az adóalanyok teherviselő képességének mérlegelését tükröznék.

Az Ör. a telekadó mértékének a törvényi adómaximumban való megállapításával ugyan formálisan eleget tett a Hatv. 22. § a) pontjában foglalt tételes előírásnak, de nem tett eleget a Hatv. 6. § c) pontjában előírt kötelező mérlegelési követelménynek. Ezzel a mulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő, mivel megsértette az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésében szabályozott arányos közterherviselés követelményét. [Hasonlóan foglalt állást az Alkotmánybíróság az 1531/B/1991. AB határozatában, (ABH 1993, 707, 710.), valamint 22/2001. (VI. 29.) AB határozatában (ABH 2001, 620, 624.)]

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy Budakalász Nagyközség Önkormányzatának Képviselő-testülete a telekadóra vonatkozó rendelkezések megalkotása során nem tett eleget a Hatv.-ben a helyi sajátosságok figyelembevételét előíró mérlegelési követelménynek, és ezzel az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésébe ütköző alkotmányellenes helyzetet idézett elő.

5. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó első beadványában az alkotmányellenesség alaként hivatkozott rendelkezés, az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontja nem hozható összefüggésbe az indítványban leírt jogalkotói mulasztás kérdésével, ezért ennek vizsgálatával érdemben nem foglalkozott.

A határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. július 11.

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 169/E/2009. AB határozat  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 80. számában



**64/2011. (VII. 13.) 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 Sátorlajújhely Város Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 26/2008. (VIII. 7.) rendelete 5. §-a alkotmányellenes, ezért azt 2011. december 31. napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

## I.

Az indítványozó jogi képviselője útján Sátorlajújhely Város Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 26/2008. (VIII. 7.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) 5. §-ának – az Ör. hatályba lépésének időpontjára visszamenőleges hatályú – megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az indítványozó álláspontja szerint az Ör. támadott rendelkezése ellentétes a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 6. § c) pontjával, és sérti az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdését azáltal, hogy az önkormányzat illetékességi területén lévő beépítetlen belterületi ingatlanok rendeltetésének, értékének, az adóalanyok teherherviselő képességének mérlegelés nélkül a Hatv.-ben meghatározott adómaximum közelében állapítja meg a telekadó mértékét. Az indítványozó a telekadó aránytalan mértékét a tulajdonában álló telek után kivetett adó összegével szemlélteti és rámutat arra, hogy az Ör. alapján megállapított adókötelezettség a telek értékének hozzávetőlegesen 1/5-ét teszi ki, amely adóteher gyakorlatilag öt év alatt felemésztené az ingatlan piaci értékét.

A támadott rendelkezés visszamenőleges hatályú megsemmisítésére irányuló kérelmével összefüggésben az indítványozó utal az ingatlan terhelő adókötelezettség összegszerűségére, valamint arra, hogy ilyen mértékű adó megfizetése az indítványozó létét, rendes gazdálkodását nagymértékben veszélyeztetné, így különösen fontos érdeke indokolja a jogszabályhely hatályba lépésének időpontjára visszamenőleges hatályú megsemmisítését.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

„70/I. § (1) Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”

2. Az Ör. vizsgált szabálya:

„5. § Az adó mértéke 200 Ft/m<sup>2</sup>/év.”

## III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már több ízben vizsgálta az önkormányzatok által kivetett telekadó kérdéseit.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a helyi önkormányzatok adómegállapítási joga az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontján alapul. Az Alkotmány e rendelkezése a helyi önkormányzati alapjogok között a képviselő-testület alkotmányi védelemben részesített hatáskörként határozza meg azt, hogy a képviselő-testület a törvény keretei között meghatározza a helyi adók fajtáit és mértékét.

A helyi önkormányzat adómegállapítási jogának keretét a Hatv. szabályozza.

A képviselő-testületet megillető adómegállapítási jog és e tárgyban rendeletalkotási jogkörének terjedelmét a Hatv. 6. §-a állapítja meg. E szerint:

„Az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy:

a) az 5. §-ban meghatározott adókat vagy ezek valamelyikét bevezesse, a már bevezetett adót hatályon kívül helyezze, illetőleg módosítsa, azonban az évközi módosítás naptári éven belül nem súlyosbíthatja az adóalanyok adóterheit,

b) az adó bevezetésének időpontját és időtartamát (határozott vagy határozatlan időre) meghatározza,

c) az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherherviselő képességéhez igazodóan – az e törvényben meghatározott felső határookra, 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 árszínterület-változással, 2006. évtől pedig a 2003. évre és az adóévet megelőző második évig eltelt évek fogyasztói árszínterület-változásai szorzatával növelt összegére (a felső határ és a felső határ növelt összege együtt: adómaximum) figyelemmel – megállapítsa,

d) az e törvény második részében meghatározott mentességeket, kedvezményeket további mentességekkel, kedvezményekkel, így különösen a lakások esetében a lakásban lakóhellyel rendelkező eltartottak számától, a lakáson fennálló, hitelintézet által lakásvásárlásra, lakásépítésre nyújtott hitel biztosítésként szolgáló jelzálogjog fennáll-

lásától, a lakásban lakóhellyel rendelkezők jövedelmétől függő mentességekkel, kedvezményekkel kibővítsé,

e) e törvény és az adózás rendjéről szóló törvény keretei között a helyi adózás részletes szabályait meghatározza.”

E rendelkezések alapján a helyi önkormányzat széleskörű döntési szabadsággal rendelkezik a helyi adók szabályozása során. A Hatv. keretei között szabadon dönt arról, hogy vezet-e be adót, ha igen, akkor a helyi adók melyikét vezeti be, meghatározhatja a helyi adó bevezetésének időpontját és időtartamát, a helyi adózás részletes szabályait. A 6. § c) pontja arra hatalmazza fel az önkormányzatot, hogy a helyi sajátosságok, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek, az adóalanyok teherbíró képességének figyelembevételével állapítsa meg az adómaximumon belül az adó mértékét. A helyi önkormányzat adómegállapítási jogának részjogosítványa az adómentességek és adókedvezmények megállapításának a joga. A törvény e szabályozásával lehetőséget kíván adni a helyi önkormányzatoknak a helyi adópolitika kialakítására. A helyi adópolitika kialakítása jogalkotói mérlegelés kérdése, s e mérlegelés során a helyi önkormányzat érvényre juttathat gazdaságpolitikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket. 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 rendelkezéseivel, nem eredményezik-e valamely alapvető jog alkotmányellenes korlátozását, vagy nem tartalmaznak-e a diszkrimináció tilalmába ütköző hátrányos megkülönböztetést. (463/H/1995. AB határozat, ABH 1996, 690, 691.; 670/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 600, 604.)

2. Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 70/I. §-át sértő alkotmányellenes helyzetet idézett elő az önkormányzat azáltal, hogy a telekadó szabályozása során elmulasztotta a helyi sajátosságok differenciált figyelembe vételét.

Az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdése szerint minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában e rendelkezés értelmezésével kapcsolatosan kifejtette: „ez a rendelkezés állampolgári kötelezettségként fogalmazza meg a közteherherviselés elvét. A közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség megállapítása tekintetében egyedül azt az általános követelményt támasztja, hogy annak meg kell felelnie az állampolgárok jövedelmi és vagyoni viszonyainak. Azaz a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettségnek közvetlen összefüggésben kell állnia, arányosnak kell lennie az állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyaival, helyzetével. Ebből az általános követelményből a jogalkotónak nem származik kötelezettsége arra, hogy minden egyes adó megállapítása során az adó mértékét, az adó tárgyként megállapított jövedelem vagy vagyon nagyságá-

tól, illetőleg értékétől függően, differenciáltan, azzal arányosan kell szabályoznia. Nem tekinthető alkotmányellenesnek az a szabályozás, amely valamely adó mértékét tétélesen meghatározott összegben állapítja meg.” (666/B/1992. AB végzés, ABH 1992, 735, 737.)

A helyi adók esetében az arányos közteherherviselés garanciáit elsősorban a Hatv. teremti meg azzal, hogy meghatározza a helyi önkormányzat adómegállapítási jogának kereteit, a bevezethető adók fajtáit, az adóalanyok körét, az adó tárgyát és alapját, valamint az adó mértékének maximumát.

A telekadó esetén a Hatv. alternatív módon határozza meg az adó alapját, illetőleg mértékét. A Hatv. 21–22. §-a választási lehetőséget ad a helyi önkormányzatnak arra, hogy a telek alapterülete alapján tételes adóként vagy az ingatlan korrigált forgalmi értéke alapján, annak 3%-áig határozza meg a telekadó mértékét. Az adó megállapításának ez utóbbi módja minden esetben biztosítja az ingatlan értékével arányos adóztatást. Abban az esetben, ha az önkormányzat az adót tételesan állapítja meg – mivel a tételes adó korlátozottabb lehetőséget kínál az értékarányos adóztatásra – a Hatv. rendelkezéseinek betartása mellett is előfordulhat, hogy az önkormányzati rendeletben meghatározott adómérték egyes adózók tekintetében súlyos méltánytalanságot eredményez. Ezért írja elő a Hatv. a 6. § c)p ontjában az önkormányzat számára, hogy az adó mértékének megállapítása során köteles figyelemmel lenni a helyi sajátosságokra és az adóalanyok teherherviselő képességére.

A Hatv. 22. §-a szerint, ha az önkormányzat a telekadó mértékét tételesan állapítja meg, az adó évi mértékének felső határa 200 Ft/ m<sup>2</sup>, amely a 6. § c) pontban foglaltak szerint a fogyasztói árszínvonal változásának megfelelően korrigálható.

3. Az Ör.-nek az indítvány által hivatkozott rendelkezése egységesen, az érintett ingatlanok rendeltetésének, értékének, az adóalanyok teherherviselő képességének mérlegelése nélkül a Hatv. 22. § a) pontja által meghatározott összegben állapította meg a telekadó mértékét (és nem élt az árszínvonal változáshoz kapcsolódó korrekciós lehetőséggel sem). Az Ör. az adómentességek, adókedvezmények szabályozása során sem alkalmazott olyan megoldásokat, amelyek a helyi sajátosságok, a telkek rendeltetésében, értékében fennálló különbségek, az adóalanyok teherherviselő képességének mérlegelését tükröznék.

Az Ör. a telekadó mértékének a törvényi adómaximumban való megállapításával ugyan formálisan eleget tett a Hatv. 22. § a) pontjában foglalt tételes előírásnak, de mellőzte a Hatv. 6. § c) pontjában előírt kötelező mérlegelés követelményét, megsértve ezzel az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésében szabályozott arányos közteherherviselés követelményét. [Hasonlóan foglalt állást az Alkotmánybíróság az 1531/B/1991. AB határozatában, (ABH 1993,

707, 710.), valamint 22/2001. (VI. 29.) AB határozatában (ABH 2001, 620, 624.)]

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Ör. 5. §-át a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette.

4. Az indítványozó az Ör. támadott rendelkezésének a hatályba lépés időpontjára visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. §-a a következő rendelkezéseket tartalmazza:

„43. § (1) Azt a jogszabályt vagy közjogi szervezetszabályozó eszközt, amelyet az Alkotmánybíróság a határozatában megsemmisít, az erről szóló határozatnak a hivatalos lapban való közzététele napjától nem lehet alkalmazni.

(2) A jogszabálynak vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz megsemmisítése, – a (3) bekezdésben foglalt eset kivételével – nem érinti a határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyokat, s a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.”

(...)

„(4) Az Alkotmánybíróság a 42. § (1) bekezdésében, valamint a 43. § (1)–(2) bekezdésében meghatározott időponttól eltérően is meghatározhatja az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését vagy konkrét esetben történő alkalmazhatóságát, ha ezt a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.”

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság – éppen a jogbiztonság érdekét szem előtt tartva – nem találta lehetségesnek a jogszabályhely visszamenőleges hatályú megsemmisítését, a megsemmisítés időpontját azonban az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján – *pro futuro* hatállyal – úgy állapította meg, hogy a jogalkotónak megfelelő időt hagyott az Ör. alkotmányossági követelményeknek eleget tevő módosítására.

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

Budapest, 2011. július 11.

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

Dr. Lévay Miklós s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 252/B/2009. AB határozat  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 80. számában

## 66/2011. (VII. 18.) 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 Eger Megyei Jogú Város Önkormányzatának az önkormányzati tulajdonban lévő ingatlanok pártok részére történő bérbeadásáról szóló 23/2004. (VI. 25.) rendeletét 2011. október 1. napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság Eger Megyei Jogú Város Önkormányzatának az Önkormányzat vagyonáról és vagyongazdálkodásról szóló 5/2008. (II. 1.) rendelete 17. § (3) bekezdésének a) pontját megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó Eger Megyei Jogú Város Önkormányzatának az önkormányzati tulajdonban lévő ingatlanok pártok részére történő bérbeadásáról szóló 23/2004. (VI. 25.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) egészének a megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint az Ör. sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott általános jogegyenlőségi elvet, mivel a kedvezményes önkormányzati helyiséghasználat biztosításával indokolatlanul különbséget tesz egyrészt a hatálya alá tartozó pártok és más helyiségbérlők, másrészt a hatálya alá tartozó pártok között. Az Ör. 1. §-a alapján ugyanis azon pártok számára, amelyek a közgyűlésében képvisellel rendelkeznek, illetve az országgyűlési képviselők általános választásán a szavazáson részt vett választók legalább 1%-ának szavazatát megszerezték, az önkormányzat kedvezményesen biztosít, illetve biztosíthat irodát a tulajdonban álló helyiségek közül. A bérleti díj mértéke a közgyűlés illetékes bizottsága és a pártok közötti alkufolyamat eredményeképp alakul ki és közgyűlési határozatban hirdetik ki. A fentiekből következik, hogy a preferált pártok – az Ör. alapján bérelt – irodahelyiségeinek bérleti díja eltér a mások által bérelt nem lakás célú önkormányzati tulajdonú ingatlanok bérleti díjától. Ugyanakkor a rendelet a pártok számára

biztosított irodahelyiség méretét a közéletben való szerepvállalás mértékéhez köti. Az indítványozó szerint a fentiek alapján egyértelmű, hogy az Ör. a helyiségbérlés tekintetében indokolatlanul és önkényesen tesz különbséget a pártok és más helyiségbérlők, illetve a pártok között, ezért az Ör. 3. § (1)–(2) bekezdésének a megsemmisítését is kérte.

Az Alkotmánybíróság eljárása során az önkormányzat álláspontjának megismerése érdekében megkereste az önkormányzat polgármesterét. A polgármester válaszában előadta, hogy a közgyűlésben képvisellel rendelkező pártok részére történő irodahelyiség biztosítása a helyi önkormányzati feladatellátást szolgálja, hiszen a választópolgárok a megválasztott képviselőik útján gyakorolják „az önkormányzathoz való közösségi jogukat”. A pártok közötti különbségtétel pedig nem önkényes és indokolatlan, tekintettel arra, hogy az Ör. figyelembe veszi a választási eredményeket és objektív feltételeket támaszt az irodabérlés tekintetében. Végezetül, a polgármester szerint az Ör. a pártok számára nem biztosít automatikusan bérleti díj-kedvezményt azzal, hogy a díj megállapítására közgyűlési határozatban kerül sor.

## II.

1. Az Ör. 1. § (1) bekezdése szerint Eger Megyei Jogú Város Közgyűlése azon párt és társadalmi szervezet (a továbbiakban: párt) városi szervezete részére, mely Eger Megyei Jogú Város Közgyűlésében képvisellel rendelkezik és az országgyűlési képviselők általános választásán a szavazáson részt vett választók legalább 1%-ának szavazatát megszerezte, iroda rendeltetésű, önkormányzati tulajdonban lévő helyiséget biztosít.

Az Ör. (2)–(3) bekezdése szerint pedig akkor biztosítható önkormányzati tulajdonban lévő ingatlan irodai célra, ha: 1. a párt a közgyűlésében képvisellel rendelkezik, de az országgyűlési képviselők általános választásán a szavazáson részt vett választók legalább 1%-ának szavazatát nem szerezte meg vagy ezen választásokon nem indult; 2. a párt a közgyűlésében képvisellel nem rendelkezik, de az országgyűlési képviselők általános választásán a szavazáson részt vett választók legalább 1%-ának szavazatát megszerezte.

Az Ör. 3. § (3)–(4) bekezdése a következő előírásokat tartalmazza:

„(3) Az ingatlan induló bérleti díjának mértékére a párttal történt előzetes egyeztetést követően Eger Megyei Jogú Város Közgyűlése Költségvetési és Integrációs Bizottsága, Gazdálkodási Bizottsága és Pénzügyi Bizottsága tesz javaslatot Eger Megyei Jogú Város Közgyűlésének.

(4) A helyiség bérbeadásáról Eger Megyei Jogú Város Közgyűlése dönt, a bérleti szerződést a Polgármester köti meg. A szerződésben rögzíteni kell az irodahelyiségért fizetendő bérleti díjat, a bérleti díj éves emelkedésének mértékét, a bérleti jogviszony időtartamát, valamint a bérlőt az

ingatlan használatával kapcsolatban terhelő egyéb kötelezettségeket és azok teljesítésének módját.”

Az indítványozó álláspontja szerint az önkormányzati tulajdonú helyiségek bérlőit homogén csoportnak kell tekinteni, ezért az Ör. 1. §-ában meghatározott pártok és egyéb helyiségbérlők között az Ör. 3. § (3)–(4) bekezdése alkotmányosan elfogadható indok nélkül tesz különbséget, ami ellentétes az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogegyenlőség elvével. Másrészt az Ör. a pártok között is alkotmánysértő módon tesz különbséget a közéletben való szerepvállalásuk alapján. A közéleti szerepvállalás szempontjait az Ör. 3. § (1) bekezdése tartalmazza taxatív jelleggel, ezek a következők: Eger Megyei Jogú Város Közgyűlésének a párt jelöltjeként mandátumot nyert képviselője, Eger Megyei Jogú Város Közgyűlésében a párt jelöltjeként mandátumot nyert képviselői száma, Eger Megyei Jogú Város Közgyűlésében frakciót állított, a párt az országgyűlési képviselők általános választásán a szavazáson részt vett választók legalább 1%-nak szavazatát megszerezte, a párt rendelkezik jelöltjeként mandátumot szerzett, egri lakóhelyű országgyűlési képviselővel, a párt jelöltjeként mandátumot szerzett, egri lakóhelyű országgyűlési képviselőinek száma, a párt a helyi önkormányzati választáson listát állított, a párt országgyűlési általános választáson listát állított, a párt az Európai Parlamenti választáson listát állított, a párt jelöltje az Európai Parlamentnek képviselője. A közéletben való szerepvállaláshoz tartozó súlyozási arányokat négyzetméterre vetítve az Ör. melléklete tartalmazza. A pártok tehát a fenti szempontok figyelembe vételével jogosultak az Ör. mellékletében meghatározott nagyságú irodahelyiséget bérelni. Az indítványozó szerint a szempontok megállapítása önkényes, és alapul szolgálhat az Ör. 1. § (1)–(3) bekezdésében megjelölt párok és a pártrendszer megújulási képességét jelző új pártok közötti – akár az Alkotmány 2.–3. §-ának sérelmét is felvető – megkülönböztetésére.

### 2. Az indítvány megalapozott.

Az indítvány alapján az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az Ör. sérti-e az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében szabályozott jogegyenlőség követelményét. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint az Alkotmány e rendelkezését a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alkotmány e rendelkezése csak azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan alkotmányos indok

nélkül tett megkülönböztetést tiltja, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Kimondta, hogy az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki, abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem 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 Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott megkülönböztetési tilalom nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, azaz az emberi méltóság jogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46., 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73., 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280., 281–282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197., 203–204.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130., 138–140.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325., 342–344. stb.]

Az Alkotmánybíróság mindezeket figyelembe véve elsősorban azt vizsgálta, hogy az Ör. bérleti díj kedvezményben részesíti-e az országgyűlési képviselők általános választásán, illetve az önkormányzati választásokon legalább 1%-os támogatottságot elért pártokat és szervezeteket. Eger Megyei Jogú Város Önkormányzata az önkormányzat tulajdonában álló nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbeadásának részletes szabályait az Önkormányzat vagyongazdálkodásról szóló 5/2008. (II. 1.) önkormányzati rendeletben szabályozza (a továbbiakban: Ör2.). Az Ör2. szerint a nem lakás céljára szolgáló ingatlanokat fő szabály szerint licites eljárás, indokolt esetben zárt borítékos pályázat útján kell bérbe adni. A vagyongazdálkodási rendelet 1. számú melléklete részletesen taglalja mind a licites eljárás, mind a zárt pályázat szabályait, amelyek számos garanciális elemet tartalmaznak. Ezek a szabályok gondoskodnak az eljárás nyilvánosságáról, meghatározzák az ajánlat tartalmát – ennek keretében az induló bérleti díj mértékét –, a pályázati biztosítékokat, az eljárás eredményességének/eredménytelenségének megállapítására irányuló eljárás részletes szabályait, a szerződés megkötésére vonatkozó rendelkezéseket.

Ezzel szemben az Ör. lényegében a nyilvánosság kizárásával, licites eljárás és pályázatás nélkül teszi lehetővé irodahelyiségek bérbeadását a pártok számára. A pártok

pusztán írásban jelzik az önkormányzat felé jogosultságuk tényét, ezen túlmenően semmilyen más feltételnek nem kell eleget tenniük. Az induló bérleti díj mértékére a közgyűlés költségvetési, pénzügyi, gazdasági ügyekben illetékes bizottsága tesz javaslatot az adott párttal történt egyeztetést követően. Az Ör. tehát nem határozza meg az induló bérleti díj mértékét – amely alatti összegért nem adható bérbe az irodahelyiség –, szemben az Ör2.-vel, amely szerint érvénytelen az eljárás, ha egyik ajánlat sem éri el a legalacsonyabb nettó árat. A fentiek alapján egyértelműen megállapítható, hogy az Ör. alapján a pártok nyilvánvalóan kedvezőbb feltételekkel bérelhetnek nem lakás céljára szolgáló önkormányzati ingatlant, mit más bérlők.

Az Alkotmánybíróság egy korábbi, 47/2002. (X. 11.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh., ABH 2002, 610.) már vizsgálta, hogy alkotmányos-e, ha az önkormányzatok a pártok számára bérleti díj kedvezményt nyújtanak az önkormányzati tulajdonú helyiségek bérbeadásakor. Az Abh. szerint az Alkotmánynak a helyi önkormányzásra (Alkotmány 44. §), illetve a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénynek (a továbbiakban: Ötv.) az önkormányzati vagy önkormányzati célokra való felhasználására vonatkozó rendelkezései (Ötv. 78. §) alapján a pártok számára nyújtott támogatások nem tekintendők az önkormányzati feladatellátással kapcsolatos célknak.

Az Abh. megállapította, hogy: „A helyi önkormányzatnak az Alkotmányban és az Ötv.-ben meghatározott e rendeltetését figyelembe véve az önkormányzati választásokon listát állító pártok, szervezetek támogatása nem tartozik a helyi közügyek körébe, a díjkedvezményen keresztül számukra nyújtott burkolt támogatás nem tekinthető olyannak, amely az önkormányzati feladatellátással kapcsolatos célokat szolgál. Ezért e szervezetek és más – e kedvezményben nem részesülő – helyiségbérlők közötti megkülönböztetésnek alkotmányosan elfogadható indoka nincs. Ugyancsak nincs ésszerű indoka a listát állító pártok, szervezetek és más pártok, politikai jellegű szervezetek közötti megkülönböztetésnek sem.” (ABH 2002, 610, 619.)

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. burkolt támogatást nyújt a választásokon részt vett szavazópolgárok 1%-ának szavazatát megszerző, vagy a közgyűlésben képvisellel rendelkező politikai pártok számára, és ezzel elfogadható alkotmányos indok nélkül tesz különbséget köztük és az egyéb helyiségbérlők között. Az Ör. tehát megsérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében fogalt jogegyenlőség elvét, ezért azt az Alkotmánybíróság megsemmisítette. Tekintettel arra, hogy az alkotmányellenes helyzet csak a megsemmisített önkormányzati rendelet alapján megkötött szerződések módosításával szüntethető meg, az Alkotmánybíróság – élve az Abtv. 43. § (4) bekezdéséből származó felhatalmazással – úgy rendelkezett, hogy az Ör. 2011. december 31. napján veszti hatályát.

3. Az Alkotmánybíróság az Ör. vizsgálatát – eddigi gyakorlatával összefüggésben – szoros tartalmi összefüggés okán kiterjesztette az Ör2.-re a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából. [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 268.; 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 137.; 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 181.; 67/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 411, 416.; 33/2002. (VII. 4.) AB határozat, ABH 2002, 173, 182.; 17/2006. (I. 17.) AB határozat, ABH 2006, 281.; 42/2008. (IV. 14.) AB határozat, ABH 2008, 417, 434.]

Az Ör2. 17. § (3) bekezdése szerint: „A Közgyűlés licites eljárás, vagy pályázat kiírása nélkül dönt a mindenkori államháztartási és költségvetési törvénynek megfelelően: a) pártok részére biztosítandó helyiségek bérbeadásáról a külön rendeletben megfogalmazott szabályok alapján, [...]”. A fenti rendelkezés teszi lehetővé a közgyűlésnek, hogy a pártok számára az általánostól eltérő szabályok szerint adjon bérbe önkormányzati tulajdonú helyiségeket. Az Ör2. 17. § (3) bekezdés a) pontjának hatályban maradása esetén a közgyűlésnek továbbra is lehetősége nyílna a pártok támogatására kedvezőbb bérleti szabályok alkalmazása révén, ami ugyanúgy sérti a jogegyenlőség elvét [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés]. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette az Ör2. 17. § (3) bekezdésének a) pontját, amely az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 42. § (1) bekezdése szerint a határozat közzétételét követő napon veszti hatályát. Az Alkotmánybíróság azért döntött az ex nunc hatályú megsemmisítés mellett, mert ezzel is meg kívánta erősíteni, hogy a helyi önkormányzatnak a vagyongazdálkodás keretén belül nincs alkotmányos lehetősége a politika pártok preferálására az általánostól eltérő szabályok alkotásával.

4. Az indítványozó álláspontja szerint az Ör. azért is alkotmányellenes, mert nemcsak a pártok és egyéb helyiségbérlők között, hanem a pártok között is indokolatlanul és önkényesen különböztet a közéletben való szerepvállalás szempontjainak meghatározása révén. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, ha az adott rendelkezés alkotmányellenességét az Alkotmány valamely rendelkezése alapján már megállapította, akkor az indítványban felhívott további alkotmányi, törvényi rendelkezésekkel való ellentétet már nem vizsgálja [61/1997. (XI. 9.) 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.; 47/2008. (IV. 17.) AB határozat, ABH 2008, 1372, 1388–1389.]. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Ör. egészének alkotmányellenességét megállapította és az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján megsemmisítette, nem vizsgálta az Ör. 3. § (1)–(2) bekezdése – az Alkotmány 2. és 3. §-ának sérelmével járó – alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványi részt.

Budapest, 2011. július 15.

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 522/B/2009. AB határozat  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 84. számában

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI

### 446/B/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 1996. évi LXXVI. törvény 7. § (5) bekezdése, 11. § (3)–(5) és (7) bekezdései, valamint 13. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt benyújtott indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránt benyújtott indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéletábla 9. PF. 21.331/2009/4. sz. ítélete ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz három indítvány érkezett, amelyben az indítványozók a földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 1996. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Ftt.tv.) rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezik. Az Alkotmánybíróság az indítványokat az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend; ABK 2009. január, 3.) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

2. Az első indítványozó az Ftt.tv. 7. § (5) bekezdése, 11. § (3)–(5) bekezdései, valamint 13. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kéri.

Az indítványozó álláspontja szerint sérti mind az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságot, mind az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jogot az, hogy a tulajdonos az Ftt.tv. 7. § (5) bekezdése alapján nem tekinthet be az állami alapadatok előállításakor készült mérési és számítási adatokba, vázlatokba, egyéb munkarészekbe, illetőleg a forgalomból kivont állami alapadatokba. Sérelmezi továbbá azt is, hogy bár a fenti adatokhoz a tulajdonos nem juthat hozzá, a tör-

vény 11. § (3) bekezdése alapján köteles együttműködni a felmérővel és ennek során a földrészlet határait megjelölni. Ha ezt elmulasztja a felróható magatartásból eredő térképészeti hibák kijavításának költsége a tulajdonost terhel, illetve a tulajdonos ismételt mulasztása esetén a felmérő az Ftt.tv. 13. § (3) bekezdése alapján a természetbeni állapotot méri és térképezi. Az Ftt.tv. 7. § (5) bekezdésében foglalt szabályozással – az indítványozó szerint – maga a jogalkotó akadályozza meg a tulajdonost abban, hogy megismerhesse földje pontos hosszúsági és szélességi adatait, és kijelölje ingatlana pontos határvonalát, ugyanakkor felhatalmazást ad a felmérőnek arra, hogy hamis, a tulajdonviszonyoktól eltérő térképet készítsen.

A vitatott szabályok alapján – állítja az indítványozó – az Ftt.tv. lehetővé teszi, hogy az állam a tulajdonos kárára úgy rajzolja át a földterület határvonalait, hogy erről a tulajdonost nem is értesítik és így az még csak panasszal sem élhet. Ezért az Alkotmány 13. §-ának és 2. § (1) bekezdésének megsértése miatt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is indítványozza.

3. Egy másik indítványozó az Ftt.tv. 11. § (7) bekezdésében foglalt azon rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kéri, amely felmérési, térképezési vagy területszámítási hiba esetén az alaptérkép, illetve a hozzá tartozó területi adatok hivatalból történő kijavítására hatalmazza fel a földhivatalt. Az indítványozó álláspontja szerint ez a szabályozás sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, mert visszaélésre ad módot, alkalmas arra, hogy megrendítse az ingatlan-nyilvántartás közhiteliségébe és ezzel együtt az államapparátus jogszerű működésébe vetett bizalmat. Saját ügyének bemutatásával támasztja alá az indítványozó azt, hogy a vitatott szabály alkalmazása következtében sérülhet az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében szabályozott tulajdonhoz való jog, és a jogorvoslathoz való jog.

4. A harmadik indítványozó a Fővárosi Ítéletábla kártérítési ügyben hozott 9. Pf. 21.331/2009/4. sz. ítélete ellen benyújtott panaszában az Ftt.tv. 11. § (7) bekezdése, valamint a vele azonos tartalmú korábbi szabályozás, a földmérési és térképészeti tevékenységről szóló, az 51/1979. (XII. 20.) MT rendelettel módosított 12/1969. (III. 11.) Korm. rendelet végrehajtásáról szóló 4/1980. (I. 25.) MÉM rendelet (a továbbiakban: MÉMr.) 3. § (6) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatát kezdeményezi.

A Fővárosi Ítéletábla vitatott ítéletében a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi 4. törvény 339. § (1) bekezdése, valamint 349. § (1) bekezdése alapján indított kártérítési perben döntött. A felperesek kártérítési igényüket arra alapították, hogy 1994-ben megvásárolt ingatlanuk az adásvételi szerződés és az ingatlan-nyilvántartás adatai szerint 762 m<sup>2</sup> volt, ezt az ingatlan méretére vonatkozó

adatot a földhivatal területszámítási hibára hivatkozással határozatában kijavította, és az ingatlan területét 699 m<sup>2</sup>-ben állapította meg. Az első fokon eljáró bíróság ítéletében megállapította, hogy a földhivatalnak – az Ftt.tv. 11. § (7) bekezdése alapján hozott – területszámítási hiba kijavítását tartalmazó határozata következtében az a természetbeni terület, amit tulajdonosok saját tulajdonuként az adásvételi szerződés alapján birtokba vettek nem változott, nem csökkent. A területszámítási hiba kijavítása tulajdonjogukat nem érintette, vagyonukban értékcsökkenés nem következett be. Erre tekintettel a kártérítési felelősség egyik eleme, a kár hiányában a keresetet elutasította. A Fővárosi Ítéletábrá 9. Pf. 21.331/2009/4. sz. ítéletében az első fokú bíróság ítéletét helybenhagyta.

Az indítvány a már nem hatályos MÉMr. felülvizsgálatát azért kezdeményezi, mert álláspontja szerint – mivel a térképészeti hiba kijavítására az Ftt.tv. hatályba lépése előtt került sor – az Ftt.tv. alkalmazásának nem lett volna helye az ügyben, a bíróságnak a MÉMr. alapján kellett volna meghoznia az ítéletét.

Az indítványozó rámutat arra, hogy a vevő a közhitelű ingatlan-nyilvántartásban bízva vásárol meg egy ingatlant, amelyhez meghatározott területmérték és más paraméterek tartoznak. A MÉMr. és az Ftt.tv. vitatott szabályai arra adnak lehetőséget a földhivatalnak, hogy – miután a vevő tulajdonjogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték – korlátozás nélkül, hivatalból eljárva megváltoztassa az ingatlan határait, nagyságát. Ez szélsőséges esetben, amint az a perbeli esetben is történt az ingatlan nagyságának jelentős csökkenését – a földhivatali határozat következtében az ingatlan nagysága 8,5 %-kal csökkent – is eredményezheti.

Az indítványozó rámutat arra, hogy a MÉMr. még tartalmazott egy mellékletet – az Általános Földmérési és Térképészeti Szabályzatot – amely rögzítette a területszámítás megengedett hibahatárait, azonban nem szól arról, hogy milyen következményekkel jár az, ha a területszámítási hiba a megengedett hibahatárokat túllépi. A hatályos jogi szabályozás, sem az Ftt.tv., sem a végrehajtásáról szóló 16/1997. (III. 5.) FM rendelet nem tartalmaz rendelkezéseket a megengedett hibahatárokat illetően.

Az indítványozó álláspontja szerint a MÉMr. 3. § (6) bekezdésébe, valamint az Ftt.tv. 11. § (7) bekezdésébe foglalt rendelkezés az arányosság követelményétől eltekintve, korlátozás nélkül, azaz elvileg a megengedett hibahatárokon túl is lehetővé teszi a földhivatalok számára a térképészeti hiba kijavítását, sérti az Alkotmány 2. §-át, közvetve pedig aránytalanul korlátozza a 13. §-ban szabályozott tulajdonhoz való jogot, amennyiben burkolt kisajátításra ad lehetőséget.

Ezért az indítványozó kérte, hogy a vitatott jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének megállapítása mellett, tiltsa meg azoknak a konkrét ügyben való alkalmazhatóságát.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megkereste a vidékfejlesztési minisztert.

## II.

Az Alkotmánybíróság eljárása során az alábbi jogszabályok alapján hozta meg határozatát:

1. Az Alkotmánynak az indítványozó által felhívott rendelkezései:

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

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

2. Az Ftt.tv.-nek az indítványozó által vitatott szabályai:

„7. §

(5) Az állami alapadatok előállításakor készült mérési és számítási adatokba, vázlatokba, továbbá egyéb munkarészekbe és a forgalomból kivont állami alapadatokba kizárólag földmérési, illetve térképészeti tevékenység végzésére jogosultsággal rendelkező személy tekinthet be és igényelhet másolatot. Ez a jog megilleti a műszaki szakhatóságot, a bíróságot, az ügyészséget, valamint a nyomozó hatóságot is.”

„11. § (1) Az alaptérkép kezelése, tárolása, a változások feldolgozása, valamint az ezekkel kapcsolatos szolgáltatás az állami alapadatok kezelésére jogosult szervek feladata.

(2) Új alaptérkép készítésének előkészületi munkálatairól az állami alapadatok kezelésére jogosult szervek által feljogosított felmérő (a továbbiakban: felmérő) értesíti a települési (fővárosban a kerületi) önkormányzatot, amely azt, a helyben szokásos módon kihirdeti.

(3) A földrészlet tulajdonosa (használója) köteles együttműködni a felmérővel annak érdekében, hogy az alaptérkép a földrészletek határvonalait a tényleges tulajdoni viszonyoknak megfelelően ábrázolja. A földrészletek tulajdonosai kötelesek a földrészlethatár állandó módon meg nem jelölt töréspontjait megjelölni (cövekkel, oszloppal), és a nevüket, lakcímküket jól látható módon feltüntetni.

(4) Ha a tulajdonos nem vagy egyértelmű azonosításra nem alkalmas módon jelöli meg a határt, a felmérő felhívja a tulajdonost mulasztása pótlására, illetve figyelmezteti a mulasztás esetleges jogi következményeire. Ismételt mulasztás esetén a felmérő a 13. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően jár el.

(5) A tulajdonos felróható magatartásából származó térképezési hibák kijavításának költségei a tulajdonost terhelik. A költségeket az ingatlanügyi hatóság határozattal állapítja meg.

(6) A települési – a fővárosban a kerületi – önkormányzat jegyzője együttműködik a felmérővel – a rendelkezésére álló adatok szolgáltatásával és az adatok egyeztetésével – a közigazgatási határ, a belterületi határ, illetve az önkormányzat tulajdonában álló ingatlanok határvonalainak megállapításában.

(7) Földmérési, térképezési vagy területszámítási hiba esetén az ingatlanügyi hatóság az alaptérképet, illetve a hozzá tartozó területi adatokat bármikor, hivatalból is kijavíthatja.”



„13. § (1) Az alaptérkép területi alapegysége a földrészlet, ennek határvonalát az ingatlan-nyilvántartásról szóló jogszabályoknak a földrészletre vonatkozó előírásai alapján kell feltüntetni.

(2) A földrészlet határvonalának megállapításakor figyelemmel kell lenni az elhatárolás során készült munkarészekre, illetve a hatályos állami alaptérképeken található ábrázolásra, az ingatlan-nyilvántartásban található bejegyzésekre, a természetben megjelölt állapotra és – ha az nem ütközik jogszabályba vagy hatósági határozatba – a felek akaratára.

(3) Amennyiben a (2) bekezdés szerint a földrészlet határvonala nem állapítható meg, a természetbeni állapotot kell mérni és térképezni.”

### 3. A MÉMr. vitatott szabálya:

„3. § (6) Felmérési, térképezési vagy területszámítási hiba esetén a földhivatal a földmérési alaptérképet, illetve a hozzá tartozó területi adatokat bármikor, hivatalból is kijavíthatja.”

## III.

### Az indítványok nem megalapozottak

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a jogszabályi feltételeknek.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelem az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ügyrend 29. § e) pontja alapján az Alkotmánybíróság visszautasítja az alkotmányjogi panaszt, ha az nem felel meg az Abtv. 48. §-ába foglalt feltételeknek.

Az Abtv. alapján az alkotmányjogi panasznak, mint konkrét normakontrollnak törvényi feltétele, hogy a jogerős döntésben szereplő, az indítványozó által vizsgálni kért jogszabályi rendelkezések alkalmazása során következzen be a jogsérelem. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálását kizáró tényezőnek tekintti azt, ha az indítványozó a panaszában olyan jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét állítja, amelyet ügyében a jogerős határozatot meghozó bíróság nem alkalmazott [1050/D/1999. AB végzés, 870/D/2002. AB végzés, ABH 2005, 1634, 1638.; 177/D/2004. AB határozat, ABH 2006, 1557, 1566.; 725/D/2004. AB határozat, ABH 2006, 1617, 1626.]. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Fővárosi Ítéletábra 9. Pf. 21.331/2009/4. számú ítéletében a MÉMr. 3. § (6) bekezdését nem alkalmazta. Az alkalmazandó jog megválasztása a jogalkalmazás körében az eljáró bíróság hatáskörébe tartozik, annak felülvizsgá-

latára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. Ezért önmagában az, hogy az indítványozó állítása szerint a bíróságnak a MÉMr. 3. § (6) bekezdésére kellett volna alapítania ítéletét, a vitatott szabály alkotmányosságának érdemi vizsgálatát nem alapozza meg.

Az indítványozó panaszában nem az ingatlanügyi hatóságnak az alaptérkép hivatalból történő kijavítására adott felhatalmazás alkotmányosságát vitatja, hanem azért kéri az alkotmányellenesség megállapítását, mert állítása szerint a jogalkotó nem teremtette meg – az Ftt.tv. 11. § (7) bekezdésével összefüggésben – a tulajdonhoz való jog védelmének garanciáit. Az indítványozó szerint a jogi szabályozásnak ilyen hiányossága az, hogy nem rendezi a megengedett térképészeti hibahatárokat, illetőleg a megengedett hibahatár túllépéséhez fűződő jogkövetkezményeket.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogerős bírósági ítélettel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz – tartalmát tekintve – az Ftt.tv. 11. § (7) bekezdésével összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányul. Az Alkotmánybíróság számos esetben kimondta, hogy – mivel az alkotmányjogi panasz feltétele a tételes jogban lévő jogszabály alkalmazása során bekövetkezett alapjog sérelem – alkotmányellenes mulasztásra nem lehet sikerrel panaszt alapozni [többek között: 1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160.; 54/2008. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2008, 514.; 167/D/2006. AB határozat, ABK 2010. november, 1321, 1322.]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

2. Az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálta az Ftt.tv. 11. § (7) bekezdésének alkotmányosságát az utólagos normakontrollra irányuló indítvány alapján. Az indítványozó álláspontja szerint a vitatott rendelkezés sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból folyó jogbiztonság követelményét, az Alkotmány 13. §-át és az 57. § (5) bekezdését.

2.1. Az Alkotmánybíróság 1162/B/1991. AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) a MÉMr. 3. § (6) bekezdése kapcsán már vizsgálta a földhivatalt a felmérési, térképezési és területszámítási hiba esetén a földmérési alaptérkép hivatalból történő kijavítására feljogosító rendelkezés alkotmányosságát az Alkotmány 13. §-ában szabályozott tulajdonhoz való joggal összefüggésben. E határozatában megállapította, hogy a felmérési, térképezési vagy területszámítási hiba kijavítása nem érinti, és nem változtatja meg a természetbeni határvonalat és a birtoklási viszonyokat. A hivatalból történő kiigazítás jogos tulajdont nem von el, csupán olyan hibát javít ki, amelyet a felmérés végző követett el. Úgy ítélte meg, hogy kifogásolt jogszabályi rendelkezés, amely a hiba kijavításáról szól, nem eredményez tulajdonváltást, ezért nem hozható összefüggésbe az Alkotmány 13. §-ával. Ezért az indítványt elutasította. (ABH 1991, 849, 851.)

Tekintettel arra, hogy az Ftt.tv. 11. § (7) bekezdése a MÉMr. 3. § (6) bekezdésével – tartalmát tekintve – azonos rendelkezést tartalmaz, az Alkotmánybíróságnak az indítvánnyal összefüggésben vizsgálnia kellett azt is, hogy az indítvány 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.)

Az állami alapadatok felhasználásával végzett sajátos célú földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 46/2010. (IV. 27.) FVM rendelet (a továbbiakban: FVMr.) részletesen szabályozza a felmérési, térképezési, területszámítási hiba kijavításának feltételeit, eljárási rendjét, ennek következtében az Abh.-ban elbírálthoz képest a rendelkezés jogi környezete jelentősen megváltozott. A jogszabályi környezet megváltozására, valamint arra tekintettel, hogy az indítványozó a tulajdonhoz való jog sérelmén kívül más alkotmányi rendelkezések alapján is vitatja az Ftt.tv. 11. § (7) bekezdésében foglalt szabály alkotmányosságát, az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a res iudicata megállapításának nincs helye, ezért az indítványt érdemben elbírált.

2.2. Az FVMr. 59. § (4) bekezdése kimondja, hogy a hatályos térképi ábrázolás és a földrészlet ingatlan-nyilvántartási adatai felmérési, térképezési vagy területszámítási hiba jogcímén földhivatali hatáskörben akkor változtatható meg, ha a hiba bizonyíthatóan az alaptérkép vagy a változási munkarészek készítése, vagy annak átvezetése során elkövetett mulasztásból vagy tévedésből származik. A 60. § (1)–(3) bekezdései pedig részletesen meghatározzák a felmérési, térképezési és számítási tévedéseknek, hibáknak azokat az eseteit, amelyek fennállása esetén a földhivatal élhet az Ftt.tv. 11. § (7) bekezdésében meghatározott hatáskörével.

E szabályokat figyelembe véve megállapítható, hogy az Ftt.tv. 11. § (7) bekezdésében szabályozott hatáskör csak a térkép jogszabályban meghatározott, felmérési, térképezési szakmai hibáinak, és annak alapján a földrészlet területi adatainak hivatalbóli kijavítására hatalmazza fel a földhivatalt.

Az FVMr. 59. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a felmérési, térképezési, területszámítási hiba kijavítása nem érinti, és nem változtatja meg a természetbeni határvonalat és a birtoklási viszonyokat. A földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 1996. évi LXXVI. törvény végrehajtásáról szóló 16/1997. (III. 5.) FM rendelet (a továbbiakban: Ftt.vh.) 27. § (2) bekezdése pedig úgy rendel-

kezik, hogy a tényleges birtoklástól eltérően kitűzött terület csak az érdekelték megegyezése, jogerős közigazgatási határozat vagy bírósági ítélet (egyezséget jóváhagyó végzés) alapján vehető birtokba.

Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog tartalmát és korlátozhatóságának alkotmányos kereteit átfogóan értelmező 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmány 13. §-ában szabályozott tulajdonhoz való jog alapvető jog. „Az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja azonban 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 [ABH 1993, 373, 379.]. A tulajdonjog »magánjogi korlátja« viszont nem esik szükségképpen egybe az alapjogi korlátozással. Másrészt a szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának nincs polgári jogi megfelelője. (...)

Az Alkotmány 13. §-a a tulajdonhoz való jogot az állammal szemben biztosítja, s azt mint alapjogot – az értékgarancia követelményével, illetőleg a ’közérdekű’ korlátozás arányosságának ismérével [ABH 1993, 380–382.] – az állammal szemben védi.” (800/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 420, 422.)

Az ingatlanügyi hatóságnak az indítványozó által vitatott hatásköre közérdeket szolgál, az ingatlan-nyilvántartás pontosságát és hitelességét hivatott biztosítani. A felmérési, térképezési és területszámítási hiba kijavítása, ha az az ingatlan határvonalainak és ezzel együtt területének módosulását eredményezi, érintheti az ingatlan-nyilvántartási térkép és az ingatlan-nyilvántartás korábbi területi adatai alapján fennálló tulajdoni viszonyokat. Azonban ez a beavatkozás nem csak annak az ingatlantulajdonosnak a jogait érinti, aki számára a kijavítás hátrányos, hanem hatással van minden érintett tulajdonos jogaira, akiknek földrészletére a felmérési, térképezési hiba kihatott. A földhivatal kijavítás tárgyában hozott döntése az érintett földrészletek tulajdonosai közötti jogvitát nem dönti el, olyan tényhelyzetet teremt, amelynek alapján a tulajdoni, birtoklási viszonyok rendezése a polgári jog szabályai szerint az érintett ingatlantulajdonosok megállapodásának tárgya, illetőleg ennek hiányában a bíróság hatáskörébe tartozik.

Az Alkotmány 13. §-a szerinti alkotmányos tulajdonvédelem minden tulajdonosra kiterjed, egyaránt megilleti azt a tulajdonost, aki a felmérés, térképezés során elkövetett hiba miatt annak kijavításig hátrányt szenvedett és azt is, aki a hiba következményeként gazdagodott. Az államnak a földmérési, térképezési tevékenység szabályozása – beleértve a felmérési, térképezési, területszámítási hiba kijavításának szabályozását is – során olyan eljárást kell kialakítania, amely a tevékenységgel érintett valamennyi tulajdonos érdekeinek figyelembe vételét, tulajdonhoz való jogának védelmét biztosítja.

Az Ftt.tv., illetőleg az Ftt.vh. szabályai biztosítják, hogy a földrészletek határvonalának meghatározása az érintett tulajdonosok közreműködésével, akaratukra tekintettel,

valamint a földhasználat során – általában a tulajdonosok egyetértése alapján – kialakult természetbeni határok tiszteletben tartásával történjék. Az Ftt.tv. 11. § (3) bekezdése kimondja, hogy a földrészlet tulajdonosa (használója) köteles együttműködni a felmérővel annak érdekében, hogy az alaptérkép a földrészletek határvonalait a tényleges tulajdoni viszonyoknak megfelelően ábrázolja. A 13. § (2)–(3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a földrészlet határvonalának megállapításakor az elhatárolás során készült munkarészekben, illetve a hatályos állami alaptérképeken található ábrázoláson túl figyelemmel kell lenni az ingatlan-nyilvántartásban található bejegyzésekre, a természetben megjelölt állapotra és – ha az nem ütközik jogszabályba vagy hatósági határozatba – a felek akaratára. Ha a földrészlet határvonala ennek alapján nem állapítható meg a természetbeni állapotot kell mérni és térképezni. Ugyancsak az érintett tulajdonosok megegyezésére alapozva állapít meg szabályt a földrészletek elhatárolására nézve az Ftt.vh. 26. § (2) bekezdése amikor úgy rendelkezik, hogy, ha a természetben talált határvonal a korábbi térképi – a mérésre és térképezésre megadott tűrési határon túl – vagy a jogi állapottal nem egyezik meg, és az egyeztetés sem vezetett eredményre a természetbeni határvonalat kell mérni, illetőleg térképezni. Az FVMr. 60. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a kijavítás utáni határvonal akkor térhet el a természetbeni állapottól, ha az elhatárolás során nem az Fttv. 13. §-ában, valamint az FM vhr. 26. §-ában előírtak betartásával jártak el, és ezzel a földrészlet határvonalának megállapítása hibásan történt.

A felmérési, térképezési, területszámítási hiba kijavításáról az FVMr. 59. § (1) bekezdése alapján hatósági jogkörében eljárva dönt a földhivatal. Eljárására a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.), valamint az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény rendelkezései (a továbbiakban: Inytv.) az irányadók. Az eljárás során az érintett földrészletek tulajdonosait az ügyfél jogállása illeti meg, a Ket. 29. § (3) bekezdése alapján őket az eljárás megindításáról értesíteni kell, a 68. § alapján iratbetekintési joggal rendelkeznek, a helyszíni szemlén részt vehetnek. A kijavításról a földhivatal határozatot hoz, amely ellen a Ket. 98. § (1) bekezdése alapján fellebbezésnek van helye és a másodfokú közigazgatási határozat a Ket. 109. § (1) bekezdése alapján bíróság előtt támadható meg. A közigazgatási határozat bírói felülvizsgálata biztosítja a tulajdonjog bírói védelmét.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a felmérési, térképezési és területszámítási hiba kijavításával összefüggésben a jogi szabályozás a kijavítással érintett tulajdonosok jogvédelmét biztosítja. Következésképpen az Ftt.tv. 11. § (7) bekezdésével összefüggésben sem az Alkotmány 13. §-ában szabályozott tulajdonhoz való jog sérelme, sem az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében szabályozott jogorvoslathoz való jog megsértése nem állapítható meg.

2.3. Az Ftt.tv. 11. § (7) bekezdése az indítványozó álláspontja szerint sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében

szabályozott jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelményét is, mert alkalmas arra, hogy megingassa az ingatlan-nyilvántartás közhitelességébe vetett bizalmat. Az ingatlan-nyilvántartás közhitelességét az Inytv. 5. §-a szabályozza. E rendelkezés megdönthető vélelemként szabályozza az ingatlan-nyilvántartás tartalmának hitelességét, amikor kimondja, hogy „[a]z ellenkező bizonyításáig az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogról és feljegyzett tényről vélelmezni kell, hogy az fennáll, és az ingatlan-nyilvántartás szerinti jogosultat illeti meg. A jogok, tények törlése esetén – az ellenkező bizonyításáig – azt kell vélelmezni, hogy azok nem állnak fenn.”

Az Alkotmánybíróság 8/1998. (III. 20.) AB határozatában – a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 116. § (2) bekezdésének alkotmányossági vizsgálata során – az ingatlan-nyilvántartás közhitelességével kapcsolatosan a következőkre mutatott rá: „(...) a nyilvántartás közhitelessége az ingatlan-nyilvántartás fontos – nélkülözhetetlen – alapelve. Ez az alapelv nem jelenti azonban az ingatlan-nyilvántartás közérdekű adatainak kétségtelen és kivételt nem tűrő valóságát, hitelét. A közhitelesség meghatározóan harmadik személyekkel szemben érvényesülő elv és tágabb értelemben annyit jelent, hogy ha valamely jogot, tényt vagy körülményt az ingatlan-nyilvántartásba bejegyeztek, harmadik személy nem hivatkozhat arra, hogy annak fennállásáról nem tudott. Szűkebb értelemben pedig az ingatlan-nyilvántartás közhitelességének szempontja abban fejeződik ki, hogy az ingatlan-nyilvántartást a jóhiszemű és ellenérték fejében jogot szerző személy javára – az ellenkező bizonyításáig – valónak kell elfogadni. Az ingatlan-nyilvántartás adatainak a valósággal való megegyezése tehát csak az ellenkező bizonyításáig áll fenn, mert hisz ingatlanra vonatkozó jogok és tények az ingatlan-nyilvántartáson kívül is keletkezhetnek.” (ABH 1998, 102, 104.)

E határozatában rámutatott arra is, hogy „[m]ivel a közhitelesség nemcsak jogokra, hanem tényekre, egyéb adatokra is vonatkozik, nincs alkotmányos akadálya például annak, hogy a törvényhozó – akár alacsonyabb szintű jogforrásban, így kormányrendeletben – az egyes ingatlanadatok hitelessége, például az ingatlanok térmértéke tekintetében – kivételt állapítson meg.” (ABH 1998, 102, 105.) Ilyen kivételt állapít meg az Inytv. 5. § (7) bekezdése, amely kimondja: „Ha az ingatlanok a tulajdoni lapon átvezetett és az ingatlan-nyilvántartási térképen ábrázolt határvonala alapján a földmérésről szóló jogszabályok szerint meghatározható területnagysága eltér egymástól, akkor ez utóbbi az irányadó.”

Tekintettel arra, hogy maguk az ingatlan-nyilvántartás közhitelességét szabályozó törvényi rendelkezések lehetőséget adnak az ingatlan-nyilvántartás hitelességéhez fűződő vélelem megdöntésére, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Ftt.tv. 11. § (7) bekezdésének alkotmányellenessége – az indítványozó érvelése alapján – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból folyó jogbiztonság követelményének megsértése miatt sem állapítható meg.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ftt.tv. 11. § (7) bekezdés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

3. Az egyik indítványozó ugyancsak az Alkotmány 13. §-ának, illetőleg 2. § (1) bekezdésének sérelmére hivatkozással kéri az Ftt.tv. 7. § (5) bekezdése, valamint 11. § (3)–(5) bekezdése és 13. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vitatott szabályok alkotmányellenessége az indítványozó által előadott indokok alapján nem állapítható meg.

Az Ftt.tv. 11. § (3)–(5) bekezdése, valamint 13. § (3) bekezdése a tényleges tulajdoni viszonyoknak megfelelő alaptérkép készítése érdekében, egyrészt a felmérés, térképezés során érvényesítendő szakmai követelményeket határoz meg a felmérést, térképezést végző szakember számára, másrészt az érintett ingatlanok tulajdonosai felé ír elő együttműködési kötelezettséget. A felmérés, térképezési tevékenység a tulajdonosnak az ingatlanon fennálló tulajdonosi jogosítványait nem érinti, így e szabályok és az Alkotmány 13. §-ában szabályozott tulajdonhoz való jog között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem állapítható meg.

A földmérési és térképészeti tevékenység során keletkezett állami alapadatok az Ftt.tv. 7. § (1) bekezdése alapján nyilvánosak, azokba bárki betekinthez, másolatot kérhet. Tehát a tulajdonviszonyokat érintő, az ingatlan-nyilvántartás alapjául szolgáló alaptérkép tartalma mindenki számára megismerhető. A 7. § (5) bekezdése az állami alapadatok előállításakor készült mérési és számítási adatokba, vázlatokba, továbbá egyéb munkarészekbe és a forgalomból kivont állami alapadatokba való betekintést korlátozza. E rendelkezésnek a tulajdonhoz való joggal való összefüggése ugyancsak nem állapítható meg.

Az Ftt.tv. 7. § (5) bekezdésébe foglalt rendelkezés indoka az, hogy az ott szabályozott, betekintési korlátozással érintett adatok és azoknak a forgalomban lévő alapadatokkal összefüggésben való értelmezése olyan szakmai ismereteket igényel, amellyel földmérési és térképészeti jogosultsággal rendelkező szakemberek rendelkeznek. A 7. § (5) bekezdésébe foglalt betekintési korlátozás nem jelenti azt, hogy az érintett földrésztetek tulajdonosai jogaik érvényesítését akadályozó módon el lennének zárva ezeknek az adatoknak a megismerésétől. Földmérési és térképészeti jogosultsággal rendelkező szakember közreműködésével ezek az adatok is megismerhetők számukra, illetőleg, ha valamely jogvitában a jogvita eldöntéséhez szükséges azok ismerete, a bíróságot megilleti a betekintés joga.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Ftt.tv. 7. § (5) bekezdésének, valamint 11. § (3)–(5) bekezdésének és 13. § (3) bekezdésnek alkotmányellenessége az indítványozó által kifejtett érvelést figyelembe véve az Alkotmány 13. §-ában szabályozott tulajdonhoz való jog, valamint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból következő jogbiz-

tonság sérelme alapján nem állapítható meg. Ezért az indítványt elutasította.

4. Az indítványozó az Alkotmány 13.-ának, valamint 2. § (1) bekezdésének sérelmére hivatkozással mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kéri, azért mert az Ftt.tv. új alaptérkép készítése esetén nem írja elő a hátrányt szenvedő tulajdonos értesítését a változásokról és nem biztosít jogorvoslati lehetőséget számára.

Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-a szabályozza. Az Abtv. 49. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság hivatalból vagy bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton avatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.].

Tekintettel arra, hogy az új alaptérkép készítése nagyszámú tulajdonost érint a tulajdonosok értesítése közszemlére tétellel történik. Az Ftt.tv. 11. § (2) bekezdése előírja, hogy az új alaptérkép készítésének előkészületi munkálatairól az állami alapadatok kezelésére jogosult szervek által feljogosított felmérő értesíti a települési önkormányzatot, amely azt, a helyben szokásos módon kihirdeti.

Az Ftt.vh. 22. § (1) bekezdése alapján „[a]z alaptérképet és területi adatait az ingatlan-nyilvántartási jogszabályokban meghatározott ingatlan-nyilvántartási munkarészekkel együtt az illetékes körzeti földhivatalnál harminc napig közszemlére kell tenni. Erről az érintett tulajdonosokat a helyben szokásos módon és egy országos napilapban közzétett hirdetéssel értesíteni kell. A közszemlére tételről szóló értesítés az új tulajdoni laptervezet megküldésével is történhet.” A (2) bekezdés pedig arról rendelkezik, hogy a közszemlére tétel ideje alatt az érdekeltek az általuk kifogásolt térképi és ingatlan-nyilvántartási tartalommal kapcsolatban a körzeti földhivatalnál felszólalással élhetnek.

Ha az ingatlan tulajdonosa az érvényben levő ingatlan-nyilvántartási térképen ábrázolt határvonalat sérelmesnek tartja, polgári jogi jogvitának is helye van, a tulajdonos a szomszédos ingatlan tulajdonosa által el nem ismert igényét a bíróság előtt keresettel érvényesítheti. Bírósági döntésnek azonban csak akkor van helye, ha a földhi-

vatali eljárásban a sérelem nem orvosolható, illetőleg az orvoslást eredménytelenül kísérelték meg. (PK. 265.)

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogi szabályozás biztosítja a jogérvényesítés lehetőségét az ingatlantulajdonosok számára, ezért mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására nincs mód. Ezért a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2011. július 12.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

### 340/E/2006. AB határozat

#### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény 38. § (1) bekezdésével és 40. § (2) bekezdésével összefüggésben benyújtott, az Alkotmány 66. § (1) bekezdésére alapított alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az indítványozó jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól, mert álláspontja szerint a házasságról, a család-

ról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) nem biztosítja a férfi számára azt a jogot, hogy bíróságtól kérje az apasága megállapítását, ha a gyermek családi jogállása rendezett (más férfit jegyeztek be apaként a Csjt.-ben megállapított apasági vélelemből kifolyólag), még akkor sem, ha minden kétséget kizáróan ő a gyermek vér szerinti apja [Csjt. 38. § (1) bekezdése]. Ugyanakkor, az anyaság megállapítását akkor is lehet kérni a bíróságtól, ha a gyermek anyakönyvi kivonatában az anya be van jegyezve, azaz a gyermek családi jogállása rendezett [Csjt. 40. § (2) bekezdése].

Az indítványozó véleménye szerint a Csjt. ezen két szabálya egymáshoz viszonyítva diszkriminatív a férfiak, apák tekintetében, és ezáltal sérti az Alkotmány 66. § (1) bekezdésében kimondott férfiak és nők közötti egyenjogúságot. Az indítványozó szerint a jogalkotó az alkotmányellenes diszkriminációt olyan jogszabály megalkotásának a mulasztásával valósítja meg, amely „a férfiak számára is biztosítja azt a jogot, hogy a vér szerinti gyermekük anyakönyvi kivonatába bejegyzésre kerüljenek”.

##### II.

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései szerint:

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

„66. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a férfiak és a nők egyenjogúságát minden polgári és politikai, valamint gazdasági, szociális és kulturális jog tekintetében.

(2) A Magyar Köztársaságban az anyáknak a gyermek születése előtt és után külön rendelkezések szerint támogatást és védelmet kell nyújtani.”

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

2. A Csjt. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„38. § (1) Ha a gyermek apja sem az anya házassági köteléke vagy utólagos házassága, sem teljes hatályú apai elismerés, sem pedig reprodukciós eljárás alapján nem állapítható meg, az apaságot bírósági úton lehet megállapítani. Ha a származás reprodukciós eljárás következménye, nincs helye az apaság bírósági úton történő megállapításának azzal a férfival szemben, aki az eljárás lefolytatásához ivarsejtet vagy embriót adományozott.”

„40. § (2) Az anyaság bírósági megállapítását az is kérheti, aki azt állítja, hogy ő a gyermek anyja.”

##### III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése szerint

mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. „E törvényi rendelkezés alkalmazása során a két feltételnek – a mulasztásnak és az ennek folytán előidézett alkotmányellenes helyzetnek – együttesen kell fennállnia. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogalkotói feladat elmulasztása akkor állapítható meg, ha a jogalkotó jogalkotási kötelezettsége konkrét jogszabályi felhatalmazásból ered, vagy valamely alapvető jog érvényesüléséhez magából az Alkotmányból szükségszerűen következik a jogszabály megalkotásának kényszere. A jogalkotó szerv jogszabály-alkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles tehát eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel, feltéve, hogy a szabályozást valamely alkotmányos jog érvényesülése vagy biztosítása kényszerítően megköveteli [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 86.]. Az állam jogalkotói kötelezettsége – ahogy erre az Alkotmánybíróság a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatában (ABH 1992, 227, 231.) rámutatott – következhet az Alkotmányból kifejezett rendelkezés nélkül is, ha valamely alkotmányos alapjog biztosítása ezt feltétlenül szükségessé teszi” [1395/E/1996. AB határozat, ABH 1998, 667, 669.].

Jelen ügy vizsgálata során az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. Azt, hogy jogilag kit kell a gyermek apjának tekinteni, a Csjt. 35–39. §-ai határozzák meg. E szakaszok szerint a jogilag elismert apaság az anya házasságán, a teljes hatályú apai elismerő nyilatkozaton, az apaság bírói megállapításán és az anya utólagos házasságkötésén, illetőleg 1989. július 1-jét követően már a reprodukciós eljárásan is alapulhat. Az apaság – az indítvány által hivatkozott, a biológiai apa által kért – bírói megállapításának, miként a teljes hatályú apai elismerésnek is, törvényi feltétele, hogy az apai jogállás üres legyen. Vagyis, hogy a gyermek apja sem az anya házassági köteléke vagy utólagos házassága, sem teljes hatályú apai elismerés, sem pedig reprodukciós eljárás alapján ne legyen megállapítható. Kizárja a törvény az apaság bírói megállapítását – ha a származás reprodukciós eljárás következménye – azzal a férfival szemben is, aki az eljárás lefolytatásához ivarsejtet vagy embriót adományozott. Következésképpen az apaság bírói megállapítására van jogilag szabályozott lehetőség, de azt több vélelem esetleges érvényesülése előzi meg (Csjt. 35–36. §-ai), amelyeknek a megdöntését a biológiai apa nem kezdeményezheti. Így az apaságmegállapítási perekben a jogalkalmazóknak (az aktorátus mellett) mindenekelőtt azt kell tisztáznia, hogy valóban betöltetlen-e az apai jogállás. Sőt, ha a már megkezdett apaságmegállapítási per során más férfival szemben keletkezik apai vélelem, a keresetet el kell utasítani.

Szemben az apaság vélelmi jellegével, a jogalkotó jogfelfogása az anyaságot ténynek tekinti [Csjt. 40. § (1)–(2) bekezdése]. Ez alól egy kivétel van, amelyhez hasonlót a jogalkotó az apaság megállapításánál is előírt: nincs helye az

anyaság bírói úton történő megállapításának azzal a nővel szemben, aki a reprodukciós eljárás lefolytatásához ivarsejtet vagy embriót adományozott [Csjt. 40. § (3) bekezdése].

Az indítványozó alkotmányellenes jogalkotói mulasztást állított az apaság bírói megállapításával összefüggésben. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotó – ha korlátozottan is – lehetővé teszi azon férfi számára, aki magát a gyermek biológiai apjának tekinti, hogy a bíróságtól kérje az apasága megállapítását. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a továbbiakban az indítványozó által állított ezen felüli szabályozási hiány meglétét, mint az alkotmányellenes mulasztás megállapításának egyik kogens feltételét vizsgálta.

2. Az indítványozó az Alkotmány 66. § (1) bekezdésébe ütközően diszkriminatívnak tartotta a Csjt. 38. § (1) bekezdését, mert annak értelmében az a férfi, aki magát a gyermek biológiai apjának tekinti, csak akkor fordulhat bírósághoz az apasága megállapítása végett, ha az apai jogállás betöltetlen. Ugyanakkor az anyaság bírói megállapítását a Csjt. 40. § (2) bekezdése nem köti olyan feltételhez, hogy az anyai jogállás betöltetlen legyen.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már vizsgálta az apai jogállásra vonatkozó Csjt.-beli szabályozást.

Az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatában (ABH 1991, 272.) megállapította, hogy a gyermek vérségi származása kiderítéséhez való jogának a törvényes képviselő korlátlan perindítási jogosultsága útján történő végérvényes elvonása alkotmányellenes. Ennek megfelelően a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény módosításáról szóló 1992. évi XVI. törvény módosította a Csjt. 43. § (5) bekezdését és a 44. §-át. Minthogy ebben a határozatában az Alkotmánybíróság az apasági vélelem keresettel való megtámadhatóságát az arra törvény szerint jogosultak [a Csjt. 43. § (3) bekezdése szerint a gyermek, a vélelmezett apa, a gyermek halála után a leszármazója, ilyen hiányában az ügyész] szempontjából vizsgálta, ezen AB határozat rendelkező részében foglaltak jelen ügyre nem vonatkoztathatóak, mivel itt nem a gyermek, hanem a magát vér szerinti apának gondoló személy kereseti joga korlátozottságának esetleges alkotmányellenessége képezi a vizsgálat tárgyát.

Az 1196/B/2008. határozatban (ABH 2009, 2403, 2406.) megállapította, hogy a Csjt. az apai jogállást vélelemnek tartja. A jogilag elismert apaság és a biológiai származás ténye nem mindig esik egybe. Joghatások a jogilag elismert apasághoz kötődnek. A Csjt. rendszerében az apai jogállás betöltésének ötféle keletkeztetési tényállása ismert. A jogilag elismert apaság a Csjt. 35. §-a szerint elsődlegesen az anya házasságán, azonban ha a gyermek nem házasságból származik, vagy az apasági vélelmet megdöntötték, a Csjt. 36. § a)–d) pontjaiban megfogalmazott vélelmeken alapulhat, amelyek jogi alapja az Alkotmány 15. §-a, 66. § (2) bekezdése, továbbá a 67. § (1) bekezdése, rendeltetésük pedig a gyermek védelme. Amennyiben az apai státusz betöltésére a Csjt. 36. §-ában

foglalt törvényes vélelem útján került sor, a biológiai apának – ha nem tud hivatkozni a fenti vélelmek egyikére sem – nincs jogi lehetősége arra, hogy a bíróságtól kérhesse az apasági vélelem megdöntését, azért hogy saját apaságának megállapítása lehetővé váljon. A biológiai apa teljes hatályú apai nyilatkozattal is elismerheti magáénak a gyermeket [Csjt. 36. § a) pontja], a nyilatkozat teljes hatályához viszont szükséges az anyának, a kiskorú gyermek törvényes képviselőjének, és ha a gyermek a tizennegyedik életévét betöltötte, a gyermeknek a hozzájárulása is. [Csjt. 37. § (4) bekezdése]

Az apaság bírói megállapítása az azt kérő, magát biológiai apának tartó férfi javára egyúttal meghatározza a gyermek családi jogállását is, és ezért az erre vonatkozó jogi szabályozásnak is meg kell, hogy feleljen a gyermekvédelmi követelményeknek.

A gyermek védelmét a Csjt. 1. § (2) bekezdése a törvény alapelvévé emeli: „E törvény alkalmazása során mindenkor a kiskorú gyermek érdekében figyelemmel, jogait biztosítva kell eljárni.” Ennek alapját az Alkotmány 67. § (1) bekezdése akként fogalmazza meg, hogy a gyermeknek joga van mindarra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. Ennek a védelemnek és gondoskodásnak a megvalósítása a család, az állam és a társadalom kötelessége. [982/B/1998. AB határozat, ABH 2006, 1153, 1155., a továbbiakban: Abh.] Az Abh. további megállapításait az Alkotmánybíróság a jelen indítvány vizsgálatakor is irányadónak tekinti, melyek szerint az Alkotmány 67. § (1) bekezdésének nem lehet olyan értelmet tulajdonítani, hogy a gyermek családban való felnövekedésére, illetőleg a család által nyújtott gondoskodásra vonatkozó igénye kizárólag a vérségi családban valósulhat meg: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 67. § (1) bekezdésének rendelkezését nem lehet úgy értelmezni, hogy az tartalmazza a gyermeknek a családi álláshoz, a vérségi családba tartozáshoz való jogát is. Az idézett alkotmányi szabályból csak a tényleges családi gondoskodáshoz való jogosultság következik. Ez pedig nemcsak a vérségi, hanem az ún. szociológiai családba tartozást és e család részéről való gondoskodást és védelmet is magában foglalja.” [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 280, és ugyanígy: 879/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 397, 399.] Az alkotmányos gyermekvédelem családi védelmi eleme tehát egyaránt megvalósulhat a vérségi és a nem vérségi, azaz „csak” szociológiai és jogi értelemben vett családon belül, ennek megfelelően az utóbbi esetben olyan családban is, ahol az apai státusz anélkül alapul az apaság valamely Csjt.-beli vélelmén, hogy az egyúttal egybeesne az objektív biológiai igazsággal. A családfogalom gyermekvédelem szempontjából történő ilyen tág értelmezése azért is indokolt, mert a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődését gyakran éppen a fennálló szociológiai és jogi értelemben vett családi háttér megbolygatása, nyilvános megkérdőjelezése befolyásolhatná hátrányosan. (Abh. 1155.)

A fentiek alapján indokoltnak és az Alkotmánnyal összhangban levőnek tekinthető az apaság, illetve az anyaság bírói megállapítására vonatkozó szabályozásban meglévő eltérés. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmány 66. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezést nem lehet akként értelmezni, hogy a férfiakra és a nőkre nézve a szabályozásnak mindenben azonosnak kell lennie. A jelen indítvány vizsgálatánál az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az eltérő szabályozás összhangban van az Alkotmánynak az anyaság védelmét kimondó 66. § (2) bekezdésével is. Az anyaság elsőbbségét alátámasztja az is, hogy az anyai jogállás változása az addig fennálló apai vélelmeket is érintheti.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, minthogy az apaság, illetve az anyaság bírói megállapítására vonatkozó eltérő szabályozásban a jogalkotó azt a felfogását juttatja kifejezésre, hogy az anyai jogállást ténynek, az apai jogállást pedig vélelemnek tekinti, és ezen szabályozási konstrukciónak van alkotmányi alapja, az nem sérti az Alkotmány 66. § (1) bekezdését. Következésképpen az indítványozó által állított – a férfiak és nők egyenjogúságát sértő – alkotmányellenes jogalkotói mulasztás nem áll fenn, ezért az ennek megállapítására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

Budapest, 2011. július 12.

*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                      előadó alkotmánybíró

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

## 464/B/2006. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. törvény 3. § (5) beke-

dése, 8. § (1) bekezdése és a 32. § (1)–(6) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 64/C. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az igazságügyi szakértői szakterületekről, valamint az azokhoz kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételekről szóló 9/2006. (II. 27.) IM rendelet 1–4. §-ai, 42. § (7) bekezdése, 10. számú mellékletének 7. pontja és a 11. számú melléklet 13. pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság az igazságügyi szakértői szakterületekről, valamint az azokhoz kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételekről szóló 9/2006. (II. 27.) IM rendelet formai alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

5. Az Alkotmánybíróság az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. törvénnyel összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

6. Az Alkotmánybíróság az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. törvény 17. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárását megszünteti.

7. Az Alkotmánybíróság a jogszabályok kiegészítésére irányuló kezdeményezést visszautasítja.

## I n d o k o l á s

### I.

1. Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett az – elsősorban az ingatlanforgalom, ingatlan-értékbecslés és kisajátítás szakterületen működő – igazságügyi szakértők képesítési előírásainak 2006. január 1-jén hatályba lépett szabályozása miatt.

1.1. Az első indítványozó a jogi szabályozás hiányosságaira és ellentmondásosságára hivatkozással fordult indítvánnyal az Alkotmánybírósághoz. Ebben az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Szaktv.) 17. § (3) bekezdése megsemmisítését, továbbá a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 2005. évi CXXXII. törvény 27. §-ával megállapított, a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.) 64/C. § (1) bekezdése megsemmisítését kezdeményezte.

A Szaktv. 17. § (3) bekezdését amiatt tartotta alkotmányellenesnek az indítványozó, mert a hatósági kirendelés alapján végzett tevékenységen kívüli megbízásos jogviszonyban a felek nem szabadon állapítják meg a díjat, hanem az egy évvel korábban bejelentett díjat kell alkalmazniuk, ezáltal sérül az Alkotmány 54. § (1) és az 59. § (1) bekezdése, valamint az Alkotmány 8. §-a.

Álláspontja szerint a kifogásolt, az ingatlanforgalmi igazságügyi szakértők új képesítési feltételeit megállapító Ltv.-beli rendelkezések az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében megfogalmazott emberi méltósághoz való jogot, és ezen belül az önrendelkezés szabadságát, valamint az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt diszkrimináció tilalmát sértik, ekként az Alkotmány 8. § (1) bekezdésével is ellentétesek.

Az indítványozó szerint az Alkotmány 70/A. §-ával áll ellentétben az igazságügyi szakértői szakterületekről, valamint az azokhoz kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételekről szóló 9/2006. (II. 27.) IM rendelet (a továbbiakban: IM r.) 11. számú mellékletének vonatkozó része is, mivel szűkített a korábban elismert végzettségek körén.

Az indítványozó kérte továbbá az IM r. 5. és 11. számú mellékletei, a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 2005. évi CXXXII. törvény 44. §-a, és az egyes szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeiről és a szakmai vizsga szervezésére jogosult intézmények jegyzékéről szóló 26/2005. (VIII. 5.) TNM rendelet (a továbbiakban: TNM r.) kiegészítését is.

Az indítványozó később mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte, egyrészt mivel nem történt meg a már működő igazságügyi szakértők „szakmai továbbképzés[ének] megfelelő biztosítása”, másrészt „nem készült el a vizsga letétele alól felmentést adó külön jogszabály”, amely a további folyamatos működést biztosította volna. Alkotmányellenes mulasztásnak tartotta az indítványozó azt is, hogy nem készült el a Szaktv. 17. § (1) bekezdése „alapján évente változó, a szakértők hatósági kirendelésének díjaira vonatkozó rendelet sem”. Mulasztásos alkotmánysértést állított az indítványozó, mert az Ltv. és a TNM r. nem rendelkezett „a már szakértőként dolgozók korábban kiadott képesítéseinek elfogadásáról”, ami ellentétes az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével, a 60. § (1) bekezdésével és a diszkrimináció tilalmával. Az indítványozó szerint a „korábbi jogszabályok alapján folytatott tevékenység végzéséhez fűződő szabadság jog – az önrendelkezési jog részeként – alkotmányos oltalom alatt álló alapjog”.

1.2. Egy másik indítványozó, egy érdekképviselői szervezet – az első indítvány ismeretében – az IM r. 11. számú mellékletének 13. pontja alkotmányellenessége megállapítását kezdeményezte. Beadványában kifejtette, hogy az IM r. megalkotása és későbbi módosítása [az igazságügyi szakértői tevékenységgel kapcsolatos egyes rendeletek módosításáról szóló 46/2007. (IX. 29.) IRM rendelet] nem



a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) rendelkezései szerint történt, az előkészítésbe például a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamarát hivatalosan nem vonták be, „nem megfelelően tárták fel a szabályozott társadalmi viszonyt”, ezért azok formai szempontból alkotmányellenesek. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének megsértését eredményezi az indítványozó szerint az is, hogy az IM r. szűkebb kör számára biztosítja a szakértői tevékenység végzését. Mivel az IM r. szerzett jogot sért az új képesítési feltételek megállapításával, ez így az érintetteknek az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében biztosított jóhírnévhez való jogát is sérti. Az Alkotmány 70/A. §-ában tilalmazott diszkriminációt jelent az indítványozó szerint a „valós szakmai indokok nélkül”-i megkülönböztetése az építőmérnöki végzettséggel rendelkezőknek.

Az indítványozó – a 2009. áprilisában hatályba lépett módosításra tekintettel az Alkotmánybíróság felhívására – indítványát akként módosította, hogy az IM r. új, 42. § (7) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát kérte. Kifejtette, hogy a módosítás „látszólag megoldja a problémát s megadja a lehetőséget a szerzett jog megtartására”, de az új szabályozás a „szakmák között indokolatlanul diszkriminál”, ezért kérte a módosított IM r. 42. § (7) bekezdés b) pontjának a tanfolyami végzettséget előíró rendelkezése megsemmisítését. Alkotmányellenesnek ítélte az indítványozó az új szabályozást amiatt is, mert az szerinte ellentétben áll az Ltv. vonatkozó rendelkezéseivel.

1.3. A harmadik indítványozó a Szaktv. 32. § (1)–(7) bekezdései utólagos normakontrollját és ezen rendelkezéseknek a kihirdetésükre visszamenő hatályú megsemmisítését kérte. Érvelése szerint a támadott rendelkezések sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében biztosított, a jogállamisághoz fűződő jogbiztonságot. Szerzett jogot sért ugyanis az, hogy a „korábbi szabályozás szerint igazságügyi szakértői kinevezésre alkalmas emberektől elveszi a további működés lehetőségét”. Mindez az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésének sérelmét is jelenti.

Az indítványozó az Alkotmánybíróság felhívására elismerte, hogy a 2009. áprilisában történt módosítás a „nem műszaki végzettségű igazságügyi szakértők felülvizsgálatkor jelentkező problémát megoldotta, ugyanakkor más szakterületek képviselőin ez önmagában nem segített”, ezért az indítványában foglaltakat fenntartotta.

1.4. A negyedik indítványozó az IM r. 1–4. §-ai és 11. számú melléklete alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, a 70/A. §-a és a 70/B. §-a sérelmére hivatkozással – tartalmát tekintve az előzőekben ismertett indítványokban foglaltakkal azonos okokból – kezdeményezte.

1.5. Az ötödik indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, a 8. §-ára és a 70. § (6) bekezdésére hivatkozással a Szaktv. 3. § (4) bekezdésének, 8. § (1) bekezdésének és az IM r. 11. számú melléklete 13. pontjának a megsemmisítését indítványozta. A megjelölt rendelkezések alkotmányellenességét abban látta, hogy az új képesítési köve-

telmények eredményeként „akár több évtizedes ingatlanforgalmi szakértői gyakorlat után egyes szakértőket a névjegyzékből törölni kell”, ami így nem tesz eleget a jogbiztonság alkotmányos követelményének.

1.6. A hatodik indítványozó az IM r. 10. számú melléklete 7. pontjának alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Álláspontja szerint az Alkotmány 70/B. §-ában megfogalmazott, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot és a 70/F. §-nak a művelődéshez való jogra vonatkozó rendelkezését sérti, hogy az új szabályozás a korábban megszerzett képzettséget nem ismeri el. Mindez, álláspontja szerint az Alkotmány 8. §-ának sérelmét is eredményezi.

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

3. Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során megállapította, hogy a kifogásolt jogszabályokat az indítványok benyújtását követően több alkalommal módosították. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy utólagos normakontroll keretében a hatályos rendelkezéseket vizsgálja (36/J/1990. AB végzés, ABH 1991, 669, 671.), ezért vizsgálatát a jelen ügyben is az elbíráláskor hatályos joganyag tekintetében folytatta le.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

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

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

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

születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

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

„70/F. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja az állampolgárok számára a művelődéshez való jogot.”

## 2. A Szaktv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„3. § (5) Az igazságügyi szakértői tevékenység folytatásának a (3) bekezdés *b*) pontjában meghatározott feltételeit, így különösen az igazságügyi szakértők szakterületének besorolását és a szakterületekhez kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételeket a miniszter rendeletben határozza meg.”

„8. § (1) Az igazságügyi szakértőt törölni kell a névjegyzékből, ha

*a*) azt az igazságügyi szakértő kéri,

*b*) a névjegyzékbe való bejegyzés feltételei – ide nem értve a 3. § (4) bekezdésében meghatározott feltételt – már a felvételkor sem álltak fenn, vagy utóbb megszűntek,

*c*)

*d*) a névjegyzékben szereplő adatok változását felhívásra, ismételten nem jelenti be,

*e*)

*f*) a hatósági kirendelésnek – a 3. § (3) bekezdés *d*) pontjába ütköző módon – ismételten nem tesz eleget,

*g*) a jogi vizsgát vagy a szakértés alapismereteiről szóló vizsgát határidőben nem tette le és a vizsga alóli mentességét nem igazolta, vagy az e törvény alapján fennálló képzési kötelezettségének nem tett eleget,

*h*) szakértői kamarai tagsága

*ha*) kizárás útján,

*hb*) a kamarai tagdíj fizetésének elmulasztása miatt,

*hc*) késelem miatt, továbbá

*hd*) egyéb okból megszűnt, vagy

*i*) meghalt,

*j*) büntetett előéletű, a bíróság jogerős ítéletével eltiltotta az igazságügyi szakértői vagy a szakterületének megfelelő tevékenység folytatását kizáró foglalkozástól.”

„17. § (1) Azokban az ügyekben, amelyekben a hatóság hivatalból folytat le bizonyítást, vagy a bizonyítás hivatalból történő elrendelésének is helye lenne, az egyes vizsgálatok elvégzéséért felszámítható díjat (munkadíjat és költségeket) a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara (a továbbiakban: MISZK) javaslatára is figyelemmel a miniszter rendeletben határozza meg.

(...)

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott ügyeken kívül a szakértő a díjjegyzékével érvényesíteni kívánt díjat maga állapítja meg.”

„32. § (1) A miniszter 2012. december 31-ig

*a*) felülvizsgálja a névjegyzékben szereplő igazságügyi szakértők névjegyzékbe vétele feltételeinek fennállását,

*b*)

(2) Az (1) bekezdés alapján végzett vizsgálat eredményéről a miniszter az igazságügyi szakértőt írásban értesíti,

aki az abban foglaltakról az értesítés kézhezvételétől számított 15 napon belül nyilatkozhat.

(3) Ha a felülvizsgálat során a miniszter megállapítja, hogy az igazságügyi szakértő 2005. december 31. előtt névjegyzékbe bejegyzett szakterülete megfeleltethető a miniszter rendeletében meghatározott valamely szakterületnek, és az igazságügyi szakértő e területen megfelel az igazságügyi szakértővé váláshoz e törvényben és a miniszter rendeletében előírt feltételeknek, módosítja az igazságügyi szakértő szakterületét a rendeletnek megfelelően.

(4) Ha az (1) bekezdés *a*) pontja alapján végzett vizsgálat szerint az igazságügyi szakértővé válás feltételei a (3) bekezdés szerint nem állnak fenn, a miniszter – az (5) bekezdés kivételével – határozatot hoz a törlési ok fennállásának megállapításáról.

(5) Ha az (1) bekezdés *a*) pontja alapján végzett vizsgálat alapján a miniszter megállapítja, hogy az igazságügyi szakértő 2005. december 31. előtt névjegyzékbe bejegyzett szakterülete megfeleltethető a miniszter rendeletében meghatározott valamely szakterületnek, és a szakértővé váláshoz e törvényben és a miniszter rendeletében előírt képesítési feltételnek nem felel meg, a szakértő erről szóló jogerős határozat kézhezvételétől számított két éven belül köteles igazolni, hogy az igazságügyi szakértői tevékenység folytatásához szükséges képesítést megszerezte, illetve hogy az igazságügyi szakértői tevékenység folytatásához szükséges végzettség megszerzése érdekében elengedhetetlen képzésben részt vesz.

(6) Az igazságügyi szakértői névjegyzéket vezető hatóság – a miniszter értesítése alapján – akkor is törli az igazságügyi szakértőt a névjegyzékből, ha az (5) bekezdésben meghatározott határidőn belül a képzésben való részvételét igazolta, azonban a végzettség megszerzéséhez előírt képzési idő elteltével a végzettséget nem szerzi meg.

(7)–(9)”

## 3. Az Ltv. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„64/C. § (1) Az üzletszerű ingatlanközvetítői, illetőleg üzletszerű ingatlanvagyon-értékelő és közvetítői tevékenység folytatását az ingatlanvállalkozás-felügyeleti hatóság annak engedélyezi, aki rendelkezik az e törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabályban meghatározott szakmai képesítéssel és megfelel az e törvényben vagy a felhatalmazása alapján kiadott jogszabályban meghatározott egyéb feltételeknek.”

## 4. Az IM r. érintett rendelkezései:

„1. § Az igazságügyi szakértői névjegyzékbe (a továbbiakban: névjegyzék) történő felvételi és az igazságügyi szakértői szakterület (a továbbiakban: szakterület) kiterjesztése iránti eljárás során e rendelet szabályait kell alkalmazni.

2. § A névjegyzékbe bejegyezhető szakterületeket e rendelet 1-14. számú mellékletei tartalmazzák.

3. § A névjegyzékbe az vehető fel, aki a névjegyzékbe való felvételi vagy a szakterület kiterjesztése iránti kérelmét (a továbbiakban együtt: kérelem) a mellékletekben

felsorolt szakterületek valamelyikére nyújtja be (a továbbiakban: kérelmező), és – a Szaktv.-ben foglalt egyéb feltételek teljesítése esetén – a szakterülethez kapcsolódó képesítési, valamint az e rendeletben előírt egyéb feltételek teljesítését igazolja.

4. § (1)

(2) A szakterülethez kapcsolódó képesítési feltételnek megfelel az a kérelmező is, aki a szakterülethez kapcsolódó tudományterületen tudományos fokozatot szerzett.

(3)

(4) A külföldi bizonyítvánnyal, oklevéllel rendelkező kérelmező esetében a névjegyzékbe való felvételhez a mellékletekben megjelölt képesítéssel Magyarországon egyenértékűnek elismert, illetve honosított bizonyítvány, oklevél fogadható el. Az elismerésre a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről szóló törvény rendelkezései az irányadóak.

(5)”

„42. § (7) Akit az igazságügyért felelős miniszter 2005. december 31. napjáig ingatlanforgalom, ingatlan-értékcseles és kisajátítás szakterületeken

a) főiskolai szintű alapképzésben szerzett építészmérnök vagy építőmérnök, vagy egyetemi szintű alapképzésben szerzett okleveles építészmérnök vagy okleveles építőmérnök végzettséggel az igazságügyi szakértői névjegyzékbe felvett, vagy

b) a 11. számú melléklet 13. pontjában vagy az a) pontban meg nem jelölt egyetemi vagy főiskolai szintű alapképzésben szerzett végzettséggel a névjegyzékbe felvett, rendelkezik ingatlan szakértői szakon szerzett egyetemi szakmérnöki vagy ingatlangazdálkodási szakértői végzettséggel, vagy az OKJ-ben szereplő ingatlanközvetítő szakképesítéssel, és a Szaktv. 32. § (1) bekezdés a) pontja alapján hozott jogerős határozat kézhezvételétől számított két éven belül igazolja, hogy a felnőttképzésről szóló törvény szerint akkreditált ingatlan-értékcseles műszaki tanfolyamát eredményesen elvégezte,

az a névjegyzékbe való törléséig ingatlan-értékcseles szakterületen igazságügyi szakértői tevékenységet végezhet.”

„10. számú melléklet a 9/2006. (II. 27.) IM rendelethez

Igazságügyi szakértői szakterületek  
és az azokhoz kapcsolódó képesítési feltételek  
a közzgazdaság, vám- és egyes pénzügyi területeken

Szakterület megnevezése	Képesítési feltétel
7. vám	a) vámigazgatási szervező vagy b) vámigazgatás-szervező vagy c) pénzügyi szaknyomozó vagy d) főiskolai szakközgazdász, pénzügy-, adó-, illeték-, vámszakon vagy

Szakterület megnevezése	Képesítési feltétel
	e) pénzügyi adó-, illeték-, vámszakértő vagy f) vámigazgatási tiszt vagy g) egyetemi vagy főiskolai szintű alapképzésben szerzett végzettség és ga) az OKJ-ben szereplő vámügyintéző szakképesítés vagy gb) az OKJ-ben szereplő pénzügyőr szakképesítés”

„11. számú melléklet a 9/2006. (II. 27.) IM rendelethez

Igazságügyi szakértői szakterületek  
és az azokhoz kapcsolódó képesítési feltételek a lakás-  
és építésügyi, valamint az idegenforgalmi területeken

Szakterület megnevezése	Képesítési feltétel
13. ingatlan- értékcseles	egyetemi szakmérnök, ingatlanszakértő szakon vagy ingatlangazdálkodási szak- értő vagy az OKJ-ben szereplő ingatlan- közvetítő szakképesítés és a) okleveles építészmérnök vagy b) okleveles építőmérnök vagy c) szerkezetépítő szakon végzett okleveles építőmérnök vagy d) okleveles magasépítő üzemmérnök”

### III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az indítványozók mindegyike kifogásolta az igazságügyi szakértői tevékenység 2006. január 1-jén hatályba lépett átfogó szabályozásának a képesítési feltételeket megállapító rendelkezéseit. Az új rendelkezések ugyanis módosították a szakértői bejegyzéshez (működéshez) szükséges szakmai feltételeket, így az előírt szakképzettséget, valamint jogi és szakmai képzésben való részvételt és vizsgát írtak elő. Az indítványozók álláspontja szerint a Szaktv., az Ltv. és az IM r. új rendelkezései eredményeként a korábban igazságügyi szakértői tevékenységet végzők egy része nem folytathatja tovább működését, ami az Alkotmány számos rendelkezésével ellentétes. A szerzett jog állított sérelme az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált, a jogállamisághoz fűződő jogbiztonság; az 54. § (1) bekezdésében foglalt emberi méltóságból következő önrendelkezési jog; az 59. § (1) bekezdésében megfogalmazott jóhírnévhez való jog; a 70. § (6) bekezdésében biztosított közhivatal viseléséhez való jog, a 70/A. § (1) be-

kezdésében foglalt diszkrimináció tilalma, a 70/B. § (1) bekezdése szerinti munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való és a 70/F. § (1) bekezdése szerinti művelődéshez való jogok, valamint végső soron a 8. § (1) bekezdésének sérelmét is eredményezi.

1.1. Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat megkezdésekor elsőként azt állapította meg, hogy az igazságügyi szakértői tevékenység újraszabályozásának csupán a kiindulópontja volt a 2006-ban hatályba lépett Szaktv. és végrehajtási rendeletei. Az igazságügyi szakértőkkel szemben támasztott magasabb szakmai elvárásoknak való megfelelésen túl a jogharmonizációs kötelezettségek teljesítésére is irányuló jogalkotási folyamat ezt követően is folytatódott. A releváns időközbeni módosítások a következők: *a)* a jogi vizsga letétele csak a névjegyzékbe való felvételt követően kötelező, és például a korábbi igazságügyi szakértők tekintetében csupán vizsgakötelezettség nélküli rendszeres továbbképzésen való részvételi kötelezettséget jelent [Szaktv. 18. § (1) bekezdés, az igazságügyi szakértői tevékenység folytatásához szükséges jogi oktatásról és vizsgáról szóló 10/2006. (III. 7.) IM rendelet 1. § (3) bekezdés *b)* pontja, a 27. § (3)–(4) bekezdései]; *b)* az alapismereti képzésre és vizsga letételére a névjegyzékbe való felvételt követő egy év áll rendelkezésre (Szaktv. 18/A. §); *c)* a névjegyzékben szereplő igazságügyi szakértők névjegyzékbe vételei feltételei fennállásának felülvizsgálatára eredetileg 2008. január 1-jéig előírt határidő 2012. december 31-ére hosszabbodott [Szaktv. 32. § (1) bekezdés *a)* pont]; *d)* további képesítési feltételek alóli mentességet állapítottak meg [IM r. 4. § (2) bekezdés, 37. § (1)–(2) bekezdései]; *e)* átmeneti rendelkezések adnak lehetőséget a korábbi igazságügyi szakértők további működésére [Szaktv. 32. § (3) és (5) bekezdései; IM r. 42.–46. §].

1.2. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált, a jogállamisághoz fűződő jogbiztonság elvéhez tartozó szerzett jog elvesztésével összefüggő kifogásokat nem találta megalapozottnak. Az Alkotmánybíróság szerint a szerzett jog alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni (515/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 976, 977.). Ebben az esetben az új képesítési előírásokat a jövőre nézve és több éves (először két, majd további négy év) felkészülést biztosító türelmi idővel, továbbá számos, a képesítési feltételek alóli mentességgel, valamint átmeneti rendelkezésekkel léptették hatályba. A szerzett jog sérelme viszont csak akkor állapítható meg, ha a jogalkotó egy szerzett jogot korlátozó jogszabályt visszamenőlegesen léptet hatályba, vagy ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324.].

1.3. A szerzett jogok védelmétől eltérő, más kérdés az indítványozók által megfogalmazott, a jogszabályok vi-

szonylagos állandóságának követelménye. Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott egy-egy adott szakma gyakorlásához előírt feltételek (végzettség, vizsga, szakmai gyakorlat, továbbképzés) szigorítását sérelmező indítványokkal. Következésképpen érvényesített álláspontja szerint önmagában „[n]em tekinthető az Alkotmányban rögzített alapjogok megsértésének valamely terület szakmai követelményeinek a korábbinál szigorúbb feltételekkel történő újraszabályozása” (596/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 819, 820.). Az Alkotmánybíróság minden ilyen ügyben hangsúlyozta azt is, hogy a „szakmai feltételek emelése az adott foglalkozás gyakorlásának megfelelő színvonalon történő folytatását hivatott biztosítani, amelyet egyfelől a tudományos-technikai fejlődés, másfelől a biztonság megkövetel” (511/B/2007. AB határozat, ABH 2008, 3267, 3272.).

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében foglalt, a „munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. E korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve az objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. (...) A munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja [21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 121.]. A 40/1997. (VII. 1.) AB határozat olyan rendelkezések alkotmányellenességét vizsgálta, amelyek – ugyancsak a jövőre nézve – szüntették meg egy foglalkozás (építéstervezési tevékenység) gyakorlásának korábban középfokú képesítéssel történő végzését. E határozat szerint „[i]ndokolt esetben az állam szigoríthatja, akár többször is, valamely foglalkozásba kerülés feltételeit. E szigorítások azonban szintén nem állíthatnak objektív korlátot, a szigorított feltételek teljesítése elvileg továbbra is nyitva kell, hogy álljon mindenki előtt” (ABH 1997, 282, 285.). Hangsúlyozta azonban az Alkotmánybíróság azt is, hogy senkinek „sincs abszolút joga a meghatározott foglalkozás, illetve valamely foglalkozásnak az általa kiválasztott formában történő gyakorlásához; jogszabály az egyes tevékenységek kapcsán korlátozásokat írhat elő, követelményeket és feltételeket állapíthat meg” (328/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1434, 1441.). A szubjektív feltételek vizsgálatánál további különbséget kell tenni aszerint, hogy a feltétel a foglalkozásba kerülést korlátozza-e, vagy a már foglalkozást gyakorló személynél a foglalkozás további folytatását köti feltételhez. Ez utóbbi esetben a korlátozás alkotmányossága szigorúbban minősítendő. Egy bizonyos, az adott szakma jellegéhez szorosan kapcsolódó szintű végzettség, vizsga, szakmai gyakorlat megkövetelése szükséges feltétele lehet egy foglalkozási ágba kerülésnek, illetve valamely szakma gyakorlásának is. Ha a szubjektív feltételek teljesítése elvileg mindenki számára nyit-

va áll, akkor önmagában az, hogy az állam további feltételt állapít meg, nem jelenti a foglalkozáshoz való jog sérelmét [Lásd: 27/1999. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1999, 281, 286.].

A jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a fenti követelményeknek a jogalkotó az igazságügyi szakértők képesítési előírásai újraszabályozása során eleget tett, így a munkához való jog alkotmányos elve nem sérült. A szabályozás azon túl, hogy lehetővé teszi az igazságügyi szakértővé válást, kellő garanciákat tartalmaz az igazságügyi szakértők további működésére is. A már igazságügyi szakértőként dolgozóknak ugyanis megfelelő idő áll rendelkezésükre, hogy a szükséges szakképesítést megszerezzék, az előírt képzésekben részt vegyenek, valamint átmeneti rendelkezések és a korábbi képesítések elismerése biztosítják a folyamatos munkavégzést.

1.4. Az indítványozók a Szaktv., az Ltv. és az IM r. megjelölt rendelkezéseivel összefüggésben az Alkotmány 70/A. §-ában deklarált diszkrimináció tilalmának megsértését is állították. 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, hogy 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. Az Alkotmánynak ez az általános jogegyenlőségi követelménye arra vonatkozik, hogy az állam, mint közhatalom a jogok és kötelezettségek elosztása során köteles egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kezelni a jogalanyokat, a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel, elfogulatlansággal és méltányossággal kell értékelnie. Alkotmányellenesnek akkor minősül a megkülönböztetés, ha a jogalkotó a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77-78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203.]. Az Alkotmánybíróság szerint: a szakértői tevékenység végzésének hatályos szabályozása, amely az igazságszolgáltatásban betöltött szerepnek megfelelő magasabb szak-

mai színvonal folyamatos biztosítására és a jogharmonizációs kötelezettségek teljesítésére irányul, nem minősül sem önkényesnek, sem indokolatlannak. A támadott rendelkezések tehát nem sértik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését sem.

1.5. Megállapította továbbá az Alkotmánybíróság, hogy az indítványokban sérelmezett képesítési (és továbbképzési) előírások nem hozhatók alkotmányjogilag értékelhető összefüggésbe az Alkotmány 8. § (1) bekezdésével, az 54. § (1) bekezdésében foglalt emberi méltóságból következő önrendelkezési joggal, az 59. § (1) bekezdésében megfogalmazott jóhírnévhez való joggal, a 70. § (6) bekezdésben biztosított közhivatal viseléséhez való, valamint a 70/F. § (1) bekezdése szerinti művelődéshez való joggal. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 267.].

A fenti, 1.1–1.5. pontokban kifejtettek tekintetével az Alkotmánybíróság a Szaktv. 3. § (5) bekezdése, 8. § (1) bekezdése, 32. § (1)–(6) bekezdései; az Ltv. 64/C. § (1) bekezdése; az IM r. 1–4. §-ai, 42. § (7) bekezdése, a 10. számú melléklet 7. pontja és a 11. számú melléklet 13. pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat, mint megalapozatlanokat, elutasította.

2. Az egyik indítványozó formai alkotmányellenességet is állított az IM r. tekintetében. Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a jogalkotót terhelő egyeztetési kötelezettséggel. Következésképpen érvényesített álláspontja, hogy az Alkotmány 36. §-a alapján a Jat.-ban megfogalmazott követelmény kizárólag a közhatalmi jogosítványokkal rendelkező társadalmi, érdekképviselői szervek véleményének beszerzését jelentette. A jogalkotói törvény rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása viszont csak akkor eredményezheti a jogszabály alkotmányellenességének megállapítását, ha az adott jogszabály egyben az Alkotmány valamely rendelkezését is sérti [39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 349–350.]. Tekintettel arra, hogy ebben az ügyben az Alkotmánybíróság nem állapította meg más alkotmányos rendelkezés sérelmét, ezért az IM r. formai alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

3. Az egyik indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kérte az Alkotmánybíróságtól, arra hivatkozással, hogy az új Szaktv. megalkotását követően nem készültek el azok a végrehajtási jogszabályok, amelyek biztosítják a már működő igazságügyi szakértők szakmai továbbképzését, beleértve a vizsga letétele alól felmentést adó külön jogszabályt, és nem rendezték a már szakértőként dolgozók korábban kiadott képesítéseinek elfogadását sem. Kifogásolta tovább-

bá, hogy nem alkották meg a Szaktv. 17. § (1) bekezdése alapján a szakértői díjakat meghatározó rendeletet.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. A jogalkotó szerv jogszabály-alkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha alapvető jog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve, ha a hiányos szabályozás alapvető jog érvényesítését veszélyezteti [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.].

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által hiányolt szabályozást részben az indítvány benyújtása után megalkották [lásd az átmeneti szabályokról a módosított Szaktv. 32. §-át és az IM r. 42–46. §-ait, az igazságügyi szakértői tevékenység folytatásához szükséges jogi oktatásról és vizsgáról szóló 10/2006. (III. 7.) IM rendeletet, az igazságügyi szakértői alapismeretek oktatásáról és vizsgájáról szóló 27/2006. (X. 5.) IRM rendeletet és az igazságügyi szakértői működésről szóló 31/2008. (XII. 31.) IRM rendeletet], részben pedig módosították (aktualizálták) a vonatkozó rendelkezéseket [pl. az igazságügyi szakértők díjazásáról szóló 3/1986. (II. 21.) IM rendelet]. Az Alkotmánybíróság tehát az időközben okafogyottá vált indítványi rész tekintetében az eljárását az Ügyrend 31. § e) pontja alapján megszüntette.

4. Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során észlelte, hogy az egyik indítványozó által sérelmezett, a Szaktv. 17. § (3) bekezdésének azon rendelkezése, miszerint a hatósági kirendelés alapján végzett tevékenységen kívüli jogviszonyban az igazságügyi szakértő az előző évben megállapított és a minisztériumnak bejelentett díjat volt köteles alkalmazni és attól nem térhetett el, az indítvány elbírálásakor nem volt hatályban. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 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 Szaktv. 17. § (3) bekezdését az igazságügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi LXXV. törvény 98. §-a 2009. október 1-jével módosította, és a hatályos szöveg a kifogásolt szabályozást nem tartalmazza, ezért az Alkotmány-

bíróság a tárgytalanná vált indítványi rész tekintetében az eljárását – az Ügyrend 31. § a) pontjára is figyelemmel – megszüntette.

5. Az egyik indítványozó több jogszabály kiegészítését is kérte. Az Alkotmánybíróságnak sem az Alkotmány, sem az Abtv., sem más jogszabály értelmében erre nincs hatásköre, ezért a jogszabályok kiegészítésére irányuló indítványt ebben a részében az Ügyrend 29. § b) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2011. július 5.

*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

## 1209/B/2006. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a közoktatás minőségbiztosításáról és minőségfejlesztéséről szóló 3/2002. (II. 15.) OM rendelet 10–14/H. §-ai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség tárgyában indult eljárást – mely annak megállapítására irányult, hogy a jogalkotó nem szabályozta kormányrendeletben az alapfokú művészetoktatási

intézmény nevelési és oktatási tevékenysége szakmai minősítési eljárását – megszünteti.

3. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről szóló 2005. évi CLIII. törvény 3. számú melléklete 18. pont *b)* alpontjának „Ha a tanuló az egységes iskola keretében részesül művészetoktatásban, e pont szerinti normatív hozzájárulások nem igényelhetők utána.” mondata; a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló a 2006. évi CXXVII. törvény 3. számú melléklete 16.2.2. pontjának „FAJLAGOS ÖSSZEG: 50 000 forint/fő/év időarányosan a 2007. költségvetési év első 6 hónapjára számítva, 40 000 forint/fő/év időarányosan a 2007. költségvetési év utolsó 6 hónapjára és a 2008. évre időarányosan 8 hónapra számítva” szövegrésze és a „Ha a tanuló az egységes iskola keretében részesül művészetoktatásban, az e pont szerinti normatív hozzájárulások nem igényelhetők utána.” mondata; a 3. számú melléklet Kiegészítő szabályok 10. pont *f)* és *p)* alpontjai; valamint a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló 2007. évi CLXIX. törvény 3. számú melléklete 16.5.2. pontja és 5. számú melléklete 22. pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 79–82. §-ai, valamint a közoktatás minőségbiztosításáról és minőségfejlesztéséről szóló 3/2002. (II. 15.) OM rendelet 10–14/H. §-ai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat egyebekben visszautasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a közoktatás minőségbiztosításáról és minőségfejlesztéséről szóló 3/2002. (II. 15.) OM rendelet szerinti minősítő testület alapján lefolytatott, az alapfokú művészetoktatási intézmények nevelési és oktatási tevékenységének szakmai minősítésére irányuló eljárások felülvizsgálatát kérelmező indítványt visszautasítja.

6. Az Alkotmánybíróság a közoktatás minőségbiztosításáról és minőségfejlesztéséről szóló 3/2002. (II. 15.) OM rendelet 13. § (2) bekezdés *e)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, illetve a 10–14/H. §-okkal kapcsolatban előterjesztett – az Alkotmány 57. § (5) bekezdésére alapított –, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványok tárgyában indult eljárást megszünteti.

## I n d o k o l á s

### I.

Az Alkotmánybírósághoz hét indítvány érkezett az alapfokú művészetoktatási intézmények normatív költségvetési támogatására és az intézmények nevelési és oktatási tevékenységének szakmai minősítési eljárására vonatkozó szabályokkal kapcsolatban a következők szerint.

1. Az első indítványozó a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről szóló 2005. évi CLIII. törvény (a to-

vábbiakban: 2006-os Költségvetési tv.) 3. számú melléklet 18. pont *b)* alpontjának „Ha a tanuló az egységes iskola keretében részesül művészetoktatásban, e pont szerinti normatív hozzájárulások nem igényelhetők utána.” mondata megsemmisítését kéri. Arra hivatkozik, hogy ez a szabályozás az ún. egységes iskolákat (pl. a Waldorf iskolákat) elzárja a normatíva igénybevételének lehetőségétől. Az indítványozó szerint ez ellentétes „a közoktatás jelenleg hatályos rendszerével, a közoktatási törvény szellemével” [e körben az indítványozó a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Közokt.tv.) 20. § (1) bekezdésére (közoktatási intézmények felsorolása), 118. § (3) bekezdésére (normatív költségvetési hozzájárulás előírása) és 1. számú mellékletének 2. részére (A költségvetési hozzájárulás megállapításának elvei) hivatkozik]. A megsemmisítési kérelmet az Alkotmány 67. §-ának (gyermekek védelme, szülők joga a gyermeküknek adandó nevelés megválasztására), 70/A. §-ának (diszkrimináció tilalma) és 70/F. §-ának (művelődéshez való jog) sérelmére alapítja. Indokolásul kifejti: a közoktatási törvény kifejezetten elfogadja és megengedi ugyanazon oktatási feladat, illetve több oktatási feladat ellátását különféle intézménytípus, szervezeti forma létrehozásával. A jelenlegi szabályozási környezetben azonban az alapfokú művészetoktatást megvalósító különböző intézménytípusok közül egy szervezeti forma (az egységes iskola) önkényesen ki van zárva a normatív támogatásból.

Az indítványozó később – azonos indokok mellett – kiterjesztette kérelmét a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló a 2006. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: 2007-es Költségvetési tv.) 3. számú melléklet 16.2. pontjának vonatkozó mondatára is.

2. A második indítványozó a közoktatás minőségbiztosításáról és minőségfejlesztéséről szóló 3/2002. (II. 15.) OM rendelet (a továbbiakban: R.) egészének a megsemmisítését kérte, konkrét indítványt azonban csak a jogszabály 10-14/B. §-ai vonatkozásában terjesztett elő az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 16. §-a, 37. § (3) bekezdése, 57. § (5) bekezdése, 67. § (1) bekezdése, 70/A. §-a, 70/F. § (1)–(2) bekezdései és 70/G. § (1) bekezdése alapján.

Rámutat, hogy a 2007-es Költségvetési tv. a finanszírozáshoz való állami hozzájárulás mértékét a minősítési eljárás eredményétől teszi függővé (3. számú melléklet ún. Kiegészítő szabályainak 10. pont *p)* alpontja), ugyanakkor a jogalkotó a minősítő testület döntése ellen nem biztosítja a jogorvoslat lehetőségét [Alkotmány 57. § (5) bekezdés], újabb minősítési eljárás lefolytatását pedig csak tizenkét hónap elteltével lehet kérni. Az R. hatálybalépésével a feltételek tanév közben változtak meg, így az intézményeknek nem állt rendelkezésére kellő felkészülési idő [Alkotmány 2. § (1) bekezdés]. Továbbá az R. a Közokt.tv. 79. § (1) bekezdésébe ütköző módon [Alkotmány 37. § (3) bekezdés] nem biztosítja az érintett nevelési-oktatási intézményeknek a működéshez szükséges feltételek fokozatos megteremtésének lehetőségét. A minősítés ugyanis két tanévet fog át, így az intézmény és a fenntartó nem tud

költségvetést készíteni nyáron a következő tanévre, hiszen „nem tudja, hogy januárban hogyan tud továbbműködni”. A nyáron indított új művészeti ágra, iskolára pedig nem lehet normatívát igényelni, ami sérti a szabad iskolaalapítás jogát. A kieső állami normatívát csak térítési díj bevezetésével lehet kompenzálni, ugyanakkor ilyet csak az induló első évfolyamokon lehetne bevezetni a törvény alapján. Így valójában az induló évfolyamoknak kellene viselniük a jogszabályok megváltozása által keletkezett többletterheket, ami ellentétes az Alkotmány 70/A. §-ával. A normatív minősítéshez kötése sérti az alapfokú művészetoktatásban dolgozó pedagógusok és itt tanuló diákok esély- és jogegyenlőségét más intézményben dolgozókhöz és tanulókhöz képest.

3. A harmadik indítványozó a 2007-es Költségvetési tv. 3. számú melléklet 16.2.2. pontjának azon rendelkezését sérelmezi, amely szerint az alapfokú művészetoktatás keretén belül a képző- és iparművészeti, táncművészeti, szín- és bábművészeti oktatásban az egy főre eső állami normatív összega 2007. január 1-jétől időarányosan 50 000 Ft, az év utolsó hat hónapjában pedig időarányosan 40 000 Ft. A 2006-os költségvetési évben ez az összeg magasabb, 59 000 Ft volt. Az indítványozó kifejti: az érintett intézmények 2006/2007-re a korábbi rendelkezések alapján állították össze a költségvetésüket és a térítési díjak is ennek alapján lettek megállapítva, s a jogalkotó – az Alkotmány 2. § (1) bekezdését megsértve – nem adott kellő időt változásra való felkészülésre, amikor a központi költségvetésből igényelhető támogatások körét tanév közben változtatta meg. Továbbá sérti az Alkotmány 70/F. §-át (művelődéshez való jog) és 70/G. § (1) bekezdését (tanszabadság elve) az, hogy a tanuló csak jelentős költségnövekedés mellett folytathatja már megkezdett tanulmányait (amire családja a tanév kezdetén nem is számíthatott), illetve, hogy a térítési díjak kényszerű emelése miatt az intézmények a szerényebb keresetű szülők gyermekeit nem tudják felvenni.

4. A negyedik indítványozó az R.-nek az alapfokú művészetoktatási intézmény nevelési és oktatási tevékenységének szakmai minősítési eljárására vonatkozó egyes rendelkezéseit sérelmezi. Elsősorban azt, hogy az R. törvényi felhatalmazás nélkül írja elő személyes adatok továbbítását a minősítő testület részére [13. § (2) bekezdés *e*) pont (pedagógusok jegyzéke a név, tanított tantárgy, végzettség, szakképzettség feltüntetésével), (3)–(7) bekezdés (pl. pedagógusok okleveleinek másolata)], holott a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. § (1) bekezdése alapján személyes adat csak akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény (vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendelet) elrendeli. Ezáltal pedig sérül az Alkotmány 59. § (1) bekezdését (személyes adatok védelméhez való jog). Az indítványozó rámutat, hogy az adatok megadása nem tekinthető önkéntesnek, mivel az az intézmény, amelyik

nem kezdeményezi a minősítési eljárás lefolytatását, a 2007-es Költségvetési tv. 3. számú mellékletében található „Kiegészítő szabályok” 10. pont *p*) alpontja alapján csak az egyébként járó normatív hozzájárulás felére jogosult.

Emellett kérelmében megjelöli még az R. 10. § (4) bekezdését, 11. § (1)–(2) bekezdését, 12. § (1), (3) és (4) bekezdését, 14. § (1) és (3) bekezdését, valamint 14/D. § (1)–(2) bekezdését mint támadott rendelkezéseket, és az Alkotmánybíróság állásfoglalását kéri a minősítő testület jogállásával, finanszírozásával és Szervezeti és Működési Szabályzatával (a továbbiakban: SZMSZ) kapcsolatban. Az indítványozó továbbá azt is állítja, hogy a „hatósági ellenőrzés minősítő testület általi megvalósítása” sérti a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény rendelkezéseit, a szakmai ellenőrző tevékenység pedig a Közokt.tv.-t. Hivatkozik továbbá arra is, hogy a Közokt.tv. 94. § (1) bekezdés *c*) pontja nem hatalmazza fel a minősítő testületet az alapfokú művészetoktatási intézmények minősítési eljárásának elvégzésére.

Az indítványozó a 2007-es Költségvetési tv. 3. számú melléklet „Kiegészítő szabályok” 10. pont *p*) alpontját azért kéri megsemmisíteni, mert véleménye szerint az előminősítési eljárásnak nem volt meg a jogalapja, ráadásul a rendelkezés mintegy „belekényszerítette” az alapfokú művészetoktatási intézményeket egy „szakszerűtlen, erőltetett” eljárásba, melynek során az intézmények egy része hátrányos megkülönböztetést szenvedett el, sérült az iskolák közötti jogegyenlőség. Ez pedig növelte az esélyegyenlőtlenségeket, jelentősen sújtva a kistelepüléseket, a hátrányos helyzetű rétegeket.

Mivel az indítványozó szerint a lefolytatott minősítési eljárások alkotmányellenesek voltak, úgy véli, ezek eredményétől nem lehet függővé tenni a költségvetési támogatást sem, ezért a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló 2007. évi CLXIX. törvény (a továbbiakban: 2008-as Költségvetési tv.) 3. számú melléklete 16.5.2. pontja (Pedagógiai módszerek támogatása) és 5. számú melléklete 22. pontja (Az alapfokú művészetoktatás támogatása) is alkotmányellenesek. E körben az indítványozó az Alkotmány 70/A. §-ának sérelmét állítja, szerinte a támadott szabályozás növeli az esélyegyenlőtlenséget az alapfokú művészetoktatási rendszerben.

Végezetül az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kéri, ugyanis – érvel – a 2006-os Költségvetési tv. felhatalmazó rendelkezése (103. § *f*) pont) ellenére nem született olyan kormányrendelet, amely meghatározná a szakmai minősítési szempontokat és a minősítési eljárás részletes szabályait. Ehelyett a minősítő testület a saját maga által alkotott eljárásrend alapján működik. Ebben a vonatkozásban az indítványozó az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *a*)–*c*) és *l*) pontjaira, 35. § (2) bekezdésére, továbbá 37. § (1)–(3) bekezdésére hivatkozik.

5. Az ötödik indítványozó az R. (tartalmilag csak a minősítési eljárásra vonatkozó előírások) megsemmisítését



az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 57. § (5) bekezdése, 70/A. §-a és 70/G. §-a alapján kéri. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét abban látja, hogy a 2006-os Költségvetési tv. a kormányt hatalmazta fel a minősítési eljárás rendjének szabályozására, ennek ellenére azok egy OM rendeletben (az R.-ben) szerepelnek. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdését szerinte az sérti, hogy az R. nem biztosít jogorvoslatot a minősítéssel érintett intézményeknek. Az Alkotmány 70/A. §-ba ütközik továbbá az, hogy a minősítő testület SZMSZ-ét nem hozták időben nyilvánosságra, a határidőket nem tartották meg, a pedagógiai programokat átíratatták, s emellett egyes intézmények esetében a minősítésről szóló döntést a minősítő testület nem közölte határidőben. Az Alkotmány 70/G. §-át végezetül szerinte azért sérti a szabályozás, mert az állam a támadott előírások (a minősítési eljárás) révén jogszerűen létrejött és működő oktatási intézményektől von el támogatást, amely a működőképesség ellehetetlenülését idézi elő.

6. A hatodik indítványozó az R. 10-14/F. §-ait kifogásolta. Álláspontja szerint diszkriminatív (az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző), hogy a rendelet csak az alapfokú művészetoktatási intézmények kapcsán ír elő ún. minősítési eljárást, azonban más oktatási intézmények (pl. óvoda, általános iskola, gimnázium, felsőoktatási intézmények) esetében nincs ilyen eljárás. Másrészt azt sérelmezte, hogy miközben az alapfokú művészetoktatási intézmények állami támogatása függ a minősítésüktől, a minősítő eljárás eredménye (kivéve az ún. előminősítő eljárást) jogorvoslattal nem támadható meg [Alkotmány 57. § (5) bekezdés].

Az indítványozó emellett a Közokt.tv.-nek a nem helyi önkormányzatok által fenntartott közoktatási intézményekre vonatkozó külön szabályokat tartalmazó fejezetét (79–82. §) is támadta. Szerinte ugyanis diszkriminatív (Alkotmány 70/A. §-ába ütközik) és sérti az Alkotmány 9. §-át is az, hogy míg az önkormányzati iskolák létrehozását és működtetését az önkormányzatok engedélyezik és a felügyeleti jogot is ők gyakorolják, addig és a nem önkormányzati intézmények felett a megyei főjegyző, az Oktatási Hivatal, illetve a Magyar Államkincstár dönt.

7. A hetedik indítvány a 2007-es Költségvetési tv. 3. számú mellékletében található „Kiegészítő szabályok” 10. pontja f) alpontjának az alapfokú művészetoktatási intézmények normatív állami támogatására vonatkozó részletszabályát támadja az Alkotmány 16. §-a, 67. § (1) és (3) bekezdése, valamint 70/A. § (3) bekezdése alapján. A sérelmezett rendelkezés szerint a képző- és iparművészeti, táncművészeti, szín- és bábművészeti ágak esetében a normatív támogatásnál 8/12 helyett 6/12, a 4/12 helyett 6/12 arányszámokat kell alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy támogatást nem a tanévnek megfelelően kell számolni (januártól augusztusig és szeptembertől decemberig), így a tanévek „összecsúsznak”, ami azzal az eredménnyel jár, hogy a támogatás nem az adott tanévi tanulói létszámhoz igazodik. Ez pedig esélyegyenlőtlenséget idéz elő. Ráadásul a jogalkotó a művészetoktatási ágak között is különbséget tett, csak a tá-

madott szövegben kiemelt ágak esetében rendelte el az állami támogatás szétosztásának fenti módját, a zeneművészeti ágakban azonban megmaradt a korábbi rendszer. Az Alkotmány 16. §-ába azért ütközik a szabályozás – érvel az indítványozó –, mert ezzel a diszkriminatív számítási móddal sérül az érintett tanulók érdekeinek védelme.

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

## II.

1. Az Alkotmány indítványokkal érintett rendelkezései:

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

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

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

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

„35. § (1) A Kormány

a) védi az alkotmányos rendet, védi és biztosítja a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait;

b) biztosítja a törvények végrehajtását;

c) irányítja a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkáját, összehangolja tevékenységüket;

(...)

l) ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket törvény a hatáskörébe utal;

(...)

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

„37. § (1) A miniszterelnök vezeti a Kormány üléseit, gondoskodik a Kormány rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról.

(2) A miniszterek a jogszabályok rendelkezéseinek és a Kormány határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágait, és irányítják az alájuk rendelt szerveket. A tárca nélküli miniszterek ellátják a Kormány által meghatározott feladataikat.

(3) A Kormány tagjai törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörükben eljárva rendeletet adnak ki, amelyek törvénnyel és kormányrendelettel nem lehetnek ellentétesek. A rendeleteket a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

„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.”

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

„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.

(2) A szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák.”

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

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

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

„70/F. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja az állampolgárok számára a művelődéshez való jogot.

(2) A Magyar Köztársaság ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező általános iskolával, képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatásával valósítja meg.”

„70/G. § (1) A Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát.

(2) Tudományos igazságok kérdésében dönteni, kutatók tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak.”

2.1. A 2006-os Költségvetési tv. érintett rendelkezése:

„103. § Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg:

(...)

f) az alapfokú művészetoktatási intézmény nevelési és oktatási tevékenységének szakmai minősítési szempontjait, valamint a minősítés eljárási rendjét az e törvény 120. §-ának (1)–(2) bekezdése alapulvételével,

(...)”

2.2. A 2006-os Költségvetési tv. 3. számú mellékletének (A helyi önkormányzatok normatív hozzájárulásai) támasztott rendelkezése:

„18. b) (...) Ha a tanuló az egységes iskola keretében részesül művészetoktatásban, e pont szerinti normatív hozzájárulások nem igényelhetők utána.

(...)”

2.3. A 2007-es Költségvetési tv. 3. számú mellékletének (A helyi önkormányzatok normatív hozzájárulásai) támasztott rendelkezései:

„16.2.2. Képző- és iparművészeti, táncművészeti, szín- és bábművészeti ág

FAJLAGOS ÖSSZEG:

50 000 forint/fő/év időarányosan

a 2007. költségvetési év első 6 hónapjára számítva,

40 000 forint/fő/év időarányosan

a 2007. költségvetési év utolsó 6 hónapjára

és a 2008. évre időarányosan 8 hónapra számítva

(...) Ha a tanuló az egységes iskola keretében részesül művészetoktatásban, az e pont szerinti normatív hozzájárulások nem igényelhetők utána. (...)”

„Kiegészítő szabályok: (...)”

10. f) (...) A 16.2.2. Képző- és iparművészeti, táncművészeti, szín- és bábművészeti ág jogcímű hozzájárulás elszámolásánál a képletben az osztási műveletekben a 8/12 helyett 6/12, a 4/12 helyett 6/12 arányszámot kell alkalmazni. (...)

p) A 16.2. pont alatti, az alapfokú művészetoktatáshoz kapcsolódó hozzájárulás igénylési feltételei a 2007/2008. tanévtől módosulnak:

a) 2007. szeptember 1-jétől a hozzájárulás 50%-a vehető igénybe, ha

aa) a fenntartó 2007. március 31-éig nem kezdeményezte a közoktatás minőségbiztosításáról és minőségfejlesztéséről szóló 3/2002. (II. 15.) OM rendelet 10–14/F. §-ban (a továbbiakban: R) meghatározott eljárás megindítását,

ab) az R-ben meghatározott – aa) pont szerinti időpontra kezdeményezett – eljárás alapján az alapfokú művészetoktatási intézmény nem felelt meg a minősítési követelményeknek.

b) 2007. szeptember 1-jétől a hozzájárulás 100%-át veheti igénybe a fenntartó, ha az R-ben meghatározottak szerint az alapfokú művészetoktatási intézmény legalább az előminősítési eljárásban megfelelt 2007. július, 31-éig. 2008. január 1-jétől csak abban az esetben jár a normatív hozzájárulás 100%-a, ha a Minősített alapfokú művészetoktatási intézmény, vagy a Kiválóra minősített alapfokú művészetoktatási intézmény címet megszerezte 2007. december 31-éig.”

2.4. A 2008-as Költségvetési tv. 3. számú mellékletének (A helyi önkormányzatok normatív hozzájárulásai) támasztott rendelkezése:

„16.5.2. Pedagógiai módszerek támogatása

a) Minősített alapfokú művészeti oktatás zeneművészeti ágon

FAJLAGOS ÖSSZEG: 51 000 forint/fő/év a 2008/2009. tanévre

– 2008. költségvetési évben időarányosan 4 hónapra,

– 2009. költségvetési évben időarányosan 8 hónapra.

A hozzájárulást a 15. e) pont alatti igényjogosultsági feltételek figyelembevételével – a 27/1998. (VI. 10.) MKM rendeletben meghatározott egyéni foglalkozás keretében történő oktatáshoz – azon alapfokú művészetoktatási intézmények tanulói után igényelhetik az intézményt fenntartó helyi önkormányzatok, amelyek a közoktatás minőségbiztosításáról és minőségfejlesztéséről szóló 3/2002. (II. 15.) OM rendelet (a továbbiakban: R.) 10–14/F. §-ában meghatározott eljárásban a Minősített alapfokú művészetoktatási intézmény, vagy a Kiválóra minősített alapfokú művészetoktatási intézmény címet megszerezték.

b) Minősített alapfokú művészeti oktatás a képző- és iparművészeti, a táncművészeti, a szín- és bábművészeti ágon, valamint a zeneművészeti ágon csoportos főtanszakos zeneoktatásban

FAJLAGOS ÖSSZEG: 20 000 forint/fő/év a 2008/2009. tanévre

– 2008. költségvetési évben időarányosan 4 hónapra,

– 2009. költségvetési évben időarányosan 8 hónapra.

A hozzájárulást a 15. e) pont alatti igényjogosultsági feltételek figyelembevételével az alapfokú művészetoktatás képző- és iparművészeti, táncművészeti, szín- és bábművészeti ágán, valamint a zeneművészeti ágon csoportos főtanszakos zeneoktatásban részt vevő azon intézmények tanulóinak létszáma után igényelhetik az intézményt fenntartó helyi önkormányzatok, amelyek az R. 10–14/F. §-ában meghatározott eljárásban a Minősített alapfokú művészetoktatási intézmény, vagy a Kiválóra minősített alapfokú művészetoktatási intézmény címet megszerezték.”

2.5. A 2008-as Költségvetési tv. 5. számú mellékletének (A helyi önkormányzatok által felhasználható központosított előirányzatok) támadott rendelkezése:

„22. Az alapfokú művészetoktatás támogatása

Előirányzat: 500,0 millió forint 2008. január 1-jétől augusztus 31-éig

360,0 millió forint 2008. szeptember 1-jétől

Az 500,0 millió forint előirányzatból támogatást igényelhetnek az alapfokú művészetoktatási intézményeket fenntartó helyi önkormányzatok.

A 360,0 millió forint előirányzatból támogatást a közoktatás minőségbiztosításáról és minőségfejlesztéséről szóló 3/2002. (II. 15.) OM rendelet 10–14/F. §-ban meghatározott eljárásban a Minősített alapfokú művészetoktatási intézmény, vagy a Kiválóra minősített alapfokú művészetoktatási intézmény címet megszerzett intézményeket fenntartó önkormányzatok igényelhetnek.

A támogatások az alapfokú művészetoktatási intézmények működtetésére, fejlesztésére szolgálnak.

A támogatás igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának, elszámolásának és ellenőrzésének részletes szabályairól az oktatási és kulturális miniszter – a pénzügyminiszter véleményének kikérésével, valamint az önkormányzati és területfejlesztési miniszter egyetértésével – 2008. március 15-éig rendeletet ad ki.”

3. Az R. egyes – az indítványok elbírálásának időpontjában hatályos – érintett rendelkezései:

„10. § (1) Az alapfokú művészetoktatási intézmény fenntartója kezdeményezheti az általa fenntartott alapfokú művészetoktatási intézményben folyó nevelő és oktató tevékenység szakmai minősítését (a továbbiakban: minősítési eljárás).

(2) A minősítési eljárás az alapfokú művészetoktatási intézmény valamennyi feladatellátási helyére és művészeti ágára kiterjed.

(3) A minősítési eljárás költségeit a fenntartó fedezi.

(4) Az e rendelet mellékletében felsorolt szakmai szervezetek (a továbbiakban: szakmai szervezetek) Szakmai Minősítő Testületet (a továbbiakban: minősítő testület) hozhatnak létre.

(5) A minősítési eljárást a minősítő testület szervezi és bonyolítja le.

(6) Az alapfokú művészetoktatási intézmény nevelési és oktatási tevékenysége szakmai minősítésének célja, hogy

a) egységes minősítési szempontok alapján tanúsítsa az alapfokú művészetoktatási intézmény tevékenységének szakmai minőségét,

b) segítse az alapfokú művészetoktatási intézmények szakmai munkájának fejlesztését, a minőségfejlesztő tevékenységét,

c) támogassa az alapfokú művészetoktatási intézményekben folyó nevelő és oktató munka szakmai szempontú fenntartói értékelését,

d) szolgálja az érintettek tájékoztatását, segítse az alapfokú művészetoktatási szolgáltatást igénybe vevőket az iskolaválasztásban.”

„13. § (1) A minősítési eljárás megindítását a fenntartó a minősítő testületnél kezdeményezheti írásban, ajánlott, tértivevényes küldemény formájában vagy elektronikus formában, elektronikus aláírással. A fenntartónak az eljárás megindításának kezdeményezésekor nyilatkoznia kell arról, hogy

a) az intézmény tevékenységével összefüggésben a minősítési eljárás kezdeményezését megelőző öt évben folyt-e vagy folyik-e a közoktatásról szóló törvény szerinti törvényességi ellenőrzés, illetve hatósági ellenőrzés, valamint esélyegyenlőséggel, egyenlő bánásmóddal kapcsolatos eljárás, továbbá, amennyiben ilyen eljárás folyt, az milyen eredménnyel zárult,

b) az állandó alkalmazotti létszám a nevelő és oktató munkához rendelkezésre áll,

c) az alapfokú művészetoktatási intézmény mely művészeti ágakon, mely tanszakon és hány évfolyammal működik,

d) a 14/C. §-ának (2) bekezdésében meghatározott előleget befizette.

(2) A minősítési eljárás kezdeményezőjének a kérelemhez mellékelnie kell az intézmény vizsgálatának időszakában érvényes tantárgyfelosztását, személyazonosításra alkalmatlan módon a pedagógusok végzettségére és szakképzésére vonatkozó adatokat, az intézmény órarend-

jét, továbbá lehetőség szerint digitális adathordozón a pedagógiai programját.

(3) Az alapfokú művészetoktatási intézményben folyó minősítési eljárás kiterjed a művészeti nevelő és oktató tevékenység feltételeinek vizsgálatára és szakmai értékelésére.

(4) A nevelő és oktató tevékenység feltételeinek vizsgálatát a helyszínen kell lefolytatni, a következő dokumentumok alapján:

a) az alapfokú művészetoktatási intézmény alapító okirata, pedagógiai programja, tantárgyfelosztása, továbbképzési terve, intézményi minőségirányítási programja,

b) nem helyi önkormányzat által fenntartott alapfokú művészetoktatási intézmény esetén a székhelyre és valamennyi telephelyre szóló hatályos, jogerős működési engedély,

c) önkormányzat által fenntartott alapfokú művészetoktatási intézmény esetén az alapfokú művészetoktatási intézmény alapító okiratának jóváhagyásáról szóló képviselő-testületi határozat,

d) az intézmény rendelkezésére álló helyiségek, eszközök, felszerelések jegyzéke,

e) az intézményben foglalkoztatott pedagógusok jegyzéke, az iskolai végzettséget, szakképzettséget tanúsító oklevelek, bizonyítványok,

f) az intézmény órarendje, egyéni és csoportos foglalkozási naplói.

(5) A művészeti nevelő és oktató tevékenység feltételeinek, eredményességének vizsgálata során értékelni kell:

a) az alapfokú művészetoktatási intézmény pedagógiai céljainak a pedagógiai munka eredményeivel való összehasonlítása, az alapfokú művészetoktatás követelményei és tantervi programjának bevezetéséről és kiadásáról szóló 27/1998. (VI. 10.) MKM rendeletben és az alapfokú művészetoktatási intézmény pedagógiai programjában meghatározott követelmények teljesülését a tanítási órák látogatása során szerzett tapasztalatok alapján,

b) az alapfokú művészetoktatási intézmény által pedagógus munkakörben foglalkoztatottak esetében rendelkezésre állnak-e megfelelő pedagógiai kompetenciák, rendelkezik-e az alapfokú művészetoktatási intézmény a foglalkoztatási követelményekben meghatározott személyi feltételekkel,

c) a tárgyi környezet, a tárgyi feltételek alkalmasak-e a pedagógiai programban és egyéb központi követelményekben meghatározottak teljesítésére,

d) az alapfokú művészetoktatási intézmény teljesíti-e a jogszabályban foglaltak és a pedagógiai programjában elfogadott esélyegyenlőségi és egyenlő bánásmód követelményének megtartására vonatkozó előírásokat,

e) az alapfokú művészetoktatási intézmény eredményességi mutatóit, így különösen a művészeti versenyeken való részvételt, a tanulómegtartó képességét, a szakirányú továbbtanulást,

f) az érdekeltek elégedettségét (település, fenntartó, szülő, pedagógus, tanuló).

(6) A minősítő csoport tagjai az alapfokú művészetoktatási intézmény működését meghatározó egyéb dokumentumokba is betekinhetnek.

(7) Az alapfokú művészetoktatási intézmény köteles a minősítő csoport vezetőjének átadni azokat a jegyzőkönyveket, amelyek a minősítési eljárás évét megelőző öt éven belül a fenntartó, a főjegyző, a Hivatal által végzett ellenőrzések alapján készültek.

(8) Az alapfokú művészetoktatási intézmény öt évig köteles megőrizni azokat az iratokat, amelyek alapján ellenőrizni lehet a minősítés alapjául szolgáló adatok valóságát.”

„14. § (1) Az alapfokú művészetoktatási intézmény művészeti tevékenységét a minősítő csoport a szakmai értékelési szempontrendszer alapján értékeli. A szakmai szervezetek közösen dolgozzák ki – művészeti áganként – a szakmai értékelési szempontrendszert. A szakmai értékelési szempontrendszerre vonatkozó közös javaslat az 1. számú mellékletben felsorolt szakmai szervezetek több mint felének egyetértésével nyújtható be jóváhagyásra a minősítő testületnek. A minősítő testület jóváhagyás előtt egy alkalommal a szakmai szervezeteknek visszaküldheti átdolgozásra a benyújtott javaslatot. Ezt követően a szakmai szervezetek harminc napon belül tehetnek újabb javaslatot. A szakmai értékelés szempontrendszerét a minősítő testület hagyja jóvá.

(2) A minősítő testület a szakmai szempontrendszert az Oktatási és Kulturális Minisztérium hivatalos lapjában és a minősítő testületet működtető szakmai szervezet honlapján hozza nyilvánosságra.”

„14/A. § (1) Az alapfokú művészetoktatási intézmény művészetoktatási-nevelési tevékenységét a minősítő csoport a helyszínen értékeli a tanórai foglalkozások, művészeti bemutatók, a vizsgált időszakra vonatkozó archivált tanulói munkák és előadások alapján.

(2) A vizsgálat egyes cselekményeiről a vizsgálatot végző szakértők jegyzőkönyvet készítenek. A jegyzőkönyvek alapján összegző jegyzőkönyv készül, amelynek tartalmaznia kell:

a) az intézmény vizsgált tevékenységével összefüggő megállapításokat,

b) az értékelést,

c) a minősítési javaslatokat.

(3) A minősítő csoport az összegző jegyzőkönyvet és az annak alapjául szolgáló dokumentumokat, jegyzőkönyveket megküldi az alapfokú művészetoktatási intézménynek és fenntartójának, amelyre az alapfokú művészetoktatási intézmény és fenntartója, továbbá a vizsgált személy annak kézhezvételétől számított tizenöt napon belül észrevételt tehet. A minősítő csoport az összegző jegyzőkönyvet, az annak alapjául szolgáló dokumentumokat és jegyzőkönyveket – az alapfokú művészetoktatási intézmény és a fenntartója, továbbá a vizsgált személy észrevételével együtt – megküldi a minősítő testületnek.

(4) A minősítő testület a minősítő csoport javaslata, valamint az alapfokú művészetoktatási intézmény igazgatója és fenntartója észrevételének mérlegelése, illetőleg az észrevételek szükség szerinti tisztázása, kivizsgálása után, a

minősítési eljárás kezdeményezésétől számított kilencven napon belül dönt az alapfokú művészetoktatási intézmény minősítéséről vagy a minősítés elutasításáról. A döntés tartalmazza az annak alapjául szolgáló indokolást is.

(5) A minősítő testület döntése vagy intézkedésének elmulasztása ellen a minősítési eljárást kezdeményező fenntartó – jogszabálysértésre hivatkozva – a mulasztás tudomására jutásától vagy a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül a Hivatalhoz törvényességi kérelmet nyújthat be. A törvényességi kérelmet a hatósági ellenőrzési feladatkörében eljáró Hivatal a beérkezéstől számított harminc napon belül bírálja el. Az e bekezdésben a benyújtásra meghatározott határidő elmulasztása jogvesztő, a határidő elmulasztása esetén igazolási kérelemnek helye nincs. A minősítési eljárást kezdeményező fenntartó jogszabálysértésre hivatkozással a közléstől számított harminc napon belül a hatósági ellenőrzési feladatkörében eljáró Hivatal döntésének bírósági felülvizsgálatát kérheti.

(6) Az összegző jegyzőkönyv, az arra tett észrevételek, továbbá a minősítő testület döntése nyilvános, amelyeket a minősítő testületet működtető szakmai szervezet honlapján tesz közzé a minősítő testület, azzal a megkötéssel, hogy azok személyes adatokat nem tartalmazhatnak.”

### III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az 2006-os, 2007-es és 2008-as Költségvetési tv.-eket érintő indítványokkal kapcsolatban az Alkotmánybíróság mindenekelőtt a következőkre utal.

Az eljárás folyamán az Országgyűlés 2010. november 16-i ülésnapján elfogadta a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvényt, mely 2010. november 20-i hatállyal módosította az Alkotmánynak az Alkotmánybíróság hatásköréről szóló rendelkezéseit. Az Alkotmány módosított 32/A. § (2) bekezdése szerint a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság csak akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot. Ezzel összhangban elfogadásra került az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) módosításáról szóló 2010. évi CXX. törvény is, melynek 3. §-a kifejezetten kimondja, hogy rendelkezéseit a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell. Az Alkotmánybíróságnak tehát ezt követően minden esetben meg kell vizsgálnia, hogy az adott ügy elbírálására az Alkotmány módosított 32/A. alapján kiterjed-e a hatásköre.

A jelen ügyben érintett, költségvetésről szóló törvények (és azok támadott előírásai) egyértelműen az Alkotmány módosított – fent idézett – 32/A. § (2) bekezdése által megjelölt körbe tartoznak.

Mivel az indítványozók nem hivatkoztak olyan alkotmányi rendelkezésekre, amelyek esetleges sérelme a jelen szabályozási környezetben vizsgálható lenne, az Alkotmánybíróság ebben a vonatkozásban hatáskörének hiányát állapította meg, ennek megfelelően pedig – az Ügyrend 29. § b) pontja alapján – 2006-os, a 2007-es és a 2008-as Költségvetési tv.-ek egyes rendelkezéseivel összefüggésben előterjesztett megsemmisítési kérelmeket a rendelkező részben foglaltak szerint visszautasította.

Szükségesnek tartja ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy emellett arra is rámutasson, miszerint gyakorlata során több alkalommal vizsgálta már költségvetési tartalmú jogszabályok alkotmányosságát. Ennek során az indítványozók – miként a jelen esetben is – „olyan jogszabályok alkotmányossági vizsgálatát kérték, amelyek az indítványok elbírálásakor formailag hatályban voltak, hatályon kívül helyezésük nem történt meg. A költségvetési törvények hatályon kívül helyezésére általában kifejezetten nem kerül sor, rendelkezéseik alkalmazhatósága azonban az adott költségvetési év elteltével megszűnik” (530/B/2007. AB végzés, ABH 2010, 2717, 2719.). E jogszabályok tehát formális hatályon kívül helyezés nélkül is hatályát veszítettnek minősülnek az adott költségvetési év elteltével. Az elbíráláskor már nem hatályos jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatát az Alkotmánybíróság kizárólag akkor végzi el, ha annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés, tehát a konkrét normakontroll két esetében: az Abtv. 38. § (1) bekezdésében foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.]. Egyéb esetekben az Ügyrend 31. § a) pontja alapján – az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette, és ezzel az indítvány tárgyatalaná vált – az eljárás megszüntetésére kerül sor.

Tekintettel tehát arra, hogy a támadott költségvetési törvényeknek az indítványozók által támadott rendelkezéseit – az Alkotmánybíróság fentebb ismertetett gyakorlata alapján – hatályon kívül helyezettnek kell tekinteni, az alkotmányellenességük megállapítására és megsemmisítésükre irányuló absztrakt utólagos normakontroll indítványok tárgyában az Alkotmánybíróságnak akkor sem lenne lehetősége eljárni, ha azt hatásköre egyébként lehetővé tenné.

2. Az R.-et érintő kifogásokat az alábbiak szerint vizsgálta meg és bírálta el az Alkotmánybíróság.

Először annak a vizsgálatára került sor, hogy az alapfokú művészetoktatási intézmény nevelési és oktatási tevékenysége szakmai minősítési eljárása szabályainak megalkotására (melyek eredetileg az R. 10–14/F. §-aiban voltak találhatóak) felhatalmazás hiányában került-e sor.

Az indítványozók arra hivatkoznak, hogy a 2006-os Költségvetési tv. 103. § f) pontja a *kormány*nak adott fel-

hatalmazást arra, hogy az alapfokú művészetoktatási intézmény nevelési és oktatási tevékenységének szakmai minősítési szempontjait, valamint a minősítés eljárási rendjét – az e törvény 120. §-ának (1)–(2) bekezdése alapulvételével – rendeletben állapítsa meg, tehát az oktatási miniszter e területen felhatalmazás nélkül szabályozott.

Az R.-be a 12/2006. (III. 28.) OM rendelet (a továbbiakban: R.Mód.) iktatta be az indítványozók által sérelmezett rendelkezéseket. Az R.Mód. felhatalmazó rendelkezésként a Közokt.tv. 94. §-a (1) bekezdésének c) pontját jelölte meg, melynek az R.Mód. megalkotásakor hatályos szövege szerint az oktatásért felelős miniszter rendeletben szabályozza „a minőségpolitikai feladatok ellátásának rendjét (...)”. A Közokt.tv. a minőségpolitikát az annak végrehajtása érdekében kiépített és működtetett minőségfejlesztési rendszerrel kapcsolatban említi, e körben a közoktatási intézmények intézményi minőségirányítási programját [40. § (11)–(13) bekezdés], illetve az önkormányzati minőségirányítási programot [85. § (7) bekezdés] szabályozza. Az *intézményi minőségirányítási program* az intézmény működésének hosszú távra szóló elveit és a megvalósítását szolgáló elképzeléseket határozza meg (az intézmény működésének folyamatát, ennek keretei között a vezetési, tervezési, ellenőrzési, mérési, értékelési feladatok végrehajtását, a vezetői feladatokat ellátók, továbbá az alkalmazottak teljesítményértékelésének szempontjait és az értékelés rendjét stb.). A programot az intézmény vezetője készíti el, és az alkalmazotti közösség fogadja el az iskolaszék és az iskolai, kollégiumi diákönkormányzat véleményének kikérése után, s az a fenntartó jóváhagyásával válik érvényessé. Az *önkormányzati minőségirányítási program* pedig az önkormányzati közoktatási rendszer egészére határozza meg a fenntartói elvárásait az egyes intézményeknek a fenntartói elvárásokkal kapcsolatos feladatait, a közoktatás rendszerének és a közoktatást érintő más ágazatok – gyermek- és ifjúságvédelem, szociálpolitika, munkaerő-gazdálkodás, közművelődés, egészségügy – kapcsolatait, a fenntartói irányítás keretében tervezett szakmai, törvényességi, pénzügyi ellenőrzések rendjét.

A Közokt.tv. 94. § (1) bekezdésének c) pontjában – az R.Mód. megalkotásának idején – található felhatalmazás általános jellegű volt, pontosan nem jelölte ki a miniszter jogalkotási jogának terjedelmét. E felhatalmazás alapján tehát nem állapítható meg egyértelműen, hogy a miniszter az intézmények minőségpolitikájának kialakításával kapcsolatban konkrétan milyen szabályok megalkotására kapott felhatalmazást, s e felhatalmazás kiterjedt-e az R.Mód. által bevezetett szabályok megalkotására. A kérdés megítélésében az indítványozók által is hivatkozott 2006-os Költségvetési tv. ad támpontot. E törvény 103. § f) pontja ugyanis egyértelműen a *kormány* – s nem az oktatásért felelős miniszter – hatáskörébe utalja az alapfokú művészetoktatási intézmény nevelési és oktatási tevékenysége szakmai minősítési szempontjainak, valamint a minősítés eljárási rendjének a szabályozását. Mindezek alapján tehát egyértelmű, hogy e tárgykört a törvényalkotó nem értette bele a Közokt.tv. szerinti minőségpolitikai fel-

adatok ellátásának általános rendjébe, s ebben a vonatkozásban nem kívánta rendeletalkotási jogkörrel felhatalmazni a minisztert. Így megállapítható, hogy az R.Mód. kibocsátására – s az alapfokú művészetoktatási intézmény nevelési és oktatási tevékenysége szakmai minősítési eljárása szabályainak az R.-be illesztésére – felhatalmazás hiányában került sor. Mivel a miniszter az Alkotmány 37. § (3) bekezdése szerint csak felhatalmazás alapján bocsáthat ki rendeletet, ez a szabályozási mód alkotmányellenes volt.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság nem tekinthetett el attól a tényről sem, hogy a jogalkotó időközben módosította a felhatalmazó rendelkezést [2008. évi XXXI. törvény az esélyegyenlőség érvényesülésének közoktatásban történő előmozdítását szolgáló egyes törvények módosításáról (a továbbiakban: Tv.Mód.), 9. § (1) bekezdés]. A Közokt.tv. 2008. július 3. napjától hatályos 94. § (1) bekezdés c) pontja szerint az oktatásért felelős miniszter szabályozza az ágazati minőségpolitikai feladatok ellátásának, az országos mérési feladatok szervezésének, a teljesítmény értékelésének rendjét és elveit, a közoktatás minőségbiztosításával összefüggő tevékenységet, az intézményi szakmai minősítési eljárást, a szakmai minősítő testület létrehozását és működését, a minősítési eljárásban szakértőként való közreműködés feltételeit, a minősítő testület által meghatározható szakmai kritériumokat, a szakmai minősítési eljárás során kiadható minősítést, a minősítéshez kapcsolódó költségvetési támogatási rendet, a szakmai minősítési eljárásért kérhető díj megállapításának rendjét, mértékét, a befizetésének szabályait, a befolyt összeg felhasználását. Ez a rendelkezés már egyértelmű felhatalmazást ad a miniszternek arra, hogy az alapfokú művészetoktatási intézmények nevelési és oktatási tevékenységének szakmai minősítési eljárását szabályozza.

Összegzésképpen megállapítható, hogy az R. 10–14/F. §-ai (a kiegészítő 14/G. és 14/H. §-okat a jogalkotó később, 2008. december 2-i hatállyal iktatta az R.-be) a Tv.Mód. hatályba lépéséig (vagyis 2008. július 3. napjáig) alkotmányellenesek voltak. A felhatalmazást a törvényhozó a Tv.Mód.-dal – a rendeletalkotási felhatalmazás módosításával, kiterjesztésével – biztosította utólag. Mivel a Közokt.tv. hatályos rendelkezései alapján már nem állapítható meg a felhatalmazás hiánya, ezért az Alkotmánybíróság – korábbi gyakorlata alapján [pl. 47/2008. (IV. 17.) AB határozat, ABH 2008, 1372, 1386.] – az R. 10–14/F. §-ait érintő, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére és 37. § (3) bekezdésére alapított indítványokat elutasította.

A kifejtettekkel összhangban az Alkotmánybíróság arra is rámutat, hogy bár a 2006-os Költségvetési tv. 103. § f) pontja szerint kormányrendelettel kellett volna meghatározni a szakmai minősítési szempontokat és az eljárás rendjét, a Közokt.tv. jelenleg hatályos 94. § (1) bekezdés c) pontja ebben a tekintetben is módosítást jelent, hiszen e törvényhely már az oktatásért felelős miniszter hatáskörébe utalja ezeket a kérdéseket. Ennek folytán okafogyottá vált az az indítvány, mely arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, mulasztásban megnyilvánuló

alkotmányellenesség áll fenn amiatt, hogy nem született kormányrendelet e tárgyban. Ebben a vonatkozásban ezért – az Ügyrend 31. § e) pontja alapján az eljárás megszüntetésére került sor.

3. Az egyik indítványozó úgy véli, a minősítési eljárás szabályainak hatálybalépésével – különösen a költségvetési támogatásnak a minősítési eljárás eredményéhez kötésével – a feltételek tanév közben változtak meg, így az intézményeknek nem állt rendelkezésére kellő felkészülési idő, ami az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét okozta.

A szabályozást áttekintve ebben a vonatkozásban a következők állapíthatók meg. Az R. 10-14/F. §-ait az R.Mód. iktatta be az R. rendelkezései közé, s azok 2006. május 1. napján – tehát valóban tanév közben – léptek hatályba, a felkészülési idő pedig hozzávetőlegesen egy hónap volt. Az R. 10. § (1) bekezdése szerint az alapfokú művészetoktatási intézmény fenntartója kezdeményezheti az általa fenntartott alapfokú művészetoktatási intézményben folyó nevelő és oktató tevékenység szakmai minősítését. A minősítési eljárás megindítását tehát a jogszabály a fenntartó mérlegeléstől függő döntéseként szabályozta. A szakmai minősítés célja az R. 10. § (6) bekezdése szerint, hogy egy-egy minősítési szempontok alapján tanúsítsa az alapfokú művészetoktatási intézmény tevékenységének szakmai minőségét, segítse a szakmai munka fejlesztését, segítse az iskolaválasztást stb. A minősítési eljárás következménye pedig eredetileg pusztán annyi volt, hogy az R. 14/E. § (1) bekezdése szerint létrehozták és közzétették a minősített alapfokú művészetoktatási intézmények jegyzékét, s az érintett intézmény részére a minősítést és a minősítés évét feltüntető oklevelet és táblát adományoztak.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy a jogalanyok számára legyen tényleges lehetőség, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani. Kellő időt kell biztosítani arra, hogy az érintettek a jogszabály szövegét megismerhessék, és eldöntsék, miként alkalmazkodnak a jogszabály rendelkezéseihez. A jogszabály kihirdetése és hatálybalépése közötti kellő idő mértékét a jogszabálytervezet kidolgozójának, illetve a jogalkotónak esetileg kell vizsgálnia, az adott jogszabály jellegét, valamint a jogszabály végrehajtására való felkészülést befolyásoló egyéb tényezőket alapul véve. Alkotmányossági szempontból az bírálható el, hogy a jogalkotó biztosított-e az érintettek számára legalább minimális felkészülési időt, azaz az érintetteknek lehetőségük volt-e a jogszabály előzetes megismerésére. A jogszabály alkotmányellenessége csak a felkészülésre szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő hiánya esetén állapítható meg. [34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 173–174.; 7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 47.; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.; 41/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 292, 298.; 723/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 795,

798–780.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 130.]

Megállapítható, hogy az R.-nek a minősítési eljárás szabályaira vonatkozó előírásai *önmagukban* semmilyen kötelezettséget nem keletkeztettek az intézmények és fenntartóik számára, s költségvetési támogatással kapcsolatos kihatásaik sem voltak (az alapfokú művészetoktatáshoz kapcsolódó költségvetési hozzájárulás igénylési feltételei csak később, s nem az R., hanem a 2007-es Költségvetési tv. rendelkezései alapján módosultak, melyet az Alkotmánybíróság – amint az jelen határozat indokolásának 1. pontjában kifejtésre került – hatáskör hiányában nem vizsgálhat). Az egy hónapos felkészülési idő az érintett jogalanyok számára ezért elegendőnek tekinthető, továbbá megállapítható az is, hogy a kifejtettek miatt a jogszabály rendelkezéseihez való alkalmazkodásra való felkészülés szempontjából az a tény, hogy az R. tanév közben (2006. május 1. napján) lépett hatályba, nem bír jelentőséggel.

Az Alkotmánybíróság ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapított indítványt elutasította.

4. Az R. tartalmát érintő kifogások (második, negyedik-hatodik indítvány) érdemi vizsgálata előtt az Alkotmánybíróság utal a következőkre.

Elsősorban azt kell megjegyezni, hogy a jogalkotó a támadott rendelkezéseket időközben módosította. A – későbbiekben részletesebben bemutatott – változások részben érintették az indítványozók által sérelmezett jogszabályi tartalmat is. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett, illetőleg módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára csak a konkrét normakontroll két esetében [az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és 48. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján] van lehetőség, mivel ilyenkor a támadott jogszabályi rendelkezés alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés. Jelen ügy nem tartozik ebbe a körbe. Az Alkotmánybíróság ezért absztrakt utólagos normakontroll hatáskörében eljárva az R. támadott rendelkezései vizsgálatát az elbíráláskor hatályban lévő szöveg alapján végezte el.

Emellett szükséges megjegyezni, hogy a második indítványozó az R. egészét támadta, ugyanakkor kizárólag a minősítési eljárás szabályaival kapcsolatban terjesztett elő indokolást, ezért – a kérelmet tartalma szerint elbírálva – az Alkotmánybíróság a vizsgálatot e rendelkezésekre (tehát a hatályos 10-14/H. §-okra) szűkítette.

4.1. Először az Alkotmány 37. § (3) bekezdésére (magasabb szintű jogszabályba ütközésre) alapított kérelem vizsgálatára került sor, mely arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: a minősítési eljárás R.-beli szabályai (hatályos 10–14/H. §-ok) ellentétben állnak a Közokt. tv. 79. § (1) bekezdésével.

Az Alkotmánybíróság a kérelmet nem találta megalapozottnak. A Közokt. tv. említett előírása ugyanis a nevelé-

si-oktatási intézmény működésének megkezdéséhez szükséges engedély egyik feltételéről szól, az R. érintett rendelkezései viszont egy, már működési engedéllyel rendelkező intézmény szakmai minősítésének szabályait tartalmazzák. A Közokt. tv. és az R. megjelölt előírásai között tehát nincs összefüggés. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

4.2. Több indítvány kifogásolta – e kérelmek tartalmuk szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányultak –, hogy a minősítő testület döntése ellen nem biztosítja a jogalkotó a jogorvoslat lehetőségét [Alkotmány 57. § (5) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ezek az indítványi elemek időközben okafogyottá váltak. A jogalkotó ugyanis a 31/2008. (XI. 24.) OKM rendelettel az R. 14/A. §-ába illesztett egy olyan rendelkezést [(5) bekezdés], mely lehetővé teszi, hogy a minősítő testület döntése vagy intézkedésének elmulasztása ellen a minősítési eljárást kezdeményező fenntartó – jogszabálysértésre hivatkozva – az Oktatási Hivatalhoz törvényességi kérelmet nyújtson be. Az Oktatási Hivatal döntését érintően pedig bírósági felülvizsgálat is kérhető.

Mindezek miatt az Alkotmánybíróság Ügyrend 31. § e) pontja alapján – az indítvány okafogyottá vált – az R. 10-14/F. §-ait érintő, Alkotmány 57. § (5) bekezdésére alapított indítványi elemek tárgyában indult eljárást megszüntette.

4.3. Az egyik indítványozó az Alkotmánynak a személyes adatok védelméről szóló 59. § (1) bekezdése megsértését állította az R. egyes előírásai [13. § (2) bekezdés e) pont, (3)–(6) bekezdés] kapcsán. Tekintve, hogy érdemi indokolást csak az R. 13. § (2) bekezdés e) pontja és (3) bekezdése vonatkozásában terjesztett elő (azt kifogásolta, hogy az Avtv. alapján az adattovábbításhoz törvényi felhatalmazás vagy az érintettek beleegyezése lenne szükséges), az alkotmányossági vizsgálatra is csak ebben a vonatkozásban volt mód.

Ugyanakkor időközben ezek a szabályok is módosultak. A pedagógusok adatainak továbbításával kapcsolatos előírást 2008. december 2. napjától az R. 13. § (2) bekezdés e) pontja (minősítési kérelem mellékletei) és a (4) bekezdés e) pontja (helyszíni vizsgálat során rendelkezésre bocsátandó dokumentumok) tartalmazzák. Mivel – amint az fentebb már említésre került – az Alkotmánybíróság absztrakt utólagos normakontroll hatáskörében eljárva kizárólag az elbíráláskor hatályban lévő jogszabályi rendelkezések alkotmányossága tekintetében foglalhat állást, a vizsgálatot az R. 13. § (2) bekezdés e) pontja és a (4) bekezdés e) pontja vonatkozásában folytatta le a testület.

Az R.-ben szabályozott minősítési eljárás kezdeményezésekor nyilatkozni kell egyebek mellett arról, hogy a nevelő és oktató munkához rendelkezésre áll az állandó alkalmazotti létszám [R. 13. § (1) bekezdés b) pont], de a minősítési kérelemhez – a jelenleg hatályos szabályok szerint – még személyazonosításra alkalmatlan módon kell mellékelni a pedagógusok végzettségi és szakképzettségi adata-

it [R. 13. § (2) bekezdés e) pont]. A minősítési eljárásban viszont már sor kerül a bejelentett adatok ellenőrzésére is, a minősítő testület számára hozzáférhetővé kell tenni a konkrét adatokat [R. 13. §. (4) bekezdés e) pont].

Megállapítható tehát, hogy a jogalkotó részben orvosolta az indítványozó kifogásait: az adatok *anonimizálásának* a minősítési kérelem benyújtásával kapcsolatban bevezetett követelménye miatt a kérelem részben okafogyottá vált. Ezért az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. § e) pontja alapján az eljárást az R. 13. § (2) bekezdés e) pontja a vonatkozásában megszüntette.

Az R. 13. §. (4) bekezdés e) pontja azonban továbbra is lehetővé teszi a minősítő testület számára, hogy az érintett intézményben foglalkoztatott pedagógusok jegyzékét, valamint az iskolai végzettséget, szakképzettséget tanúsító okleveleket, bizonyítványokat – azok tartalmát – megismerje. Ezért azt kellett megvizsgálni, hogy az adatok hozzáférhetőségét előíró szabályozás [R. 13. §. (4) bekezdés e) pontja] alkotmányos-e

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog funkciója az adatokkal való rendelkezés biztosítása. Több határozatban kifejtésre került, hogy az Alkotmány 59. § (1) bekezdését ún. információs önrendelkezési jogként kell értelmezni, e jog tartalma szerint pedig mindenki maga rendelkezik magántitkainak és személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról [ld. elsőként: 20/1990. (X. 4.) AB határozat (ABH 1990, 69, 70.)]. „Személyes adatot felvenni és felhasználni általában az érintett beleegyezésével szabad. Mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát.” [44/2004. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2004, 618, 634.] Személyes adatot felvenni és felhasználni általában csak az érintett beleegyezésével szabad, de kivételesen törvény is elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja felhasználásának módját is. Az ilyen törvény korlátozza az információs önrendelkezés alapjogát, és akkor alkotmányos, ha megfelelő az Alkotmány 8. §-ában megfogalmazott feltételeknek [15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 40, 41.]

Az adatvédelemre – és az információs szabadságra – vonatkozó alkotmányi szabályok végrehajtására megalkotott jogszabály az Avtv., melynek 2. § 1. pontja értelmében személyes adat bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A pedagógusok neve, valamint a végzettsége, szakképzettsége (azt igazoló oklevelek, bizonyítványok tartalma) az Avtv. 2. § 1. pontja szerinti személyes adatnak tekintendők, a hozzáférhetővé tétel pedig az Avtv. 2. § 9. és 10. pontja alapján adattovábbításnak, adatkezelésnek minősül.

Mindezek alapján az Avtv. 3. § (1) bekezdését kell alkalmazni, mely – összhangban az Alkotmány 59. § (1) bekezdésével – úgy rendelkezik, hogy személyes adat kezelésére akkor van lehetőség, ha a) ahhoz az érintett hozzájár-



rul, vagy *b*) azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli.

Megállapítható, hogy a *b*) pontban írt feltétel nem teljesül, az Avtv. szerint ugyanis – a jogforrási szintet tekintve – kötelező adatkezelésről főszabály szerint csak törvény rendelkezhet [ebben az esetben a 29/2009. (III. 20.) AB határozat szerint a „törvényben kell rögzíteni – egyebek mellett és elsősorban – azt a célt, amelynek eléréséhez az adatkezelés (adattovábbítás) szükséges, és azon (és csak azon) személyes adatok körét, melyekkel ez a cél megvalósítható” (ABH 2009, 222, 232.)], és törvény is csak önkormányzatnak adhat felhatalmazást arra, hogy rendeletében adatkezelést írjon elő. A Közokt.tv. viszont maga nem rendelkezik a szakmai minősítési eljárás szabályairól, a minősítő testület tevékenységéről (a vizsgálandó szakmai kritériumokról stb.), a törvény az előírások megalkotását – s e körben a kezelendő adatok körének a meghatározását is – *teljes egészében* az oktatási miniszter hatáskörébe utalja. Egyébként pedig arról sincs szó, hogy maga az R. *kötelező* adatkezelést rendelne el, hiszen a minősítési eljárás valójában egy, a fenntartó kezdeményezésére induló speciális szakértői vizsgálat. A minősítő testület tehát kizárólag abban az esetben kaphat hozzáférést az érintett adatokhoz, ha maga a fenntartó úgy döntött, hogy kéri a minősítés lefolytatását.

Az Avtv. 3. § (1) bekezdésének fent említett *a*) pontjában írtak szerint adatkezelésre akkor is lehetőség van, ha ahhoz az érintett hozzájárul. Az Avtv. 3. § (5) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy az érintett kérelmére indult eljárásban a szükséges adatainak a kezeléséhez való hozzájárulását vélelmezni kell. Mivel a minősítési eljárás megindítása a fenntartó – s nem a pedagógusok – döntésének a következménye, az ő mérlegelésétől függ, a pedagógusoknak a személyes adataik továbbításához való hozzájárulását nem lehet vélelmezni.

Tény, hogy az adott oktatási intézményben foglalkoztattak végzettségi, szakképzettségi adatainak ellenőrzése nélkül a minősítő testület az értékelő munkát nem tudja elvégezni, rendeltetését nem tudja betölteni. A minősítési eljárás lefolytatása ugyanakkor nem törvényi kötelezettség, hanem a fenntartó kérelmén alapuló, az ő döntésétől függő eljárás, melynek során az Avtv. előírásai nem hagyhatók figyelmen kívül: a törvényben előírt feltételek teljesítése (törvényi felhatalmazás vagy az érintettek beleegyezése) nélkül a fenntartó pusztán saját döntése alapján nem adhatja ki, nem teheti hozzáférhetővé mások számára a pedagógusok személyes adatait.

Az Alkotmánybíróság ezért megállapítja: az R. támadott rendelkezése (mely arról szól, hogy többek között az iskolai végzettséget, szakképzettséget tanúsító oklevelek, bizonyítványok alapján kell megítélni a nevelő, oktató tevékenység feltételeinek a meglétét) önmagában nem alkotmányellenes, azonban az érintett előírást az Avtv.-vel összhangban kell értelmezni. A fenntartót az R. szerinti

minősítési eljárás során is kötik az Avtv. előírásai, ezért – amint azt Adatvédelmi Biztosnak az indítványozó által becsatolt állásfoglalása is rögzíti – a pedagógusoknak az Avtv. és az Alkotmány által védett adatait csak akkor teheti hozzáférhetővé a minősítő testület számára, ha az érintettek ahhoz előzetesen hozzájárulnak. Jelen ügyben – törvényi adatkezelési előírás hiányában – csak az előzetes hozzájárulás beszerzésével teljesíthetők az Avtv.-ben írt, s az Alkotmányból is levezethető adatvédelmi követelmények. Megjegyzendő: az előzetes hozzájárulás beszerezhető akár már a pedagógus alkalmazásakor vagy később, a minősítési eljárás megindításakor.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az R. 13. § (4) bekezdés *e*) pontjának megsemmisítésére irányuló indítványt – az alkotmányos követelmény kimondása mellett – elutasította.

4.4. Az egyik indítványozó az Alkotmány 70/A. §-ával kapcsolatban arra hivatkozott, hogy a minősítő testület SZMSZ-ét nem hozták időben nyilvánosságra, a határidőket nem tartották meg, a pedagógiai programokat átíratatták, illetve több esetben a minősítésről szóló döntést nem közölték határidőben, s ezáltal sérült az Alkotmány 70/A. §-a.

Az indítványozó tehát ebben a tekintetben valójában nem az R. valamely rendelkezésének az alkotmányellenességét állította, hanem a minősítési eljárások lefolytatásának módját sérelmezte. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmány 32/A. §-a, illetőleg az Abtv. határozza meg. A jogalkalmazási gyakorlat felülvizsgálatára – a konkrét esetben: a minősítési eljárások lefolytatása módjának vizsgálatára – sem az Alkotmány, sem az Abtv. nem hatalmazza fel az Alkotmánybíróságot. Így e kérelem érdemi elbírálására az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel. Ezért az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § *b*) pontja alapján az indítványban foglalt fenti kérelmet visszautasította.

4.5. Két indítványozó is sérelmezte az R. 10–14/H. §-ával kapcsolatban az állami normatíva egy részének minősítéshez kötését. Egyikük az Alkotmány 70/A. §-ára hátrányos megkülönböztetés tilalma), másikuk a 70/G. § (1) bekezdésére (tanszabadság) hivatkozott.

Ebben a tekintetben az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az R. minősítési eljárás szabályaira vonatkozó előírásainak önmagukban semmilyen költségvetési támogatással kapcsolatos következményei nem voltak. Az alapfokú művészetoktatáshoz kapcsolódó költségvetési hozzájárulás igénylési feltételei nem az R. hanem a 2007-es Költségvetési tv. rendelkezései alapján módosultak (mely változást egyébként azt ezt követő költségvetési törvények is fenntartották). A minősítési eljárás megindítását az R. a fenntartó döntési kompetenciájába tartozó ügyként szabályozza, s az R. egyetlen működő oktatási-nevelési intézménytől sem von el támogatást. Az R. által szabályozott minősítési eljárás egyik célja a szakmai minőség tanúsításán keresztül az iskolaválasztás segítése. Ugyanakkor e

jogszabály nem zárja ki, és nem is korlátozza azt az érintettek szabad döntési jogát abban a tekintetben, hogy mely intézményben kívánnak művészeti ismereteket szerezni, illetve szeretnék ismereteiket bővíteni.

Az Alkotmány 70/A. §-a és 70/G. §-ára alapított indítványokat mindezek alapján az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak és ezért elutasította.

5. A második indítványozó megemlítette az R. 10–14/H. §-aival kapcsolatban az Alkotmány 16. §-át, 67. § (1) bekezdését, 70/F. §-át és 70/G. § (1) bekezdését, ebben a tekintetben azonban érdemi indokolást nem terjesztett elő. Az Abtv. 22. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság határozott kérelem alapján jár el, mely kérelemben három feltételnek kell együttesen fennállnia. Egyrészt a kérelemnek tartalmaznia kell a sérelmezett jogszabályi rendelkezést, továbbá az Alkotmány érintett szakaszát, valamint azt az indokot, amely alapján az indítványozó az alkotmány sértést fennállónak véli. Az Alkotmánybíróság visszautasítja az indítványt, ha az indítványozó nem támasztja alá összefüggően, érdemi vizsgálatra alkalmas érvekkel a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezések és az Alkotmány megjelölt rendelkezései között fennálló alkotmányjogilag értékelhető összefüggéseket, nem jelöli meg, hogy az alkotmányellenesség milyen indokok alapján áll fenn (lásd pl. 477/B/2001. AB végzés, ABH 2005, 1596.). Az indítványozó az említett alkotmányi rendelkezéseket pusztán megjelölte, azonban nem indokolta, hogy a vélt alkotmányellenesség szerinte miben áll. A kérelem ezért érdemben nem bírálható el.

A negyedik indítványozó támadta az R. 10. § (4) bekezdését, 11. § (1)–(2) bekezdését, 12. § (1), (3) és (4) bekezdését, 14. § (1) és (3) bekezdését, valamint 14/D. § (1)–(2) bekezdését. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ez a kérelem sem felel meg az indítványokkal szemben támasztott követelményeknek. Az indítványozó egyrészt nem jelölte meg a sérülni vélt alkotmányi rendelkezés(ek)e(t), a magasabb szintű jogszabályba ütközésre való hivatkozás esetében pedig nem támasztotta alá összefüggő, elbírálásra alkalmas érvekkel álláspontját.

A hatodik indítványozó az Alkotmány 70/A. §-ának sérelmét arra hivatkozással állította, hogy a jogalkotó csak az alapfokú művészetoktatási intézmények minősítéséről alkotott szabályokat, más oktatási intézmények esetében azonban ilyen eljárás nincs. Nem indokolta meg azonban, hogy szerinte ez milyen módon érinti hátrányosan az alapfokú művészetoktatási intézményeket.

Szintén nem vizsgálható meg érdemben a Közokt.tv. 79–82. §-ai megsemmisítésére irányuló kérelem. Az indítványozó az Alkotmány 70/A. §-ára (hátrányos megkülönböztetésre) az önkormányzat és nem önkormányzati intézmények között. Azon túlmenően azonban, hogy rámutatott egy, az alapítás és működtetés szabályozását érintő különbségre, nem indokolta meg, hogy a nem önkormányzati intézményeket emiatt milyen hátrány éri. Az Alkotmány

9. §-ával kapcsolatban pedig a rendelkezés megjelölésén kívül indokolást nem is terjesztett elő.

Az Alkotmánybíróság ezért az említett indítványi elemeket – mint érdemi elbírálásra alkalmatlanokat – az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2011. július 12.

*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

## 280/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 biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény 4. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az indítványozó a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény (a továbbiakban: Gyftv.) 4. § (1) be-

kezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte utólagos normakontroll indítvány keretében az Alkotmánybíróságtól.

Álláspontja szerint a Gyftv. támadott rendelkezése – miszerint azonos hatóanyagú, illetve terápiás hatású gyógyszerek tekintetében az árhoz nyújtott társadalombiztosítási támogatás legfeljebb a referenciagyógyszerre megállapított támogatással azonos mértékben vehető igénybe – az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe, a 70/A. § (1) bekezdésébe, valamint a 70/D. § (1) bekezdésébe ütközik.

Azzal érvelt, hogy az „emberi méltóságból, mint anyajogból fakad a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való alapjog” is, melyek azért szenvednek sérelmet, mert a szabály „nem biztosítja megfelelően az egyenlő, és a legkedvezőbb feltételeket a polgárok egészségének megóvásához, vagy gyógyulásához”.

Álláspontja szerint a legmegfelelőbb gyógyszerhez való hozzájutás lehetőségét a jogalkotó fiskális szempontok alapján határozta meg, és nem vette figyelembe az embert, mint egyen-egyenként különböző lényt. Arra hivatkozott, hogy az objektíve azonosnak tűnő egészségügyi ellátás alkotmányosan nem indokolható különbségtételhez vezet, a megkülönböztetésnek nincsen ésszerű indoka. A gyakran elavult, káros mellékhatásokat kiváltó gyógyszerek alkalmazása befolyásolja a betegek gyógyulási esélyeit, továbbá azt az érintettek anyagi, pénzügyi helyzetétől teszi függővé.

Az Alkotmánybíróság beszerezte az illetékes miniszter véleményét.

## II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal támadott 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.”

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

2. A Gyftv.-nek az indítvány által támadott rendelkezése:

„4. § (1) Azonos hatóanyagú, illetve terápiás hatású gyógyszerek tekintetében az árhoz nyújtott társadalombiztosítási támogatás legfeljebb a referenciagyógyszerre megállapított támogatással azonos mértékben vehető igénybe.”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. A gyógyszerek támogatására vonatkozó alapvető szabályokat a Gyftv. tartalmazza.

A Gyftv. 26. § (1) bekezdése szerint a gyógyszerek társadalombiztosítási támogatásba való befogadása támogatási kategóriákban történik. Az egyes támogatási kategóriákban valamennyi, a 28. § szerint meghatározott támogatási módszer alkalmazható. A támogatási módszerek szerinti támogatási összegek számítása a mindenkori egészségpolitikai célkitűzések figyelembevételével a külön jogszabályban meghatározott ATC-csoportokat [a gyógyszerek anatómiai, terápiás, illetve kémiai hatás szerinti osztályozása (Gyftv. 3. § 13. pont)] tartalmazó táblázatban feltüntetett százalékos mértékeket alapul véve történik. A támogatási kategóriákban maximálisan adható százalékos mértékeket, illetve az ATC-csoportok százalékos támogatási kategóriákba sorolását külön jogszabály tartalmazza.

A Gyftv. támadott rendelkezésében szereplő referenciagyógyszer fogalmát szintén a Gyftv. fogalommagyarázata tartalmazza. A 3. § 14. pontja szerint a referenciagyógyszer: az a meghatározott (fix) támogatási csoportba tartozó gyógyszer, amely a külön jogszabályban meghatározottak szerinti bruttó fogyasztói ára és forgalmi részesedése alapján az adott ATC-csoportra meghatározott százalékos támogatásban részesül.

A Gyftv. 28. § (1) bekezdése határozza meg, hogy az egészségbiztosítási szerv a társadalombiztosítási támogatásba befogadott gyógyszerek támogatására milyen támogatási módszereket alkalmazhat. Ezen belül a Gyftv. 28. § (1) bekezdésének *b)* pontja értelmében a meghatározott (fix) összegű támogatás kétféle lehet: *ba)* hatóanyag alapú fix összegű támogatás és *bb)* terápiás fix elven működő támogatás.

Azt, hogy a hatóanyag alapú fix összegű támogatás és terápiás fix elven működő támogatás pontosan mit jelent, a törzskönyvezett gyógyszerek és a különleges táplálkozási igényt kielégítő tápszerek társadalombiztosítási támogatásba való befogadásának szempontjairól és a befogadás vagy a támogatás megváltoztatásáról szóló 32/2004. (IV. 26.) ESzCsM rendelet (a továbbiakban: R.) 8. és 9. §-ai tartalmazzák.

Az R. 8. §-a szerint hatóanyag alapú fix csoportba vonhatóak az azonos hatóanyagú, azonos alkalmazási módú, azonos hatáserősségű és hatástartamú gyógyszerek [8. § (2) bekezdés]. A hatóanyag alapú fix összegű támogatás alapja a referencia készítménynek – a referencia státusz megszerzésekor – közfinanszírozás alapjául elfogadott ára [8. § (1) bekezdés]. A támogatás (fix) összege a gyógyszerek közül azon gyógyszerek árai, forgalmi részesedései alapján kerül meghatározásra, melyeknek egyenértékűségét az illetékes hatóság megállapította [8. § (4) bekezdés]. A referencia készítmény ATC besorolása alapján az 1. számú melléklet szerinti, az adott hatóanyagot tartalmazó ATC-re megállapított százalékos támogatásban részesül.

A referencia készítmény – referencia státusz megszerzésekor – közfinanszírozás alapjául elfogadott ára az adott csoportban a referencia ár. A támogatási csoport többi termékének támogatása a referencia árhoz nyújtott támogatás fix összege. Ez alól kivételt képeznek azok a gyógyszerek, amelyek napi terápiás költsége a referencia árnál alacsonyabb. Ez esetben a támogatás mértéke megegyezik a referencia árhoz nyújtott százalékos támogatás mértékével [8. § (5) bekezdés].

Az R. 9. §-a értelmében a terápiás fix elven működő támogatás állapítható meg az egyes, meghatározott betegségek (kórképek) kezelésére egyaránt alkalmas termékek körére, ha a négyesintű, ötjegyű ATC csoportban azonos terápiás célra szolgálnak és mely termékeknek van azonos indikációja [9. § (1) bekezdés]. A terápiás fix elven működő támogatás számítási módszereit a Gyftv. 5. számú melléklete tartalmazza [9. § (2) bekezdés].

Az R. 1. számú melléklete a támogatás nagyságának (maximálisan adható százalékos mérték) megállapítása mellett meghatározza az adott gyógyszer ATC kódját is.

Az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerek forgalomba hozataláról szóló 52/2005. (XI. 18.) EüM rendelet (a továbbiakban: ForgR.) 5. § (1) és (2) bekezdése alapján a gyógyszer forgalomba hozatalának engedélyezése kérelemre indul, melynek tartalmazni kell – többek között – a gyógyszer alkalmazási előírását. Ennek az előírásnak a részét képezi a gyógyszer hatóanyagának megnevezése és annak az ATC kódja egyaránt.

A ForgR. 2. § 20. pontja alapján generikus gyógyszernek minősül a referencia-gyógyszerrel a hatóanyagok tekintetében azonos minőségi és mennyiségi összetételű, illetve azonos gyógyszerformájú gyógyszer, amelynek a referencia-gyógyszerrel való bioegyenértékűségét megfelelő biohasznosulási vizsgálatokkal igazolták.

Az alkotmányossági vizsgálat kiindulópontja tehát az, hogy alkotmányos-e a támogatást a referenciagyógyszer árához kötni, avagy ellenkezőleg, minden gyógyszer esetében más-más összegben kell meghatározni a támogatás nagyságát.

Utalni kell továbbá két – egymással ugyan konkurálni látszó, ám mégis egy irányba ható – alapelve, nevezetesen a szakmai megalapozottságra, illetve a költségvetési keretek figyelembe vételére, azaz a finanszírozhatóságra. Az R. 3. § *a)* és *b)* pontjai alapján ugyanis a gyógyszerek Egészségbiztosítási Alapból történő támogatásáról és a támogatási feltételek meghatározásáról szóló döntés és a döntés-előkészítés során a következő egészségpolitikai alapelveket kell érvényesíteni:

*a)* szakmai megalapozottság: tudományos bizonyítékokon alapuló döntéshozás, a kérelem szakmai szempontból már kiértékelt, nyilvántartásba vett, külön jogszabályban erre felhatalmazott szervezetek által biztonságosnak és hatásosnak minősített gyógyszerre vonatkozik,

*b)* költségvetési keretek figyelembevétele, finanszírozhatóság: a gyógyszerek befogadási döntéseinél figyelem-

be kell venni a Magyar Köztársaság éves költségvetéséről szóló törvényben az E. Alapra meghatározott költségvetési keretet. Biztosítani kell, hogy a gyógyszerek befogadásának költségvetési hatásai hosszú távon tervezhetőek, kiszámíthatóak, finanszírozhatóak legyenek.

E kiindulópontnál azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a tény, hogy azonos hatóanyagú, illetve azonos terápiás hatású gyógyszerekről van szó, azaz a gyógyszerek egymással lényegében helyettesíthetőek.

Az azonos hatóanyagú gyógyszerek ugyanis ugyanazon javallat esetén ugyanazt a hatást fejtik ki, ezért az azonos hatóanyagú készítményekhez a társadalombiztosítás azonos összegű, fix támogatást nyújt, ebben a tekintetben tehát a készítményeket a jogalkotó egymástól nem különbözteti meg. E gyógyszerek esetében a támogatás mértéke azonos, a térítési díjak különbözőségét (a betegek többletterhét) a gyártók által meghatározott, eltérő termelői árak okozzák. Tekintettel arra, hogy azonos hatóanyagú készítményekről van szó, a különböző gyártók által előállított gyógyszerek (helyettesíthetőségük okán) valós terápiás választékot nyújtanak az orvos számára az érintett beteg kezelésében, melynek során mérlegelésre kerülhetnek az árak és a térítési díjak egyaránt, anélkül, hogy a beteg gyógyulása akadályoztatva volna.

A terápiás fix elven működő gyógyszerek esetében részben más a helyzet, hiszen az effajta terápiás fix támogatás esetében az egyes meghatározott betegségek kezelésére egyaránt alkalmas olyan gyógyszerekről van szó, amelyek alkalmazását klinikailag azonos javallatra állapították meg, és alkalmazásukkal a betegeken azonos terápiás eredmény érhető el. Azaz ezekben az esetekben különböző hatóanyagú, esetlegesen más hatásmechanizmusú, de azonos terápiás célt szolgáló gyógyszerek alkalmazásáról van szó. Ebben az esetben is azonos összegű támogatást nyújt az egészségbiztosító a készítmények árához.

2. A gyógyszerek támogatására vonatkozó rendszer fenti bemutatását követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy az indítványozó által támadott rendelkezés sérti-e a felhívott alkotmányi rendelkezéseket.

Mivel az indítványozó a hátrányos megkülönböztetés tilalmára és az emberi méltóság sérelmére egymásra tekintettel hivatkozott, ezért az Alkotmánybíróság ezek vélt sérelmét együttesen bírálta el. Az Alkotmány 70/A. §-át az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlata szerint – 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 – ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot – kiterjed az egész jogrendszerre. Így 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 sér-

ti. Az Alkotmánybíróság gyakorlata során ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140. stb.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában személyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha a jogalkotó valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy embercsoporttal történt összehasonlításban kezel hátrányosabb módon [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 161–162.; 1043/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.; 397/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 786, 787.; 432/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 789, 792.; 719/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 769, 775.; 17/2000. (V. 26.) AB határozat, ABH 2000, 112, 115.; 624/E/1999. AB határozat, ABH 2002, 1023, 1035. stb.].

Ezzel összefüggésben tehát azt kellett az Alkotmánybíróságnak eldöntenie, hogy a referencia-gyógyszerre adott támogatás egységes mértéke – mely ezáltal nem veszi maradéktalanul figyelembe minden beteg különbözőségét (egyediségét) – hátrányos megkülönböztetést eredményez-e, és ha igen, akkor ez a megkülönböztetés olyan súlyú-e, mely végső soron az emberi méltósághoz való jog sérelmét okozza és ezáltal alkotmányellenességet idéz elő.

Jelen határozat indokolásának 1. pontjában részletesen bemutatásra kerültek a gyógyszerár-támogatási rendszer hatályos megoldásai. Ez alapján megállapítható, hogy mind az azonos hatóanyagú, mind pedig a terápiás fix elven működő gyógyszerek esetében lényegében ugyanarról van szó: a társadalombiztosítás mindkét esetben azonos összegű, fix támogatást nyújt. E gyógyszereknél a térítési díjak különbözőségét a gyártók által meghatározott, eltérő termelői árak okozzák.

Ahhoz, hogy a hátrányos megkülönböztetés megvalósulása vizsgálható legyen, először azt kell megvizsgálni, hogy a szabályozás szempontjából kik tartoznak homogén csoportba.

A Gyftv. támadott szabálya arról rendelkezik, hogy azonos hatóanyagú, illetve terápiás hatású gyógyszerek tekintetében a támogatás legfeljebb a referenciagyógyszerre megállapított támogatás összege lehet. Az azonos szabályozási koncepció szempontjából tehát azok a betegek tartoznak homogén csoportba, akiknél a gyógyuláshoz azonos hatóanyagú, illetve terápiás hatású gyógyszert kell alkalmazni. Ebben a tekintetben tehát a jogalkotó a betegek között nem tesz különbséget, a támogatás nagysága az adott csoporton belül egyforma. Önmagában az a különbözőség, mint jogi tény, egyéni körülmény azonban, hogy egyes betegek más-más okokból (pl. a gyógyszer másik anyagával szembeni intolerancia, esetleges más betegsége-

gek miatt szedett gyógyszer folytán a referencia-gyógyszer kizártsága) nem szedhetnek azonos gyógyszert (ezért másik, esetleg drágább gyógyszert kell szedniük), nem jelent hátrányos jogalkotói megkülönböztetést. Azért nem, mert nem a jogszabályi rendelkezéstől, hanem a betegek különböző személyes tulajdonságaitól, érzékenységétől, egyéni tűrőképességétől függ egy-egy gyógyszer vagy terápia alkalmazhatósága vagy éppen alkalmazhatatlan volta.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértésére alapított indítványt elutasította. Emiatt az Alkotmánybíróság nem állapította meg az emberi méltóság sérelmét sem.

3. Végül az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy a Gyftv. 4. § (1) bekezdése sérti-e a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot.

Ebben a körben utal az Alkotmánybíróság a 70/D. §-ával összefüggésben kialakult töretlen gyakorlatára, miszerint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogosultságként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához és életviteléhez. E feltételeket konkretizálja egyebek között az Alkotmány 70/D. §-ának (2) bekezdésében írt rendelkezés, amely az állam kötelezettségévé teszi a megfelelő egészségügyi intézmények létesítését és az orvosi ellátás megszervezését. Az Alkotmánybíróság elvontan, általános ismervekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. A szélső eseteken túl azonban az Alkotmány 70/D. §-ának nincs alkotmányos mércéje. A lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdésében foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg. [56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173, 186, 198.; 1316/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 735, 737.; 261/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 689, 692.]

Az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezés vizsgálatát követően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hatályos szabályozás nem eredményezi az egészséghez való jog sérelmét.

Az állam kötelessége, hogy működőképes, hatékony és biztonságos rendszert alakítson ki az egészségügy, jelen esetben a gyógyszerár-támogatás területén. Abban azonban, hogy ezt milyen módszerekkel és hogyan, milyen gyógyszer-finanszírozási szabályokkal valósítja meg, széles körű szabadsága van. Önmagában az, hogy a jelen hatá-

rozat indokolásának 1. pontjában bemutatott rendszerrel teszi ezt meg – minthogy az nem minősül szélső esetnek, azaz senkit nem zár ki a támogatás igénybevételéből, illetve nem szünteti meg a gyógyszerár-támogatás rendszerét – nem eredményez alkotmányellenességet. Emiatt az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásban is elutasította.

Budapest, 2011. július 12.

*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. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

## 1464/B/2007. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *dr. Balogh Elemér* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 180. § (1) bekezdésében a „vagy egyéb ilyen cselekményt követ el” szövegrész alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 269/A. §-ában a „vagy más ilyen cselekményt követ el” szövegrész alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt – az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, valamint 57. § (1) és (4) bekezdései vonatkozásában – elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 269/A. §-ában a „vagy más ilyen cselekményt követ el” szövegrész alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást – az Alkotmány 61. § (1) bekezdése vonatkozásában – megszünteti.

#### I n d o k o l á s

##### I.

1. Az indítványozó a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 180. § (1) bekezdésének, valamint a 269/A. §-ának részleges megsemmisítése iránt terjesztett elő kérelmet. A Btk. 180. §-a a becsületsértést, míg 269/A. §-a a nemzeti jelkép megsértését rendeli büntetni. Az előbbi szerint a bűncselekmény ügy is megvalósítható, hogy az elkövető „vagy egyéb ilyen cselekményt követ el”, míg az utóbbi szerint úgy, hogy az elkövető „vagy más ilyen cselekményt követ el”. Az indítványozó megítélése szerint mindkét szövegrész ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, 61. § (1) bekezdésével (ezzel összefüggésben a 8. §-sal), valamint 57. § (1) és (4) bekezdésével.

Az indítványozó kifejtette, hogy a kifogásolt fordulatok azért nem felelnek meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményének, mert azok megfogalmazása rendkívül határozatlan diszpozíciót eredményez, mely akár önkényes jogalkalmazáshoz is vezethet.

A véleménynyilvánítás szabadsága kapcsán az indítványozó előadta, hogy a Btk. érintett rendelkezései az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének korlátozását valósítják meg. E korlátozás azonban csak akkor felel meg az alkotmányos feltételeknek, ha erre másik alapvető jog védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme miatt van szükség, és ha e védelem más módon nem érhető el. Az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott jogsérelem súlya megfelelő arányban kell, hogy álljon egymással. A támadott szövegrészek határozatlanságuk folytán „indokolatlanul leszállítják a szabad véleménynyilvánításhoz való alapjog korlátozhatóságának küszöbét”, s ezért sértik az Alkotmány 61. § (1) bekezdését.

Az indítványozó szerint az Alkotmány 57. § (1) bekezdése azért sérül, mert a sérelmezett fordulatok határozatlansága következtében nem érvényesülhet a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényben (a továbbiakban: Be.) alapvető szinten megfogalmazott törvényes vád kritériuma. Ennek ugyanis feltétele, hogy a vádemelésre egy „pontosan körülírt, büntető törvénybe ütköző cselekmény miatt” kerüljön sor. Mindez a védelemhez való jog hatékony érvényesülését is lehetetlenné teszi.

Végül, az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében megfogalmazott *nullum crimen sine lege* elve azért sérül, mert „a diszpozíció szélsőségesen bizonytalan megfogalmazása semmiféle konkrétumot nem tartalmaz”, így nem lehet tudni, mi az a magatartás, amelyet a törvény büntetni rendel.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a Btk. 180. § (1) bekezdését, valamint 269/A. §-át a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló 2009. évi LXXX. törvény 56. § (7) bekezdés c) pontja módosította. A változás azonban csak a kiszabható büntetési tételt érintette, az indítványozó által felvetett

alkotmányossági problémát nem. Időközben módosult az Alkotmány 57. § (4) bekezdése és 61. § (1) bekezdése is. Az Alkotmány 57. § (4) bekezdését a 2007. évi CLXVII. törvény 2009. december 1-jei hatállyal módosította, lehetővé téve a kettős büntethetőség követelménye alóli kivételt. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése helyébe pedig az Alkotmány 2010. július 6-i módosítása 2010. július 7-ével új rendelkezést iktatott be, amely az alkotmánymódosítás indokolása értelmében csak a rendelkezés „szóhasználatát” tekintetében jelent változást, „de annak tartalmán, illetve – elsősorban az alkotmánybírói gyakorlat által meghatározott – korlátozási lehetőségein nem változtat”. E módosítások tehát az indítvány tartalmát szintén nem érintették. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróóság az indítványt érdemben elbírálta.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

„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.

(...)

(4) Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – a határozatok kölcsönös elismerése elvének érvényesülése céljából az Európai Unió jogi aktusai által meghatározott körben, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem korlátozva – a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásában közreműködő más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.”

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

2. A Btk. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„180. § (1) Aki a 179. § esetén kívül mással szemben

a) a sértett munkakörének ellátásával, közmegbízottnak teljesítésével vagy közérdekű tevékenységével összefüggésben,

b) nagy nyilvánosság előtt

a becsület csorbítására alkalmas kifejezést használ, vagy egyéb ilyen cselekményt követ el, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

„269/A. § Aki nagy nyilvánosság előtt a Magyar Köztársaság himnuszát, zászlaját vagy címerét sértő vagy lealacsonyító kifejezést használ, vagy más ilyen cselekményt követ el, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróóság figyelemmel volt arra, hogy 13/2000. (V. 12.) AB határozatában (ABH 2000, 61.; a továbbiakban: Abh.) az Alkotmány 61. § (1) bekezdésével összefüggésben már vizsgálta a Btk. 269/A. §-át. Mivel a testület az Abh.-ban a véleménynyilvánítás szabadsága korlátozását szükségesnek és arányosnak találta, az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróóság következetes gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés ítélt dolognak minősül, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő. Az érdemi döntéssel elbírált ügyben hozott határozat ugyanis az Alkotmánybíróóságot is köti. (1620/B/1991. AB végzés, ABH 1991, 972, 973.) Az Alkotmánybíróóság 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 Alkotmánybíróóság 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.

Bár jelen ügyben az indítványozó a Btk. 269/A. §-ának csak egy szövegrészét, s nem egészét kérte megsemmisíteni, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróóság az Abh.-ban a tényállás egésze vonatkozásában fejtette ki, hogy nem sérül az Alkotmány 61. § (1) bekezdése, az indítvány ebben a részében ítélt dolognak minősül. Ezért az Alkotmánybíróóság a Btk. 269/A. §-ában „vagy más ilyen cselekményt követ el” szövegrész alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt az Alkotmány 61. § (1) bekezdése alapján előterjesztett indítvány tárgyában az eljárást megszüntette.

2. Az Alkotmánybíróóság ezt követően először az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapított indítványrészt vizsgálta meg.

Az Alkotmánybíróóság már több korábbi határozatában foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a büntető tényállások megfogalmazásával összefüggésben a jogalkotóval szem-

ben a jogállamiság követelménye milyen elvárásokat támaszt. Az ezzel kapcsolatos megállapításokat a 769/B/2006. AB határozatban a következőképpen foglalta össze:

„1.1. Az Alkotmánybíróság már a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában leszögezte, hogy az állam büntetőhatalma gyakorlásának kereteit előre, törvényben kell meghatározni. A büntetőhatalom gyakorlásának törvényessége azonban nemcsak a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* klasszikus elvének érvényesülését jelenti.

Az alkotmányos büntetőjog magában foglalja a büntetőjogi felelősségre vonás jogszerűségének a büntetési rendszer alakításának törvényességére vonatkozó tartományát is. »Az egyén alkotmányos szabadságát, emberi jogait nem csak a büntetőjog különös részének tényállásai és büntetési tételei érintik, hanem alapvetően a büntetőjogi felelősség, a büntetés kiszabás és büntethetőség összefüggő zárt szabályrendszere.« (ABH 1992, 77, 86.)

1.2. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a normavilágosság a jogbiztonság alapvető eleme, a normaszövegnek tehát minden esetben meg kell felelnie a jogbiztonság követelményének. A 26/1992. (IV. 30.) AB határozat szerint »a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.« (ABH 1992, 135, 142.)

A büntetőjogi normákra vonatkozó normavilágossági követelményeket az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte: »[a] büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartás leíró diszpozícióinak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Alkotmányossági követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényi akarat világos kifejezésre juttatása. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor követi el a büntetőjogilag szankcionált jogsértést. Ugyanakkor korlátozania kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről. Vizsgálni kell tehát, hogy a tényállás a büntetendő magatartások körét nem túl szélesen jelöli-e ki és elég határozott-e.« [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176.; 2/1994. (I. 14.) AB határozat, ABH 1994, 41, 55.; 58/1997. (XI. 5.) AB határozat, ABH 1997, 348, 352.; 12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106, 112.; 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 117, 130-131.; 73/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 987, 989.]» (ABH 2008, 2453, 2454-2455.)

Az Alkotmánybíróság az 1160/B/1992. AB határozatában a jogszabályok törvényi tényállásával kapcsolatban ugyanakkor azt is kifejtette, hogy „általában a jogalkotás dönti el, hogy valamely életviszonyt szabályoz-e, és azt is, hogy ezt milyen részletességgel, mennyire esetszerűen teszi (1621/B/1992.). Ez a jogszabály homályosságától, értelmezhetetlenségétől különálló kérdés. Ha egy jogszabály

tényállása túl részletező, túl szűk, túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazót és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét. Ha pedig egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszthető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbitja a jogbiztonságot. A jogszabálynak ezért az életviszonyok tipikus vonásait kell figyelembe vennie.» (ABH 1993, 607, 608.)

Az Alkotmánybíróság 435/B/1999. AB határozatában (ABH 2001, 1080, 1083.) rámutatott, majd több határozatában megerősítette, hogy „a Btk.-ban szereplő a »tartalmilag elvontabb« tényállások esetében az elkövetési magatartások az életben olyan széles körben és olyan változatos módon jelentkezhetnek hogy azok előzetes, kimerítő felsorolása nem lehetséges. Ebben az esetben a joghézagot éppen az jelentené, ha a jogalkotó »kazuisztikusan, illetve taxatív vagy példálózóan sorolná fel a visszaélések egyéb változatait.« Ezzel ugyanis alkalmat teremtene az analógia – büntetőjogban tilos – alkalmazására, vagy lefedetlenül hagyná a bűnözésben megjelenő újabb módszereket és formákat, s így megakadályozná, hogy a büntető törvény betöltse rendeltetését. Ezért az ilyen esetekben a tényállás absztrakt jellege olyan jogtechnikai megoldást jelent, amely a jogállamiság alkotmányos alapelvét nem sérti.» (673/B/2004. AB határozat, ABH 2006, 1604, 1614.; 689/B/2003. AB határozat, ABH 2006, 1526, 1532.; 769/B/2006. AB határozat, ABH 2008, 2453, 2456.)

Az indítványozó jelen ügyben azt kifogásolta, hogy a „vagy egyéb ilyen cselekményt követ el”, illetve a „vagy más ilyen cselekményt követ el” fordulatok nem elég egzakta, ezért nem elégítik ki a normavilágosság követelményét.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a „szóbeli” vagy „nem tettleges” becsületsértést tipikusan verbálisan követik el, ezért is emeli ki nevesítve a törvényi tényállás a „becsület csorbitására alkalmas kifejezés használatát” az egyéb elkövetési magatartások közül. (A sértő kifejezés használata történhet írásban is, de jellemzően szóban hangzik el.) Az is tény ugyanakkor, hogy más becsületének, emberi méltóságának sérelme ezen kívül megvalósítható egyéb cselekmény útján is. E magatartások széles spektrumot fedhetnek le, változatos formában fordulhatnak elő.

A kifogásolt fordulat nem tekinthető teljesen meghatározatlannak. A törvényszöveg ugyanis kifejezetten utal arra, hogy egyéb „ilyen” cselekmény elkövetése von maga után büntetőjogi felelősséget. Azaz nem bárminemű magatartás valósítja meg a bűncselekményt. Az egyéb cselekményeknek is alkalmasnak kell lenniük a becsület csorbitására, továbbá összefüggésben kell állniuk a sértett munkakörének ellátásával, közmegbízatásának teljesítésével vagy közérdekű tevékenységével, illetve azt nagy nyilvánosság előtt elkövetni.



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, illetve a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak. [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.] Éppen ezért 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 jogbiztonság érvényesüléséhez elengedhetetlenül szükséges mértékben segíti [47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 535.; 56/2010. (V. 5.) AB határozat, ABH 2010, 383, 388–389.].

A becsületsértés, illetve a rágalmozás büntetőjogi tényállása kapcsán kialakult bírói gyakorlat értelmében a becsület csorbítására való alkalmasságot nem a sértett érzelmi beállítottságából folyó szubjektív értékítélet, hanem annak alapján kell megítélni, hogy a megnyilatkozás az adott körülmények között a becsületérzés megsértésére objektíve alkalmas-e (BH 1981. 220.; BH 1994. 171.; BH 1995. 77.; BH 1998. 470.; BH 2004. 172.). Azt, hogy egy magatartás csorbítja-e más becsületét, az általános erkölcs, a közfelfogás dönti el. Általában véve a becsületet csorbítónak tekintendő a cselekmény, ha az emberi méltóságot támadja, illetve alkalmas arra, hogy más társadalmi megítélését kedvezőtlen irányba befolyásolja (ezenfelül ilyen a gyalázkodó, sértegető cselekmény is). (BH 1994. 171.)

Bizonyos eltérésekkel, de hasonló megállapítások tehetők a nemzeti jelkép megsértése elnevezésű bűncselekmény elkövetési magatartásaival összefüggésben is. Az elsődleges elkövetési magatartás itt is a nyelvi eszközökkel történő véleménynyilvánítás, azaz a sértő, lealacsonyító kifejezés használata. A „más ilyen cselekmény” keretében sokféle egyéb elkövetési magatartás beletartozhat. Ezeket – az elkövetési tárgyakra figyelemmel is – nem lehet kimerítően felsorolni. Ilyen lehet pl. zászló elégetése, a nemzeti jelkép leköpése, megtaposása, lealacsonyító környezetbe helyezése. Szükséges ugyanakkor, hogy a cselekmény ugyanolyan sértő, lealacsonyító jellegű legyen. A bírói gyakorlat feladata, hogy konkrét történeti tényállások kapcsán foglaljon állást egy-egy cselekménynek a nemzeti jelképet sértő, lealacsonyító jellegéről. Ennek során iránymutató jelentőségűek az Alkotmánybíróságnak az Abh.-ban kifejtett megállapításai. Eszerint „[a] törvényhozó a nemzeti jelkép megsértésének bűncselekményét a közrend elleni bűncselekményeket meghatározó XVI. fejezet II. címében, a köznyugalom elleni bűncselekmények között, közvetlenül a közösség elleni izgatás bűncselekményét követően helyezte el.

A vitatott bűncselekmény – Btk.-beli szerkezeti elhelyezése alapján – általános jogi tárgyát közvetlenül a köz-

rend, közelebbről a köznyugalom képezi. A közvetlen elkövetési tárgya pedig a Magyar Köztársaság himnusza, zászlaja és címere.

(...)

A 21/1996. (V. 17.) AB határozatban foglaltak szerint a bűncselekmények meghatározása és szankcionálása törvényhozói kompetencia, amely felett kivételes esetekben érvényesülhet csak alkotmánybírósági kontroll. (ABH 1996, 74, 82.) Az Országgyűlés mérlegelési jogkörébe tartozik tehát annak eldöntése, hogy a nemzeti jelképek számára önállóan nevesített büntetőjogi védelmet intézményesít-e, avagy beéri a Btk. 271. §-ában meghatározott büntetőjogi felelősségnek az említett elkövetési magatartásra való alkalmazásával.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a nemzeti jelképeket illető negatív tartalmú vélemények, a jelképek történetére, értékére, közjogi jelentőségére vonatkozó tudományos nézetek, művészi kifejezések, illetőleg kritikák hangoztatása, esetleg megváltoztatásukat vagy eltörlésüket célzó javaslatok kifejezésre juttatása, értelemszerűen nem eshet büntetőjogi szankcionálás alá, hanem része a véleménynyilvánítás alkotmányos szabadságának.” (ABH 2000, 61, 70–71.)

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összefüggésben elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság ezt követően a becsületsértés tényállásának „vagy egyéb ilyen cselekményt követ el” szövegrészét vizsgálta meg az Alkotmány 61. § (1) bekezdése vonatkozásában.

Az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos gyakorlatát – a később többször megerősített – 30/1992. (V. 26.) AB határozatában alapozta meg. Ebben kifejtette: „Valamennyi alkotmányos alapjog tekintetében fontos kérdés, hogy azokat lehet-e és milyen feltételekkel megszorítani, korlátozni, kollíziójuk esetén milyen szempontok alapján kell a prioritást meghatározni. A véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság esetén ez a kérdés kiemelt jelentőséget kap, mivel ezen szabadságok a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak.

Éppen ezért a véleménynyilvánítás szabadságának kiüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen anyajoga többféle szabadságjognak, az ún. kommunikációs alapjogoknak. Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás és a sajtószabadság, amely utóbbi felőleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát. Tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik a művészi, irodalmi alkotás szabadsága és a művészeti alkotás terjesztésének szabadsága, a tudományos alkotás szabadsága és a tudományos ismeretek tanításának szabadsága. Ez utóbbiak tiszteltben tartásáról és védelméről az Alkotmány 70/G. §-ában külön is rendelkezik. A véleménynyilvánítási szabadsághoz kap-

csolódik a lelkiismereti és vallásszabadság (60. §), valamint a gyülekezési jog is (62. §).

Ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az individuum, hanem a társadalom életében is megmutatkoztak és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.

2.2. Az Alkotmány 8. §-ában rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. Az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.

Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” [ABH 1992, 167, 170-171.; büntető tényállások vonatkozásában megerősítette különösen: 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 222-223.; Abh., ABH 2000, 61, 66.; 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 83, 90.; 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 117, 121.; 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 303, 305.; 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 782, 786.]

A 36/1994. (VI. 24.) AB határozatában, ahol az Alkotmánybíróság a „Hatóság vagy hivatalos személy megsértése” címszó alatt a Btk. 232. §-ában szereplő bűncselekmény törvényi tényállását alkotmányellenesnek találta, több ponton érintette a becsületvédelem büntetőjogi aspektusait, így a becsületsértést is. Ennek kapcsán kiemelte, hogy „[a] becsületvédelem büntetőjogi eszközei a véleménynyilvánítási szabadságot az emberi méltósághoz való jog és a jó hírnévhez való jog alkotmányos értékeinek védelmében korlátozzák.

Az Alkotmány 54. §-ának (1) bekezdése szerint minden embernek veleszületett joga van az emberi méltósághoz.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata – a 8/1990. (IV. 23.) AB határozattól kezdve (ABH 1990, 42.) – az emberi méltósághoz való jogot mint általános személyiségi jogot fogja fel. Az általános személyiségi jog »anyajog«, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.” (ABH 1994, 219, 224.)

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: „Az Alkotmány a véleménynyilvánítási szabadság megfogalmazásánál nem tesz kifejezett különbséget tényközlés és értékítélet között. A véleménynyilvánítási szabadság alapvető célja annak a lehetőségnek biztosítása, hogy az egyén mások véleményét formálja, meggyőzzön másokat saját álláspontjáról. A véleménynyilvánítás szabadsága ezért általában mindenféle közlés szabadságát magában foglalja, mégpedig függetlenül a közlés módjától és értékétől, erkölcsi minőségétől és többnyire valóság tartalmától is. Önmagában valamely tény közlése is véleménynek minősülhet, hiszen magának a közlésnek a körülményei is tükrözhetnek véleményt, azaz a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjoga nem korlátozódik csupán az értékítéletekre. A véleménynyilvánítási szabadság határainak megvonásánál azonban indokolt különbséget tenni értékítélet és tényközlés tekintetében.

Az értékítéletre, az egyén személyes véleményére a véleménynyilvánítási szabadság minden esetben kiterjed, függetlenül attól, hogy az értékes vagy értéktelen, igaz vagy hamis, érzelmen vagy észérveken alapul. A szintén alkotmányos oltalom alatt álló emberi méltóság, becsület, jó hírnév azonban az értékítéletben megnyilvánuló véleménynyilvánítási szabadság külső korlátja lehet, és ezek védelmében a büntetőjogi felelősség érvényesítése sem tekinthető – általánosságban – aránytalanoknak, így alkotmányellenesnek.” (ABH 1994, 219, 230.) Az értékítéletekkel összefüggésben tehát fontos, hogy „[a] véleménynyilvánítási szabadsága (...) kiterjed a becsületsértésre alkalmas, valóságnak megfelelő tények, információk közlésére is, amely szabadságnak az emberi méltóság, a becsület és a jó hírnév védelme külső korlátja lehet”. (ABH 1994, 219, 231.)

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiból következik, hogy az emberi méltóság védelme érdekében alkotmányosan indokolt büntetőjogi eszközök igénybevétele is. Az indítványozó maga sem kifogásolja a véleménynyilvánítás jogának e célból történő korlátozását, s nem támadja a becsületsértés tényállásának egészét, csupán annak egyik elkövetési magatartását. Ennek oka az indítványozó szerint, hogy az „egyéb ilyen cselekményt követ el” fordulat túlzottan bizonytalan jogfogalom, ezért aránytalanul korlátozza a véleménynyilvánítási szabadságát.

Az Alkotmánybíróság 12/1999. (V. 21.) AB határozatában a közösség elleni izgatás (akkor) új tényállását vizsgálta meg, s arra a következtetésre jutott, hogy „a gyűlölet keltésére alkalmas egyéb ilyen cselekmény” büntethetősége indokolatlanul korlátozza a véleménynyilvánítási sza-

badságát. Az Alkotmánybíróság e korábbi döntésében úgy fogalmazott, hogy „a gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekmény büntethetősége nemcsak azért alkotmányellenes, mert leszállítja a korlátozhatóság küszöbét, de meghatározhatatlansága miatt is”. (ABH 1999, 106, 113.) A megsemmisítés indoka lényegében az volt, hogy a jogalkotó túlzott mértékben kitágította a büntetendővé nyilvánított magatartások körét, a gyűlöltre uszítás törvényi tényállásának a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban adott értelmezését, egyben a büntethetőség alkotmányos mértékét. A 30/1992. (V. 26.) AB határozatában ugyanis az Alkotmánybíróság a büntethetőség alkotmányos korlátját a gyűlöltre uszításban és nem általában a „gyűlölet keltésében” határozta meg, mivel csak az uszítás foglalja magában azt a bizonyos mérték fölötti veszélyt, amely a véleménynyilvánításhoz való jog korlátozását megengedhetővé teszi.

A véleménynyilvánítási szabadság korlátozásának megítélését illetően a jelen ügy elbírálásakor lényeges különbséget jelent, hogy míg az Alkotmánybíróság által megsemmisített gyűlöletkeltés bűncselekménye a köznyugalom elvont – egyéni jogok sérelmének veszélyével nem járó – veszélyeztetése ellen nyújtott védelmet, addig a becsületsértés védett jogi tárgya konkrét személy becsülete, az emberi méltóság, illetve a jó hírnév. Fontos továbbá, hogy a becsületsértés esetében az „egyéb ilyen cselekmény” nem jelenti az emberi méltóságra való veszély kisebb mértékét a „becsület csorbítására alkalmas kifejezés használatához” képest. A Btk. a nyelvi eszközökkel elkövetett becsületcsorbításhoz hasonló módon rendeli büntetni az emberi méltóságnak minden egyéb magatartással megvalósított, ugyanolyan súlyos sérelmét is. Bár egy ilyen megfogalmazás önmagában elég absztrakt, az Alkotmánybíróság a fentiekben már utalt arra, hogy a bírói gyakorlatban kidolgozottak, illetve kidolgozhatók azok a kritériumok, amelyekkel az állami büntetőhatalom nem lépi át a szükséges mértéket.

Mindezt figyelembe véve az Alkotmánybíróság a jelen esetben arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmány sérelem nem áll fenn. Miként arra fent már utalt, önmagában azért, mert nem nevesítetten sorolja fel a törvény az egyéb lehetséges elkövetési magatartások körét, hanem ennél absztraktabb megoldást választ, nem lépi át az állami büntetőhatalom gyakorlásának határait. Az elvontabb megfogalmazás épp azt a célt szolgálja, hogy egy konkrét felsorolás ne eredményezhesse olyan cselekmények büntetlenül maradását, amelyek bár nem szerepelnek a tényállásban, az emberi méltóságot, becsületet, jó hírnevet ugyanolyan, esetleg súlyosabb fokban sértik, mint a nevesítetten felsoroltak, s emiatt a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása nem tekinthető aránytalannak.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Btk. 180. § (1) bekezdésének „vagy egyéb ilyen cselekményt követ el” szövegrészével kapcsolatban az Alkotmány 61. § (1) bekezdése sérelmének megállapítására irányuló indítványt is elutasította.

4. Az indítványozó szerint a kifogásolt szövegrészek határozatlansága folytán sérül az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes eljáráshoz való jog is.

Az Alkotmánybíróság a rágalmazás tényállását az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével összefüggésben a 762/D/2000. AB határozatban vizsgálta. Ennek keretében megállapította, hogy „[a]z Alkotmány 57. § (1) bekezdése a bíróság előtti egyenlőség, a bírói függetlenség és pártatlanság, valamint a nyilvános és igazságos tárgyalás alkotmányi előírásaira vonatkozik. Tartalmilag ezek a rendelkezések a büntetőeljárás alapelveit emelik be az Alkotmányba.

A Btk. 179. §-a, mint anyagi büntetőjogi szabály, és az eljárási alapelveket tartalmazó fenti alkotmányi rendelkezés között azonban alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem mutatható ki.” (ABH 2001, 1151, 1154.)

A fenti megállapítások a becsületsértés anyagi jogi tényállása és az Alkotmány 57. § (1) bekezdése vonatkozásában is irányadók. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 32/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2000, 215, 220.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.]. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt az Alkotmány 57. § (1) bekezdése tekintetében elutasította.

5. Az Alkotmánybíróság végül az Alkotmány 57. § (4) bekezdésére alapított indítványrészét vizsgálta meg. Az indítványozó szerint a *nullum crimen sine lege* elve azért sérül, mert a diszpozíció szélsőségesen bizonytalan megfogalmazása miatt nem lehet tudni, mi is az a magatartás, amelyet a törvény büntetni rendel. Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése értelmében senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – a határozatok kölcsönös elismerése elvének érvényesülése céljából az Európai Unió jogi aktusai által meghatározott körben, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem korlátozva – a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásában közreműködő más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.

Az Alkotmánybíróság már a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában foglalkozott az állami büntetőhatalom jogállami kereteivel, különösen a visszaható büntető jogalkotás tilalmával (ABH 1992, 77, 86–87.). Ebben megállapította: „Az Alkotmánybíróság a *nullum crimen et nulla poena sine lege* elvét a büntetőjogi legalitás alkotmányos elve alapján értelmezi. Ennek kapcsán elvégezte az alkotmányos jogállamok alkotmányainak összehasonlító vizsgálatát. Megállapította, hogy ezek nem egyszerűen azt jelentik ki, hogy a bűncselekményt törvényben kell tiltani, és törvényben kell büntetéssel fenyegetni, hanem általában azt követelik meg, hogy a büntetőjogi felelősségre vonásnak, az elítélésnek és megbüntetésnek kell törvényesnek és törvényen alapulónak lennie. Ugyanazt teszik tehát, mint amit az Al-

kormányunk 57. § (4) bekezdése előír. Ez pedig az alapjogok között szabályozza az egyén jogát arra, hogy büntetése és elítélése törvényes legyen. Az Alkotmány úgy rendelkezik, hogy: Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani... Itt tehát nemcsak arról van szó, hogy az állam törvényben tiltja a bűncselekményeket és törvényben büntetéssel fenyeget, hanem az egyén ahhoz való jogáról van szó, hogy csakis törvényesen ítéljék el (nyilvánítsák bűnössé) és büntetését is törvényesen szabják ki (sújtsák büntetéssel).” (ABH 1992, 77, 86.)

A 11/1992. (III. 5.) AB határozatában foglaltakat összegezve az Alkotmánybíróság megállapította: „a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elvei a büntetőjogi legalitás alkotmányos elvének részei, de nem egyedüli kritériumai a büntetőjogi felelősségre vonás alkotmányosságának. A büntetőjog legalitásának alkotmányos elve az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a következőket jelenti:

– Az Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdése megköveteli, hogy törvény és ne alacsonyabb szintű jogforrás határozza meg a büntetendő cselekményeket (a büntetendőséget) és azok büntetését (a büntetéssel fenyegetést). (Ennek felel meg a Btk. 1. §-a és 10. §-a.)

– A bűncselekménnyé nyilvánításnak és büntetéssel fenyegetésnek alkotmányos indokon kell alapulnia: szükségesnek, arányosnak és végső soron igénybevettnek kell lennie [Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdése, aminek megfelel a Btk. 10. §-a].

– A bűnössé nyilvánítást (elítélést) csak bíróság végezheti, mégpedig a büntetőjogi felelősség határozatban történő megállapításával. Ez következik az Alkotmánynak az ártatlanság vélelmét deklaráló 57. § (2) bekezdéséből.

– Csak az elkövetéskor hatályos törvény szerint lehet elítélni (bűnösnek nyilvánítani) és megbüntetni (büntetéssel sújtani). Ezt követeli meg az Alkotmány 57. § (4) bekezdése és ennek felel meg a Btk.-nak a visszaható hatály tilalmát kimondó 2. §-a. A bíróság az elkövetéskor hatályos törvény szerint bírálja el a bűncselekményt (állapítja meg a büntetőjogi felelősséget, nyilvánít bűnössé, ítéel el), a büntetést is eszerint szabja ki, kivéve, ha új törvény lépett hatályba, amely enyhébb elbírálást tesz lehetővé, vagy a cselekmény már nem bűncselekmény, és így nem büntetendő. Ezt követeli meg a visszaható hatály tilalmát magában foglaló jogbiztonság elve (előre láthatóság, kiszámíthatóság), amely a jogállamiságból folyik és amelynek logikus előfeltétele a törvény elkövetéskori megismerhetősége (Btk. 2. §). A visszaható hatály kifejezett tilalma mellett az elbíráláskori enyhébb szabály alkalmazásának előírása a jogállamiság követelményéből fakad: az Alkotmány ugyanis nem engedheti meg alapelveitől idegen normák alkalmazását (például halálbüntetés kiszabását), még az elkövetéskori törvény alkalmazási főszabálya mellett sem.” (ABH 1992, 77, 87.)

Az 57. § (4) bekezdésre vonatkozóan a 435/B/1999. AB határozat megerősítette, s kiemelte, hogy „[a]z Alkotmány 57. § (4) bekezdése, és ennek megfelelően a Btk. 2. §-a a büntetőjog egyik klasszikus alapelvét definiálja, kimond-

ván a visszaható hatály tilalmát. A bűncselekményt tehát az elkövetése idején hatályban lévő törvény szerint kell elbírálni, és ettől csak abban az esetben lehet eltérni, ha az új törvény enyhébb, illetve az elkövetőre nézve kedvezőbb. Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése azt tartalmazza, hogy valamely személy büntetőjogi felelősségrevonása és megbüntetése csak olyan hatályos büntető törvény alapján történhet, amely időben megelőzi a bűnelkövetést. Ez az alkotmányi rendelkezés nem egyéb, mint a visszaható büntető jogalkotás tilalma.” (ABH 2001, 1080, 1081–1082.)

Az indítványozó a jelen ügyben sem állította, hogy visszaható büntető jogalkotáshoz került volna sor. Érvelését arra alapozta, hogy a törvényi tényállás határozatlansága folytán sérül a *nullum crimen sine lege* elve. Ez a hivatkozás azonban az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság körében értékelhető, melyet az Alkotmánybíróság jelen határozatában már elbírált. Az indítványozó által felvetett összefüggésben az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének sérelme így nem állapítható meg, ezért az indítványt az Alkotmánybíróság e tekintetben is elutasította.

Budapest, 2011. július 5.

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

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

### **Dr. Balogh Elemér alkotmánybíró különvéleménye**

1. Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjával. Álláspontom szerint a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 180. § (1) bekezdésének a „vagy egyéb ilyen cselekményt követ el” szövegrésze és a 269/A. §-ának „vagy más ilyen cselekményt követ el” szövegrésze alkotmányellenes, mivel sérti az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében foglalt *nullum crimen, nulla poena sine lege* elvének tilalmát.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a büntetőjog legalitásának alkotmányos elve olyan gyűjtőfogalom, amely az Alkotmánynak kifejezetten a büntetőjogra vonatkozó garanciáit (*nullum crimen, nulla poena sine lege* elve, ártatlanság vélelme) és azokat az általános elveket (alapjogot csak törvény korlátozhat, a korlátozásnak szükségesnek és

arányosnak kell lennie, normavilágosság követelménye) foglalja magában, amelyek az egész jogrendszer, ezen belül az alkotmányos büntetőjog számára is mércét jelentenek.

Az Alkotmánybíróság a 8. § (1) és (2) bekezdéséből vezette le azt a követelményt, hogy csak törvény állapíthat meg bűncselekményt és a 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból folyó jogbiztonság követelményéhez kapcsolta a normavilágosság követelményét a büntetőjogi jogszabályok vonatkozásában is. Az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének önálló tartalmát a büntetőjogi normák visszaható hatályának tilalmára korlátozta. A határozat is az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság körében végezte el a kifogásolt jogszabályi rendelkezések vizsgálatát, és így jutott arra a következtetésre, hogy az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének sérelme nem állapítható meg.

Egyetértek azzal – a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban kifejtett – állásponttal, miszerint a *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* elve nem egyedüli kritériuma a büntetőjogi felelősségre vonás alkotmányosságának. (ABH 1992, 77, 87.) Nem értek azonban egyet azzal – a 435/B/1999. AB határozatban *expressis verbis* kimondott – állásponttal, miszerint az Alkotmány 57. § (4) bekezdése nem egyéb, mint a visszaható büntető jogalkotás tilalma (ABH 2001, 1080, 1082.).

Álláspontom szerint az Alkotmány 57. § (4) bekezdése a jogállamiság elvének a büntetőjogra vetített konkretizálása, és mint speciális szabály a következő elveket foglalja magában:

a) a törvényesség elve (az állami büntetőhatalom gyakorlásának feltételeit előre törvényben kell rögzíteni);

b) a büntetőjogi normákra vonatkozó normavilágossági követelmények (világos, egyértelmű, kiszámítható, előre látható);

c) a visszaható hatály tilalmát.

Ezt az értelmezést támasztja alá a büntetőjogi dogmatika is, amely négy követelményt vezet le a *nullum crimen et nulla poena sine lege* elvének tilalmából:

„A) Az elkövetéskor hatályos törvény alkalmazásának követelménye és a súlyosabb büntető törvény visszaható hatályának tilalma (*nullum crimen/nulla poena sine lege praevia*).

B) A pontos törvényi meghatározottság követelménye és a határozatlan büntetőtörvény és jogkövetkezmény tilalma (*nullum crimen/nulla poena sine lege certa*).

C) Az írott büntetőtörvény követelménye és a büntethetőséget alapító és a büntetőjogi szankciót megalapozó vagy szigorító szokásjog, illetve bírói jog tilalma (*nullum crimen/nulla poena sine lege scripta*).

D) a bírónak a törvényben írt normaszöveghez kötésének a követelménye és a büntethetőség- és szankciómegalapozó vagy –szigorító analógia tilalma (*nullum crimen/nulla poena sine lege stricta*).” (Nagy Ferenc – Tokaji Géza: *A magyar büntetőjog általános része*. Budapest, 1998, 48. o.)

A jogállamiság (jogbiztonság, normavilágosság) és a *nullum crimen, nulla poena sine lege* elv viszonyának tisztázása a büntetőjogi jogkövetkezmény (szankció) különleges rendeltetésénél (*ultima ratio*, a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartása), és szükségképpen alapjogokat korlátozó mivoltánál fogva elengedhetetlen. A jogrendszer egészére irányadó törvényesség és normavilágosság elve ugyanis a büntetőjog vonatkozásában szigorúbb elvek. A normavilágosság követelménye a büntetőjogilag tiltott magatartás törvényi tényállásokban történő pontos leírását igényli.

2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében elegendő, ha a jogszabály szövege a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordoz. A határozat is arra alapítja a normavilágosság sérelmének az elutasítását, hogy a becsületsértés és a nemzeti jelkép megsértése bűncselekmények vonatkozásában kialakult bírói gyakorlat áll rendelkezésre. A megállapításból az a következtetés vonható le, hogy a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhető és alkalmazható. A többségi indokolás a becsületsértés vonatkozásában több BH-ra is hivatkozik, de ezek nem a Btk. 180 § (1) bekezdésében foglalt „vagy egyéb ilyen cselekményt követ el” és a 269/A. § „vagy más ilyen cselekményt követ el” bírói gyakorlatát mutatják be. A hivatkozott BH-k a „szóbeli” becsületsértés elkövetési magatartásához kapcsolódnak és csupán azt támasztják alá, hogy a bírói gyakorlat értelmében a becsület csorbítására való alkalmasságot nem a sértett szubjektív értékítélete, hanem a becsületérzés megsértésére való objektív alkalmasság alapján kell megítélni.

Az 1981. 220 BH-ban a bíróság azt állapította meg, hogy a következő szövegű távirat: „N. doktor azt üzeni, hogy a helyed biztosított a legmegfelelőbb helyen” megfogalmazás objektíve alkalmatlan az emberi becsület csorbítására. Az 1994. 171. BH-ban a bíróság megállapította, hogy a televízió egyik műsorában tett kijelentés: „az akkori belügyminiszter azt fontolgatta, hogy a tömegbe lövet...” az ember tudattartalmára vonatkozó állítás, mely a tényállítás fogalma alá esik. Az 1995. 77. BH-ban a bíróság kimondta, hogy a becsületsértés nem állapítható meg, ha a vádlott nyilatkozata a sértett becsülete csorbítására alkalmas kifejezésként nem értékelhető, ugyanakkor azonban rosszálló értékítéletet foglal magában. Az 1998. 470. BH-ban a bíróság azt mondta ki, hogy a polgármesteri hivatal által lefolytatott birtokháborítási eljárás során az ügyfélnek az a kijelentése, mely szerint azért tartja zárva a szobája ajtaját, mert attól tart, hogy a férje és annak édesanyja a szobába bemenne turkálnak a holmijai között, nem alkalmas a becsület csorbítására. A 2004. 172. BH-ban azt állapította meg a bíróság, hogy becsületsértés valósul meg, ha a polgári peres eljárásban az alperes képviselőjeként részt vevő terhelt a bíróságnak megküldött nyilatkozatában az igazságügyi szakértő által készített magánszakértői véleményt demagógnak, mérhetetlenül elfogultnak és mérhetetlenül tisztességtelennek nevezi.

A határozat tényként állapítja meg, hogy más becsületének sérelme a „szóbeli” vagy „nem tettleges” becsületsértésen kívül megvalósítható egyéb cselekmény útján is, de egyetlen ilyen magatartást sem nevez meg. A nemzeti jelkép megsértésének nyelvi eszközökön túlmenő egyéb elkövetési magatartásai vonatkozásában a többségi indoklás felsorol ugyan néhány példát, de ezek forrását nem jelöli meg, így kérdéses, hogy mi a kialakult bírói gyakorlat, amely a norma címzettjei számára is megismerhető.

Egyetérttek az Alkotmánybíróság azon gyakorlatával („élő jog” doktrínája), miszerint „a jogszabályt értelmezett és alkalmazott tartalmával együttesen kell érteni” [először 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 276.] A büntetőjogi diszpozíciók meghatározása esetében azonban a normavilágosság sérelmét nem csak akkor kell megállapítani, ha a norma alkotmányossági felülvizsgálatának pillanatában rendelkezésre áll olyan kialakult bírói gyakorlat, amely a jogbiztonság érvényesülését segíti.

Az „élő jog” pont attól él, hogy változik, így absztrakt normakontroll eljárásban azt is meg kell vizsgálni, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezések nem engednek-e teret a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak, aminek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára.

3. A Btk. 180. § (1) bekezdésének elkövetési magatartása – a rágalmozás esetén kívül – mással szemben becsület csorbítására alkalmas kifejezés használata (szóbeli becsületsértés), vagy egyéb ilyen cselekmény elkövetése, a (2) bekezdésének elkövetési magatartása a sértett teste ellen irányuló, az ember becsületét csorbító bántalmazással vagy támadó jellegű megérintéssel valósul meg (tettleges becsületsértés). A szakirodalom szerint az „egyéb ilyen cselekmény elkövetése” a szóbeli becsületsértés elkövetési magatartása, és ez következik a § rendszertani értelmezéséből is. A szakirodalomban fellelhető példák azonban azt bizonyítják, hogy minden olyan magatartás megvalósíthatja a tényállást, ami a sértettel szemben megalázó, lealacsonyító, lekicsinylő értékítéletet fejez ki. A jogszabályoknak kétségtelenül az életviszonyok tipikus vonásait kell figyelembe venniük, így elegendő a cselekmény típus megjelölése. Álláspontom szerint a Btk. 180. § (1) bekezdésében megjelölt, a „becsület csorbítására alkalmas kifejezés használata” olyan cselekmény típus, amely alkalmas a szóbeli megnyilatkozásokon kívül a kifejezés aktív magatartással (pl. testi hibás személy kigúnyoló utánzása, mutogatás), és mulasztással (kéznyújtás elöl való megszégyenítő elfordulás) megvalósuló formáinak az összefoglalására. Az „egyéb ilyen cselekmény” kitétel azonban egy „gumifogalom”, amely alapján nem állapítható meg, hogy mely cselekmények tényállásszerűek. Az „ilyen” kitétel arra utal, hogy a becsület megsértésére alkalmasnak kell lennie, de a „cselekmény” olyan általános fogalom, amely teret enged az önkényes jogértelmezésnek. Így olyan magatartások is tényállásszerűek lehetnek, amelyek nem tartalmaznak közlést és nem vonhatók a „szóbeli” becsületsértés körébe (például ház, kerítés, ajtókilincs bekenése,

szoknya felemelése, nadrág lerántása stb.) Az Országgyűlés mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy – tekintettel az alapjogok tiszteletben tartása és védelmére is – a becsület csorbítására alkalmas, szóbeli és tettleges becsületsértésen kívül „más módon” elkövetett cselekményeket büntetni rendeli-e vagy sem. Az „egyéb ilyen cselekményt követ el” megfogalmazása azonban, különösen az adott szöveggörnyezetben, eltérő értelmezésre ad módot, így előre nem látható helyzetet teremthet a címzettek számára.

4. A Btk. 269/A. § elkövetési magatartása a Magyar Köztársaság himnuszát, zászlaját vagy címerét (elkövetési tárgyak) sértő vagy lealacsonyító kifejezés használata, vagy ilyen cselekmény elkövetése. A sértő vagy lealacsonyító kifejezés egyértelműen leírja a tilalmazott magatartást, alatta olyan szóbeli, becsmérlő megnyilvánulásokat kell érteni, amelyek e jelképek méltóságához fűződő társadalmilag kialakult érzületet sértik, megvalósulási formájukban gyalázkodó jellegűek. A „vagy más ilyen cselekményt követ el” szövegrészből az „ilyen” kitétel arra utal, hogy a cselekménynek alkalmasnak kell lennie a jelképek tiszteletének megsértésére. A „más (...) cselekmény” megfogalmazás arra enged következtetni, hogy az elkövetési magatartás a nyelvi eszközökkel való megvalósítás mellett aktív magatartással is megvalósítható. Az elkövetési magatartások sokféle módon megvalósulhatnak, és ezek kimerítő felsorolása lehetetlen és szükségtelen. Szükségesnek tartom ugyanakkor, hogy a jogalkotó – az ütköző alapjog és alkotmányos cél mérlegelését követően – megjelöljön olyan cselekmény típusokat, amelyek mindenkiben a nemzeti jelkép megsértésének érzületét keltik, például a zászló vagy címer letépése, elégetése, letiprása.

5. Számos európai ország büntető törvénykönyve bünteti a nemzeti jelképek megsértését: a svájci Btk. 270. cikke a svájci felségjelek tettleges megsértését, a német Btk. 90. §-a az állam és jelképei meggyalázást, az osztrák Btk. 248. § az állam és szimbólumainak meggyalázását, az olasz Btk. 292. cikke a zászló és más nemzeti jelképek meggyalázását és megrongálását.

A nemzetközi gyakorlat is az egyes cselekmény típusok kiemelésének, megjelölésének kodifikációs technikáját követi: Svájcban a nemzeti jelképek, különösen a címer és a zászló rosszhiszemű eltávolítása, megkárosítása és egyéb módon való megalázását büntetik, Németországban a tevőleges magatartások felsorolása mellett (aki a zászlót eltávolítja, összetöri, kárt okoz benne, használhatatlanná vagy felismerhetetlenné teszi) büntetnek minden olyan magatartást, amely a zászló vonatkozásában meggyalázó garázdalkodást valósít meg. Olaszországban is a zászlónak és egyéb nemzeti jelképeknek a gyalázkodó kifejezésekkel illetését és a nyilvános és szándékos tönkretételét, megrongálását büntetik.

6. A Btk. különös része számos bűncselekmény esetében elkövetési magatartásként szintén cselekmény típuso-

kat jelöl meg és a „más módon” kitételrel csupán a kivitelezés módozatai tekintetében enged teret a jogalkalmazásnak. Például:

- a háborús bűncselekmények körében:
  - a polgári lakosság elleni erőszak Btk. „158. § (1) Aki hadműveleti vagy megszállt területen polgári személlyel vagy hadifogollyal szemben erőszakot alkalmaz, embertelen bánásmódot tanúsít vagy hatalmával *más módon* súlyosan visszaél, amennyiben súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, büntettet követ el, és öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”
  - a háborús fosztogatás Btk. „159. § (1) Aki hadműveleti vagy megszállt területen a polgári javakat fosztogatja, illetve a lakosságot szolgáltatás kikényszerítésével vagy *más módon* súlyosan megkárosítja, amennyiben súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, büntettet követ el, és két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”
  - a közlekedési bűncselekmények körében:
    - a közlekedés biztonsága elleni bűncselekmény Btk. „184. § (1) Aki közlekedési útvonal, jármű, üzemi berendezés vagy ezek tartozéka megrongálásával vagy megsemmisítésével, akadály létesítésével, közlekedési jelzés eltávolításával vagy megváltoztatásával, megtévesztő jelzéssel, közlekedő jármű vezetője ellen erőszak vagy fenyegetés alkalmazásával avagy *más, hasonló módon* a vasúti, légi, vízi vagy közúti közlekedés biztonságát veszélyezteti, büntettet követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

7. A büntetőjogi tényállás meghatározottságának vizsgálata során tekintettel kell a bűncselekmények jogi tárgyának, a becsületsértés esetében az emberi méltóság, a személy becsületének, a nemzeti jelkép megsértése esetében a Magyar Köztársaság alkotmányos jelképei tiszteletben tartásával kapcsolatban megnyilvánuló köznyugalom elvontságára is. A fenti jogi tárgyak védelme ugyanis a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozásához vezet. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiból egyértelműen következik, hogy az emberi méltóság védelme érdekében indokolt lehet a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása. A becsületsértés „vagy egyéb ilyen cselekményt követ el” elkövetési magatartása azonban túl tág, nem jelöli ki a bírói mérlegelés határait, és így önkényes jogalkalmazói gyakorlatot eredményezhet.

A nemzeti jelképek megsértésének „más ilyen cselekményt követ el” elkövetési magatartásának meghatározatlansága azért is vet fel alkotmányossági aggályokat, mert a véleménynyilvánítás alapjogát ebben az esetben nem egy másik alapjog, hanem a köznyugalom védelmének alkotmányos célja korlátozza. Az európai országok gyakorlatában az állam és jelképeinek meggyalázását az állam elleni bűncselekmények körében szabályozzák.

Budapest, 2011. július 5.

Dr. Balogh Elemér s. k.,  
alkotmánybíró

## 127/D/2009. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Bíróság 11.Kpk.45.818/2008/7. számú végzésével szemben előterjesztett, a Budapesti Közlekedési Zártkörűen Működő Részvénytársaság hatósági árformába tartozó viteldíjainak legmagasabb hatósági árként való megállapításáról és azok alkalmazási feltételeiről szóló 83/2007. (XII. 28.) Főv. Kgy. rendelet 1. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Bíróság 11.Kpk.45.818/2008/7. számú végzésével szemben előterjesztett, a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, valamint az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény indítványban megjelölt rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz a Budapesti Közlekedési Zártkörűen Működő Részvénytársaság hatósági árformába tartozó viteldíjainak legmagasabb hatósági árként való megállapításáról és azok alkalmazási feltételeiről szóló 83/2007. (XII. 28.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Kgyr.) 1. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása érdekében. Indítványában a Kgyr. 1. § (2) bekezdését azért támadja, mert az a havibérletek érvényességi idejére vonatkozó szabályokat oly módon állapítja meg, hogy az elmentés a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 103. § (2)–(3) bekezdéseiben foglalt határidő számítási szabályokkal. A Pp. vonatkozó szakasza ugyanis azt mondja, hogy a hónapokban megállapított határidő azon a napon jár le, amely elnevezésénél vagy számánál fogva megfelel a kezdőnapnak.

Ezzel szemben a Budapesti Közlekedési Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a továbbiakban: BKV Zrt.) havibérleteinek érvényességére vonatkozó szabályok szerint azok az adott hónap adott napjától a következő hónapnak a kezdőnapot megelőző napjáig használhatók, illetve a hónap 1-jei kezdőnap esetén a hónap utolsó napjáig érvényesek.

Az indítványozó szerint a Kgyr. szabálya a fenti okból magasabb szintű jogszabályba ütközik, és emiatt sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, illetve egyúttal a 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamisággal is ellentétes.

2. Az indítványozó támadja a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 16. § (1) bekezdését, a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvénynek (a továbbiakban: Tpv.) 1. § (1) bekezdését, valamint az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Ártv.) 2. §-át arra hivatkozva, hogy azok értelmezése alkotmányellenes.

Az indítványozó ugyanis a Kgyr. vonatkozó szabályával a Gazdasági Versenyhivatalhoz (a továbbiakban: GVH) fordult és kérte, hogy állapítsa meg a Kgyr. szabályainak a fogyasztók megtevesztésére alkalmas voltát, illetve a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést. A GVH B-1067/2008/005 számú végzésében megállapította, hogy a versenyfelügyeleti eljárás megindításának feltételei nem állnak fenn. Indokolásában kifejtette, hogy a közösségi közlekedés a maximált hatósági árak kategóriájába tartozik. A viteldíjak és azok alkalmazási feltételeinek megállapítását – így a havibérlet érvényessége idejének kitételét – nem a bejelentett BKV Zrt., hanem az Ötv. 16. § (1) bekezdése és Ártv. 7. §-ában foglalt felhatalmazás alapján Budapest Főváros Közgyűlése gyakorolja. A GVH tehát megállapította, hogy tekintettel arra, hogy a panaszolt háttér-díj számítás módja, illetve a „havibérlet” elnevezés nem egy gazdasági versenyben résztvevő vállalkozás piaci magatartása, hanem hatósági döntés következménye, a jelen esetben így a BKV Zrt. a jegyek érvényessége idejét és elnevezését nem saját maga állapítja meg, hanem csak alkalmazza, a bejelentett magatartással kapcsolatban a Tpv. sem személyi, sem a tárgyi hatálya nem áll fenn.

Az indítványozó a GVH végzése ellen a Fővárosi Bíróságon jogorvoslással élt, aki azt 11.Kpk.45.818/2008/7. számú végzésével elutasította. A Fővárosi Bíróság indokolásában egyetértett a GVH végzésében felhozott érvekkel, megállapítva, hogy a „havibérlet” elnevezés nem egy gazdasági versenyben résztvevő vállalkozás piaci magatartása, hanem hatósági döntés következménye, vagyis az nem tartozik a Tpv. hatálya alá.

Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz, és Kgyr. 1. § (2) bekezdése alkotmányellenessége mellett kérte annak megállapítását is, hogy az Ötv. 16. § (1) bekezdése, a Tpv., valamint az Ártv. értelmezése alkotmányellenes.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„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 Kgyr.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos, támadott rendelkezése:

„1. § (2) A különböző havi bérletek tetszőleges kezdőnappal válthatóak, érvénytartamuk egy hónap. Az adott hónap adott napjától a következő hónapnak a kezdőnapot megelőző napjáig használható, a hónap 1-jei kezdőnap esetén a hónap utolsó napjáig érvényes. (Például a hónap 10-étől váltott bérlet a következő hónap 9-éig érvényes).

Használatuk igazolványhoz kötött: a teljesárú bérletek csak általános bérletigazolványban, a tanuló bérletek csak érvényes diákigazolvánnyal, a nyugdíjas, és a mozgáskorlátozott értékszelvények csak érvényes nyugdíjas bérletigazolványban használhatók. A teljesárú budapesti egyesített havi bérletek a Volánbusz Zrt. által kiadott Volán BKSZ dolgozói bérletigazolványokkal is használhatók.”

3. A 74/2009. (X.10.) Főv. Kgy. rendeletnek az indítvány elbírálásakor hatályos, érintett rendelkezése:

„1. § (4) A különböző havi bérletek (budapesti, környéki, HÉV) tetszőleges kezdőnappal válthatóak, érvénytartamuk egy hónap. Az adott hónap adott napjától (kezdőnaptól) a következő hónapnak a kezdőnappal megegyező napot megelőző napjáig használható, a hónap 1-jei kezdőnap esetén a hónap utolsó napjáig érvényes. (Például a hónap 10-étől váltott bérlet a következő hónap 9-éig érvényes, a február 1-jétől váltott február 28-áig, a március 1-jétől váltott március 31-éig érvényes és így tovább). Használatuk igazolványhoz kötött: a teljes árú bérletek csak érvényes általános bérletigazolványban, a tanuló bérletek csak érvényes diákigazolvánnyal, a nyugdíjas, és a mozgáskorlátozottaknak szóló bérletek csak érvényes nyugdíjas bérletigazolványban, a kisgyerekeseknek szóló bérletek csak érvényes kisgyerekes bérletigazolványban használhatók. A teljes árú budapesti havi bérletek a Volánbusz Zrt. által kiadott Volán-BKSZ bérletigazolványokkal is használhatók.”

4. A Tpv. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„1. § (1) E törvény hatálya kiterjed a természetes és a jogi személynek, valamint a jogi személyiség nélküli gazdasági társaságnak – ideértve a külföldi székhelyű vállalkozás magyarországi fióktelepét is a VI. fejezetben szabályozott magatartások kivételével – (a továbbiakban az előzők együtt: vállalkozás) a Magyar Köztársaság területén tanúsított piaci magatartására, kivéve, ha törvény eltérően rendelkezik. E törvény hatálya alá tartozik továbbá – a II–III. fejezetekben szabályozott magatartások kivételével – a vállalkozás külföldön tanúsított piaci magatartása is, ha annak hatása a Magyar Köztársaság területén érvényesülhet.”

5. Az 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.”

6. Az Ártv. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„2. § Az árban, díjban (a továbbiakban együtt: ár), valamint az ár alapjául szolgáló értékesítési feltételekben a szerződő felek – a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló törvényben, valamint az ebben a törvényben foglaltak megtartásával, egymás méltányos érdekeit tiszteletben tartva és kölcsönösen együttműködve – állapodnak meg, ideértve a versenytárgyaláson vagy árverésen történő ármegegyezést is.”

„7. § (1) A mellékletben felsorolt termékekre, szolgáltatásokra (a továbbiakban együtt: termék) az ott feltüntetett miniszter, illetve a helyi önkormányzat (a továbbiakban együtt: hatósági ár megállapítója) legmagasabb árat vagy legalacsonyabb árat (a továbbiakban együtt: hatósági ár) állapít meg.

(2) A termék hatósági árát az államháztartásért felelős miniszterrel egyetértésben kell megállapítani, ha az árat a miniszter állapítja meg, vagy az árat az állami költségvetés támogatja.”

### III.

Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az indítványozó által benyújtott alkotmányjogi panasz megfelel-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1)–(2) bekezdéseiben meghatározott feltételeknek.

1.1. Az Abtv. vonatkozó rendelkezései értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszát, melyet a Fővárosi Bíróság mint másodfokú bíróság 11.Kpk.45.818/2008/7. számú, 2008. november 2. napján kelt végzése ellen terjesztett elő, 2008. november 27. napján vett kézhez. Ezt követően az Alkotmánybíróságnak címzett küldeményét 2009. január 26. napján adta postára. Az Alkotmánybíróság 64/2002. (XII. 3.) AB határozata szerint az alkotmányjogi panaszra nyitvaálló határidőn belül postára adott indítványt időben érkezettnek kell tekinteni. [64/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 348, 351.] Az alkotmányjogi panaszt tehát a jogorvoslati jog kimerítése után, a 60 napos határidőn belül nyújtották be, így ebben a tekintetben a törvényi feltételeknek megfelel.

1.2. Az indítványozó alkotmányjogi panasz keretében kérte a Tptv. 1. § (1) bekezdésének, az Ötv. 16. §-ának, illetve az Ártv. 2. §-ának megsemmisítését. Érdemben az indítványozó alkotmányjogi panasz mégsem e rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására irányult, s az indítványozó nem fejtette ki, hogy az alkotmányellenesség megállapítását milyen alkotmányos indokokkal támasztja alá. Az indítványozó csupán idézte az érintett rendelkezésben foglaltakat, s azt állította, hogy a téves értelmezés sérti a jogbiztonságot.

Az indítványozó álláspontja szerint mind a GVH, mind a Fővárosi Bíróság alkotmányellenesen értelmezte a Tptv., az Ötv. és az Ártv. említett rendelkezéseit. A Tptv. hatályát rögzítő rendelkezés azon kitétele, mely a „törvény eltérő rendelkezései”-re utal, az indítványozó szerint azt jelenti, hogy a GVH a nem piaci magatartásokat is vizsgálhatja. Ezzel szemben a GVH éppen erre alapozva nem bírálta el az indítványozó által kezdeményezett ügyet. Hasonlóan, az Ártv. valamely, az indítványozó által nem azonosított szabálya az indítványozó szerint nem értelmezhető úgy, mint amely a Tptv. szabályai alól „felmentést” ad, hanem éppen annak megtartását írja elő. Végül, az indítványozó álláspontja szerint az Ötv. sem ad „felmentést” a Tptv. alól, mivel annak 16. §-a éppen azt mondja ki, hogy a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére alkothat rendeletet.

A szóban forgó jogszabályi rendelkezések tehát az indítványozó szerint alkotmányellenes értelmet nyertek a Fővárosi Bíróság végzésében. Ezért nem magukat a jogszabályi rendelkezéseket, hanem azok értelmezését tartotta alkotmányellenesnek.

„Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmány 32/A. §-a, illetőleg az Abtv. határozza meg. Törvényi rendelkezések absztrakt értelmezésére, illetőleg a bírói ítéletben foglalt jogértelmezés alkotmányosságának felülvizsgálatára sem az Alkotmány, sem az Abtv. nem hatalmazza fel az Alkotmánybíróságot. Így e kérelmek érdemi elbírálására az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel.” [78/D/1993. AB végzés, ABH 1994, 904.; 1313/D/1993. AB végzés, ABH 1994, 935; 35/2005. (IX. 29.) AB határozat, ABH 2005, 379, 388.; 68/D/2007. AB végzés, ABH 2007, 2778, 2779-2780.]

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben a tekintetben az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § e) pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában tulajdonképpen a Kgyr. 1. § (2) bekezdésének alkotmányellenességének megállapítását kezdeményezte.

2.1. Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálata során észlelte, hogy a Kgyr.-t az indítvány benyújtását követően hatályon kívül helyezték. Az indítvány elbírálásakor a BKV Zrt. hatósági árformába tartozó viteldíjainak legma-

gasabb hatósági árként való meghatározásáról és azok alkalmazási feltételeiről szóló 74/2009. (X. 10.) Föv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Kgyr2.) van hatályban. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Abtv. 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.; 335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.]. Mivel az indítvány az Abtv. 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz, ezért az Alkotmánybíróság az indítvány benyújtásakor hatályos jogszabályi rendelkezések alapján folytatta le a vizsgálatot.

2.2. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel ezért azt vizsgálta, hogy a Kgyr. vonatkozó szabálya ellentétes-e a Pp. 103. § (2)–(3) bekezdéseiben foglalt határidő számítási szabállyal.

A helyi önkormányzat rendeletalkotási jogkörét az Alkotmány és az Ötv. szabályozza. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal. A Kgyr. felhatalmazó rendelkezései között található az Ötv. 16. § (1) bekezdése, mely szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot. A Kgyr. emellett hivatkozik az Ártv. 7. §-ában foglalt felhatalmazásra is, mely alapján a helyi önkormányzat megalkotja a legalacsonyabb és a legmagasabb hatósági árat.

A Kgyr. 1. § (2) bekezdése szerint a havibérletek tetszőleges kezdőnapal válthatók, érvénytartamuk egy hónap. A havibérletek az adott hónap adott napjától a következő hónapnak a kezdőnapot megelőző napjáig használható, a hónap 1-jei kezdőnap esetén a hónap utolsó napjáig érvényesek. Példaként hozza a jogszabály, hogy ha a hónap 10. napján vételezzük a havibérletet, akkor az a következő hónap 9. napjáig érvényes.

A Kgyr. a felhatalmazó rendelkezéseit figyelembe véve nem állapítható meg az abban foglalt szabályoknak a Pp. rendelkezéseivel való összhangjának kötelezettsége. A Kgyr.-t megalkotó Fővárosi Közgyűlés tehát a havi bérletek érvényességi tartamára vonatkozó szabályokat a Pp. határidő számítási szabályaitól függetlenül alkothatta meg.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megjegyzi, hogy a Pp. célja alapvetően a polgári útra tartozó jogviták pártatlan eldöntése, a polgári ügyek körében felmerült jogviták eljárási alapelveinek és konkrét eljárási cselekményeire vonatkozó szabályainak meghatározása. A Pp.-ben alkalmazott határidő számítási szabályok igazodnak a Pp. által szabályozott eljárási cselekmények jellegéhez, így azok kialakításakor a határidők elmulasztásához vagy betartásához fűződő jogkövetkezmények rendelkeznek meghatározó jelentőséggel.

A BKV Zrt. havi bérletének érvénytartama viszont a szolgáltatásnyújtás logikáját követi azzal, hogy a megszbott időtartam alatt jogosít a BKV Zrt. járműveinek használatára. A havibérlet ennek megfelelően a vásárlás napjától éppen egy hónapig érvényes azáltal, hogy nem kezd meg egy másik hónapot, hanem a kezdőnapot megelőző napon 24.00 óráig érvényes. Ha ez nem így lenne, akkor valójában az adott hónapban található naptári napoknál egy naptári nappal tovább vehetnék igénybe a szolgáltatást. Ugyanezt a logikát követik a hetijegyek és kéthetes bérletek érvényességi idejére vonatkozó szabályok, mivel azok is a feltüntetett nap 0 órájától az azt követő hatodik (vagy tizenharmadik) nap 24 órájáig érvényesek.

Ezek alapján nem állapítható meg, hogy a Kgyr. 1. § (2) bekezdése ellentétes a Pp. rendelkezéseivel, valamint az sem, hogy ez a jogbiztonság elvét sértené. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével és 2. § (1) bekezdésével összefüggésben elutasította.

Budapest, 2011. július 5.

*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 alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

## 511/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 az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonilap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi

LXXXV. törvény 31. § (1) bekezdés *b*) pontja „vagy kisajátítási” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 70/A. §-ára alapított – indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdoni lap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény 31. § (1) bekezdés *e*) pontja és 32/C. § (1) bekezdés *h*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

3. Az Alkotmánybíróság az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdoni lap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény 31. § (1) bekezdés *b*) pontja „vagy kisajátítási” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és 9. §-ának sérelmére alapított – indítványt visszautasítja.

## I n d o k o l á s

### I.

1. Az indítványozó az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdoni lap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény (a továbbiakban: Díjtv.) 31. § (1) bekezdés *b*) pontjának a „vagy kisajátítási” szövegrésze, 31. § (1) bekezdés *e*) pontja és 32/C. § (1) bekezdés *h*) pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, 9. §-át és 70/A. §-át sérti, hogy tárgyi díjmentességet élvez az elektronikus dokumentumként szolgáltatott, nem hiteles tulajdoni lap-másolat lekérdezése, ha az kisajátítási, illetőleg önálló bírósági végrehajtó által folytatott bírósági végrehajtási eljáráshoz szükséges. Kifejtette, hogy bár a Díjtv. 31. § (1) bekezdése az eljárások díjmentességét tartalmazza, valójában a mögötte álló személyek a kedvezményezettek. Mivel a kisajátítási eljárás mögött piaci cél áll, a kisajátítást kérő biztosítja az anyagi fedezetet, az önálló végrehajtó pedig „profitorientált piaci szereplő,” a rendelkezés az anyagi helyzetet, vagy az eljáráshoz fűződő érdeket illetően lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportokra tartalmaz azonos szabályozást. Az említett személyeken kívül a többi kedvezményezett esetében a jogalkotó „vegyes, (...) de legalábbis nem ismert szociális helyzetű magánszemélyekre, a társadalmilag hasznos célokra, illetve a felesleges költségvetési pénzmozgások elkerülésére alapozza a mentességet.” Erre tekintettel a kifogásolt tárgyú eljárásokban a díjmentesség biztosításának nincs ésszerű indoka.

2. Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdoni lap-másolat igazgatási

si szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2009. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Díjtv.mód.) 5. §-a és 8. § (1) bekezdése a Díjtv. 31. §-a és 32/C. § *h*) pontja helyébe új rendelkezést léptetett. Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányossági vizsgálatát kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében, illetőleg akkor folytatja le, ha a hatályát veszített jogszabály helyébe lépő új szabályozás tartalmilag a korábbival azonos és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma. [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 579, 581.; 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.] A Díjtv. 31. § (1) bekezdés *b*) pontjának hatályos szövege tartalmában megegyezik a támadott rendelkezéssel, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot a kifogásolt szövegrész tekintetében elvégezte.

### II.

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

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

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

2. A Díjtv. elbíráláskor hatályos rendelkezése:

„31. § (1) Tárgyánál fogva díjmentes az elektronikus dokumentumként szolgáltatott nem hiteles tulajdoni lap-másolat lekérdezése, ha az (...)

*b*) gyámügyi, szociális vagy kisajátítási eljáráshoz, (...) szükséges, (...)”

### III.

Az indítvány részben nem megalapozott, részben érdemi elbírálásra alkalmatlan.

1. A Díjtv. 31. § (1) bekezdése a nem hiteles tulajdoni lap-másolat lekérdezéséhez tárgyi díjmentességet biztosít, ha az hagyatéki, gyámügyi, szociális, kisajátítási, a föld-

mérési és térképészeti tevékenységről szóló törvényben meghatározott állami alpmunkák végzéséhez, a földmérési és térinformatikai államigazgatási szerv hatósági feladatai ellátásához szükséges, illetve ha azt az eljáró szervek a rendelkezésben felsorolt eljárásokhoz kérik. A Díjtv. indokolása szerint a tárgyi díjmentesség meghatározásánál az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) szabályait tekintette irányadónak. [A tárgyi illetékmentes eljárásokat korábban az Itv. 33. § (2) bekezdése tartalmazta, közte a 4., 6., 18. és 24. pontban a halálessettel kapcsolatos, gyámhatósági, szociális és kisajátítási eljárás illetékmentességét.]

Mivel az illeték és az igazgatási szolgáltatási díjak hasonló jellegűek – az Itv. 1. §-a az „illeték- és díjfizetési” kötelezettség címet viseli, a VII. fejezetében pedig az „igazgatási szolgáltatási díjakról” rendelkezik –, az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy rendelkezik-e hatáskörrel a támadott szabály elbírálására.

Az Alkotmány 2010. november 20-ától hatályos 32/A. § (2) bekezdése szerint – többek között – az illetékekről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. §-a szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

A tulajdonilap-másolat szolgáltatásának ellenértéke a Díjtv. hatályba lépését megelőzően az Itv. mellékletének XVI. 7. pontja szerint illetéknek minősült, a Díjtv. 27. § (1) bekezdése azonban már igazgatási szolgáltatási díjnak tekinti, mely az ingatlanügyi hatóság bevétele. Az e törvényhez fűzött indokolás a különbségtétel kapcsán kiemeli, hogy a „földhivatalok bizonyos szolgáltatásainak ellenértéke jelenleg is díj formájában jelenik meg, vagyis saját bevételt képez. Figyelemmel arra, hogy a költségvetés tovább már nem terhelhető, indokolt a földhivatal leginkább szolgáltatás jellegű tevékenységéért, a hiteles tulajdonilap-másolat kiadásáért fizetendő illetékek díjjá való átalakítása. Ezáltal az eljárás költségét azok viselik, akik a szolgáltatást igénybe veszik, így járulva hozzá a hatóság működésével felmerülő kiadások fedezéséhez.” A Díjtv.mód. indokolása szintén utal arra, hogy a földhivatalok legfontosabb bevétele a tulajdonilap-másolatért és az ingatlan-nyilvántartási eljárásokért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjak képezik, „ezért a díjbevételek alakulása jelentősen befolyásolja a saját bevételeikből előírt nettó államháztartási befizetési kötelezettségük teljesítését, valamint folyamatos működőképességük fenntartását, illetve a likviditásuk megőrzését.”

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott rendelkezésben szabályozott díj funkcióját tekintve nem azonos az illetékekkel, nem állami bevétel, ezért nem tartozik azon pénzügyi tárgyú törvények közé, amelyek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróság korlá-

tozott hatáskörrel rendelkezik. Ezért a szabály érdemi vizsgálatát elvégezte.

2. A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 1. §-a értelmében ingatlant kisajátítani kivételesen, a törvényben meghatározott közérdekű célra lehet, amely eljárásban a kisajátítási terv elkészítéséről, felülvizsgálatáról, záradékolásáról, valamint a kisajátítással kapcsolatos értékkülönbség megfizetésének egyes kérdéseiről szóló 178/2008. (VII. 3.) Korm. rendeletben előírt kisajátítási tervhez, adatszolgáltatáshoz szükséges a tulajdoni lap másolata.

A diszkrimináció tilalmával kapcsolatban az Alkotmánybíróság rögzítette, 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.” [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.] Ezért az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének vonatkozásában személyek közötti, alkotmányosértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.; 32/1991 (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 162.] „Alkotmányellenességhez nem csak az vezet, ha adott szabályozási koncepción belül valamely (azonos helyzetben lévő) csoportra – alkotmányos indok nélkül – eltérő szabályozás vonatkozik, hanem hátrányos megkülönböztetés az is, ha az adott szabályozási koncepció alkotmányosságai szempontból lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportokra azonosan vonatkozik, vagyis e körülményt figyelmen kívül hagyja.” [6/1997. (II. 7.) AB határozat, ABH 1997, 67, 69.]

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a kifogásolt rendelkezésben a jogalkotó a díjmentességet – a jogérvényesítés megkönnyítése céljából – az egyes eljárások tárgyára figyelemmel biztosította, függetlenül az azokban részt vevő ügyfelektől; vagyis nem különböző helyzetű személyeket vont azonos szabályozási körbe, hanem eljárásokat. A személyes díjmentességet a Díjtv. 30. §-a tartalmazza. Mivel az Alkotmány 70/A. §-a a személyek közti különbségtételt tiltja, az azonos feltételek előírása különböző eljárások tekintetében nem veti fel a diszkrimináció sérelmét.

Ezért az Alkotmánybíróság ezen indítványi részt elutasította.

3. A Díjtv.mód. 5. §-a a Díjtv. 31. § (1) bekezdés *e*) pontja helyébe, 8. § (1) bekezdése pedig a Díjtv. 32. § (1) bekezdés *h*) pontja helyébe új rendelkezést léptetett. A 31. § jelenleg hatályos (1) bekezdése és a 32/C. § (1) bekezdés *h*) pontja

az önálló végrehajtó által folytatott bírósági végrehajtási eljárással összefüggésben kezdeményezett eljárások általános díjmentességét nem tartalmazza. Utóbbi szabály a végrehajtó jogosítványát csak egy esetben tartotta fenn: a végrehajtási eljárásban az árverés, a nyilvános pályázat kitűzése tényének és időpontjának feljegyzésére, valamint az árverés sikertelensége és a pályázat eredménytelensége esetén annak törlésére irányuló eljárás élvez tárgyi díjmentességet. Ezen eljárások közül is a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény csak az árverést szabályozza (144. §-ában), amelyet a végrehajtó tűz ki és kézbesíti a hirdetményt az ingatlanügyi hatóságnak, míg az ingatlan pályázati értékesítése az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvénybe – a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2008. évi XXXIX. törvény 40. § (6) bekezdésével – beiktatott 156/B. § alapján az adóhatóság hatáskörébe került. A Díjtv.mód.-hoz fűzött indokolás szerint a mentességi kör újraszabályozása azt célozta, hogy a földhivatali eljárások költségét azok fizessék meg, akik az alapul szolgáló ügyben a költségek viselésére kötelesek. „A végrehajtási eljárással összefüggésben kezdeményezett ingatlan-nyilvántartási eljárások közötti, tervezet szerinti differenciálást az indokolja, hogy azok joghatásukat tekintve különböznek egymástól, ezért a végrehajtási jog bejegyzése ill. törlése díjkötelessé válik, míg az árverés, nyilvános pályázat kitűzésének ténye továbbra is díjmentesen kerülne feljegyzésre, illetve törlésre.”

A vizsgált ügyben a Díjtv.-nek az elbírálás időpontjában hatályos 31. § (1) bekezdés *e)* pontja a sérelmezett rendelkezést nem tartalmazza, míg a 32/C. § *h)* pontjában – a fentiek szerint – a megjelölt alkotmányossági probléma nem áll fenn. Az Alkotmánybíróság az 1. pontban kifejtett gyakorlatára figyelemmel az eljárást ebben a vonatkozásban 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 értelmében megszüntette.

4. Az indítványozó nem jelölte meg, hogy a támadott rendelkezésnek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével és 9. §-ával való ellentétét mire alapozza.

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

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e tartalmi követelmény hiányában az indítvány ebben a vonatkozás-

ban érdemben nem bírálható el, ezért azt az Ügyrend 29. § *d)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2011. július 12.

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

## 1161/B/2009. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 281. § (6) bekezdése részbeni alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt – az Alkotmány 2. § (1) bekezdése és 57. § (1) bekezdése tekintetében elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 281. § (6) bekezdése részbeni alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt – az Alkotmány 8. § (1) bekezdése és az 55. §-a vonatkozásában visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 281. § (6) bekezdése, részbeni alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése érdekében. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezésnek azon része alkotmányellenes, amely elfogatóparancs kibocsátását, illetve tárgyalási őrizet elrendelését teszi lehető-

vé arra az esetre, ha a terhelt a tárgyaláson szabályszerű idézés ellenére nem jelenik meg. Állítása szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamiság elvébe, az alapjogi korlátozás tilalmára vonatkozó 8. § (1) bekezdésébe a személyi szabadság korlátozásáról szóló 55. §-ába és a tisztességes eljárás követelményeit taglaló 57. § (1) bekezdésébe ütközik, hogy erre a lehetőségre a bíróságok előzetesen nem figyelmeztetik a terhelteket. A jogállamiság és tisztességes eljárás elve megköveteli ugyanis, hogy a terhelttel szemben a bíróság csak olyan kényszerintézkedést alkalmazzon, amelynek lehetőségéről előzően már tudomása volt, és amelyről megfelelően kioktatták.

Mintegy állításainak megerősítéseképpen az indítványozó felhívta még az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Rómában, 1950. november 4-én kelt és az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 6. § (1) bekezdésének sérelmét is (de erre nézve indítványt nem terjesztett elő).

## II.

### 1. Az Alkotmánybíróság által vizsgált jogszabályok:

#### 1.1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

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

„55. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, senkit sem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.

(2) A bűncselekmény elkövetésével gyanúsított és őrizetbe vett személyt a lehető legrövidebb időn belül vagy szabadon kell bocsátani, vagy bíró elé kell állítani. A bíró köteles az elé állított személyt meghallgatni és írásbeli indokolással ellátott határozatban szabaddá helyezéséről vagy letartóztatásáról haladéktalanul dönten.

(3) Az, aki törvénytelen letartóztatás vagy fogvatartás áldozata volt, kártérítésre jogosult.”

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

(2) A Magyar Köztársaságban senki sem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.

(3) A büntetőeljárás alá vont személyeket az eljárás minden szakaszában megilleti a védelem joga. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt.

(4) Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – a határozatok kölcsönös elismerése elvének érvényesülése céljából az Európai Unió jogi aktusai által meghatározott körben, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem korlátozva – a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásában közreműködő más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.

(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.”

1.2. A Be.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezései:

„281. § (...)

(6) Az (5) bekezdés esetében, ha a (9) bekezdés alkalmazásának nincs helye, a megjelent személyek kihallgatását, illetőleg meghallgatását követően a tárgyalást el kell napolni, és a meg nem jelent vádlottnak a következő tárgyalási határnapra történő elővezetését kell elrendelni. Ha a bírósági eljárás során a meg nem jelent vádlott elővezetését már elrendelték, szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény esetén elfogatóparancsot kell kibocsátani vagy – a (7) bekezdés esetét kivéve – ha a vádlott lakóhelye, illetve tartózkodási helye ismert, a vádlott tárgyalási őrizetét kell elrendelni. Ha a vádlottnak nincs védője, számára védőt kell kirendelni. A tárgyalási őrizet elrendeléséről szóló határozatot a kényszerintézkedés fogamatba vételekor a rendőrség kézbesíti a vádlott részére. A határozat fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható. A tárgyalási őrizet tartama a hetvenkét órát nem haladhatja meg. A tárgyalási őrizet fogamatba vételét követően a vádlottat hetvenkét órán belül a tárgyalási őrizetet elrendelő bíróság elé kell állítani. A bíróság a vádlottat meghallgatja és a meghallgatás eredményétől függően a vádlott előzetes letartóztatását rendelheti el. Ha a bíróság a vádlott előzetes letartóztatását nem rendelte el, a vádlottat szabadon kell bocsátani.”

1.3. A Be.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„281. § (...)

(6) Az (5) bekezdés esetében, ha a (9) bekezdés alkalmazásának nincs helye, a megjelent személyek kihallgatását, illetve meghallgatását követően a tárgyalást el kell napolni, és a meg nem jelent vádlottnak a következő tárgyalási határnapra történő elővezetését kell elrendelni. Ha a bírósági eljárás során a meg nem jelent vádlott elővezetését már elrendelték, szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény esetén elfogatóparancsot kell kibocsátani vagy – a (7) bekezdés esetét kivéve – ha a vádlott lakóhelye, illetve tartózkodási helye ismert, a kitűzött új tárgyalási határnapot megelőző naptól a vádlott tárgyalási őrizetét

kell elrendelni. Ha a vádlottnak nincs védője, számára védőt kell kirendelni. A tárgyalási őrizet elrendeléséről szóló határozatot a kényszerintézkedés foganatba vételekor a rendőrség kézbesíti a vádlott részére. A határozat fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható. A tárgyalási őrizet tartama a hetvenkét órát nem haladhatja meg, kezdő időpontja az őrizet foganatba vételének időpontja. A tárgyalási őrizet foganatba vételét követően a kitűzött tárgyalási határnapon a vádlottat a tárgyalási őrizetet elrendelő bíróság elé kell állítani. A bíróság a vádlottat meghallgatja és a meghallgatás eredményétől függően a vádlott előzetes letartóztatását rendelheti el, illetve a tárgyalás idejére – de legfeljebb hetvenkét óráig – a tárgyalási őrizetet fenntarthatja. Ha a bíróság a tárgyalási őrizetet nem tartotta fenn vagy a vádlott előzetes letartóztatását nem rendelte el, a vádlottat szabadon kell bocsátani.”

2. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a Be. 281. § (6) bekezdését az egyes törvényeknek a bíróságok hatékony működését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló módosításáról szóló 2010. évi CLXXXIII. törvény 150. §-a – a 10/2007. (III. 7.) AB határozat nyomán – 2011. március 1-jei hatállyal módosította. Az indítványozó által támadott szövegrész azonban ma is változatlan tartalommal része a jogszabálynak. Így az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint (először: 773/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 803, 804.) a határozat meghozatalakor hatályos szabályozás alapján folytatta le a vizsgálatot.

### III.

Az indítvány részben megalapozatlan, részben elbírálásra alkalmatlan.

1. Az Alkotmánybíróság legutóbb a 104/2007. (XII. 13.) AB számú határozatában (a továbbiakban: Abh.1) átfogóan vizsgálta a személyi szabadság korlátozására vonatkozó büntetőeljárás kényszerintézkedéseket és – a Be. más rendelkezése kapcsán – a tárgyalási őrizet feltételeit.

Visszaulva a kényszerintézkedések alkotmányos tartalmát elsődlegesen a terhelt oldaláról megközelítő 10/2007. (III. 7.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.2.) foglaltakra, ezúttal is kiemelte, hogy a bűnüldöző szerveknek „alkotmányos kötelessége az állam büntető igényének érvényesítése, amely szükségképpen együtt jár a súlyosan jogkorlátozó büntetőeljárás intézkedések alkalmazásával is. A társadalom, a közérdek védelme szempontjából az állam bűnüldöző hatóságai és a bíróság számára alkotmányosan is indokolt olyan hatékony eszközök – köztük kényszerintézkedések – igénybevételének biztosítása, amelyek lehetővé teszik, hogy a tisztességes eljárásból levezetett, a büntető ügyek időszerű elbírálásának követelménye érvényesüljön. Megerősítve a 20/2005. (V. 26.) AB határozatban foglaltakat az Alkotmánybíróság ismételt hangúlyozta azonban azt is, hogy az egyes jogintézmények és döntési eljárások szabályozásakor célszerűségi és gazdaságossági szempontok érdekében a jogal-

kotó nem mondhat le az alkotmányi garanciák érvényesítéséről.” Ebből pedig az következik, hogy az eljárás időszerűségére és a kényszerintézkedések alkalmazására vonatkozó szükségesség – arányosság követelménye nem versengő feltételek, a jogalkotónak kell azt a differenciált szabályrendszert megalkotnia, amelynek keretei között a tisztességes eljárás elemei megfelelő egyensúlyba kerülnek egymással.” (ABH 2005, 202, 218–219.)

A konkrét kényszerintézkedést illetően az Abh.1 rámutatott, hogy a Be. rendszerében az őrizetbe vétel a terhelttel szemben igénybe vehető proaktív természetű személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedés, amelynek célja – a törvényből is kitűnően – az eljárás előmozdítása, a terhelt jelenlétének biztosítása s ezen keresztül az eljárás időszerűségének szolgálata. Ebből a szempontból különösen „érzékeny” pontja az eljárásnak a tárgyalási szakasz, ahol a terhelt felelősségének a tisztázása és a szankció alkalmazása a tét. Megállapította továbbá az Alkotmánybíróság azt is, hogy az őrizet jogintézményét csak a további – részben azonos, részbe eltérő célokat szolgáló kényszerintézkedések rendszerében lehet vizsgálni. Ebben a körben kimondta, hogy „a terhelt esetében az eljárás funkciójának teljesülését szolgáló kényszerintézkedésekre vonatkozó szabályok – részletesen megállapított feltételekhez kötötten – meghatározzák azokat az eseteket, amikor a személyi szabadsága elvonható. Ezek – a jelzett további szankciókkal együtt – alkalmasak arra, hogy a terhelt közreműködési kötelezettségét megfelelő mederben tartsák, az eljárás más résztvevőinek jogait oltalmazzák és a tárgyalás zavarmentes lefolyását biztosítsák.” (ABH 2007, 880, 884–885, 887.)

2. A jelen ügy közvetlen előzményének tekinthető, az indítványozó által is felhívott Abh.2 (alkotmánybírósági ügyszám: 832/B/2003.) határozatban a tárgyaláson elrendelt előzetes letartóztatás kapcsán az Alkotmánybíróság – az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogbiztonság követelménye, az alapjogi korlátozás arányosságára vonatkozó 8. § (1) és (2) bekezdése, valamint az 57. § (1) bekezdése szerinti tisztességes eljárás követelmény alapján nem azt kifogásolta, hogy a terhelt jelenlétének biztosítása kényszerintézkedés révén is lehetséges. A döntéshozatali eljárásból hiányzó garanciák – főként a mérlegelési szempontok és a bírói meghallgatás hiánya – alapján döntött a rendelkezés megsemmisítéséről. Kimondta ugyanakkor azt is, hogy tárgyalási szakaszban az ismételt terhelti mulasztás esetén önmagában – még az őrizetnél lényesen szigorúbb – az előzetes letartóztatás alkalmazása sem szükségképpen alkotmányellenes, továbbá nem ellentétes azzal az elvvel sem, hogy a mulasztáshoz főszabályként a jogalkotó nem kényszerintézkedések alkalmazását fűzi. (ABH 2007, 211, 221.)

Az Alkotmánybíróság a büntető eljárásjogi tárgyú határozataiban a jogbiztonság érvényesülését a tisztességes eljáráshoz való jog vetületében mindig is alapvető követelménynek tartotta. E döntésekből azonban megállapítható, hogy ennek során a támadott rendelkezést soha nem önmagában, hanem az eljárásjogi törvény egészének és a törvényt kiegészítő további jogszabályok összességének fé-

nyében vizsgálta. A büntetőeljárás kiszámítható menetére, a jogintézmények kiszámítható működésére, a jogok gyakorlásának biztosítékaira és a kötelezettségek teljesítésének kikényszerítésére igénybe vehető eszközökre vonatkozó követelményrendszer alkotmányossági szempontú értékelésekor azt mérlegelte, hogy a jogalanyok számára garantált-e a processzuális szabályrendszer, amely közérthetően és világosan tartalmazza mind a saját magatartásuk alakítására, mind pedig a bíróság döntésének meghozatalára, a mérlegelési tevékenységére irányadó igazodási pontokat. [Összefoglalóan: pl. 14/2004. (V. 7.) AB határozat, (ABH 2005, 202, 218–219.)]

A tárgyalási őrizet jogintézménye és annak feltételei sem vizsgálhatók önmagukban a támadott rendelkezés alapján. A Be. számos rendelkezése világossá teszi, hogy a terheltnek az eljárástól való tudatos távolmaradása az eljárás befejezését végső soron nem akadályozhatja meg, végső soron a tárgyalásnak a távollétében való lefolytatására is jogosult a bíróság. [A távollévő terhelt elleni eljárást az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában vizsgálta, s magát a jogintézményt nem minősítette alkotmányellenesnek.] Az Abh.2-ben világosan leszögezte, hogy az államnak a büntető hatalom gyakorlásával felruházott szervei a büntető igény érvényesítésére az „ellen-szegülő” terheltekkel szemben is kötelesek. A jogbiztonság és a tisztességes eljárás egymásra vonatkoztatott értelmezése alapján, ennek során a hatóságokat az arányosság követelményének megtartása, a jogalkotót pedig az igénybe vehető eszközök alkalmazásához elengedhetetlen garanciák megteremtése terheli.

Jelen esetben egyik követelmény sem szenved csorbát. Magából a támadott rendelkezésből is kitűnik, hogy a terhelt ellen az elfogatóparancs kibocsátása a kézrekerítése érdekében alkalmazható végső eszköz akkor, ha ismeretlen helyen tartózkodik, azaz, ha a bíróságnak nincs is módja egyéb módon vele kapcsolatot teremteni. Az ismert helyen tartózkodó vádlottal szemben a tárgyalási őrizet hasonlóképpen *ultima ratio*, amelyet a terhelt elővezetésének megkísérlése kötelező jelleggel megelőz. Az elrendelt tárgyalási őrizet időtartama korlátozott, mely alatt a vádlottat a bíróság elé kell állítani, amelynek viszont mérlegelési joga van abban, hogy elrendel-e szigorúbb kényszerintézkedést.

A bíróság eljárását ugyanakkor nem csupán a vizsgált rendelkezésben foglalt szabályok határozzák meg. A Be. 62. §-a az általános, az eljárás egészére irányadó szabályok között írja elő, hogy az eljárási cselekménnyel érintettet tájékoztatni kell jogairól és kötelezettségeire figyelmeztetni kell, a 67. § (2) bekezdés *d*) pontja úgyszintén valamennyi eljárási cselekmény esetén a mulasztás következményeire történő kioktatást követeli meg, a 69. § (7) bekezdése megköveteli, hogy a mulasztás következményei csak szabályszerű idézés esetén alkalmazhatók, a 73. § megszabja az elfogatóparancs kibocsátásának általános feltételeit, a 273. § (3) bekezdése kötelezően előírja a vádlott figyelmeztetését távollétének a tárgyalásra gyakorolt hatására. Ezen túlmenően az elfogatóparancs esetére a személy és tárgykörözésről szóló 2001. évi XVIII. törvény, illetve a körözési nyilvántartásból történő adatigénylésről és adatszolgáltatás-

tásról, valamint a nyilvános tárgykörözési adatok hozzáférhetővé tételéről szóló 21/2001. (X. 11.) BM rendelet tartalmaz részletes szabályokat.

A bíróság eljárására vonatkozó szabályok tehát ebben a körben következetesek, részletesek, logikusak, kiszámíthatóak és fokozatosságra irányadó szabályok révén képesek garantálni az arányosság követelményének megtartását is. Nem sérül tehát sem a jogbiztonság, sem a tisztességes eljárás követelménye. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság már számos határozatában foglalkozott az érdemi elbírálásra alkalmas indítványok minimális tartalmi és formai kellékeivel. Több ízben kimondta, hogy az indítványnak meg kell felelnie az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdésében meghatározott általános követelményeknek. Pontosán meg kell jelölnie a támadott rendelkezést, az Alkotmány megfelelő rendelkezését, a kérelem alapjául szolgáló okot (azt, hogy az Alkotmány egyes rendelkezéseit a vitatott jogszabály miatt és mennyiben sérti). Mindemellett 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 indítványozó az Alkotmány 8. § (1) bekezdése és az 55. §-a tekintetében nem fejtette ki azoknak a támadott rendelkezéssel való összefüggését.

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.). Így az indítványt – ebben a részében – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009, január 3.) 29. § *c*) pontja alapján – visszautasította.

Budapest, 2011. július 5.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK HATÁROZATAI

### 1386/B/2007. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az illetékekkel kapcsolatos ügyiratok kezeléséről, valamint az illetékek kiszabásáról, elszámolásáról és könyveléséről szóló 40/2006. (XII. 25.) PM rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az illetékekkel kapcsolatos ügyiratok kezeléséről, valamint az illetékek kiszabásáról, elszámolásáról és könyveléséről szóló 40/2006. (XII. 25.) PM rendelet 7. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó ügyfele nevében előterjesztett indítványában kifejtette, hogy az illetékekkel kapcsolatos ügyiratok kezeléséről, valamint az illetékek kiszabásáról, elszámolásáról és könyveléséről szóló 40/2006. (XII. 25.) PM rendelet (a továbbiakban: R.) egésze felhatalmazás hiányában történt megalkotása folytán alkotmányellenes. Az indítványozó szerint ugyanis bár a bevezető szerint az R.-t az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 100. § *a*), *b*) és *d*) pontjaiban található felhatalmazás alapján adták ki – a hatályos szabályozás szerint 100. § (1) bekezdés *a*), *b*) és *d*) –, e felhatalmazó rendelkezések valójában nem tartalmazzák az eljárási illetékek visszatérítésére vonatkozó felhatalmazást. Ebből kifolyólag az indítványozó szerint az egész R. érvényességi hibában szenved, hiszen ellentétes a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 1. § (2) bekezdésével, és így az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében található jogállamiság követelményével is.

Emellett az indítványozó vagylagosan kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az R. 7. §-ának alkotmányellenességét és semmisítse meg azt. Indokolásában kifejtette, hogy az R. az Itv. 32. § (1)–(2) bekezdései helyett az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) adó-visszatérítésre vonatkozó szabályait rendeli alkalmazni. Az Itv. említett szakaszai szerint ugyanis a jogorvoslati eljárás illetékének visszatérítésére irányuló eljárást hivatalból indíthatják, és azt haladéktala-

nul kötelesek lefolytatni. Ehhez képest az R. által alkalmazni rendelt Art. szerint az illeték-visszatérítési eljárást kérelemre lehetséges megindítani, melyhez adószám kezelése szükséges, illetve a haladéktalan visszatérítés helyett egy határozathozatali eljárást kell lefolytatni, melyhez 30 napos teljesítési határidőt is kapcsolódik.

Ez a hátrányos szabályozás az indítványozó érvelése szerint ellenkezik a jogalkotásról szóló törvény említett rendelkezésével, és az Alkotmány 37. § (3) bekezdésével, mely szerint a Kormány tagja törvényben, vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva rendeletet ad ki, amely törvénnyel és kormányrendelettel nem lehet ellentétes.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

2. Az Itv.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos, érintett rendelkezései:

„100. § Felhatalmazást kap az adópolitikáért felelős miniszter arra, hogy rendelettel állapítsa meg

*a*) a vagyonszerzési illetékekkel kapcsolatos ügyiratok kezelésének, az illetékek kiszabásának, elszámolásának és könyvelésének szabályait,

*b*) az eljárási illetékek megfizetésére és a megfizetés ellenőrzésére vonatkozó részletes szabályokat,

(...)

*d*) a bírósági eljárási illeték utólagos elszámolással történő megfizetése iránt kezdeményezett eljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj mértékét, valamint a díj beszedésével, kezelésével, nyilvántartásával, visszatérítésével kapcsolatos részletes szabályokat.”

3. Az Itv.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos, érintett rendelkezései:

„79. § (4) Az illetékek visszatérítésére az adózás rendjéről szóló törvény adó-visszatérítésre vonatkozó szabályait kell alkalmazni.”

„100. § (1) Felhatalmazást kap az adópolitikáért felelős miniszter arra, hogy rendelettel állapítsa meg

*a*) a vagyonszerzési illetékekkel kapcsolatos ügyiratok kezelésének, az illetékek kiszabásának, elszámolásának és könyvelésének szabályait,

b) az eljárási illetékek megfizetésére és a megfizetés ellenőrzésére vonatkozó részletes szabályokat,

(...)

d) a bírósági eljárási illeték utólagos elszámolással történő megfizetése iránt kezdeményezett eljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj mértékét, valamint a díj beszedésével, kezelésével, nyilvántartásával, visszatérítésével kapcsolatos részletes szabályokat.”

4. Az R. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„7. § (1) Az illetéket, amennyiben a visszatérítés jogszabályi feltételei fennállnak, az állami adóhatóság – a (2) bekezdésekben foglaltak kivételével – az Art. adó-visszatérítésre vonatkozó szabályai szerint téríti vissza.

(2) A megrongálódott, tévesen felragasztott, továbbá feleslegessé vált illetékbélyeg értékének visszatérítése az ügyfél kérelme alapján történik. A kérelemhez csatolni kell az illetékbélyeget, illetve azt az iratot, amelyre az illetékbélyeget felragasztották. Ha a visszatérítés Itv. 94. §-ában foglalt feltételei fennállnak, az állami adóhatóság az illetékbélyeget átírással használatra alkalmatlanná teszi.”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy az R. megalkotására felhatalmazás birtokában került-e sor.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „[a] végrehajtási jogszabályok – az alapszabály keretei között – elsősorban olyan részletes szabályokat állapítanak meg, amelyek elősegítik az alapszabály rendelkezéseinek a gyakorlati megvalósulását, értelmezik az alapszabályban használt fogalmakat. A felhatalmazás kereteinek túllépése – a jogforrási hierarchia rendjének megsértésén keresztül – alkotmányellenességet eredményez.” [19/1993. (III.27.) AB határozat, ABH 1993, 432–433.; 551/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 841–842] Az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a magasabb szintű jogszabály által más jogalkotó számára adott felhatalmazásnak, azaz végrehajtási szabály megalkotására adott felhatalmazásnak tartalmaznia kell a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. „A delegált jogalkotás alkotmányossági követelményeinek meg nem felelő, felhatalmazást nélkülöző szabályozás ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság és az abból levezetett jogbiztonság követelményével, továbbá az Alkotmány 37. § (3) bekezdésében rögzített, a Kormány tagjainak jogalkotási hatáskörét szabályozó rendelkezéssel is.” [15/2008. (II. 28.) AB határozat, ABH 2008, 1331, 1332.]

Az Itv. felhatalmazó rendelkezései a vagyonszerzési, valamint az eljárási illetékekre vonatkozóan határozzák meg az adópolitikáért felelős miniszter, mint a felhatalmazás jogosultjának rendeletalkotási hatáskörét.

A felhatalmazás tárgya a vagyonszerzési illetékek kapcsán az ügyiratok kezelése, az illetékek kiszabása, az elszámolás és a könyvelés szabályai. Ezen kívül a felhatalmazás kiterjed az eljárási illetékek megfizetésére, a megfizetés ellenőrzésére, valamint a bírósági eljárási illeték utólagos elszámolással történő megfizetése iránt kezdeményezett eljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj mértékére, a díj beszedésével, kezelésével, nyilvántartásával, és visszatérítésével kapcsolatos részletszabályokra. Az itt felsorolt szabályozási tárgyakat nem egyedül az R., hanem azon kívül az eljárási illetékek megfizetésének és a megfizetés ellenőrzésének részletes szabályairól szóló 44/2004. (XII. 20.) PM rendelet, illetve a bírósági eljárási illeték utólagos elszámolással történő megfizetése iránt kezdeményezett eljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról szóló 51/2004. (XII. 29.) PM rendelet is szabályozni hivatott.

Az Itv. 100. § (1) bekezdésének d) pontja valójában az igazgatási szolgáltatási díj mértékével és megfizetésével összefüggő részletes kérdéseket szabályozza, így szűken véve a különböző illetékekről csak az a) és a b) pont szól. A R. azonban nem differenciál, és általában az illetékekre vonatkozóan állapít meg szabályokat.

Az Art. 4. § (1) bekezdésének a) pontja szerint a törvény hatálya kiterjed az illetékekkel összefüggő befizetésre is. Az Itv. V. fejezetében szabályozott jogorvoslati eljárási illeték visszatérítésére vonatkozó rendelkezések – amelyekre az indítványozó is hivatkozik – az Art.-ban foglalt szabályokhoz képest speciális jellegű szabályok, hiszen a visszatérítésre vonatkozóan kizárólag a jogorvoslati eljárási illetékre nézve tartalmaz az Itv. rendelkezéseket.

Az Itv. másutt is utal az illeték visszatérítésének az adóhatóság feladatai közé tartozására, így például az illeték megfizetésének módjára vonatkozó 73. § (12) bekezdésében, vagy az illetékelőlegről szóló 77/A. § (5) bekezdésben.

Az R. 2007. január 1. napján lépett hatályba. Az R. az illetékek visszatérítésével összefüggésben kizárólag annak 7. §-ában fogalmaz meg szabályokat. Ehelyütt az Alkotmánybíróság jelezni kívánja, hogy bár az indítványozó az R. teljes 7. §-át támadta, lényegileg csupán annak (1) bekezdését kifogásolta, és csupán erre nézve fogalmazta meg érveit is. Így az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot az R. 7. § (1) bekezdésének vizsgálatára szorította.

Az R. 7. § (1) bekezdése tehát 2007. január 1. napját követően előírta, hogy az illeték-visszatérítésre az Art. szabályait kell alkalmazni.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során észlelte, hogy az egyes adótörvények módosításáról szóló 2007. évi CXXVI. törvény 161. §-a 2008. január 1-jei hatállyal kiegészítette az Itv. 79. §-át egy (4) bekezdéssel, miszerint „[a]z illetékek visszatérítésére az adózás rendjéről szóló törvény adó-visszatérítésre vonatkozó szabályait kell alkalmazni.” A 2007. évi CXXVI. törvény 161. §-hoz írt indokolásából kiderül, hogy „[a]zon adózók, akiknek köztartozásuk van, adó-visszatérítésre – az illetékek egy része kivételével – nem jogosultak. Indokolatlan az a gyakorlat, amely az illetéket eltérő módon kezeli, ezért a törvény exp-

ressis verbis kimondja, hogy illeték visszatérítésének kizárólag akkor van helye, ha az ügyfélnek nyilvántartott köztartozása nincs.” Látható tehát az a jogalkotói szándék, mely a hatályos rendelkezések – így az Art. és az R. – által alkalmazni rendelt szabályokra vonatkozó hibás gyakorlatot kívánta megváltoztatni és egyértelműsíteni azáltal, hogy törvényi szintre emeli az illeték visszatérítés esetére alkalmazandó szabályokat. Ennek eredményeképp született meg az Itv. 79. § (4) bekezdése.

Mindennek abból a szempontból van jelentősége az Itv. felhatalmazó rendelkezései vonatkozásában, hogy a felhatalmazás csupán azokra az esetekre rendelkezhet, amelyeket a jogalkotó már törvényi szinten nem szabályozott. S bár az indítvány benyújtása óta a jogalkotó törvényi szintre emelte az illeték visszatérítésre vonatkozó szabályokat, az R. megalkotásakor, illetve az indítvány benyújtásakor az Itv. 79. § (4) bekezdésében foglalt tisztázó szabály még nem lépett hatályba. Az pedig, hogy egy alacsonyabb szintű jogszabály (R.) megismétli egy magasabb szintű jogszabály (Itv.) rendelkezését, nem jelent jogbizonytalanságot, és ily módon nem sérti a jogbiztonság alkotmányos követelményét.

A fenti történeti levezetés is azt erősíti meg, hogy amennyiben az adott felhatalmazás tárgyában kifejezetten nem kerülnek említésre az illeték visszatérítés részletszabályai, az Itv. 100. § (1) bekezdésének *a)* és *b)* pontjaiban említett illetékek „megfizetése” és „kiszabása” ugyanúgy magában foglalhatja az illetékek visszatérítését is. Az a jogszabály, amelynek a megalkotása alapjául szolgáló felhatalmazásban kifejezett módon nem szerepel egy adott jogintézmény, de tartalma szerint a felhatalmazásban szereplő tárgykörökhöz mégis egyértelműen köthető, nem tekinthető automatikusan érvénytelennek.

Bár az indítványozó a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 1. § (2) bekezdésében foglaltakra is hivatkozik, a jogalkotó azóta elfogadta az új jogalkotásról szóló 2010. évi CXIII. törvényt (a továbbiakban: Jat.), melynek 2. § (4) bekezdésének *b)* pontja fogalmaz meg hasonló követelményt. Az Alkotmánybíróság a Jat.-nak a jogalkotás alapvető követelményeire vonatkozó rendelkezéseit a jogbiztonság követelményének keretein belül érvényesítette.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az R. megalkotásakor az adópolitikáért felelős miniszter megfelelő felhatalmazás birtokában alkotta meg az R.-t, így ennek vonatkozásában nem tartja megállapíthatónak a jogbiztonság sérelmét, az annak egésze megsemmisítésére irányuló indítványt tehát elutasítja.

2. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az R. 7. § (1) bekezdése ellentétes-e az Alkotmány 37. § (3) bekezdésével.

Jelen határozat III.1. pontjában ismertetett okokból az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az illetékek visszatérítése esetén alkalmazandó szabályok meghatározása immár törvényi szinten, magában az Itv.-ben található. Az

Art. adó-visszatérítésre vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazása a jelenleg hatályos szabályok szerint tehát szerepel mind az R. 7. § (1) bekezdésében, mind magában az Itv.-ben.

Ebből kifolyólag a hatályos rendelkezések szerint az R. és az Itv. nem tartalmaznak egymással ellentétes szabályokat, az így előállt okafogyottság miatt nem állapítható meg az R. 7. § (1) bekezdésének az Alkotmány 37. § (3) bekezdésébe ütközése sem.

Az Alkotmánybíróság a fenti okokból az 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 az R. 7. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló kérelem tárgyában indult eljárást e vonatkozásban megszüntette.

Budapest, 2011. július 11.

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

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

## 958/B/2009. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság Piliscsaba Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének az önkormányzat tulajdonában lévő lakások bérletéről és a lakbérek meghatározásáról szóló 23/2009. (X. 26.) rendelete 4. melléklete *A)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az indítványozó jogi képviselője útján Piliscsaba Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének az önkormányzat 2009. évi költségvetéséről szóló 4/2009. (III. 17.) rendelete 31. §-a alkotmányellenességének meg-

állapítását és megsemmisítését kérte, majd kérelmét az önkormányzat tulajdonában lévő lakások bérletéről és a lakberek meghatározásáról szóló 23/2009. (X. 26.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) 4. melléklete A) pontja alkotmányossági vizsgálatára módosította, és kérte a nem szociális bérlakásokra vonatkozó rész alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Az indítványozó szerint a bérleményét képező 27m<sup>2</sup>-es összkomfortos lakás bére irreálisan magas, véleménye szerint az nem a lakbér megállapításánál figyelembeveendő törvényi elvek betartásával került megállapításra. Az indítványozó hivatkozott a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.) 34. § (1) bekezdésére, amelynek alapján „az önkormányzati lakások lakbérének mértékét és az önkormányzati lakbértámogatást önkormányzati rendelet állapítja meg”. Idézte az indítványozó az Ltv. 34. § (2) bekezdését is a következők szerint: „a lakbér mértékét a lakás alapvető jellemzői, így különösen: a lakás komfortfokozata, alapterülete, minősége, a lakóépület állapota és a településen, illetőleg a lakóépületen belüli fekvése, továbbá a szerződés keretében a bérbeadó által nyújtott szolgáltatás figyelembevételével kell meghatározni”. Az indítványozó szerint az önkormányzat nem az itt felsorolt szempontok figyelembevételével járt el a nem szociális bérlakás lakbérének megállapításánál, ezért sérül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése, mely szerint a helyi önkormányzat rendelete nem lehet ellentétes más jogszabállyal.

## 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. Az Ltv. érintett rendelkezése:

„34. § (1) Az önkormányzati lakások lakbérének mértékét

- a) szociális helyzet alapján, vagy
- b) költségelven, vagy
- c) piaci alapon

történő bérbeadás figyelembevételével önkormányzati rendelet állapítja meg.

(2) A szociális helyzet alapján bérbe adott, illetőleg az állami lakás lakbérének mértékét a lakás alapvető jellemzői, így különösen: a lakás komfortfokozata, alapterülete, minősége, a lakóépület állapota és településen, illetőleg a lakóépületen belüli fekvése, valamint a 10. § rendelkezéseinek megfelelően a bérbeadó által a szerződés keretében

nyújtott szolgáltatás alapján, továbbá a 13. § (2) bekezdés rendelkezéseinek figyelembevételével kell meghatározni.

(3) A szociális helyzet alapján történő bérbeadással érintett bérlők részére az önkormányzati lakbértámogatás mértékét, a jogosultság feltételeit és eljárási szabályait – a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló külön törvényben meghatározott, önálló ellátásként nyújtható helyi lakásfenntartási támogatásra vonatkozó rendelkezések figyelembevételével – az önkormányzat rendeletében kell megállapítani. A bérbeadó a jogosultság fennállását évente felülvizsgálja és a feltételek megszűnése esetén a lakbértámogatás nyújtását megszünteti.

(4) A költségelven bérbe adott lakás lakbérének mértékét a lakás (2) bekezdésben meghatározott alapvető jellemzői, továbbá a 10. § és a 13. § (1) bekezdésének rendelkezései alapján úgy kell megállapítani, hogy a bérbeadónak az épülettel, az épület központi berendezéseivel és a lakással, a lakásberendezésekkel kapcsolatos ráfordításai megtérüljenek.

(5) A piaci alapon bérbe adott lakás lakbérének mértékét a (4) bekezdésben foglaltak figyelembevételével úgy kell megállapítani, hogy az önkormányzat ebből származó bevételei nyereséget is tartalmazzanak.

(6) Ha a szociális helyzet alapján bérbe adott lakás esetén a bérlő (3) bekezdésben említett önkormányzati lakbértámogatásra való jogosultsága megszűnik, a bérbeadó – a bérlő vagyoni és jövedelmi helyzetének figyelembevételével – a fizetendő havi lakbér összegét az önkormányzati rendelet szerinti magasabb lakbérmértéknek megfelelően módosíthatja.”

### 3. Az Ör. kifogásolt rendelkezése:

„4. számú melléklet

a 23/2009. (X. 26.) önkormányzati rendelethez

Az önkormányzati tulajdonú lakások lakbérének mértéke

A) Piaci alapon meghatározott lakbérű lakások lakbérének mértéke

Komfort fokozat	Mérték (Ft/m <sup>2</sup> /hó)
1. ÖSSZKOMFORTOS	1300
2. KOMFORTOS	1050
3. FÉLKOMFORTOS	–
4. KOMFORT NÉLKÜLI	500

B) Szociális alapon megállapított lakbérű bérlakások lakbérének mértéke az A) pontban meghatározott lakbér 25%-a

C) Szolgálati jelleggel bérelhető bérlakások lakbérének mértéke az A) pontban meghatározott lakbér 25%-a

D) Átmeneti szükségbérlet jelleggel bérelhető bérlakások lakbérének mértéke az A) pontban meghatározott lakbér 25%-a.”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

A helyi önkormányzatok rendeletalkotási hatáskörét egyrészt az Alkotmány, másrészt a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) szabályozza. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.

Az Ltv. több tárgykörben is rendeletalkotásra hatalmazza fel az önkormányzatokat. Az Ltv. 2. számú mellékletének j) pontja szerint az önkormányzat rendeletben határozza meg a lakbérnek a bérbeadás jellege – szociális, költségelvű vagy piaci alapú bérlet – szerint differenciált mértékét. A képviselőtestület e törvényi felhatalmazások alapján alkotta meg az Ör.-t.

Az indítványozó szerint az önkormányzat a kifogásolt rendelkezések megalkotásakor nem vette figyelembe az Ltv. 34. § (2) bekezdésében foglaltakat. Az indítványból kiderül, hogy az indítványozó az Ltv. 34. §-ának már nem hatályos rendelkezésére hivatkozott. Az Ltv. 34. §-ának jelenleg is hatályos rendelkezését a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 2005. évi CXXXII. törvény 14. §-a állapította meg. A rendelkezés 2006. március 31. napjától hatályos.

E rendelkezés szerint az önkormányzati lakások lakbérének mértékét szociális helyzet alapján bérbe adott, költségelven vagy piaci alapon történő bérbeadás figyelembevételével kell az önkormányzati rendeletben meghatározni.

Az Ör. 2. számú mellékletéből megállapítható, hogy az önkormányzati tulajdonban álló bérlakások közül öt lakás piaci alapon bérbeadott. Az öt lakás közül négy ugyanazon utcában található, és ezek mindegyike összkomfortos, egy lakás pedig komfortnélküli. A szociális jelleggel bérbeadott lakások száma négy, egy lakás bérbeadása pedig szolgálati jelleggel történt.

Az indítványozó által kifogásolt 4. számú melléklet határozza meg az önkormányzati tulajdonú lakások lakbérének mértékét. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önkormányzat az Ltv. 34. §-a rendelkezéseinek figyelembevételével differenciáltan állapította meg a bérlakások lakbérének mértékét. Külön pont rendelkezik a piaci alapon történő bérbeadás esetére vonatkozó lakbér mértékéről, figyelemmel a lakások különböző komfortfokozatára. A mellékletből az is megállapítható, hogy a szociális alapon bérbeadott lakások bérének mértéke a piaci alapon bérbeadott lakásokra meghatározott lakbér mértékének 25%-a. A Ltv. 34. § (5) bekezdése arról is rendelkezik, hogy a piaci alapon bérbe adott lakás lakbérének mértékét

úgy kell megállapítani, hogy az önkormányzat ebből származó bevételei nyereséget is tartalmazzanak. Mindezeket figyelembevéve az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a kifogásolt rendelkezés az Ltv. 34. §-ával nem ellentétes. Tekintettel arra, hogy az Ör. 4. számú mellékletének A) pontja a megjelölt törvényi rendelkezéssel nem ellentétes, ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelmére alapított indítványt elutasította.

Budapest, 2011. július 11.

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

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

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

## 865/B/2010. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság Balatonkeresztúr Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 6/2009. (IV. 27.) számú rendelete 28. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, továbbá az alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

A Zala Megyei Bíróság eljáró bírója az előtte folyamatban lévő 4.G.40161/2009. számú per tárgyalásának felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdésében foglaltak alapján – kezdeményezte Balatonkeresztúr Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 22/2008. (IV. 27.) rendelete módosításáról szóló (egységes szerkezetben) 6/2009. (IV. 27.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) 28. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmi-

sítését, továbbá kérte a konkrét perben az alkalmazási tilalom kimondását. Az indítványozó által kifogásolt rendelkezés szerint az ingatlan tulajdonosa, vagy a gazdálkodó szervezet, ha egyébként a közszolgáltatás igénybevételére kötelezett, nem tagadhatja meg a közszolgáltatási díj megfizetését arra tekintettel, hogy a közszolgáltatást nem veszi igénybe, feltéve, ha a közszolgáltató számára a közszolgáltatást felajánlja, illetve a közszolgáltatás teljesítésére vonatkozó rendelkezésre állását igazolja. A konkrét perben a gondnokság alatt álló alperes 5 éve más településre költözött a gondnokához, nem tartózkodik a településen, az ingatlana üresen áll, és a közszolgáltatási díjat nem fizette meg.

Az indítványozó álláspontja szerint az Ör. 28. § (3) bekezdése ellentétben áll a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.) 4. § g) pontjában és a 13. § (3) bekezdésében foglalt szabályokkal. Az indítványozó azzal érvelt, hogy a törvény megjelölt rendelkezéseiből következően a közszolgáltatási díj fizetésére kötelezett a hulladék termelője, illetve birtokosa lehet. Az önkormányzati rendeletből véleménye szerint az következik, hogy az önkormányzat területén beépített ingatlanl rendelkező tulajdonosnak akkor is kell közszolgáltatási díjat fizetnie, ha évek óta nem tartózkodik az ingatlanban, emiatt hulladékot sem termel. Az eljáró bíró úgy véli, hogy a kifogásolt rendelkezés alkotmányellenes. Az alkotmányellenességet abban jelölte meg, hogy sérül a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 1. § (2) bekezdése, valamint az Alkotmány 7. § (2) bekezdése.

## II.

### 1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

„7. § (2) A jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Az Alkotmány 7. § (2) bekezdését a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIII. törvény 11. § (3) bekezdése hatályon kívül helyezte, és e törvény 1. §-a új 7/A. §-t állapított meg, melynek (4) bekezdése tartalmában megegyezik a bírói kezdeményezésben megjelölt rendelkezéssel a következők szerint:

„7/A. § (4) A jogalkotásról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

### 2. Jat. érintett rendelkezése:

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

Az Alkotmánybíróság 121/2009. (XII. 17.) AB határozatával a Jat.-ot 2010. december 31. napjával megsemmisítette.

### 3. A Hgt. érintett rendelkezései:

„4. § a)-f)(...)”

g) a szennyező fizet elv alapján a hulladék termelője, birtokosa vagy a hulladékká vált termék gyártója köteles a hulladékkezelési költségeit megfizetni, vagy a hulladékot ártalmatlanítani; a szennyezés okozója, illetőleg előidézője felel a hulladékkal okozott környezetszennyezés megszüntetéséért, a környezeti állapot helyreállításáért és az okozott kár megtérítéséért, beleértve a helyreállítás költségeit is;”

„13. § (3) Törvény, kormányrendelet vagy – települési hulladék esetében – önkormányzati rendelet kötelezheti a hulladék termelőjét, birtokosát a hulladék meghatározott anyagminőség szerinti elkülönített gyűjtésére, valamint a hulladék jellegének megfelelő csomagolására és megjelölésére, továbbá az így előkészített hulladék átadására a begyűjtést végző szervezeteknek, illetőleg hulladékkezelőknek.”

### 4. Az Ör. érintett rendelkezése:

„28. § (3) Az ingatlan tulajdonosa, vagy a gazdálkodó szervezet, ha egyébként a közszolgáltatás igénybevételére kötelezett, nem tagadhatja meg a közszolgáltatási díj megfizetését arra tekintettel, hogy a közszolgáltatást nem veszi igénybe, feltéve, ha a közszolgáltató számára a közszolgáltatást felajánlja, illetve a közszolgáltatás teljesítésére vonatkozó rendelkezésre állását igazolja.”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. A helyi önkormányzat rendeletalkotási hatáskörét az Alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) szabályozza. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.

Az Ötv. 8. § (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében a településtisztaság biztosítása. A településen keletkező szilárd hulladék összegyűjtése, keletkezési helyéről történő elszállítása hatékonyan intézményesített közszolgáltatás keretei között valósítható meg. A Hgt. 21. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként a települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást tart fenn. A Hgt. 20. § (1) bekezdése az ingatlan tulajdonos kötelességévé teszi az ingatlanán keletkező települési szilárd hulladék gyűjtését, és a begyűjtésre feljogosított hulladékkezelőnek történő átadását.

A Hgt. 23. §-a felhatalmazza az önkormányzatokat, hogy rendeletben állapítsák meg – többek között – a köz-

szolgáltatás ellátásának rendjét, módját és az elvégzett hulladékszállítási közszolgáltatás alapján az ingatlantulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget és a díj megfizetésének rendjét.

2. A fenti felhatalmazás alapján állapította meg a képviselő-testület az Ör.-t, amelynek 10. § (1) bekezdése alapján az ingatlantulajdonos köteles az önkormányzat által szervezett közszolgáltatás igénybevételére: az ingatlanán keletkező települési szilárd hulladék e rendeletben előírtak szerinti gyűjtésére, a közszolgáltatónak történő átadására, valamint a közszolgáltatási díj megfizetésére. Az Ör. 3. § (38) bekezdésének fogalmi meghatározása szerint ingatlantulajdonos az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek/amelynek tulajdonában, birtokában vagy használatában lévő ingatlanon települési szilárd hulladék keletkezik. A 3. § (1) bekezdése szerint a települési szilárd hulladék első csoportját alkotó háztartási hulladék az emberek mindennapi élete során, a lakásokban, a pihenés, üdülés céljára használt helyiségekben és a lakóházak közös használatú helyiségeiben és területein, valamint az intézményekben keletkező, veszélyesnek nem minősülő hulladék. Az indítványozó által kifogásolt rendelkezés szerint „Az ingatlan tulajdonosa, vagy a gazdálkodó szervezet, ha egyébként a közszolgáltatás igénybevételére kötelezett, nem tagadhatja meg a közszolgáltatási díj megfizetését arra tekintettel, hogy a közszolgáltatást nem veszi igénybe, feltéve, ha a közszolgáltató számára a közszolgáltatást felajánlja, illetve a közszolgáltatás teljesítésére vonatkozó rendelkezésre állását igazolja.”

Az Alkotmánybíróság már több hasonló tárgyú önkormányzati rendelkezés alkotmányellenességének vizsgálata során megállapította, hogy minden ingatlan használata során keletkezik hulladék, ezért környezetvédelmi és közegészségügyi érdekekre tekintettel kötelező a települési hulladék gyűjtése, elszállítása és ártalmatlanítása. E határozataiban hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, nem életszerű, hogy a tulajdonos az ingatlan használata során rendszeresen, egyáltalán nem bocsát ki hulladékot, ezért a legkisebb méretű gyűjtődény kötelező igénybevételének előírása és ennek alapján a közszolgáltatási díj fizetése a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűsége elvének sérelmét nem idézi elő. Az esetenként előforduló, a szerződött mennyiségnél kevesebb szemét kibocsátása miatt, vagy „üres” gyűjtődény alapján kifizetett szolgáltatási díj a szolgáltatás és ellenszolgáltatás aránytalanságát nem vonja maga után. (506/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1541, 1545.; 992/H/2001. AB határozat, ABH 2002, 1563, 1567.; 254/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1659, 1663.)

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jelen esetben a kifogásolt rendelkezésből nem következik egyértelműen az, hogy az ingatlan nem használó, nem a településen lakó ingatlantulajdonos a közszolgáltatás igénybevételére kötelezett lenne, és emiatt közszolgáltatási díjat fizetnie kellene. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe nem tartozik azonban a jogalkalmazási kérdés eldöntése. A konkrét tényál-

lás ismeretében a jogalkalmazó szervnek kell az Ör. szabályai [különös tekintettel az Ör. 3. § (1) és (38) bekezdései, az 5. § (2) bekezdése, a 7. § és a 10. §] alapján eldönteni, hogy az adott esetben jogszerű volt-e a közszolgáltatási díj megállapítása.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezés nem áll ellentétben a Hgt. 4. § g) pontjában meghatározott alapelvvel, valamint a Hgt. 13. § (3) bekezdésében meghatározott azon rendelkezéssel, mely szerint önkormányzati rendelet kötelezheti a hulladék termelőjét, birtokosát a hulladék meghatározott anyagminőség szerinti elkülönített gyűjtésére, valamint a hulladék jellegének megfelelő csomagolására és megjelölésére, továbbá az így előkészített hulladék átadására a begyűjtést végző szervezetnek, illetőleg hulladékkezelőnek.

Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az Ör.-nek a közszolgáltatás kötelező igénybevételére kötelezett ingatlantulajdonosokra és gazdálkodó szervezetekre vonatkozó 28. § (3) bekezdése és az Alkotmány 7/A. § (4) bekezdésének azon rendelkezése között, mely szerint a jogalkotásról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem áll fenn. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 267.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 546.; 141/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 584, 586.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2011. július 11.

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

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

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

## 966/B/2010. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

**h a t á r o z a t o t:**

1. Az Alkotmánybíróság a Fonyód Város Önkormányzat Képviselő-testületének a környezetvédelem helyi szabályairól szóló 32/2005. (XII. 30.) rendelete 6. § a) pontja, a 8. § (3) bekezdése, a 13. § első mondata, a 14. § (1) be-

kezdése és a 2. számú melléklet 2. pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *a*) pontja és (2) bekezdése, a 70/A. § (1) bekezdése vonatkozásában elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Fonyód Város Önkormányzat Képviselő-testületének a környezetvédelem helyi szabályairól szóló 32/2005. (XII. 30.) rendelete 6. § *a*) pontja, a 8. § (3) bekezdése, a 13. § első mondata, a 14. § (1) bekezdése és a 2. számú melléklet 2. pontja alkotmányellenességére és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmány 9. §-a vonatkozásában visszautasítja.

## I n d o k o l á s

### I.

Az indítványozó jogi képviselője útján kérte az Alkotmánybíróságtól Fonyód Város Önkormányzat Képviselő-testületének a környezetvédelem helyi szabályairól szóló 32/2005. (XII. 30.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) és az azt módosító 8/2006. (III. 31.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Örm.) 6. §-a, 8. §-a és 12. § (1) bekezdés *a*) pontja alkotmányellenességének utólagos megállapítását és megsemmisítését. Az indítványhoz mellékletként becsatolt egységes szerkezetbe foglalt Ör. csak az Ör. első három módosítását foglalta magában, ezzel szemben Fonyód Város Önkormányzata honlapján az Ör. hét önkormányzati rendelet általi tizenkét módosítással történt – már az indítvány benyújtása előtt hatályos – egységes szerkezetbe foglalt szövege található. Az indítvány ugyanakkor az Ör.-t és az Örm.-et úgy hivatkozta meg, hogy nem egyértelmű, mely önkormányzati rendelet mely rendelkezéseit és milyen normaszöveggel tartotta sérelmesnek az indítványozó.

Az Alkotmánybíróság ezért jogi képviselője útján – 15 napos határidő tűzésével – hiánypótlásra felhívta az indítványozót, hogy nyilatkozzon arról, hogy az indítványát hiánypótlásként pontosítva – a rendeletmódosításoknak az Ör.-be, mint alaprendeletbe inkorporációval történő beépülése miatt – az Ör. mely rendelkezéseit milyen indokok és az Alkotmány mely rendelkezése alapján tartja alkotmányellenesnek, s az indítvány érdemi elbírálhatósága érdekében az Ör. egyes sérelmes tartott rendelkezéseirehöz rendelkezésenként tételesen jelölje meg az Alkotmány hivatkozott rendelkezését és sérelmének indokát. Az indítványozó jogi képviselője az Alkotmánybíróság végzését 2010. július 13-án átvette, majd a hiánypótlási határidő lejártá előtti napon további 15 napot kért a hiánypótlás teljesítésére. Az indítványozó jogi képviselője a hiánypótlási felhívásnak 2010. szeptember 9-én tett eleget. Korábbi indítványát pontosítva az Ör. 6. § *a*) pontjának, a 8. § (3) bekezdésének, a 13. § első mondatának, a 14. § (1) bekezdésének és a 2. számú melléklet 2. pontjának a zsákos hulla-

dékgyűjtőre vonatkozó szállítási díjára vonatkozó rendelkezéseit a hulladékgyűjtésről szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.) 25. § (1) bekezdésébe és az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközőnek tartotta, mivel a „szemétszállítási díjak olyan díjtételeket írnak elő, amelyekkel hátrányos megkülönböztetést valósítanak meg egyes jogalanyokkal szemben”, mert az ingatlant időlegesen használókkal szemben, akikre nem is hoztak rendelkezést jogszabályi előírás ellenére és egész évi hulladékszállítási díj fizetésére kötelezték őket. Véleménye szerint az Ör. csak üdülőingatlanok esetére rendelkezik, de az egyéb ingatlanok időleges használatára nem tartalmaz rendelkezést és az indítványozó – álláspontja szerint – sok más ingatlantulajdonossal együtt olyan ingatlannal rendelkezik, amelyeket csak szezonálisan is csak rövid ideig használnak és „életvitelszerűen az ország különböző vidékein laknak és fizetnek az állandó lakóhely szerint szemétdíjat”. A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 6. §-ával és 9. §-ával való ellentét miatt alkotmányellenesnek tartja az Ör. támadott rendelkezéseit az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *a*) pontjára és (2) bekezdésére hivatkozással. Hivatkozott még továbbá az Alkotmány 9. §-ára, de nem jelölte meg, hogy e rendelkezés sérelmét az Ör. mely rendelkezése és milyen indok alapján okozza.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az indítvány pontosítását követően Fonyód Város Önkormányzata Képviselő-testülete az Ör.-t három alkalommal módosította [26/2010. (XII. 17.), 29/2010. (XII. 17.) és 3/2011. (I. 28.) önkormányzati rendeletek], amelyek részben érintették az indítványozó által sérelmesnek tartott Ör. 6. § *a*) pontját, 14. §-át és a 2. számú melléklet 2. pontját. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján az indítvány kapcsán a hatályos rendelkezések vonatkozásában végezte el az alkotmányossági vizsgálatát.

### II.

Az Alkotmánybíróság az eljárása során a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

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.”

„44/A. § (1) A helyi képviselőtestület:

*a*) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül, (...)”

„44/A. § (2) A helyi képviselőtestület 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. A Hgt. indítványozó által hivatkozott rendelkezése:

„25. § (1) A közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással arányosan kell meghatározni, külön jogszabályban meghatározottak szerint figyelembe véve a következőket:

- a) a közszolgáltatás jellege,
- b) a kezelt hulladék mennyisége és minősége,
- c) a közszolgáltatást működtető szolgáltató hatékony működéséhez szükséges folyamatos ráfordítások, ezen belül a szállítás, begyűjtés, a hasznosítás és az ártalmatlanítás költségei,
- d) a közszolgáltatás fejleszthető fenntartásához szükséges költségek, ennek keretében különösen a szolgáltatás megkezdését megelőzően felmerülő, a szolgáltatás ellátásához szükséges beruházások költségei, ártalmatlanítás esetében a kezelő létesítmény bezárásának költségei, lerakó esetén a bezárást követő utógondozás és a harminc évig történő monitorozás költségei.”

3. Az R. indítványozó által hivatkozott rendelkezései:

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

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

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

(3) A közszolgáltatási díjat az (1) bekezdés szerint közszolgáltatási díj fizetésre kötelezett számla ellenében, meghatározott időszakonként, utólag köteles megfizetni. A számlának tartalmaznia kell a 7. § (3) bekezdésében, illetve a 8. § (2) bekezdésében meghatározott díjképzési elemeket is.

(4) A települési szilárd hulladék begyűjtésére szolgáló zsáknak a közszolgáltatótól való megvásárlása egyidejűleg jelenti a hulladékmennyiség kezelési költségének megfizetését is.

(5) A szelektív gyűjtésben részt vevőnek – a hulladéknak a begyűjtőhelyen (pl. hulladékgyűjtő udvar, gyűjtősziget) történő átadásáért – díj nem számítható fel.”

„9. § (1) Üdülőingatlanok, illetőleg időlegesen használt ingatlanok (a továbbiakban együtt: időlegesen használt in-

gatlan) esetében hónapokban vagy negyedévekben meghatározott mértékű használati szezont kell megállapítani.

(2) Az időlegesen használt ingatlan esetében a fizetendő közszolgáltatási díj megállapításánál a díjfizetési időszak helyett a használati szezont időtartamát kell alapul venni.”

4. Az Ör. indítványozó által támadott rendelkezései:

„6. § Az ingatlantulajdonos elkülönítetten (szelektív módon) köteles gyűjteni

a) zárt, erre a célra szolgáló edényben, illetőleg a többlet hulladékot a kereskedelmi forgalomban megvásárolható »AVE Zöldfok Zrt.« feliratú zárt műanyag zsákban (továbbiakban: gyűjtőedény) külön a települési szilárd hulladékot és külön a bio hulladékot.”

„8. § (3) A tárolóedény mellé hulladékot elhelyezni csak a közszolgáltatótól vásárolt jelzéssel ellátott zsákban lehet. A jelzett zsák ára tartalmazza a települési hulladék elszállításának, kezelésének és ártalmatlanításának költségét.”

„13. § A közszolgáltatás igénybevételére vonatkozó szerződés szüneteltetését a gazdálkodó szervezet a működése szünetelésének idejére kérheti, amennyiben az a 15 napot meghaladja. Az ezirányú bejelentést igazolható módon a Divízióhoz kell megtenni. Abban meg kell jelölni a szüneteltetés kezdő és befejező időpontját. A bejelentés megtételének bizonyítása a bejelentőt terheli. A szüneteltetés a bejelentésnek a közszolgáltatóhoz történő érkezésétől számított 8. napon kezdődhet. A szüneteltetés idejére közszolgáltatási díj nem kérhető, amennyiben a szüneteltetés bejelentése illetőleg kérése a fentieknek megfelelően történt.

14. § Minden ingatlantulajdonos, valamint arra kötelezett gazdálkodó szervezet köteles igénybe venni – a települési folyékony hulladék ártalmatlanítását kivéve – a közszolgáltatást. A közszolgáltatás igénybevételéért az igénybevevő közszolgáltatási díjat köteles fizetni, amelynek mértékét a 2. számú melléklet tartalmazza.”

„A 32/2005. (XII. 30.) rendelet 2. számú melléklete

#### Közszolgáltatás díja:

1. Települési folyékony hulladék közszolgáltatási díja: 5595 Ft / m<sup>3</sup> + áfa + vízterhelési díj

2. Települési szilárd hulladék és zöldhulladék közszolgáltatási díja:

Lakóingatlan esetében évi 76 alkalommal:  
(52 járatnap vegyes kommunális hulladék szállítás és 18 járatnap zöldhulladék szállítás)

Üdülő ingatlan esetében évi 55 alkalommal:  
(április 1–október 31 között 37 járatnap kommunális hulladék szállítás, valamint 18 járatnap zöldhulladék szállítás)

60 literes edény ürítési díja: 187 Ft/ürítés + áfa

110 literes edény ürítési díja: 247 Ft/ürítés + áfa

1100 literes konténeres gyűjtőedény díja:

2470 Ft/ürítés + áfa

Többlethulladék elszállítására feliratos zsák:

340 Ft/db + áfa”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó – jogi képviselője útján – az Ör. 6. § a) pontjának, a 8. § (3) bekezdésének, a 13. § első mondatának, a 14. § (1) bekezdésének és a 2. számú melléklet 2. pontjának a zsákos hulladékgyűjtőre vonatkozó szállítási díjára vonatkozó rendelkezéseit a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.) 25. § (1) bekezdésébe és az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközőnek tartotta. „Az Alkotmánybíróság több (...) határozatában is kifejtette, hogy a települési szilárd és folyékony hulladék elszállítása és ártalmatlanítása közüzemi szerződés keretében megvalósuló közszolgáltatás, melynek igénybevétele az ellátott területen az önkormányzati rendeletben meghatározott módon az ingatlan tulajdonosa, használója részére kötelező. [52/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 483, 487.] A Hgt.-ben foglalt alapvető jelentőségű célok maradéktalan érvényesülése érdekében a települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként az ingatlantulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást (a továbbiakban: közszolgáltatás) szervez, és tart fenn.” (649/B/2004. AB határozat, ABH 2005, 1258, 1263.) „Az ingatlan tulajdonosa (...) azáltal lesz a hulladék kezelésére vonatkozó jogviszony alanya, hogy az adott településen ingatlan tulajdont szerez.” (59/B/2008., ABH 2010, 2390, 2395.) Az Ör. 14. §-a alapján minden ingatlantulajdonos, valamint arra kötelezett gazdálkodó szervezet köteles igénybe venni – a települési folyékony hulladék ártalmatlanítását kivéve – a közszolgáltatást és a közszolgáltatás igénybevételéért az Ör. 2. számú mellékletében meghatározott mértékű közszolgáltatási díjat fizetni. Az Ör. 2. számú melléke 2. pontja rendelkezik a települési szilárd hulladék és zöldhulladék közszolgáltatási díjáról, differenciálva lakó- és üdülőingatlan között, meghatározva a 60 literes, 110 literes, 1100 literes konténeres gyűjtőedény és a többelhulladék elszállítására feliratos zsák ürítési díját. E szabályozás összhangban áll a Hgt. 25. § (1) bekezdésének rendelkezéseivel.

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

a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203.]. Az Alkotmánybíróság azt is kimondta: a megkülönböztetés tilalma nem jelenti azt, hogy minden megkülönböztetés tilos. A hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie és az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembe vételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztása szempontjait meghatározni [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. A diszkrimináció tilalmából tehát nem következik az, hogy az állam – a különböző élethelyzetekben lévőkre tekintettel – ne különböztethetne, feltéve, hogy ezzel az alkotmányos követelményeket nem sért. Az Alkotmánybíróság szerint az állam joga – és bizonyos körben kötelezettsége is –, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 282.; 74/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 369, 373–374.]. A diszkrimináció vizsgálatánál tehát az első eldöntendő kérdés, hogy az adott szabályozás tekintetében állított megkülönböztetés egymással összehasonlítható alanyi körre vonatkozik-e [49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 246, 249.; 432/B/1995. AB határozata, ABH 1995, 789, 792.].

Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben megállapította, hogy az adott szabályozás tekintetében a településen a közszolgáltatás igénybe vételére kötelezettek ingatlantulajdonosok minősülnek azonos csoportba tartozónak. Az Ör. 2. számú melléklete ugyanakkor e azonos csoportba tartozó ingatlantulajdonosok között a közszolgáltatás igénybevételéért fizetendő díj vonatkozásában differenciál egyrészt aszerint, hogy állandó vagy szezonális jelleggel, szezonális időszakban használt ingatlan (lakóingatlan vagy üdülőingatlan) érintett a kötelező közszolgáltatás igénybevételével, illetve aszerint, hogy az Ör.-nak a hulladék gyűjtéséről, és elszállításáról szóló 6.–14. §-aiban meghatározott módon a keletkezett hulladék szempontjából az ingatlan tulajdonosa milyen gyűjtőedényt, illetve feliratos zsákot használ. Az Alkotmánybíróság az Ör. indítványozó által támadott rendelkezései vonatkozásában nem állapított meg olyan akár alapvető, akár alanyi jogokra vonatkozó megkülönböztetést, amely a közszolgáltatás igénybe vételére kötelezettek ingatlantulajdonosok, mint azonos csoportba tartozók között fennállna, így az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében tilalmazott hátrányos megkülönböztetés nem állapítható meg. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e vonatkozásban elutasította.

2. Az indítványozó – jogi képviselője útján – az Ör. 6. § a) pontjának, a 8. § (3) bekezdésének, a 13. § első mondatának, a 14. § (1) bekezdésének és a 2. számú melléklet

2. pontjának rendelkezéseit az R. 6. §-ával és 9. §-ával való ellentét miatt is alkotmányellenesnek tartotta az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *a*) pontjára és (2) bekezdésére hivatkozással.

Az R. 6. §-a alapján a települési hulladék kezeléséért közszolgáltatási díjat kell fizetnie annak, aki a Hgt. 20. § (1) bekezdése szerint a települési hulladék gyűjtésére és a közszolgáltatónak való átadására kötelezett, kivéve, ha a Hgt. 23. § *f*) pontja alapján az önkormányzat mentességet állapított meg, vagy a közszolgáltatás ingyenes. Továbbá nem tagadhatja meg a közszolgáltatási díj megfizetését az, aki a települési hulladékkal kapcsolatos kötelezettségeit nem teljesíti, feltéve, hogy részére a közszolgáltató a közszolgáltatást felajánlja, illetve a közszolgáltatás teljesítésére rendelkezésre áll. Az R. 9. § (1) bekezdése alapján az üdülőingatlanok, illetőleg időlegesen használt ingatlanok (a továbbiakban együtt: időlegesen használt ingatlan) esetében hónapokban vagy negyedévekben meghatározott mértékű használati szezont kell megállapítani, valamint az időlegesen használt ingatlan esetében a fizetendő közszolgáltatási díj megállapításánál a díjfizetési időszak helyett a használati szezon időtartamát kell alapul venni.

Az Ör. 3. § (1) bekezdése alapján az ingatlan tulajdonosa, birtokosa vagy használója (a továbbiakban együtt: ingatlantulajdonos) köteles a hulladék elkülönített gyűjtésére és közszolgáltatás igénybevételére. Az Ör. 3. § (2) bekezdése alapján az ingatlantulajdonost nem terheli e kötelezettség a beépítetlen ingatlanok esetében. Az Ör. 2. § *m*) pontja alapján – a Balaton melletti települések ingatlanjai használatának sajátosságaira figyelemmel – az időlegesen használt ingatlanok vonatkozásában az R. 9. § (2) bekezdése szerinti használati szezon időtartama, a szezonális időszak az április 1. és az október 31. közötti időszak, azaz 7 hónap. Az Alkotmánybíróság nem állapította meg az Ör. indítvánnyal támadott rendelkezései vonatkozásában az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *a*) pontjával és (2) bekezdésével való ellentétet, ezért az indítványt e vonatkozásban is elutasította.

3. Az indítványozó hivatkozott még az Alkotmány 9. §-ára, de nem jelölte meg, hogy a hivatkozott alkotmányi rendelkezés sérelmét az Ör. mely rendelkezése és milyen indok alapján okozza.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 21. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia és meg kell jelölnie a kérelem alapjául szolgáló okot. Az Ügyrend 29. § *d*) pontja alapján az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha megállapítható, hogy az indítványozó a hiánypótlás végett neki visszaadott indítványt a kitűzött határidő alatt nem adta be, vagy újból hiányosan adta be, és emiatt vagy egyébként érdemben nem bírálható el. Az indítvány az indítványozó jogi képviselőjének az Alkotmánybíróság hiánypótlási felhívására benyújtott indít-

ványpontosítását követően sem felel meg az Ügyrend 21. § (1) bekezdésében meghatározott kritériumoknak, így az indítvány e vonatkozásban érdemben nem bírálható el. Ezért az Alkotmánybíróság az Ör. 6. § *a*) pontja, a 8. § (3) bekezdése, a 13. § első mondata, a 14. § (1) bekezdése és a 2. számú melléklet 2. pontja alkotmányellenességére és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmány 9. §-a vonatkozásában az Ügyrend 29. § *d*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2011. július 15.

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

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

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

## 1301/B/2010. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

**h a t á r o z a t o t:**

1. Az Alkotmánybíróság Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a fizető parkolási rendszerről szóló 25/2010. (VI. 30.) önkormányzati rendelete 10. § (5) bekezdés utolsó mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a fizető parkolási rendszerről szóló 25/2010. (VI. 30.) önkormányzati rendelete 10. § (5) bekezdés utolsó mondata alkotmányellenességének az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján történő megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

**I n d o k o l á s**

I.

Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a fizető parkolási rendszerről szóló 25/2010. (VI. 30.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 10. § (5) bekezdése utolsó mondata alkotmányellenességének megállapí-

tására és megsemmisítésére. Az Ör. támadott rendelkezése szerint: „A mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványának utólagos bemutatására nincs lehetőség.”

Az elsőként benyújtott indítványban az érintett rendelkezést az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, 44/A. § (2) bekezdésére, 57. § (5) bekezdésére és 70/A. §-ára hivatkozva kifogásolták. Az indítványozó a diszkrimináció-tilalom sérelmét a mozgáskorlátozottaknak a parkolási igazolvánnyal rendelkező személyekhez viszonyított hátrányos megkülönböztetésére alapította, mivel az Ör. csak az előbbieket zárja el a parkolási igazolvány utólagos bemutatásának, a jogszerű parkolás utólagos igazolásának lehetőségétől. A kifogásolt rendelkezés kapcsán az indítványozó az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével ellentétesnek tartotta azt, hogy az Ör. korlátozza a mozgásukban korlátozott személyeket, hogy „élhessenek jogaikkal és a pótdíj ellen jogorvoslattal élhessenek”. Erre hivatkozva kérte továbbá az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét is megállapítani. Azzal érvelt ugyanis, hogy az Ör. „megfosztja a jogorvoslattól az állampolgárokat ezért a jogállamiság elvével ellentétes”. Végül az indítványozó az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével kapcsolatban azt állította, hogy a „jelen esetben a rendelet kifogásolt rendelkezése az alkotmányba ütközik”; indítványában azonban nem jelölt meg olyan magasabb szintű jogszabályi rendelkezést, amivel az Ör. érintett rendelkezését ellentétesnek tartotta volna.

A később beérkezett indítványban az Ör. érintett rendelkezését az Alkotmány 70/A. §-ára hivatkozással kérték megsemmisíteni. A diszkrimináció-tilalom sérelmét ez az indítványozó is a mozgásában korlátozott személynek a parkolási igazolvánnyal rendelkező többi személyhez viszonyított hátrányos megkülönböztetésére alapította.

Az Alkotmánybíróság beszerezte Szeged Megyei Jogú Város polgármestere véleményét.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„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.”

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

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

gyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

2. A mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványáról szóló 218/2003. (XII. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) érintett rendelkezése:

„8. § (1) Használatkor az igazolványt a mozgásában korlátozott személyt szállító jármű szélvédője mögött úgy kell elhelyezni, hogy előlapja a hatályosság és a jogosultság ellenőrzése céljából látható legyen. Az igazolványt az ellenőrzésre jogosult személy felszólítására ellenőrzés céljából át kell adni.”

3. A közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet (a továbbiakban: KRESZ) érintett rendelkezése:

„51/A. § A 13. § (1) bekezdésének *g/l.* és *i/l.* pontjában, a 14. § (13) bekezdésében, a 17. § (1) bekezdésének *e)* pontjában, a 40. § (9) bekezdésében és a 41. § (3) bekezdésében említett jogosultság azt a mozgáskorlátozott személyt vagy az őt szállító jármű vezetőjét illeti meg, aki külön jogszabály alapján erre engedélyt kapott, és a járművön az engedélyre utaló jelzés van.”

4. Az Ör. érintett rendelkezései:

„10. § (5) Aki érvényes parkoló bérlettel rendelkezik, de az ellenőrzés időpontjában azt előírás szerűen nem helyezte el, utólagosan – 15 napon belül – a bérletét bemutatva bérlet bemutatási díj megfizetése mellett a pótdíj megfizetési kötelezettsége alól mentesül. A bérlet bemutatási díj mértéke az adott eljárási szakaszban kiszabható pótdíj 50%-a. A mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványának utólagos bemutatására nincs lehetőség.”

„11. § (1) A parkolási rendszerrel, szolgáltatással, kapcsolatos észrevételek, panaszok (továbbiakban bejelentések), írásban, postai úton, elektronikusan, illetve személyesen a rendszer-üzemeltető ügyfélszolgálati irodájában nyújthatók be.

(2) A pótdíjjal kapcsolatos észrevételt, panaszt – amelyeket a pótdíjfizetési felszólításnak a jármű szélvédőjén történt elhelyezését követő 8 napon belül lehet benyújtani –, a rendszer-üzemeltető 30 napon belül köteles elbírálni és erről írásban az ügyfelet értesíteni a jogorvoslati út megjelölése mellett. Ha az észrevétel megalapozott, annak helyt ad és a megállapított pótdíjat törli. Egyéb esetekben méltányosságot gyakorolhat és a kiszabott pótdíjat legfeljebb 75%-kal mérsékelheti. Méltányosság mindazokban az esetekben gyakorolható, ha az ügyfél kétséget kizáróan bizonyítja, hogy a díjfizetés nélküli várakozás számára nem volt felróható.

(3) A pótdíjat az észrevétel, panasz elutasításáról szóló értesítés kézhezvételét követően 8 napon belül be kell fizetni. A pótdíj kiszámításakor az észrevétel, panasz benyújtása és elbírálása között eltelt idő nem vehető figyelembe. Az észrevétel, panasz ismételt benyújtásának a pótdíj befizetési kötelezettségre nincs halasztó hatálya.

(4) A pótdíj kivetését eredményező mulasztást a parkolóhely üzemeltetőjének videofelvétellel bizonyítani kell. A videofelvételt az észrevétel, illetve a panasz elbírálásáig vagy a pótdíj befizetéséig meg kell őrizni. A tulajdonos/üzembentartó személyesen, illetve meghatalmazottja útján vagy együttesen – írásbeli kérelem alapján – a pótdíj kiszabását eredményező szabálytalanságról készült videó felvételt a rendszer üzemeltetőjével egyeztetett helyen és időpontban díjmentesen megtekintheti. A pótdíjfizetési felszólítás kihelyezését követő 30 napon túl a videó felvétel csak a bemutatási díj megfizetésével tekinthető meg.”

### III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság az indítványok alapján elsőként azt vizsgálta, hogy megállapítható-e az Alkotmány 70/A. §-ának sérelme az Ör. 10. § (5) bekezdésének utolsó mondatával összefüggésben.

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

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

is –, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 282.; 74/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 369, 373–374.].

A diszkrimináció vizsgálatánál tehát az első eldöntendő kérdés, hogy az adott szabályozás tekintetében állított megkülönböztetés egymással összehasonlítható alanyi körre vonatkozik-e [49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 246, 249.; 432/B/1995. AB határozata, ABH 1995, 789, 792.].

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 10. § (5) bekezdésének utolsó mondata alapján a megkülönböztetés nem emberi jog, illetve alapjog tekintetében következett be. Megállapítható továbbá, hogy az adott szabályozás szempontjából az Ör. hatálya alá tartozó területen az Ör. által felsorolt járművekkel parkoló személyek (üzembentartók) alkotják az egymással összehasonlítható helyzetben lévő alanyi kört (Ör. 1–2. §).

Az Ör. 10. §-a a díjfizetés nélküli parkolásról rendelkezik. Az Ör. 10. § (1) bekezdése alapján díjfizetés nélküli várakozásnak minősül – egyebek mellett – az, ha „a jármű a mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványa nélkül (...) parkol”. A díjfizetés nélküli parkolással összefüggésben az Ör. 10. § (5) bekezdése ugyanakkor lehetőséget biztosít a parkoló bérlet utólagos bemutatására, s ezáltal a parkolás jogszerűségének igazolására, amely mentesít a díjfizetés nélküli parkolás hátrányos jogkövetkezményei alól. Ennek értelmében a parkolás jogszerűségét utólag a parkolási rendszer-üzemeltető által kibocsátott parkoló bérlet bemutatásával lehet igazolni. E rendelkezés utolsó mondata zárja ki azt, hogy a mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványát utólag a rendszer-üzemeltetőnek bemutassa. Ezáltal az Ör. a mozgásukban korlátozott személyeket a parkoló bérlettel rendelkező személyekhez képest eltérően kezeli, hiszen nem teszi lehetővé számukra a parkolás jogszerűségének a rendszer-üzemeltető felé történő utólagos igazolását.

A mozgásában korlátozott személy nem az Ör., hanem a Korm.r. alapján jut hozzá a parkolási igazolványhoz. A mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványa a Korm.r. 3. sz. melléklete szerint elsősorban a jogosult adatait tünteti fel; az Ör. alapján kibocsátott parkoló bérlettel eltérően nem tartalmaz a járműre vonatkozó adatokat. Ennél fogva a mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványa, s az annak révén biztosított parkolási jogosultság nem járműhöz, hanem személyhez kötött. Ezzel összhangban a KRESZ 51/A. §-a rögzíti, hogy a közlekedési kedvezményekre vonatkozó jogosultság csak azt a mozgáskorlátozott személyt vagy az őt szállító jármű vezetőjét illeti meg, aki „külön jogszabály alapján erre engedélyt kapott, és a járművön az engedélyre utaló jelzés van”. A Korm.r. 8. § (1) bekezdése továbbá kimondja: „Használatkor az igazolványt a mozgásában korlátozott személyt szállító jármű szélvédője mögött úgy kell elhelyezni, hogy előlapja a hatályosság és a jogosultság ellenőrzése céljából látható legyen.”

A mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványa által biztosított parkolási jogosultság tehát csak úgy vonatkoztatható egy konkrét járműre, mégpedig a mozgásában korlátozott személyt szállító járműre, ha az igazolványt e jármű szélvédője mögött, jól látható módon elhelyezik. Egy konkrét gépjármű parkolásra való jogosultsága a személyhez, s nem gépjárműhöz kötött igazolvány utólagos bemutatásával – ellenőrizhető módon – már nem lenne igazolható. Ez ad magyarázatot az Ör. 10. § (5) bekezdésének utolsó mondatában foglalt korlátozásra, amely szerint a mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványának utólagos bemutatására nincs lehetőség. Ennek következtében megállapítható, hogy a jogalkotó az érintett szabályozás hatálya alá tartozó jogalanyok között nem tett önkényesen, ésszerű indok nélkül különbséget. Ezért az Alkotmánybíróság az Ör. 10. § (5) bekezdésének utolsó mondata kapcsán az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés sérelmének megállapítására és a jogszabályhely megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

2. Az egyik indítványozó az Ör. 10. § (5) bekezdésének utolsó mondatát ellentétesnek tartotta az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével is, mert szerinte a támadott jogszabályhely korlátozza a mozgáskorlátozottakat, hogy a pótdíj fizetésére kötelezés ellen jogorvoslattal éljenek.

Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése mindenki számára biztosítja a jogorvoslat jogát az olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti. Az alkotmánybírói gyakorlat szerint ez az alapjog megköveteli, hogy az érdemi, ügydöntő, az érintett helyzetét, jogait lényegesen befolyásoló határozat tekintetében a jogorvoslat biztosítsa a döntést hozó szervtől eltérő más szerv részéről a felülvizsgálatot, az állásfoglalást a döntés helyessége, törvényessége tekintetében, esetleg a döntés megváltoztatását vagy hatályon kívül helyezését. Vagyis a jogorvoslatihoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens 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.]

Az Ör. 10. § (5) bekezdésének utolsó mondata – az indítványozó állításával ellentétben – egyáltalán nem érinti a pótdíjfizetési kötelezettséggel szembeni jogorvoslat lehetőségét. A pótdíjfizetési kötelezettséggel szemben ugyanis az Ör. 11. §-a alapján határidőben korlátozás nélkül lehet panaszt előterjeszteni. Amennyiben a mozgáskorlátozott parkolási igazolványát – a fentiekben idézett jogszabályoknak megfelelően – a mozgásában korlátozott személyt szállító jármű szélvédője mögött jól látható módon elhelyezték, s ennek ellenére a jármű üzembentartóját pótdíj fizetésre kötelezik, akkor ez az Ör. alapján egyértelműen orvosolható. Az Ör. 11. § (4) bekezdése szerint a „pótdíj kivetését eredményező mulasztást a parkolóhely üzemeltetőjének videofelvétellel bizonyítania kell”. A videofelvétel alapján a parkolási igazolvánnyal rendelkező járművet érintően megállapított pótdíjfizetési kötelezettség nyilvánvalóan megalapozatlannak minősül, s ezért azt az Ör. 11. §

(2) bekezdése szerint törölni kell. Az Ör. 11. §-a alapján a panaszt akkor is elő lehet terjeszteni, ha a mozgásában korlátozott személyt szállító jármű szélvédője mögött – az idézett előírásoktól eltérően – mégsem helyezték el a mozgáskorlátozott parkolási igazolványát, s emiatt a jármű üzembentartóját megalapozott módon pótdíj fizetésre kötelezik. A díjfizetési kötelezettség panasszal ebben az esetben is megtámadható, de a jogorvoslat során a kötelezettséget nyilvánvalóan nem fogják érvényteleníteni. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben mindazonáltal megjegyzi, hogy a mozgáskorlátozottak a jármű szélvédője mögött elhelyezett parkolási igazolványa nyomozóhatósági feljelentéssel igazolt jogtalan eltulajdonítása esetén az Ör. 10. § (1) bekezdésében foglaltak nyilvánvalóan nem alkalmazhatók.

A fentiekre figyelemmel megállapítható, hogy az Ör. 10. § (5) bekezdésének utolsó mondatának az Alkotmány 57. § (5) bekezdésébe ütközése nem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság az indítványnak ezt az elemét elutasította. Tekintettel arra, hogy az indítványozó az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének sérelmére hivatkozva kérte az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközés megállapítását, s az alkotmánysértést az 57. § (5) bekezdés vonatkozásában az Alkotmánybíróság nem állapította meg, ezért az Alkotmánybíróság a jogállamiság elve kapcsán előterjesztett indítványt is elutasította.

3. Az egyik indítványozó az Ör. 10. § (5) bekezdés utolsó mondatának megsemmisítését az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján is kezdeményezte, de indítványában nem jelölt meg olyan magasabb szintű jogszabályi rendelkezést, amivel az Ör. érintett rendelkezését ellentétesnek tartotta volna.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a alapján az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. A 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Egyúttal az indítványozónak elő kell adnia, hogy a kifogásolt jogszabályhelyek meglátása szerint mennyiben és miért sértik a megjelölt alkotmányos rendelkezéseket (472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783-1784.). Az Alkotmánybíróság visszautasítja az indítványt, ha az indítványozó nem támasztja alá összefüggően, érdemi vizsgálatra alkalmas érvekkel a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezések és az Alkotmány megjelölt rendelkezései között fennálló alkotmányjogilag értékelhető összefüggéseket, illetve nem jelöli meg, hogy az alkotmányellenesség milyen indokok alapján áll fenn. (477/B/2001. AB végzés, ABH 2005, 1596.; 175/B/2006. AB végzés, ABH 2009, 2862, 2867-2868.) Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy az indítványozó az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése vonatkozásában nem adta elő, hogy az Ör. 10. § (5) bekezdésének utolsó mondata melyik magasabb szintű jogszabállyal ellentétes és miért. Az indítvány e része ezért érdemi elbírálásra alkalmatlan, így azt az Alkot-

mánybíróság 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 Alkotmánybíróság visszautasította.

Budapest, 2011. július 11.

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

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

## 1339/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 közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet 40. § (8) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványban a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet (a továbbiakban: KRESZ) 40. § (8) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezték. A KRESZ e rendelkezése azt szabályozza, hogy milyen esetekben szabad járművel megállni a járdán. Az indítványozó azért támadta e rendelkezést, mert szerinte nem egyértelmű, hogy konjunktív vagy diszjunktív feltételeket határoz-e meg.

Az indítványozó hiánypótlásra történő felhívását követően azt állította, hogy a rendelkezés többféleképpen értelmezhető, mely a jogalkalmazók önkényes jogértelmezésére, illetve jogkövetkezmények (pénzbírság, kerékbilincs) önkényes megállapítására ad lehetőséget. Szerinte e hatalmi önkény megalázó. Azt is állította továbbá, hogy az önkényes szankcionálás lehetősége miatt kialakuló „fenyegettség-ézés az alkotmányos biztonságérzet csönkulásával” jár. Minderre tekintettel az Alkotmány 54. § (1) be-

kezdésében foglalt emberi méltósághoz való jog, illetve 55. § (1) bekezdésében foglalt személyi biztonsághoz való jog sérelmének megállapítását kezdeményezte. A KRESZ 40. § (8) bekezdésének visszamenőleges megsemmisítésére irányuló kérelméhez kapcsolódóan azt is kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy az alkotmányellenesség megállapítása esetén adjon lehetőséget a megbírságotl emberek „anyagi és erkölcsi rehabilitására”.

##### II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„55. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, senkit sem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.”

2. A KRESZ érintett rendelkezése:

„40. § (8) A járdán – részben vagy teljes terjedelemben – csak akkor szabad megállni, ha

- a) azt jelzőtábla vagy útburkolati jel megengedi,
- b) a jármű a járda szélességének legfeljebb a felét foglalja el,
- c) a járdán a gyalogosok közlekedésére legalább 1,5 méter szabadon marad, és
- d) a jármű tengelyterhelése az 1000 kg-ot nem haladja meg.”

##### III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az indítványozó a KRESZ 40. § (8) bekezdésének a járdán való megállás feltételeit meghatározó szabályozását támadta. Az indítványozó szerint a rendelkezés nem egyértelmű, s emiatt sérti az emberi méltósághoz való jogot, illetve a személyi biztonsághoz való jogot.

Az Alkotmánybíróság már működése kezdetén rámutatott arra, hogy a „törvényi rendelkezések ellentmondásának jogértelmezéssel való feloldása, illetőleg a törvény hatályának korlátozása az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. §-a és az Alkotmánybíróság hatáskörét megállapító egyéb törvényi rendelkezések alapján nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe (...)” [35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175, 176.]

Az Alkotmánybíróság továbbá megállapította, hogy „meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet. Az ilyen rendezés alkotmányellenessé csak akkor válik, ha az egyben az Alkotmány valamely rendelkezésének a sé-





## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK VÉGZÉSEI

### 1151/B/2001. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 245. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 245. §-a alkotmányellenességének utólagos megállapítása és megsemmisítése tárgyában.

Az indítványból kikövetkeztethetően az indítványozó egyedi ügyben, de utólagos normakontroll keretében fordult az Alkotmánybírósághoz. Álláspontja szerint a fogszökés büntethetősége az Alkotmány 55. §-ban védett személyi szabadsághoz és biztonsághoz való jogot sérti, mert „diszkriminatív” rendelkezés, s „az uniós törvények nem ismerik” az ilyen következmények alkalmazását. Indítványa alátámasztására részletezte a büntetés–végrehajtás során a fegyház fokozatra irányadó szigorú szabályokat, amelyek megítélése szerint akadályozzák az elítéltek társadalomba való visszailleszkedését.

2. 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 (először: 335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261.). Erre figyelemmel, az Alkotmánybíróság a már nem hatályos rendelkezés alkotmányellenességét is vizsgálja. az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és 48. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján.

Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az indítvány benyújtását követően a Btk. 245. § (2) bekezdését az egyes büntető tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXI. törvény 14. §-a, 2011. január 1-jei hatállyal módosította.

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. július 12.

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

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

### 733/B/2006. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta az alábbi

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 53. § (6) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 53. § (6) bekezdése megsemmisítését kéri, melynek értelmében, ha az özvegyi nyugdíjat 1997. január 1-je előtti időponttól állapították meg, az özvegyi nyugdíjra jogo-

sultság akkor éled fel, ha a férfi a hatvanadik, a nő pedig az ötvenötödik életévét eléri. Az indítványozó szerint a hivatkozott rendelkezés sérti a jogállamiság elvét, mert visszamenőleges hatállyal szab feltételeket a nyugdíjjogosultság megszerzéséhez, valamint szerzett jogot, várományt von el. Kiemeli továbbá, hogy a törvény az özvegyi nyugdíj felelédesé kapcsán indokolatlan különbséget tesz az 1997. január 1-je előtt és azt követően megözvegyültek között, hiszen a jogosultsághoz szükséges öregségi nyugdíjkorhátárt azóta felemelték.

2. Az Országgyűlés 2010. november 16-i ülésnapján elfogadta a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvényt, melyben megváltoztatta az Alkotmánynak az Alkotmánybíróságra vonatkozó 32/A. §-át. Az alkotmánymódosítás 2010. november 20-án hatályba lépett. A módosított Alkotmány szerint: „32/A. § (1) Az Alkotmánybíróság az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg el látja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

(2) A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemokról, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

(3) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemokról, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.”

Az Országgyűlés ugyanezen az ülésnapján fogadta el az Alkotmánybíróságról szóló 2010. évi XXXII. törvényt (a továbbiakban: Abtv.) módosításáról szóló 2010. évi CXX. törvényt (a továbbiakban: Abtm.), mely szintén 2010. november 20-án lépett hatályba. Az Abtv. 40. §-a az alábbiak szerint módosult: „Ha az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét teljesen vagy részben megsemmisíti. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemokról, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket, vagy törvényi rendelkezéseket az Alkotmánybíróság kizárólag akkor semmisíti

meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó, az Alkotmány 69. §-a szerinti jogokat sérti.” Az Abtm. 3. §-a szerint a megváltozott rendelkezéseket a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell. (A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 40. § (1) bekezdésének *b*) és *e*) pontja akként módosította az Abtv. 40. §-át, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszköze szövegrész helyébe a közjogi szervezetszabályozó eszköz szövegrészt léptette.)

Tekintettel arra, hogy az alkotmánymódosítás 2010. november 20-án hatályba lépett, az Alkotmánybíróság ezen időpont után a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemokról, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket csak abban az esetben vizsgálhatja felül (és semmisítheti meg), ha az indítvány az alkotmányellenességet az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmére alapozza. Az Abtm. 3. §-a még egyértelműbbé teszi, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása a már folyamatban lévő ügyekre is kiterjed. 2010. november 20-át követően az Alkotmánybíróságnak minden esetben vizsgálnia kell, hogy az indítvány alapján a hatáskörébe tartozik-e az indítványozó által alkotmányellenesnek tartott törvény felülvizsgálata.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által kifogásolt rendelkezés az özvegyi nyugdíjjogosultság felelédesét szabályozó feltételeket határozza meg, így szabályozási tárgya nem érinti az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése szerinti a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, valamint a járulékokról szóló törvényeket. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által támadott rendelkezés nem tartozik azon törvényi rendelkezések körébe, amelyek az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság által csak korlátozottan vizsgálhatóak felül.

3. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a Tny. 53. § (6) bekezdését a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény módosításáról szóló 2009. évi XL. törvény 10. § (1) bekezdés *ad*) pontja 2010. január 1-jével hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a értelmében főszabályként csak hatályban levő jogszabály, illetve közjogi szervezetszabályozó eszköz 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. Mivel az indítvány nem tartozik ebbe a körbe, valamint az indítvány be-

nyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabályi rendelkezés hatályát veszítette, ezért az Alkotmánybíróság a Tny. 53. § (6) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló 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. július 5.

*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

## 285/B/2007. AB végzés

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

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 6. § c) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványában a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 6. § c) pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte.

A Htv. támadott rendelkezése alapján 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. Az indítványozó álláspontja szerint az adómaximum mértéke „nem kiszámítható és legkevesbé sem előre látható”, így „az állampolgár számára követhetetlen és kiszámíthatatlan folyamattá válik, ez pedig súlyosan sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét”.

2. Az Országgyűlés 2010. november 16-i ülésnapján elfogadta a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvényt, amely megváltoztatta az Alkotmánynak az Alkotmánybíróságra vonatkozó 32/A. §-át. Az alkotmánymódosítás 2010. november 20-án hatályba lépett. A módosított Alkotmány szerint:

„32/A. § (1) Az Alkotmánybíróság az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

(2) A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

(3) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.”

Az Országgyűlés ugyanezen az ülésnapján fogadta el továbbá az Alkotmánybíróságról szóló 2010. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) módosításáról szóló 2010. évi CXX. törvényt (a továbbiakban: Abtvm.), amely szintén 2010. november 20-án lépett hatályba. Az Abtv. 40. §-ának hatályos szövege szerint:

„40. § Ha az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg a közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabályt vagy a közjogi szervezet-szabályozó eszközt teljesen vagy részben megsemmisíti. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket, vagy törvényi rendelkezéseket az Alkotmánybíróság kizárólag akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó, az Alkotmány 69. §-a szerinti jogokat sérti.”

Az Abtvm. 3. §-ának megfelelően a megváltozott rendelkezéseket a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell.

E rendelkezések alapján az Alkotmánybíróság – 2010. november 20-át követően – minden indítvány kapcsán köteles vizsgálni azt, hogy az érintett törvényi rendelkezés felülvizsgálatára van-e hatásköre.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 29. § b) pontja szerint az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha megállapítható, hogy az eljárásra az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.

3. Az indítványozó a Htv., vagyis az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése alapján „a helyi adók központi feltételeiről” szóló törvény alkotmányellenességének megállapítását kezdeményezte. Az indítványozó a Htv. 6. § c) pontjának megsemmisítését az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére hivatkozással kérte, s nem azért, mert a támadott rendelkezés az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó, az Alkotmány 69. § szerinti jogokat sérti.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó olyan jogszabállyal kapcsolatban kérte az alkotmányellenesség megállapítását, amelynek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése alapján csak korlátozottan van hatásköre. Megállapította továbbá, hogy az indítványban az alkotmányellenesség megállapításának okaként megjelölt alkotmányi rendelkezés [2. § (1) bekezdés] nem tartozik azoknak az Alkotmány 32/A. §-ában felsorolt rendelkezéseknek a kö-

rébe, amelyek alapján az Alkotmánybíróság a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényt felülvizsgálhatja.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § b) pontja alapján az indítványt visszautasította.

Budapest, 2011. július 5.

*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. Lenkovic Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

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

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

## 787/E/2007. AB végzés

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

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény 252. §-ával összefüggésben – az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény 2. § (7) bekezdésének c)–d) pontjai hatályba léptetésével kapcsolatban – előterjesztett, valamint az önkéntes kölcsönös egészség- és önszegélyező pénztárak által finanszírozható szolgáltatásokról szóló 263/2003. (XII. 24.) Korm. rendelet módosításáról szóló 330/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 15. §-ával összefüggésben előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában indult eljárást megszünteti.

2. Az Alkotmánybíróság az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény 252. §-ával összefüggésben – az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény 50/A. §-a hatályba léptetésével kapcsolatban – előterjesztett, mu-

lasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

1. Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény (a továbbiakban: Öpt.), valamint az önkéntes kölcsönös egészség- és önszegélyező pénztárak által finanszírozható szolgáltatásokról szóló 263/2003. (XII. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 2007. június 1. napján hatályba lépett – az önszegélyező pénztárak által nyújtható szolgáltatások körét érintető – módosításaival kapcsolatban.

Az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény (a továbbiakban: Mód.tv.) az Öpt. 2. § (7) bekezdésébe új *c)–d)* pontokat iktatott, illetve a törvényt egy új 50/A. §-sal egészítette ki. Ugyanakkor – az indítványozó szerint – a jogalkotó e körben elmulasztotta megalkotni az átmeneti rendelkezéseket a még folyamatban lévő és csak 2007. június 1-jét követően lejárató önszegélyező pénztári járadékszolgáltatások tekintetében.

Az R. módosításáról szóló 330/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Mód.rend.) 15. § (2) és (7) bekezdései alapján a Mód.rend. előírásait a pénztáraknak 2007. május 31-ét követően kell kötelezően alkalmaznia, és 2007. június 1-jéig kell alapszabályukat és szolgáltatásait a rendelet előírásainak megfelelően módosítani. Ugyanakkor az indítványozó szerint e rendelkezések szintén nem adnak választ arra a kérdésre, hogy a még folyamatban lévő, járadék típusú szolgáltatásoknak mi a sorsa.

A kifejezett átmeneti rendelkezések hiánya eltérő jogértelmezésre ad lehetőséget – hangzik az érvelés –, ami jogbizonytalanságot, illetve a szerzett jogok sérelmét okozza [Alkotmány 2. § (1) bekezdés]. Az indítványozó emellett az Alkotmány 70/A. és 70/E. §-aira is hivatkozott, ebben a tekintetben azonban indokolást nem terjesztett elő.

2. A támadott jogszabályok vizsgálata során az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

Az Öpt. módosítását – a 2006. július 17-én kihirdetett Mód.tv.-hez fűzött indoklás szerint – az indokolta, hogy az önszegélyező pénztári szolgáltatások igénybevételének szabályrendszere több ponton nem volt összhangban a szabályozás alapelveivel és eredeti céljaival. Szükségessé vált ezért az igénybe vehető szolgáltatások körének pontosabb, az önszegélyező pénztár feladatköréhez jobban igazodó meghatározása, illetve a szolgáltatás finanszírozási szabályainak módosítása. Ennek keretében került bevezetésre – egyebek mellett – az a szabály is, mely szerint az önszegélyező pénztár (az Öpt. által szabályozott kiegészítő pénztárak három típusának egyike) kiegészítő önszegélyező pénztári szolgáltatásokat, valamint életmódjavító önszegélyező pénztári szolgáltatásokat nyújthat (Öpt. 50/A. §). Ehhez kapcsolódóan egyidejűleg az Öpt. 2. § (7) bekezdésébe beiktatásra került a kiegészítő önszegélyező szolgáltatá-

sok [*c)* pont] és az életmódjavító önszegélyező pénztári szolgáltatások [*d)* pont] felsorolása. A Mód.tv. 252. § (2) bekezdése rendelkezett e szabályok hatályba léptetéséről (a hatályba lépés időpontja: 2007. június 1.), e bekezdést azonban a jogalkotó a 2007. évi LXXXII. törvény 2. § 914. pontjával 2007. július 1-jétől hatályon kívül helyezte. Az Öpt. 50/A. §-a (részben már módosítva) még hatályos, mindazonáltal a jogalkotó – a 2007. évi CXXVI. törvény 452. §-ával, 2008. január 1. napjával – az Öpt. 2. § (7) bekezdés *c)–d)* pontjait már szintén hatályon kívül helyezte. [Az önszegélyező pénztárak által nyújtható kiegészítő önszegélyező szolgáltatások körét ezt követően az Öpt. 50/B. §-a, az életmódjavító önszegélyező szolgáltatások körét pedig – az 50/C. § utaló szabálya alapján – az 51/C. § *e)* pontja határozza meg.]

A jogalkotó az R.-t (mely az önkéntes kölcsönös egészség- és önszegélyező pénztárak által finanszírozható szolgáltatások részletes szabályait tartalmazta) az Öpt. módosításával összhangban, azzal egyidejűleg módosította. Ugyanakkor a 367/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet 2008. január 1-jével teljes egészében hatályon kívül helyezte az R.-et, 2008. július 2. napjától pedig – a 118/2008. (V. 8.) Korm. rendelet nyomán – a Mód.rend. sem hatályos már.

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 (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és 48. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján], mivel ilyenkor a támadott jogszabályi rendelkezés alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés. A jelen eljárásban előterjesztett indítvány nem tartozik ezek körébe.

Az Alkotmánybíróság mindezekre felhívta az indítványozó figyelmét, s felkérte, hogy nyilatkozzon, fenntartja-e kérelmét, s ha igen, milyen tartalommal. A hiánypótlási felhívásra nem érkezett válasz.

Tekintettel arra, hogy az indítvány elbírálásának időpontjában sem az Öpt. 2. § (7) bekezdés *c)–d)* pontjai, sem pedig az R. nem hatályosak már, a hatályba léptetésükkel kapcsolatban a Mód.tv. 252. §-ával [pontosabban annak (2) bekezdésével], illetve a Mód.rend. 15. §-ával [pontosabban annak (2) és (7) bekezdésével] összefüggésben előterjesztett – az átmeneti rendelkezések hiányának megállapítására irányuló – indítvány tárgytalanná vált. Ezért az Alkotmánybíróság az ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 31. § *a)* pontja alapján – az indítványozó benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette, és ezzel az indítvány tárgytalanná vált – a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló kérelem tárgyában indult eljárást ebben a vonatkozásban megszüntette.

Mivel az Öpt. 50/A. §-a jelen ügy elbírálásának időpontjában is hatályos, az ezzel kapcsolatos – a Mód.tv.-nyel összefüggésben előterjesztett – mulasztásos

indítvány elvileg elbíráható lenne, ugyanakkor az indítványozó nem önmagában, hanem csupán az előbb említett – s már hatályon kívül helyezett – rendelkezésekkel összefüggésben tartotta alkotmányellenesnek ezen előírás hatályba léptetésének módját (az átmeneti rendelkezések hiányát). Az Öpt. 50/A. §-át ugyanis hatályba lépésekor az Öpt. 2. § (7) bekezdés *c)–d)* pontja, illetve az R. töltötte meg érdemi tartalommal. Ráadásul az indítványozó egyes alkotmányi rendelkezéseket pusztán megjelölt, de nem indokolta, hogy a vélt alkotmányellenesség szerinte miben áll, ebben a tekintetben tehát nem is tett eleget az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerinti indítvány-indokolási kötelezettségnek. Az Alkotmánybíróság ezért hiánypótlási eljárás keretében felhívta az indítványozót kérélmre kiegészítésére, de választ nem kapott. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Öpt. 50/A. §-át – illetve annak hatályba léptetését, tehát a Mód.tv.-t – érintő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló kérelem ennek alapján érdemben nem bírálható el, s ezért ezt az indítványi elemet – az Abtv. 22. § (2) bekezdése és az Ügyrend 29. § *d)* pontja alapján – a rendelkező részben foglaltak szerint visszautasította.

Budapest, 2011. július 5.

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

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

## 157/B/2008. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta az alábbi

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 60. § (2) bekezdés utolsó mon-

data, a (3)–(4) bekezdése, valamint az egyes adótörvények módosításáról szóló 2007. évi CXXVI. törvény 468. § (8) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

1. Az indítványozó a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 60. § (2) bekezdés utolsó mondata, a (3)–(4) bekezdése, valamint az egyes adótörvények módosításáról szóló 2007. évi CXXVI. törvény 468. § (8) bekezdése megsemmisítését kérte. Érvelése szerint a támadott jogszabályok teljes mértékben érthetetlenül, alkalmazhatatlan módon határozzák meg az ingatlan átruházásából származó jövedelem mértékét és megosztását, ezért a jogállami jogbiztonság elvét [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] sértik.

2. Az Országgyűlés 2010. november 16-i ülésnapján elfogadta a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvényt, melyben megváltoztatta az Alkotmánynak az Alkotmánybíróságra vonatkozó 32/A. §-át. Az alkotmánymódosítás 2010. november 20-án hatályba lépett. A módosított Alkotmány szerint: „32/A. § (1) Az Alkotmánybíróság az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg el látja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

(2) A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

(3) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.”

Az Országgyűlés ugyanezen az ülésnapján fogadta el az Alkotmánybíróságról szóló 2010. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) módosításáról szóló 2010. évi CXX. törvényt (a továbbiakban: Abtv.), mely szintén 2010. november 20-án lépett hatályba. Az Abtv. 40. §-ának hatályos szövege szerint: „Ha az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg a közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányellenességét állapítja meg, a jogsza-

bályt vagy a a közjogi szervezetszabályozó eszközt teljesen vagy részben megsemmisíti. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket, vagy törvényi rendelkezéseket az Alkotmánybíróság kizárólag akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó, az Alkotmány 69. §-a szerinti jogokat sérti.” Az Abtv. 3. §-a szerint a megváltozott rendelkezéseket a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell.

Tekintettel arra, hogy az alkotmánymódosítás 2010. november 20-án hatályba lépett, az Alkotmánybíróság ezen időpont után a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket csak abban az esetben vizsgálhatja felül (és semmisítheti meg), ha az indítvány az alkotmányellenességet az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmére alapozza. Az Abtv. 3. §-a még egyértelműbbé teszi, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása a már folyamatban lévő ügyekre is kiterjed. 2010. november 20-át követően az Alkotmánybíróságnak minden esetben vizsgálnia kell, hogy az indítvány alapján a hatáskörébe tartozik-e az indítványozó által alkotmányellenesnek tartott törvény felülvizsgálata.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3., a továbbiakban: Ügyrend) 29. § b) pontja szerint az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha megállapítható, hogy az eljárásra nincs az Alkotmánybíróságnak hatásköre.

3. Az indítványozó a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 60. § (2) bekezdés utolsó mondata, a (3)–(4) bekezdése, valamint az egyes adótörvények módosításáról szóló 2007. évi CXXVI. törvény 468. § (8) bekezdése megsemmisítését kérte. Egyértelműen megállapítható, hogy az indítvány az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése szerinti, a „központi adónemről” szóló törvényhez kapcsolódóan kérte jogszabály alkotmányellenességének megállapítását. Az alkotmányellenesség az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelme miatt áll fenn, és nem azért, mert az élethez, emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány olyan – „központi adónemről” szóló – törvénnyel kapcsolatban kérte az alkotmányellenesség megállapítá-

sát, amelynek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése alapján csak korlátozottan van hatásköre. Megállapította továbbá, hogy az indítványozó által az alkotmányellenesség megállapítására okot adó alkotmányi rendelkezések [2. § (1) bekezdés] nem tartoznak azon rendelkezések körébe, amelyek sérelme az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság korlátozott felülvizsgálati hatáskörét megalapozza.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § b) pontja alapján az indítványt visszautasította.

Budapest, 2011. július 12.

*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.,*  
előadó alkotmánybíró              alkotmánybíró

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

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

## 361/B/2008. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta az alábbi

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az egyszerűsített közteherviselési hozzájárulásról szóló 2005. évi CXX. törvény alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó az egyszerűsített közteherviselési hozzájárulásról szóló 2005. évi CXX. törvény megsemmisítését kérte. Érvelése szerint a támadott jogszabály más adóalanyokkal szemben az Alkotmány 70/A. §-át sértő,

diszkriminatív módon biztosít kedvezőbb adózási környezetet a hatálya alá tartozó munkavállalók és munkáltatók számára. Az adózási szabályban foglalt burkolt támogatás miatt a sajtó szabadsága [61. § (2) bekezdés] is sérül az indítványozó szerint.

2. Az Országgyűlés 2010. november 16.-ai ülésnapján elfogadta a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvényt, melyben megváltoztatta az Alkotmánynak az Alkotmánybíróságra vonatkozó 32/A. §-át. Az alkotmánymódosítás 2010. november 20-án hatályba lépett. A módosított Alkotmány szerint: „32/A. § (1) Az Alkotmánybíróság az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

(2) A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

(3) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.”

Az Országgyűlés ugyanezen az ülésnapján fogadta el az Alkotmánybíróságról szóló 2010. évi XXXII. törvényt (a továbbiakban: Abtv.) módosításáról szóló 2010. évi CXX. törvényt (a továbbiakban: Abtm.), mely szintén 2010. november 20-án lépett hatályba. Az Abtv. 40. §-ának hatályos szövege szerint: „Ha az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg a közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabályt vagy a közjogi szervezetszabályozó eszközt teljesen vagy részben megsemmisíti. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket, vagy törvényi rendelkezéseket az Alkotmánybíróság kizárólag akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó, az Alkotmány 69. §-a szerinti jogokat sérti.” Az Abtm. 3. §-a szerint a

megváltozott rendelkezéseket a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell.

Tekintettel arra, hogy az alkotmánymódosítás 2010. november 20-án hatályba lépett, az Alkotmánybíróság ezen időpont után a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket csak abban az esetben vizsgálhatja felül (és semmisítheti meg), ha az indítvány az alkotmányellenességet az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmére alapozza. Az Abtm. 3. §-a még egyértelműbbé teszi, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása a már folyamatban lévő ügyekre is kiterjed. 2010. november 20-át követően az Alkotmánybíróságnak minden esetben vizsgálnia kell, hogy az indítvány alapján a hatáskörébe tartozik-e az indítványozó által alkotmányellenesnek tartott törvény felülvizsgálata.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3., a továbbiakban: Ügyrend) 29. § b) pontja szerint az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha megállapítható, hogy az eljárásra nincs az Alkotmánybíróságnak hatásköre.

3. Az indítványozó az egyszerűsített közteherviselési hozzájárulásról szóló 2005. évi CXX. törvény megsemmisítését kérte. Egyértelműen megállapítható, hogy az indítvány az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése szerinti, a „központi adónemről” szóló törvényhez kapcsolódóan kérte jogszabály alkotmányellenességének megállapítását. Az alkotmányellenesség az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 61. § (2) bekezdésének – a sajtó szabadságának – sérelme miatt áll fenn, és nem azért, mert az élethez, emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány e részében olyan – „központi adónemről” szóló – törvénnyel kapcsolatban kérte az alkotmányellenesség megállapítását, amelynek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése alapján csak korlátozottan van hatásköre. Megállapította továbbá, hogy az indítványozó által az alkotmányellenesség megállapítására okot adó ezen alkotmányi hivatkozás nem tartozik azon rendelkezések körébe, amelyek sérelme az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság korlátozott felülvizsgálati hatáskörét megalapozza.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével összefüggő hivatkozás kapcsán az Alkotmánybíróság 1/2011. (VI. 21.) Tü. állásfoglalásában kifejtette, hogy „Az Alkotmány



70/A. § (1) bekezdésének sérelme egyben az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő emberi méltóság alapjogát is sérti, erre tekintettel az Alkotmánybíróság hatásköre az Alkotmány 70/A. (1) bekezdésére alapított indítvány vonatkozásában a tárgyazonosság esetén is fennáll.” Ugyanezen állásfoglalás I.8. pontja azonban rendelkezik a követendő eljárásról arra az esetre, amikor valamely érdemben vizsgálható hivatkozás mellett – mint jelen ügyben –, olyan hivatkozást is felhoz az indítványozó, amely alapján az adott jogszabály érdemi vizsgálata kizárt. „8. Az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésének utolsó fordulata („...és nem tartalmaz egyéb okot”) kogens alkotmányi tilalmat fogalmaz meg, amely kizárja az Alkotmánybíróság eljárását minden olyan esetben, amikor az indítványozó olyan alkotmányi rendelkezés sérelmét is állítja, amely nem tartozik a kivételként megjelölt alkotmányos jogok közé. Eljárásjogilag ezen rendelkezés felülvizsgálati tilalmat állít fel, amelyet alkalmazni kell az újonnan beérkező és az Alkotmánybíróság előtt már folyamatban lévő ügyekben egyaránt.” Ez alapján az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 70/A. §-ára alapozott vizsgálat elvégzésére sem volt módja.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § b) pontja alapján az indítványt visszautasította.

Budapest, 2011. július 12.

*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. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

## 703/E/2009. AB végzés

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására 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 326. § (1) bekezdésével összefüggő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló eljárást megszünteti.

### I n d o k o l á s

1. Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 326. § (1) bekezdésével összefüggésben. A Hszt. hivatkozott rendelkezése előírja, hogy – többek között – a nyugdíjjogosultság, a nyugdíj mértéke szempontjából a törvény hatálybalépése előtt a fegyveres szervek állományában hivatásos szolgálati viszonyban eltöltött és a beszámított szolgálati időt szolgálati viszonyban töltött időnek kell elismerni.

Indítványát arra alapította, hogy az Országgyűlés elmulasztotta jogalkotói kötelezettsége teljesítését a nyugdíjjogosultság megszerzéséhez szükséges szolgálati idő számítása körében. Szerinte ez a jogalkotói mulasztás alkotmányos indok nélküli hátrányos megkülönböztetést eredményez az azonos szabályozási körbe tartozó fegyveres szervek szolgálattevők között attól függően, hogy szakmai képzésük szakközépiskolai vagy szakiskolai (szakmunkásképző iskolai) keretek között folyt.

2. 2010. január 1-jei hatállyal a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény módosításáról szóló 2009. évi CXLI. törvény 72. §-a a nyugdíjjogosultság és a nyugdíj mértéke szempontjából szolgálati viszonyban töltött időnek rendelte elismerni a szakmunkásképzést végző szakközépiskolában 1977. január 1-je és 1990. március 15-e között folytatott tanulmányok idejét is.

3. 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 okafoyottá vált.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Hszt. módosítása következtében megszűnt az a szabályozási hiány, amelyre tekintettel az indítványozó a mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megállapítását kérte, így az indítvány okafoyottá 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 eljárást az Ügyrend 31. § e) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2011. július 12.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Dr. Stumpf István s.k.,*  
alkotmánybíró

## 495/E/2010. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 317. § (1)–(2) bekezdésével összefüggésben benyújtott, alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezi a polgári

perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 317. § (1)–(2) bekezdése kapcsán. Megítélése szerint sérelmet szenved a független, demokratikus jogállamiság elve, mivel nincs következménye, ha a bíróság a fizetési meghagyás kibocsátására a Pp. 317. § (1) bekezdésében meghatározott tizenöt napos határidőt nem tartja be, ugyanakkor a jogvitában részt vevő felek határidő-mulasztását a Pp. szigorúan szankcionálja. Véleménye szerint a Pp. 317. § (2) bekezdésében a jogalkotónak szankciót kell megfogalmaznia a bíróság általi határidő-mulasztásra.

II.

Vizsgálata során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy Pp.-nek az indítvány által hivatkozott 317. §-át a fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény (a továbbiakban: Fmtv.) 62. § (3) bekezdése 2010. június 1-jével hatályon kívül helyezte. Az új törvény megalkotásával a jogalkotó figyelembe vette a fizetési meghagyásos eljárás korszerű szabályozási tendenciáit az EU tagállamokban, amelyek abban nyilvánultak meg, hogy az elektronikus adatfeldolgozásra támaszkodva minimálisra csökkent az eljárás lefolytatásához szükséges időtartam és a bírói közreműködés mértéke is. Az Fmtv. a fizetési meghagyásos eljárást, mint permegelőző, érdemi jogvitát nem jelentő eljárást áttelepítette a közjegyzőség hatáskörébe. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Fmtv. 26. § (1) bekezdése értelmében a feltételek fennállása esetében a közjegyző a fizetési meghagyást legkésőbb a kérelem beérkezésétől számított tizenöt napon belül bocsátja ki. Ugyanakkor az Fmtv. 26. § (3) bekezdése szerint, ha a közjegyző a határidőt elmulasztja, a határidő utolsó napját követő munkanapon a fizetési meghagyás a törvény erejénél fogva a Magyar Országos Közjegyzői Kamarának a közjegyzők, valamint a felek és az eljárásban résztvevő egyéb személyek részére rendelkezésre álló, az interneten elérhető országosan egységes számítástechnikai rendszere (MOKK rendszere) útján a közjegyző nevében automatikusan kerül kibocsátásra. Következésképpen az új szabályozás nem teszi lehetővé a határidő elmulasztását a fizetési meghagyás kibocsátásakor.

Az indítványozó hatályon kívül helyezett jogszabállyal összefüggésben állított mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 20. §-a szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el – és főszabályként – csak a 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 időköz-

ben hatályát veszített jogszabály helyébe lépő új jogszabály – azonos jogi környezetben – szintén tartalmazza a vitatott normát, az Alkotmánybíróság az eljárást az új rendelkezés tekintetében folytatja le. (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 157/B/2003. AB határozat, ABH 2008, 1921, 1922.)

A jelen esetben az indítvány elbírálásának egyik feltétele sem áll fenn. Ezért az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzetételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § a) pontja alapján – megszüntette.

Budapest, 2011. július 12.

*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. Lenkó Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

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

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

## 843/D/2010. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a közigazgatási határozatok és bírósági határozatok ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

#### I.

Az indítványozó alkotmányjogi panasz keretében támadta a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Kftv.) – 2009. augusztus 31-ig hatályban volt – 20. § (1) bekezdését és 23. §-át, ugyan-

ezen törvény – 2009. szeptember 1-jétől hatályos – 20. § (6), (8) és (9) bekezdéseit, és 23. §-át, valamint a Legfelsőbb Bíróság 2/2006. Közigazgatási jogegységi határozatát (a továbbiakban: LBH). Az indítványozó az alkalmazott jogszabályok alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése mellett annak a kimondását is kérte, hogy azok a Budapest Józsefvárosi Önkormányzat 12-913/3/2008. sz., 2008. július 30-án hozott elsőfokú határozatában, a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal B-44-16634/6/2008. sz. – az előző határozatot helyben hagyó – 2008. szeptember 30-án hozott másodfokú határozatában, a Fővárosi Bíróság 5.K.34.181/2008/1-I. sz. – az előző határozat végrehajtásának felfüggesztése tárgyában – 2008. november 3-án hozott végzésében, a Fővárosi Ítéletábrla 4.Kpkf.50.142/2009/2. sz. – az előző végzést helyben hagyó – 2009. május 13-án hozott végzésében, és a Fővárosi Bíróságnak az ügyet érdemben eldöntő és lezáró, 2010. március 16-án hozott 5.K.34.181/2008/16. sz. ítéletében nem alkalmazhatóak. Végül az indítványozó azt kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból folytassa le a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát.

A Kftv. indítványozó által támadott szabályozása abban az esetben is lehetővé teszi a közterület-felügyelő számára a kerékbilincs alkalmazását, ha a közterületen szabálytalanul elhelyezett, illetve a korlátozott várakozási övezetben díjfizetés nélkül várakozó, továbbá a kiemelten védett, védett vagy korlátozott várakozási övezetben érvényes engedély nélkül elhelyezett jármű balesetveszélyt nem jelent és a forgalmat nem akadályozza. Az indítványozó szerint a kerékbilincs alkalmazása „nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával”, „szükségtelen, mivel a szabálysértési felelősség megállapítható” és célja „nem közérdekű bevételi forrás biztosítása”. Az indítványozó értelmezése szerint a Kftv. támadott szabályozása nyomán a „jogorvoslati jog a gyakorlatban teljes mértékben elvonható”, mert „nem vizsgálható a szabálysértési felelősség, ami a kerékbilincs alkalmazásának jogalapját biztosítja”. Az LBH alkotmányellenességének megállapítását az indítványozó arra hivatkozással kérte, hogy „alkalmazása alkotmányellenes az ártatlanság vélelmének, elévülés, alkalmazás időkorlát meghatározásának hiánya miatt”. Az LBH-ra egyébként egyedül a Fővárosi Bíróság 5.K.34.181/2008/1-I. sz. 2008. november 3-án hozott elsőfokú végzésében hivatkozott.

#### II.

Az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásra alkalmatlan.

1. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) és (2) bekezdéseiben meghatározott követelményeknek.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi pa-

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

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által benyújtott alkotmányjogi panasz két közigazgatási határozat, két bírósági végzés és egy bírósági ítélet ellen irányul. Anélkül, hogy vizsgálná ezen határozatok tartalmát és jellegét, az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a két közigazgatási határozat és a két bírósági végzés kézbesítése és az alkotmányjogi panasz benyújtása közötti időtartam mindegyik tekintetében meghaladta a hatvan napos határidőt. Erre közvetve maga az indítványozó is utal, aki szerint az alkotmányjogi panasz azért minősül határidőben terjesztettnek, mert azt a jogerős bírósági ítélet (és nem az azt megelőző közigazgatási és bírósági határozatok) meghozatalának napjától számított hatvan napon belül nyújtotta be.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3., a továbbiakban: Ügyrend) 29. § e) pontja értelmében az alkotmányjogi panaszt vissza kell utasítani, ha nem felel meg az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt feltételeknek. Ennek megfelelően jelen ügyben – a hatvan napos határidő túllépése miatt – az Alkotmánybíróság visszautasította a Budapest Józsefvárosi Önkormányzat 12-913/3/2008. sz., 2008. július 30-án hozott határozata, a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal B-44-16634/6/2008. sz., 2008. szeptember 30-án hozott határozata, a Fővárosi Bíróság 5.K.34.181/2008/1-I. sz. 2008. november 3-án hozott végzése, a Fővárosi Ítéltábla 4.Kpkf.50.142/2009/2. sz., 2009. május 13-án hozott végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt.

3. Ezt követően az Alkotmánybíróság megvizsgálta a Fővárosi Bíróság 2010. március 16-án hozott 5.K.34.181/2008/16. sz. jogerős ítélete elleni alkotmányjogi panaszt, amelyet az indítványozó 2010. május 16-án, a hatvan napos határidőben terjesztett be.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az alkotmányjogi panasz – mint azt az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatában kifejtette – egyedi, jogalkalmazói aktus ellen irányuló jogorvoslat, amely alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe, ha a jogséremlme alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és az ügy-

ben a jogorvoslatokat kimerítették, vagy jogorvoslatnak nincs helye [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.].

Ezen bírósági ítélet tartalmát vizsgálva, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az eljáró bíróság alaposnak minősítette a felperes (jelen ügyben indítványozó) keresetét és az ítélet rendelkező részében hatályon kívül helyezte a felperes által jogszabálysértőnek minősített, vele szemben hozott első- és másodfokú közigazgatási határozatot. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által támadott ezen bírósági ítélet, illetve az abban meghivatkozott jogszabályok alkalmazása folytán az általa állított jogséremlme nem érte, ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 29. § e) pontja értelmében visszautasította.

Budapest, 2011. július 5.

*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                      előadó alkotmánybíró

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

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

## 1390/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 Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 261. § (4) bekezdése, valamint az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 16/A. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

## I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 261. § (4) bekezdését, valamint az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.) 16/A. §-át támadó indítvány érkezett. E rendelkezések megtiltották természetes személy (kivéve egyéni vállalkozó) devizában nyilvántartott, vagy nyújtott (deviza alapú) kölcsön-szerződéséből keletkező hitelezői követelés biztosítására, természetes személy tulajdonában álló ingatlanon, vagy ingatlanok természetes személy tulajdonában lévő tulajdoni illetőségén jelzálogjog alapítását. Az indítványozó szerint az, hogy csak „magyar forintban lehet bejegyezteni jelzálogjogot az ingatlanokra”, diszkriminálja a magyar természetes és jogi személyeket, ami sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését; a sérelmezett rendelkezések ellentétesek az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdésével, ugyanis törvényi korlátokat állítanak a Közös Piac elé, „melyek nem engedhetők meg abban az esetben, ha a Magyar Köztársaság az EU tagországa kíván maradni”; továbbá a támadott előírások „az EU-s joggal szembemelve” veszélyeztetik a forgalom biztonságát és akadályozzák a tőke szabad áramlását, ami az Alkotmány 7. § (1)–(2) bekezdésének sérelmét okozza. Végezetül pedig arra hivatkozik az indítványozó, hogy ha a piaci szereplők „nem választhatják meg, hogy milyen pénznemben teljesítik kifizetéseiket és ennek nem biztosított a megfelelő biztosítéka jelzálog bejegyzéssel”, az az Alkotmány 9. § (1)–(2) bekezdésének (piagazdaság, versenyszabadság) sérelmét is jelenti.

2. Az eljárás során az Országgyűlés elfogadta a deviza-kölcsönök törlesztési árfolyamának rögzítéséről és a lakóingatlanok kényszerértékesítésének rendjéről szóló 2011. évi LXXV. törvényt [kihirdetésre került a Magyar Közlöny 2011. június 28-án megjelent 71. számában], melynek 17. § a) és c) pontjai a Ptk. és az Inytv. sérelmezett rendelkezéseit – a 12. § (2) bekezdésben található hatályba léptető rendelkezés alapján – 2011. július 1. napjával hatályon kívül helyezték.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett, illetőleg módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára csak a konkrét normakontroll két esetében, [az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és 48. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján] van lehetőség, ilyenkor ugyanis a támadott jogszabályi rendelkezés alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés. Absztrakt utólagos normakontroll indítványként jelen ügy nem tartozik ebbe a körbe, ezért az eljárást az Alkotmánybíróság az ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január 3.) 31. § a) pontja alapján (az indítvány benyújtása után a

vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette, és ezzel az indítvány tárgytalanná vált) a rendelkező részben foglaltak szerint megszüntette.

Budapest, 2011. július 12.

*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.,*  
előadó alkotmánybíró                      alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

**1624/B/2010. AB végzés**

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta az alábbi

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 27. § (1) bekezdés *b)* pontja és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 27. § (1) bekezdés *b)* pontja és (2) bekezdése nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítványt visszautasítja.

## I n d o k o l á s

1. Az indítványozó a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja tv.) 27. § (1) bekezdés *b)* pontja, valamint (2) bekezdése alkotmányellenességének utólagos megállapítását, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát kérte az Alkotmánybíróságtól.

A kifogásolt rendelkezések értelmében adóalapot csökkentő tétel a munkáltató által az alkalmazottja számára, a

társas vállalkozás által a tevékenységében személyesen közreműködő tag számára üzemanyag-megtakarítás címen fizetett, annak mértékét meg nem haladó összeg, de legfeljebb havi 100 ezer forint. Az Szja tv. szerint az üzemanyag-megtakarítás fogalma alá tartoznak a kilométer-futásteljesítmény alapján meghatározott egyes összegek is.

Az indítványozó hivatkozik az 561/2006/EK rendelet 10. cikk (1) bekezdésére, amely szerint a szállítási vállalkozás nem adhat az alkalmazott számára a megtett úthossz mennyiségéhez kapcsolódó fizetést, ha az veszélyezteti a közúti közlekedés biztonságát. Az indítványozó szerint az Szja tv. semmiféle garanciát nem nyújt az uniós jog megsértésének megakadályozására, sőt az adómentesség biztosításával ösztönzi az ilyen jellegű juttatás megállapítását, sértve ezáltal az Alkotmány 7. § (1) bekezdését.

Az indítványozó szerint, mivel az Szja tv. nem önálló tevékenységből származó bevételként szerepelteti az üzemanyag-megtakarítás címen adható kifizetést, ezért az munkabérnek tekinthető. Sok esetben a kedvezőtlen terep és forgalmi viszonyok, a vezetési stílus, a klíma vagy a fűtés használata növelheti a gépjármű üzemanyag fogyasztását, csökkentve ezáltal az elszámolható üzemanyag mennyiségét. Az alkalmazott számára adható adómentes kifizetés mindenfajta objektivitást nélkülözve, a gépjármű üzemanyag fogyasztása alapján kerül tehát meghatározásra, sértve az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésében meghatározott egyenlő munkáért egyenlő bér elvét.

2. Az Országgyűlés 2010. november 16-i ülésnapján elfogadta a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvényt, melyben megváltoztatta az Alkotmánynak az Alkotmánybíróságra vonatkozó 32/A. §-át. Az alkotmánymódosítás 2010. november 20-án hatályba lépett. A módosított Alkotmány szerint: „32/A. § (1) Az Alkotmánybíróság az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg el látja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

(2) A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

(3) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásá-

ról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.”

Az Országgyűlés ugyanezen az ülésnapján fogadta el az Alkotmánybíróságról szóló 2010. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) módosításáról szóló 2010. évi CXX. törvényt (a továbbiakban: Abtm.), mely szintén 2010. november 20-án lépett hatályba. Az Abtv. 40. §-a az alábbiak szerint módosult: „Ha az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét teljesen vagy részben megsemmisíti. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket, vagy törvényi rendelkezéseket az Alkotmánybíróság kizárólag akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó, az Alkotmány 69. §-a szerinti jogokat sérti.” Az Abtm. 3. §-a szerint a megváltozott rendelkezéseket a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell. (A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 40. § (1) bekezdésének *b*) és *e*) pontja akként módosította az Abtv. 40. §-át, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszköze szövegrész helyébe a közjogi szervezetszabályozó eszköz szövegrészt léptette.)

Tekintettel arra, hogy az alkotmánymódosítás 2010. november 20-án hatályba lépett, az Alkotmánybíróság ezen időpont után a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket csak abban az esetben vizsgálhatja felül (és semmisítheti meg), ha az indítvány az alkotmányellenességet az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmére alapozza. Az Abtm. 3. §-a még egyértelműbbé teszi, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása a már folyamatban lévő ügyekre is kiterjed. 2010. november 20-át követően az Alkotmánybíróságnak minden esetben vizsgálnia kell, hogy az indítvány alapján a hatáskörébe tartozik-e az indítványozó által alkotmányellenesnek tartott törvény felülvizsgálata.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes

szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3., a továbbiakban: Ügyrend) 29. § b) pontja szerint az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha megállapítható, hogy az eljárásra nincs az Alkotmánybíróságnak hatásköre.

3. Az indítványozó az Szja tv.-hez, vagyis egyértelműen megállapíthatóan az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése szerinti „központi adónemről” szóló törvényhez kapcsolódóan kérte jogszabály alkotmányellenességének megállapítását. Az alkotmányellenesség az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésének, vagyis az egyenlő munkáért egyenlő bér elvének sérelme miatt áll fenn, és nem azért, mert az élethez, emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány olyan törvénnyel („központi adónemről szóló törvény”) kapcsolatban kérte az alkotmányellenesség megállapítását, amelynek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése alapján csak korlátozottan van hatásköre. Megállapította továbbá, hogy az indítványozó által az alkotmányellenesség megállapítására okot adó alkotmányi rendelkezés [70/B. § (2) bekezdés] nem tartozik azon rendelkezések körébe, amelyek sérelme az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság korlátozott felülvizsgálati hatáskörét megalapozza.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § b) pontja alapján az indítványt visszautasította.

4. Az indítványozó az Szja tv. 27. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát azon az alapon kérte, hogy az – Magyarország uniós kötelezettségeinek megsértése miatt – ellentétes az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában „[a]z Európai Községek alapító és módosító szerződésai az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések, (...) e szerződések, mint elsődleges jogforrások és az irányelv, mint másodlagos jogforrás közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak” [72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 861.].

Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a határozza meg. Ennek alapján az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre annak vizsgálatára, hogy valamely jogszabály sérti-e a közösségi jogot. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat e vonatkozásban – hasonló-

an a 29/2011. (IV. 7.) AB határozatához, (ABK 2011. április, 323, 331–332.) – az Ügyrend 29. § b) pontja alapján – hatáskör hiányában – visszautasította.

Budapest, 2011. július 5.

*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

## 1653/B/2010. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a 3/2007. Büntető jogegységi határozat I. pontja alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

### I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz érkezett végzésben az indítványozó bíró – az eljárás felfüggesztése mellett – a 3/2007. Büntető jogegységi határozat I. pontjának alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte.

Az indítványozó a részletes indokolásában kifejtette, hogy a Legfelsőbb Bíróság a látszólagos és valóságos halmazat, illetve a bűncselekményi egység-többség téves értelmezésével foglalt állást, amikor a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 225. §-a szerinti hivatali visszaélés és a 177/A. § szerinti visszaélés személyes adattal megnevezésű bűncselekmények egymáshoz való viszonyáról döntött. Ezzel szűkítette az egyes bűncselekmények alkalmazási körét.

## 2. Az indítvány érdemi elbírálásra nem alkalmas.

2.1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján a bíró – az eljárás egyidejű felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezheti akkor, ha az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányellenességét észleli. A jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálatára vonatkozó hatáskörét az Alkotmánybíróság a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatában ugyancsak megállapította.

2.2. Az Alkotmánybíróság több ízben vizsgálta már az Abtv. 38. §-ában foglalt rendelkezést. Döntéseiben megállapította, hogy az Abtv.-nek „[a]z alkotmányellenesség utólagos vizsgálata” című fejezetében elhelyezett szabálya alapján, a bírói kezdeményezés csak a jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányulhat. (részletesen pl.: 1105/D/2004. AB határozat, ABH 2005, 1316, 1326.). Az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés a konkrét normakontroll egyik formája, amely az Abtv. 1. § b) pontján alapszik. Az Abtv. hivatkozott törvényhelyeinek egybevetése alapján megállapítható tehát, hogy e törvény (de más törvény sem) jogosítja fel a bírót – e minőségében – az eljárás felfüggesztése mellett más tartalmú indítvány előterjesztésére. [Összefoglalóan: pl. 540/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 584, 586.; 7/1997. (II. 28.) AB határozat, ABH 1997, 72, 75.; 2/E2001. AB határozat, ABH 1305–1307.; 27/2001. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 252, 257.; 12/2005. (IV. 6.) AB határozat, ABH 2005, 134, 142.; 18/2005. (V. 12.) AB határozat, ABH 2005, 197, 199.; 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABK 2007, május, 399, 405.]

2.3. Az Alkotmánybíróság a korábbi döntéseiben kimondta azt is, hogy a bírói kezdeményezésnek – minthogy az, az utólagos normakontroll egyik formája – meg kell felelnie az Abtv. 22. § (2) bekezdésében az indítványokkal szemben támasztott általános követelményeknek. Meg kell jelölnie a támadott rendelkezést, az Alkotmány megfelelő rendelkezését, a kérelem alapjául szolgáló okot, továbbá határozott kérelmet kell tartalmaznia a vitatott rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. [Utoljára összefoglalóan: 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 381–382.]

„Az Abtv. 38. § (1) bekezdéséből következően azonban a bírói kezdeményezésnek további követelményei is vannak. A bíró a konkrét ügyben csak az általa ténylegesen alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, illetve erre nézve az alkotmánybírósági eljárással érintett ügyben az alkalmazási tilalom kimondását kezdeményezheti. Az Abtv. ezt a különleges eszközt tehát a bírói minőséghez, az egyedi üggyhöz, a ténylegesen alkalmazandó jogszabályi rendelkezéshez kapcsolódóan tartalmazza. A jogintézménynek alkotmányjogi értelemben kettős, egymással szorosan össze-

függő garanciális célja van. Az egyik, hogy a jogalanyok védelme, az alapjogok érvényesülése és a törvényesség biztosítása érdekében az egyedi ügyekben megelőzze az alkotmányellenes jogszabályra alapított döntések meghozatalát, amelyek utóbb, az Abtv. 48. §-a szerint alkotmányjogi panasz, illetve – büntető ügyekben az Abtv. 43. §-a (3) bekezdése – alapján felülvizsgálat alá esnének. A másik: a bíró számára biztosítsa annak lehetőségét, hogy a konkrét ügyekben az Alkotmány 50. §-ában meghatározott alkotmányos feladatainak akkor is maradéktalanul megfelelhessen, ha azt az Alkotmány 50. § (3) bekezdése szerint a törvényi alávetettsége gátolná.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor már több ízben kifejtette, hogy a jogalkalmazó, így a bíró törvényi alávetettsége – az ugyanezen alkotmányi rendelkezésben szabályozott függetlenséggel együtt – a jogrendszer stabilitását, kiszámítható működését, a jogállamiság követelményét szolgálja, ami önmagában is alkotmányi követelmény. [Részletesen pl.: 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.; 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 61.; 47/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 308, 323.; 13/2002. (III. 20) AB határozat, ABH 2002, 85, 97.] Az Abtv. 38. § (1) bekezdése is erre van figyelemmel, amikor a bírói kezdeményezést csak az ügyben ténylegesen és nem potenciálisan alkalmazandó jogszabályi rendelkezésnek az Alkotmánybíróság előtti megtámadhatóságához köti.” (425/B/2005. ABH 2008, 3512, 3514.)

Mindezek a megállapítások a jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálata kapcsán is irányadók.

3. Jelen ügyben a bírói kezdeményezés sem formai, sem tartalmi alapon nem felel meg a fenti követelményeknek.

Az indítványozó általánosságban kérte a BJE I. pontja alkotmányellenességének utólagos „vizsgálatát”, ám sem az alkotmányellenesség utólagos megállapítását, sem pedig a támadott rendelkezés megsemmisítését nem indítványozta. Az indítványból nem állapítható meg az sem, hogy a kezdeményezés az Alkotmány mely rendelkezésén alapszik.

Kétségtelen, hogy önálló „pontban” felhívta ugyan az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, illetve 8. § (2) bekezdését, valamint – az egyébként csupán az Alkotmánybíróságnak a jogegységi határozat felülbírlatára vonatkozó hatáskörét megalapozó – 47. § (2) bekezdését, ám arra nem tért ki, hogy ezeknek mely elemére hivatkozva és milyen alkotmányos összefüggés okán indítványozta az alkotmányossági vizsgálatot. Az indítvány további része kizárólag büntető anyagi jogi dogmatikai értekezést tartalmaz, anélkül azonban, hogy a Legfelsőbb Bíróság által alkalmazott, a BJE I. pontjában maniszfesztálódott dogmatikai megoldásának a felhívott alkotmányi rendelkezésekkel való összefüggéseit kivetítené. Az indítványozó csupán általánosságban állította a jogegységi határozat alkotmányellenességét, bevonva ebbe a körbe a jogegységi döntés további elemeit, illetve az indokolás – állított – lapszusait. Tartalmilag azonban mindez nem több a Legfelsőbb Bíróság



koncepciójának dogmatikai szempontú értékelésénél és egy saját dogmatikai érvrendszer felépítésénél, amelyből valójában még a jogegységi döntésnek a folyamatban lévő ügygel való kapcsolata sem tisztázható.

Az indítvány ugyanis tényként közli egyrészt azt az elkövetési magatartást, amelyet a konkrét ügyben a bíróságnak el kell bírálnia, másrészt, azt, hogy a konkrét ügyben a Btk. 177/A. § (1) bekezdésének és (4) bekezdésének alkalmazása merült fel. Ugyanakkor a jogegységi döntés már a rendelkező részében kimondja, hogy hatálya kizárólag a Btk. 177/A. § (2) bekezdésére terjed ki és csupán meghatározott, a Btk. 225. §-ával összefüggő esetekben.

4. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja azokat az indítványokat, amelyek nem felelnek meg az Abtv. által támasztott követelményeknek (pl. 472/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 630/B/2003. AB végzés, ABH 2004, 2113, 2114.).

A kifejtettekre figyelemmel ezért – állandó gyakorlatának megfelelően – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egy-

séges szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2011. július 12.

*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                      előadó alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK VÉGZÉSEI

### 460/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 az egyes szerencsejátékok engedélyezésével, lebonyolításával és ellenőrzésével kapcsolatos feladatok végrehajtásáról szóló 32/2005. (X. 21.) PM rendelet 52. § (3) bekezdés alkotmányellenességének megállapítására, visszamenőleges hatályú megsemmisítésére, valamint konkrét ügyekben történő alkalmazhatóságának kizárására irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó – jogi képviselője útján – az egyes szerencsejátékok engedélyezésével, lebonyolításával és ellenőrzésével kapcsolatos feladatok végrehajtásáról szóló 32/2005. (X. 21.) PM rendelet (a továbbiakban: PMr.) 52. § (3) bekezdés alkotmányellenességének megállapítását, a kihirdetésére visszamenőleges hatályú megsemmisítését,

valamint konkrét ügyekben történő alkalmazhatóságának kizárását kérte az Alkotmánybíróságtól.

Indítványában előadta, hogy az APEH Központi Hivatala Szerencsejáték Felügyeleti Főosztálya két határozatában is bírságot szabott ki rá „pénznyerő automata hulladékkezelőnek történő átadására vonatkozó kötelezettség elmaradása” miatt. A határozatok indokolása szerint „a hivatkozott pénznyerő automaták üzemeltetési ideje lejárt, azonban a berendezés hulladékkezelőnek történő átadását tanúsító jegyzőkönyvet a szervező nem nyújtotta be.”

A bírság kiszabásának alapjául szolgáló – és az indítványozó által támadott – PMr. 52. § (3) bekezdése a következőket tartalmazza: „A pénznyerő automata gyártását követő öt év elteltével, az IEK [Integrált Ellenőrző Készülék] (1) bekezdés szerinti kiolvasását követően az (1) bekezdésben meghatározott határidőn belül a szervező köteles a pénznyerő automata hulladékkezelőnek történő átadásáról is gondoskodni. Kizárólag olyan pénznyerő automata adható át hulladékkezelésre, amelynek hitelesítését tanúsító jelei sértetlenek. A hulladékkezelésre történő átadásról készített jegyzőkönyvet a szervező köteles az állami adóhatóságnak 30 napon belül megküldeni.”

Az indítványozó álláspontja szerint a PMr. támadott rendelkezése olyan kötelezettséget ír elő a szerencsejátékot szervező számára, ami ellentétes egy magasabb szintű jogszabállyal, vagyis a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény, valamint a hulladékgyártalko-

dásról szóló 2000. évi XLIII. törvény rendelkezéseivel. Nézete szerint a törvényi szintű szabályozás és az annak alapján megalkotott végrehajtási rendeletek szerint a pénznerő automata nem minősül olyan elektronikus berendezésnek, amely alapján a hulladékgyűjtési törvény hatálya alá kerülhetne. Ennek ellenére a PMr. a hulladékkezelőnek történő átadással olyan kötelezettséget ír elő, ami nincs összhangban a magasabb szintű jogszabállyal, ezáltal alkotmányellenes helyzetet idézett elő.

Kiegészítő beadványában az alkotmányellenességet illetően az indítványozó az Alkotmány 37. § (3) bekezdésének sérelmére hivatkozik, amely rendelkezés szerint 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.

## II.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően a jogalkotó a PMr. támadott rendelkezését több ízben is módosította. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a módosított jogszabály helyébe lépő új rendelkezések tekintetében csak a régi és az új szabályozás tartalmi azonosságának megállapíthatóságakor folytatja le az alkotmányossági vizsgálatot [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.].

A PMr. 52. § (3) bekezdése az indítvány elbírálásakor a következőket tartalmazza: „Az üzemeltetés végleges megszüntetésének minősül, ha a pénznerő automata – gyártását követő öt éven belül – hulladékkezelés céljából átadásra kerül a hulladékkezelőnek. Ebben az esetben az IEK (1) bekezdés szerinti kiolvasását az átadást megelőző harminc napon belül kell teljesíteni.”

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a PMr. 52. § (3) bekezdésének az indítvány elbírálásakor hatályos szövege az indítványozó által hivatkozott alkotmányossági problémát, vagyis a hulladékkezelőnek való átadás kötelezettségét nem tartalmazza.

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, amikor is a támadott jogszabályi rendelkezés alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés. Az indítványozó kérelmét nem alkotmányjogi panaszként, hanem jogszabály al-

kotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványként (absztrakt normakontroll) terjesztette elő, tehát az nem tartozik az előbb említett körbe. Ezért a PMr. 52. § (3) bekezdés 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. § e) pontja alapján (az indítvány okafogyottá vált) a rendelkező részben foglaltak szerint megszüntette.

Budapest, 2011. július 11.

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

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

## 938/D/2010. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és konkrét ügyben való alkalmazási tilalom kimondására, továbbá alkotmánybírói határozattal szemben elkövetett jogalkotói mulasztás megállapítására irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a hagyatéki eljárásról szóló 6/1958. (VI. 4.) IM rendelet alkotmányellenességének megállapítására és az 12018/Ü/1243/2009. szám alatt, konkrét esztergomi közjegyző előtt folyamatban volt eljárásban való alkalmazási tilalmának kimondására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a 13/2008. (II. 21.) AB határozattal szemben megvalósított jogalkotói mulasztás hivatalból való megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

## I n d o k o l á s

1. Az Alkotmányjogi panasz előterjesztője a hagyatéki eljárásról szóló 6/1958. (VI. 4.) IM rendelet (a továbbiakban: He.) egésze alkotmányellenességének megállapítását és az 12018/Ü/1243/2009. szám alatt, Dévényi Norbert

esztergomi közjegyző előtt folyamatban volt eljárásban való alkalmazási tilalmának kimondását kérte.

Ugyancsak előterjesztette azt az indítványát is, hogy mivel a jogalkotó nem hajtotta végre a 13/2008. (II. 21.) AB határozatban foglalt követelményeket, az Alkotmánybíróság hivatalból állapítson meg ismételt mulasztást, amelyben a törvényhozót kötelezi a döntésben foglaltaknak megfelelő jogalkotásra.

2. A 29/2010. (XII. 31.) KIM rendelet 24. §-a a He.-t – 2011. január 1-jei hatállyal – teljes egészében hatályon kívül helyezte.

2.1. Az Alkotmánybíróság – főszabályként – csak hatályos jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja. Néhány kivételes esetben – így az alkotmányjogi panasz esetén is – ha a norma konkrét ügyben való alkalmazhatósága a kérdés, a már hatályon kívül helyezett jogszabályra is lefolytatja azonban a vizsgálatot.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-ában foglalt feltételeknek, így érdemi vizsgálatra alkalmatlan.

2.1.1. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal az fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A (2) bekezdés értelmében az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított 60 napon belül lehet az Alkotmánybírósághoz írásban benyújtani.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint – az alkotmányjogi panasszal támadható határozatok szempontjából – az Abtv. 48. §-ának (1)–(2) bekezdésében foglaltakat együttesen kell értelmezni és figyelembe venni [23/1991. (V. 18.) AB határozat, ABH 1991, 361, 362.]. Ebből következően, „az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerinti jogorvoslatokon is csak azokat a jogorvoslatokat kell érteni, amelyek az ügy jogerős befejezéséig terjeszthetők elő.” [összefoglalóan: 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 309–310.]. Alkotmányjogi panasz továbbá csak az alapügyben ténylegesen alkalmazott jogszabály vonatkozásában terjeszthető elő [összefoglalóan: 62/2006. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2006, 697, 703.].

2.1.2. Az Alkotmánybíróság már számos határozatában részletesen foglalkozott az érdemi elbírálásra alkalmas indítványok minimális tartalmi és formai kellékeivel is. Több ízben kimondta, hogy az indítványnak meg kell fe-

lelnie az Abtv. 22. § (2) bekezdésében meghatározott általános követelményeknek. Pontosán meg kell jelölnie a támadott rendelkezést, az Alkotmány megfelelő rendelkezését, a kérelem alapjául szolgáló okot: azt, hogy az Alkotmány egyes rendelkezéseit a vitatott jogszabály miatt és mennyiben sérti. [összefoglalóan: pl. 46/2004. (XII. 1.) AB határozat, ABH 2004, 943, 950.]

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) (a továbbiakban: Ügyrend) 21. § (2) bekezdése szerint „az indítvány tartalmazza: a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabályok megsértének, valamint az Abtv.-nek és egyéb törvényeknek azokat a rendelkezéseit, amelyekből az indítványozó jogosultsága és az Alkotmánybíróság hatásköre megállapítható.” (részletesen pl.: 440/1993. AB végzés, ABH 1993, 910–911.; 472/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1655.; 574/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1658.).

Mindemellett határozott kérelmet kell előterjeszteni a vitatott rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. [összefoglalóan: pl. 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 381–382.].

Az 1405/B/1997. AB határozatban rámutatott továbbá az Alkotmánybíróság arra is, hogy a jogszabályokat teljes egészükben, vagy általánosságban támadó, jogintézmények lebontására átfogóan irányuló indítványok érdemi elbírálásra alkalmatlanok (ABH 2006, 1081, 1088).

2.2. Az indítványozó jelen esetben általánosságban kifogásolta a He. egészét, elsősorban az Alkotmánybíróság korábbi, a hagyatéki eljárás egyes kérdéseivel foglalkozó 13/2008. (II. 21.) AB határozatában foglaltakra hivatkozva. Ugyanakkor az Alkotmány konkrét rendelkezését nem hívta fel, érdemi alkotmányossági összefüggést az Alkotmány egyetlen szabályával összefüggésben sem fejtett ki. Nem kérte a He. megsemmisítését sem, csupán konkrét ügyében való alkalmazási tilalom kimondását indítványozta.

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.); ezért jelen ügyben is így járt el.

2.3. Az Alkotmánybíróság hatásköreit az Abtv. 1. §-a pontosan felsorolja.

Az indítványozó kérelme második részében olyan eljárást indítványozott, (AB határozattal összefüggésében

megvalósított jogalkotói mulasztás hivatalból való kimondása és a jogalkotó felhívása ennek pótlására), amelyre az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 1. §-a szerint nincs hatásköre.

A 2. pontban kifejtetett részletes indokok alapján az Alkotmánybíróság az indítványt mindkét részében – az Ügyrend 29. § b) és d) pontja alapján – visszautasította.

Budapest, 2011. július 11.

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

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

## 1077/B/2011. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Pétfürdő Nagyközség Önkormányzati Képviselő-testületének Pétfürdő nagyközség teljes lakott területére bevezetett sebességkorlátozásról szóló 3/2010. (II. 01.) számú rendelete 1. § (2) bekezdésének a közútra vonatkozó rendelkezése, továbbá 2. §-a és 3. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó Pétfürdő Nagyközség Önkormányzati Képviselő-testületének Pétfürdő nagyközség teljes lakott területére bevezetett sebességkorlátozásról szóló 3/2010. (II. 01.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) 1. § (2) bekezdésének a közútra vonatkozó rendelkezése, to-

vábbá 2. §-a és 3. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt terjesztett elő.

2. Az indítványozó szerint Pétfürdő Önkormányzatának Képviselő-testülete a megnövekedett kamion- és a Balaton közelségéből adódó nyári nagymértékű átmenő forgalomból eredő káros hatások mérséklése érdekében a település teljes lakott területére – a közúthálózatra kiterjesztően – 40 km/h sebességkorlátozást rendelt el ahelyett, hogy a Nemzeti Közlekedési Hatóságnál kezdeményezte volna a forgalmi rend felülvizsgálatát. Az indítványozó álláspontja szerint az Ör. támadott rendelkezései ellentétesek a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 34. § (2) bekezdésével, valamint az utak forgalomszabályozásáról és a közúti jelzések elhelyezéséről szóló 20/1984. (XII. 21.) KM rendelet 2. § (1) bekezdésével és 3. §-ával. A hivatkozott jogszabályi rendelkezések alapján ugyanis a közút forgalmi rendjének kialakítása a közút kezelőjének a feladata, kivéve azokat az eseteket, amelyekben a közlekedési hatóság dönt. A fentiekben túlmenően a támadott szabályozás sérti az Alkotmány 18. §-át, 44/A. § (2) bekezdését, valamint a 70/D. § (1) bekezdését is.

3. Az indítványozó 2011. január 24-án érkezett beadványában az indítványát visszavonta, mivel a képviselő-testület a támadott Ör.-beli rendelkezéseket tartalmazó Ör.-t hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. E rendelkezésre, valamint az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § d) pontjára tekintettel, mely szerint az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítványozó az indítványát visszavonta, az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.

Budapest, 2011. július 11.

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

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

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

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK VÉGZÉSEI

### 1892/II/2010. AB elnöki végzés

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

v é g z é s t:

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény „érvénytelenítését” kérte. Véleménye szerint azzal, hogy a nyugdíjalap kiszámításánál nem veszik figyelembe az 1988 előtti időszakot, egyoldalú szerződésmódosítás történt az állam részéről, amely sérti az élethez és az emberi méltósághoz való jogot. Az indítványozó kérte továbbá ügyének felülvizsgálatát, amellyel lehetővé válna nyugdíjának újraszámolása az 1988 előtti befizetések figyelembevételével.

Az Alkotmánybíróság főtítkára tájékoztatta az indítványozót arról, hogy kérelme nem felel meg az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényben (a továbbiakban: Abtv.), valamint az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozatban (a továbbiakban: Ügyrend) foglalt feltételeknek, valamint arról, hogy az egyedi ügyek felülvizsgálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Felhívta továbbá az indítványozó figyelmét arra is, hogy az Alkotmánybíróság már több határozatában is vizsgálta a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) nyugdíjszámításra vonatkozó szabályozását, és nem tekintette alkotmányellenesnek azt. A többszöri tájékoztatás ellenére az indítványozó továbbra is fenntartotta kérelmét.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az 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 Ügyrend 21. § (2) bekezdése értelmében a kérelem ak-

kor tekinthető határozottnak, ha az indítvány tartalmazza a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabályok sértenek. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem elegendő az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban részletesen meg kell indokolni, hogy a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit. (654/H/1999. AB végzés, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.)

Az indítványozó nem terjesztett elő határozott kérelmet, mert nem jelölte meg, hogy a kifogásolt jogszabály mely rendelkezéseinek vizsgálatát kéri, továbbá nem fejtette ki, és nem támasztotta alá, hogy az Alkotmány általa hivatkozott szakaszai miért és mennyiben sérülnek. Az indítványozó alkotmányjogi sérelmét főként egyedi ügyére vonatkoztatva mutatta be, amelynek felülvizsgálatát is kezdeményezte. Az Alkotmánybíróság azonban csak jogi normák alkotmányosságának vizsgálatával foglalkozik, nem tartozik a hatáskörébe egyedi ügyek vizsgálata.

Az Alkotmánybíróság emellett már több határozatában vizsgálta a Tny. nyugdíjszámításra vonatkozó rendelkezéseit, és nem találta alkotmányellenesnek azt. Az Alkotmánybíróság döntéseiben megállapította, hogy önmagában a járulékfizetésből senkinek sem keletkezik alkotmányosan védendő várománya arra, hogy a társadalombiztosítás rendszerében folyósított nyugdíj megállapítása során a járulékfizetés teljes időszakában elért kereset, jövedelem a nyugdíjalapba beszámítást nyerjen. (734/B/2000. AB határozat, ABH 2003, 1254.; 65/B/2002. AB határozat, ABH 2004, 1589.; 1125/D/2004. AB határozat, ABH 2007, 1775.)

A fentiekre tekintettel az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2011. július 13.

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

## 1908/I/2010. AB elnöki végzés

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

v é g z é s t:

Az indítványt elutasítom.

### I n d o k o l á s

#### I.

Az indítványozó a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban Kr.) 5. § (2) bekezdése visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. A támadott rendelkezés alapján belterületi közterületen – az úttest kivételével – síkosság-mentesítésre olyan anyag használható, amely a közterületen vagy annak közvetlen környezetében lévő fás szárú növény egészségét nem veszélyezteti. Az indítványozó álláspontja szerint a járdák – sózás hiányában – bal- és jobb oldali elhelyezése, ugyanis a síkosság-mentesítésre szolgáló természetbarát megoldások hatékonysága csekély. Ebből adódóan gyakoribbak az elesések, ami sértheti az élethez és emberi méltósághoz [Alkotmány 54. § (1) bekezdés], valamint az egészséghez való jogot [Alkotmány 70/D. § (1) bekezdés]. Az indítványozó a jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] sérelmére is hivatkozott, mivel „[e]gyértelműen nehéz meghatározni, hogy pontosan mikor szegi meg valaki e rendeletet”. Az indítványozó főtisztviselői tájékoztatását követően indítványát fenntartotta.

#### II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróság korábban kifejtett álláspontja szerint a települések tisztasága, a közterületek, a járdák, illetve a közöttük lévő területek tisztántartása, hó- és síkosságmentes igénybevételeinek biztosítása az Alkotmányban védeni rendelt értékek – így a polgárok egészsége, testi épisége, környezete – megóvását szolgálja. (1122/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 856, 859.) Az Alkotmánybíróság a síkosság elleni védekezéshez a kloridtartalmú vegyületek használatát a közutakon megtiltó önkormányzati rendeleti előírás alkotmányossági vizsgálata kapcsán azt is megjegyezte, hogy – elsősorban környezetvédelmi okokból – a fejlettebb motorizációjú nyugat-európai országok is egyre szélesebb körben mellőzik a kloridtartalmú vegyületek alkalmazását. Az értékelt tapasztalatok szerint – az erre irányuló figyelmeztető tábla elhelyezése mellett – a

síkosság-mentesítés egyéb módszerei nem növelik a bal- és jobb oldali elhelyezést (243/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 813, 816.).

A belterületi közterületek úttesten kívül eső részeinek síkosság-mentesítése kapcsán a Kr. a fás szárú növények egészségét nem veszélyeztető anyag használatát engedélyezi. A hó- és síkosság-mentesítés környezetbarát megoldásainak előírásával egyszerre biztosítja a polgárok egészsége és testi épisége, valamint a környezet megóvásának Alkotmányban védeni rendelt értékeit. A síkosság-mentesítés technikai feltételeinek konkrét meghatározása ugyanakkor nem áll alkotmányjogi szempontból értékelhető összefüggésben az élethez és emberi méltósághoz, valamint egészséghez való joggal. Az Alkotmánybíróság eljárása a jogszabályok alkotmányosságának vizsgálatára terjed ki, a jogszabályok célszerűségének és hatékonyságának kérdéseit – így a sózás, illetőleg az egyéb síkosság-mentesítésre használatos anyagok alkalmazásának célszerűségét és hatékonyságát – azonban állandó gyakorlata szerint nem vizsgálja önmagában (722/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 519, 522.; 677/B/1995. AB határozat, ABH 2000, 590, 592.; 282/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1355, 1363.).

A Kr. támadott előírásának normaszövege egyértelmű, így a jogbiztonság – közelebről a normavilágosság – sérelme nem állapítható meg.

A fentiekre tekintettel az indítványt az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2011. július 11.

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

## 132/I/2011. 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 indítványozó határidőben benyújtott alkotmányjogi panaszában a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás

általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban Ket.) 54. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, illetve alkalmazásának az adott ügyben való utólagos kizárását kezdeményezte, hivatkozással az Alkotmány 2. § (1) és 70/A. § (1) bekezdéseinek sérelmére.

Álláspontja szerint alkotmányellenes az, hogy a Ket. megjelölt szabályát úgy is lehet értelmezni, hogy az nincs összhangban a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény rendelkezéseivel. Indítványában arra hivatkozik, hogy ennek következtében a jogbiztonság sérelmén túl, „a jogalkalmazás során a Magyarországon tartózkodó külföldi munkavállalók állampolgári jogai sérülnek”.

## II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt nyújtható be alkotmányjogi panasz. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alkotmányjogi panasz alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe [57/1991. (XI. 8.). AB határozat, ABH 1991, 272, 281–284.; 277/D/1995. AB határozat, ABH 2001, 780, 788–790.]. Alkotmányjogi panasz tehát csak akkor lehet alkotmánybírósi eljárás tárgya, ha a perben az indítványozó alkotmányos joga sérül. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a jogállamiság részét képező jogbiztonság követelménye önmagában azonban nem minősül az állampolgár Alkotmányban biztosított jogának (1140/D/2006. AB végzés, ABH 2008. 3578, 3580.).

Az indítványozó továbbá az ismételt főtitkári tájékoztatás ellenére újabb beadványában sem jelölte meg, hogy az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt jogát miképp sértette az alkotmányellenesnek vélt jogszabály alkalmazása. Ezért a tanú személyazonosságának megállapításáról, elfogultságáról és a kioktatásáról szóló Ket. 54. § (1) bekezdése és az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése között – amely szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve állampolgári jogokat bármely megkülönböztetés nélkül – az indítványozó által megjelölt szempontok szerint alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem állapítható meg.

A fentiekre tekintettel az indítványt az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2011. július 11.

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

## 158/I/2011. AB elnöki végzés

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

v é g z é s t:

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

### I.

Az indítványozó az egyes egészségügyi és szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi LXXXIX. törvény (a továbbiakban 2010. évi LXXXIX. törvény) és az Európai Unió csatlakozással összefüggő egyes törvény módosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (a továbbiakban 2004. évi XXIX. törvény) 141–142. §-a alapján kiadott ÁNTSZ Tájékoztató (a továbbiakban: Tájékoztató) alapjául szolgáló Országos Tisztifőorvosi Hivatal (OTH) által kibocsátott normatív utasítás alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte, hivatkozással az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének sérelmére.

Álláspontja szerint sérti a jogorvoslathoz való jogot az, hogy a 2010. évi LXXXIX. törvény hatálybalépésével a betegek egészségügyi szolgáltatóval szemben indított, folyamatban lévő eljárásaira a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szabályai helyett a 2004. évi XXIX. törvény által meghatározott, a bírósághoz fordulás jogát nem biztosító panasz eljárás szabályai vonatkoznak.

Az indítványozó beadványában úgy fogalmazott, hogy a „mellékelt, az ÁNTSZ internetes honlapjáról letöltött az ügyfelek tájékoztatását szolgáló dokumentumban még 2010.12.15-én is (...) arról tájékoztatják az érintetteket, miszerint az átadás-átvételt követően a folyamatban lévő ügyek a 2004. évi CXL. törvény alapján folytatódnak.” Az indítványozó szerint a Tájékoztató ellenére kérelmét, amely álláspontja szerint folyamatban lévő ügynek minősül, az eljáró hatóság 2010. szeptember 16-a után benyújtott új ügynek minősítette, és eszerint a 2004. évi XXIX. törvényt alkalmazta, amely nem biztosítja a bírósághoz fordulás jogát a nevezett panasz eljárásokban.

Az Alkotmánybíróság főtitkára többször tájékoztatta az indítványozót arról, hogy kérelmének elbírálásra nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. A tájékoztatásokra reagálva az indítványozó arra hivatkozott, hogy az ÁNTSZ-től telefonon kapott információk alapján úgy véli, hogy egy közjogi szervezetszabályozó eszköz, egy OTH által kibocsátott normatív utasítás szolgál a probléma forrásául, ezért a jogorvoslati jog korlátozását eredményező

normatív utasítás utólagos alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

## II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a értelmében az Alkotmánybíróság alapvetően jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök alkotmányosságának vizsgálatával foglalkozik. Jelen ügyben megállapítható, annak ellenére, hogy az indítványozó az Alkotmánybíróság főtitkárának tájékoztatásait követő beadványaiban álláspontja szerint az adott eljárásban az ÁNTSZ Tájékoztató értelmezési alapjául szolgáló OTH normatív utasítás alkotmányossági felülvizsgálatát kérte, az indokolásból és a vizsgált jogszabályokból kitűnik, hogy az indítványozó a közigazgatási hatóság eljárását tartja sérelmesnek.

A Tájékoztató a 2010. évi LXXXIX. törvény záró rendelkezései 26. § (2) és (3) bekezdéseivel azonosan határozza meg a betegek egészségügyi szolgáltatóval szemben indított eljárásainak szabályait. Az indítványozó a felhívás ellenére is egyedül a Tájékoztatót kifogásolta. Közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes. A Tájékoztató a törvénnyel összhangban kiemeli, hogy a 2004. évi XXIX. törvény csak a 2010. szeptember 16-át követően beadott új panaszokra vonatkozik.

Az indítványozó problémája abból fakad, hogy a panaszát valamilyen oknál fogva az eljáró hatóság ez utóbbi kategóriába sorolta, míg az indítványozó álláspontja szerint az ő ügye folyamatban lévő ügy volt, amelyre a Tájékoztató szerint továbbra is a Ket.-et kellett volna alkalmazni, amely biztosítja a bírósághoz fordulás jogát a jogellenesnek vélt közigazgatási hatósági határozattal szemben, szemben a 2010. szeptember 16-a után induló panaszjelzések szabályaitól.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 1. §-a alapján nem az államigazgatási szervek felettes szerve, ezért azok döntéseinek felülvizsgálatára nincs hatásköre. Mivel az indítványozó az indítvány tartalma szerint nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérdést fogalmazott meg, alkotmányossági vizsgálat nem folytatható le, így alkotmányos sértés sem állapítható meg.

A fentiekre tekintettel az indítványt az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2011. július 11.

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

## 319/I/2011. AB elnöki végzés

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

v é g z é s t:

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

### I.

Az indítványozó kiegészített kérelmében a jegyző hulladékgyűjtési feladat- és hatásköréről szóló 241/2001. (XII. 10.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés b) pontja hatályon kívül helyezését kérte. Az indítványozó által sérelmezett rendelkezés értelmében a jegyző környezetvédelmi hatóságként eljár a hulladékkezelési közszolgáltatási díjhátralék behajtása során. Az indítványozó előadta, hogy az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban Art.) 146. § (2) bekezdése az adók módjára behajtandó köztartozások esetében az állami és az önkormányzati adóhatóságot nevesíti. Álláspontja szerint az Art. hivatkozott rendelkezésével ellentétes, hogy a Korm. rendelet támadott előírása kizárólag a jegyzőt – mint önkormányzati adóhatóságot – jelöli meg a hatáskör jogosultjaként. Az indítványozó véleménye szerint a fennálló kollízió folytán sérelmet szenved az Alkotmány 35. § (2) bekezdése, amelynek alapján a Kormány rendelete nem lehet törvénnyel ellentétes. Az indítványozó az Alkotmánybíróság főtitkárának többszöri tájékoztatását követően indítványát fenntartotta.

### II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Art. 146. § (2) bekezdése az adók módjára behajtandó köztartozások végrehajtása során nevesíti az önkormányzati, valamint állami adóhatóságot. Az indítványozó által támadott Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés b) pontja azonban a hulladékkezelési közszolgáltatási díjhátralék behajtása során a jegyzőt, mint környezetvédelmi hatóságot említi. Ebből következően az indítványozó által állított kollízió nem állapítható meg, mivel a hatályon kívül helyezni kért rendelkezés nem az önkormányzati adóhatósághoz, hanem a környezetvédelmi hatósághoz telepíti a hulladékkezelési közszolgáltatási díjhátralék behajtására vonatkozó hatáskört. Kollízió hiányában az Alkotmány 35. § (2) bekezdésének sérelme sem állapítható meg.



A fentiekre tekintettel az indítványt az Alkotmánybíró-ságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2011. július 11.

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

### 376/II/2011. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke jogszabály alkotmányel-  
lenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tár-  
gyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban Pp.) 271. § (2) bekezdése al-  
kotmányellenességének megállapítását és megsemmisíté-  
sét kezdeményezte, hivatkozással az Alkotmány 50. §  
(1) bekezdésének, 57. § (1) és (5) bekezdésének sérelmére.  
Álláspontja szerint alkotmányellenes az, hogy főszabály  
szerint nincs helye felülvizsgálatnak olyan vagyoni jogi  
ügyben, amelyben a felülvizsgálati kérelemben vitatott ér-  
ték az egymillió forintot nem haladja meg.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalant.

Az indítványozó által megjelölt alkotmányossági kér-  
dést az Alkotmánybíróság az Alkotmány 57. § (1) és 57. §  
(5) bekezdése tekintetében már több határozatában vizs-  
gálta. (203/D/2007. AB, 1173/D/2007. AB és a  
251/D/2008. AB határozatokban). Megállapítom, hogy az  
indítványozó a Pp. 271. § (2) bekezdését részben ugyan-  
olyan alkotmányossági alapon támadja, mint amelyeket az  
Alkotmánybíróság korábban már megvizsgált. Az Alkot-  
mánybíró-ságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.)  
27. §-a szerint az Alkotmánybíróság határozata ellen fel-  
lebbezésnek nincs helye.

A Pp. 271. § (2) bekezdése és az Alkotmány 50. §  
(1) bekezdése között – amely szerint a Magyar Köztársá-  
ság bíróságai védik és biztosítják az alkotmányos rendet, a  
természetes személyek, a jogi személyek és a jogi szemé-  
lyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait és törvények  
érdekeit, büntetik a bűncselekmények elkövetőit– az indít-  
ványozó által megjelölt szempontok szerint alkotmányjog-  
ilag értékelhető összefüggés nem állapítható meg. Az al-  
kotmányjogilag értékelhető összefüggés hiányában alkot-  
mányisértés sem állapítható meg.

A fentiekre tekintettel az indítványt az Abtv. 23. § (1) be-  
kezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2011. július 11.

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

### 487/II/2011. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke mulasztásban megnyilváu-  
ló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indít-  
vány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó mulasztásban megnyilváu-  
ló alkotmányellenesség megállapítását kérte az emelt díjas tele-  
fonszámon keresztül ismerkedési lehetőséget kínáló vál-  
lalkozások piacfelügyeletének ellátása tárgyában. Beadvá-  
nyában több alkotmányi rendelkezést is megjelölt, így az  
Alkotmány 54. § (1) bekezdését, az 59. §-át és a 70/I. §-át.  
Kiegészített beadványában úgy fogalmaz, az alkotmányel-  
lenes mulasztás azáltal valósul meg, hogy a jogalkotó a  
megjelölt vállalkozások piacfelügyeletének ellátására nem  
nevezte meg egyértelműen az illetékes hatóságot. Kérelme  
arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság hívja fel a Nemzeti  
Média- és Hírközlési Hatóság elnökét, hogy adjon ki  
rendeletet, amelyben megnevezi az emelt díjas telefonszá-  
mok kiadásáért felelős szervezetet, a szokásos piaci árat,  
illetve a kötelezően megadandó regisztrációs adatok körét.

A regisztrációs adatok kibővítése álláspontja szerint  
megkönnyítené az Adatvédelmi Biztos, a Nemzeti Fo-

gyasztóvédelmi Hatóság, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatal jogszabályban meghatározott feladatainak ellátását is, amely most azért nem lehetséges, mert a szükséges információkhoz a hatóságok sem tudnak hozzáférni.

## II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban Abtv.) 1. §-a értelmében az Alkotmánybíróság alapvetően jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök alkotmányosságának vizsgálatával foglalkozik. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, illetőleg a hatás-és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést mulasztott el és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha a jogalkotói mulasztás folytán valamely alkotmányos alapjog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, és meg kell jelölnie a kérelem alapjául szolgáló okot. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megnevezett jogalkotói mulasztás miatt sérti, világos összefüggést kell felmutatni a megjelölt alkotmányi rendelkezések és a jogszabályi rendelkezés hiánya között.

A fentiek alapján megállapítom, hogy az indítvány nem felel meg a vonatkozó törvényi rendelkezésnek, a beadvány indokolása nem igazolja az alkotmányjogilag értékelhető összefüggést a megjelölt alkotmányi rendelkezések és a vélt jogalkotói mulasztás között. Az alkotmányjogilag értékelhető összefüggés hiányában alkotmányos sértés sem állapítható meg, ezért alkotmánybírósági eljárás megindítására nincs lehetőség.

A fentiekre tekintettel az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2011. július 13.

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

## 528/I/2011. AB elnöki végzés

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

v é g z é s t:

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

### I.

Az indítványozó a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény (a továbbiakban: Tpt.) VII. fejezete egészének – kiemelve a 34. § (4), 65. § (3), 67. §, 69. § (6) bek. e), 72. § (1) bek. b), 74. § (1), (2) bekezdéseket – valamint a Tpt. 76/D. § (1), (5) bekezdéseinek utólagos alkotmányossági vizsgálatát, és visszamenőleges megsemmisítését kérte. Az indítványozó szerint a Tpt. VII fejezetének rendelkezései sértik az Alkotmány 13. § (2), valamint a 70/A. § (1) és (3) bekezdését, továbbá a Tpt. 76/D. § (1), (5) bekezdései sértik az Alkotmány 9. §-át, valamint a 13. § (1) bekezdését.

Az indítványozó indítványának a Tpt. VII. fejezetének alkotmányossági vizsgálatát kérelmező részében megjelölte az Alkotmány azon rendelkezéseit [13. § (2) bekezdése, 70/A. § (1) és (3) bekezdése], amelyeket – álláspontja szerint – a kifogásolt rendelkezések sértenek. Az indítványozó azonban az Alkotmány e rendelkezései sérelmének megállapítására irányuló kérelmét – az Alkotmánybíróság főtítkárának hiánypótlási felhívására – sem indokolta érdemben. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság főtítkára tájékoztatta, hogy a Tpt. kifogásolt VII. fejezete és az indítvány indokolása között nem állapítható meg tartalmi összefüggés az Alkotmánybíróság hiánypótlási felhívására közölt kiegészítése ellenére sem, így érdemi alkotmánybírósági eljárás lefolytatására nincs lehetőség. A tájékoztatást követően az indítványozó újabb beadványában indítványának ezen részéről egyáltalán nem nyilatkozott.

A Tpt. 76/D. § (1) és (5) bekezdéseinek alkotmányossági vizsgálatával kapcsolatban az Alkotmánybíróság főtítkára az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 23. § (1) bekezdés c) pontja alapján tájékoztatta az indítványozót, hogy az Alkotmánybíróság a 882/B/2001. AB határozatban a Tpt. más rendelkezéseivel egyidejűleg már vizsgálta a Tpt. 76/D. § (1) és (5) bekezdéseinek alkotmányosságát, és nem találta alkotmányellenesnek, közelebbről pedig az Alkotmány 9. § és 13. §-ába ütközőnek. A tájékoztatás ellenére az indítványozó ezen rendelkezések alkotmányossági vizsgálatára irányuló kérelmét továbbra is fenntartotta.

## II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában kifejtette, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot. Nem elegendő tehát az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, hanem az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miatt és mennyiben sérti (654/H/1999. ABN határozat, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.).

Az indítványnak a Tpt. VII. fejezete rendelkezéseit kifogásoló része a fenti feltételnek nem tett eleget. Az indítványozó megjelölte ugyan az Alkotmány rendelkezéseit, de az Alkotmánybíróság főtítkárnak felhívására sem indokolta azt érdemben, hogy az Alkotmány felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért törvényhelyek miatt és mennyiben sértik. Továbbá az Alkotmánybíróság főtítkárnak tájékoztatását követően a Tpt. VII. fejezete tárgyában egyáltalán nem nyilatkozott, megfelelő – érdemi indokolást tartalmazó – indítványt egyáltalán nem terjesztett elő. Ennek eredményeként a kifogásolt rendelkezések alkotmányellenessége az indítványozó kérelme alapján nem állapítható meg, így e rendelkezések alkalmazhatóságának kizárására sem kerülhetett sor.

Az indítványnak a Tpt. 76/D. § (1) és (5) bekezdéseit kifogásoló része tekintetében az Alkotmánybíróság az indítványozó által felvetett alkotmányossági kérdéseket érdemben már vizsgálta a 882/B/2001. AB határozatban, amelyről az indítványozót az Alkotmánybíróság főtítkára tájékoztatta. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tpt. 76/D. § (1)–(5) bekezdései nem ellentétesek az Alkotmány 13. §-ával. Megállapította továbbá, hogy a Tpt. 76/D. § (1)–(5) bekezdései nem lehetnek ellentétesek az Alkotmány 9. § és 70/A. § (1) bekezdésével, tekintettel arra, hogy a támadott rendelkezések és az Alkotmány hivatkozott szabályai között nincs alkotmányos összefüggés. (882/B/2001. AB határozat, ABH 2007, 1358.). Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az Tpt. 76/D. § (1) és (5) bekezdései az Alkotmány 9. §, és 13. § -ára alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány

„ítélt dolog”. Az indítványozó tudomásul vette a tájékoztatást, azonban továbbra is fenntartotta kérelmét, mivel álláspontja szerint az Alkotmánybíróság vizsgálata nagyon egyoldalú volt.

Mindezek alapján a Tpt. VII. fejezete, és a Tpt. 76/D. § (1) és (5) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt – mint nyilvánvalóan alaptalant – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 23. § (1) bekezdése elutasítom.

Budapest, 2011. július 13.

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

## 616/I/2011. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke bírósági, valamint végrehajtási eljárás jogellenességének megállapítására irányuló kérelem tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az egyedi peres ügyében lefolytatott bírósági, valamint végrehajtási eljárások felülvizsgálatát, a lefolytatott eljárások jogszerűségének áttekintését, továbbá a szükséges intézkedések megtételét kérte az Alkotmánybíróságtól. Kérelmében előadta, hogy az általa sérelmezett eljárásokban olyan hátrányos megkülönböztetésben volt része, amely többszörösen sértette alkotmányos jogait és tulajdonhoz való jogát. Az Alkotmánybíróság főtítkárnak tájékoztatását követően az indítványozó továbbra is kérte az Alkotmánybíróság eljárását a véleménye szerint jogalap nélküli, alkotmányos jogait sértő végrehajtási eljárás kapcsán.

## II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat. Az Alkotmánybíróság hatásköreit az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban Abtv.) részletezi. Jelenleg sem az Abtv., sem más

törvény nem biztosít hatáskört az Alkotmánybíróságnak a végrehajtási, valamint bírósági eljárások felülvizsgálatára.

Erre tekintettel az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2011. július 11.

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

