

# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

### TARTALOM

Szám	Tárgy	Oldal
4/2006. (VI. 20.) Tü. határozat	Az Alkotmánybíróság helyettes elnökének megválasztásáról .....	419
5/2006. (VI. 27.) Tü. határozat	A háromtagú tanácsok és az állandó bizottságok összetételéről.....	420
22/2006. (VI. 15.) AB határozat	Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 27. § (1) bekezdése és (3) bekezdésének második mondata alkotmányellenességéről, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról, mert a kiszolgáló- és lakóút céljára történő lejegyzés szabályozásakor az Országgyűlés nem teremtette meg az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében foglalt követelmények érvényesülését biztosító törvényi feltételeket.....	420
23/2006. (VI. 15.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 39/2005. (XII. 1.) számú határozatának helybenhagyásáról .....	427
24/2006. (VI. 15.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 43/2005. (XII. 1.) OVB határozatának megsemmisítéséről.....	429
25/2006. (VI. 15.) AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról, mert az Országgyűlés a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 85. §-ában írt, kényszerbérlettel terhelt lakások esetében a tulajdonjog védelmét biztosító garanciális rendelkezéseket nem teljes körűen állapította meg. ....	431
27/2006. (VI. 21.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 84/2006. (III. 9.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	435
28/2006. (VI. 21.) AB határozat	A háziiorvosi működtetési jog megszerzéséről és visszavonásáról, valamint a háziiorvosi tevékenységhez szükséges ingó, ingatlan vagyon és működtetési jog megszerzésének hitelfeltételeiről szóló 18/2000. (II. 25.) Korm. rendelet 4. § (3) bekezdésének a) pontja, valamint a 7. § (3) bekezdésének „és rendelkezik e rendelet 4. §-a (3) bekezdése a) pontja szerinti önkormányzati nyilatkozattal vagy előszerződéssel” mondatrésze alkotmányellenességéről	439
29/2006. (VI. 21.) AB határozat	Az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény egésze, valamint 1. § (2) bekezdése, 2. § (3) bekezdése, (6) bekezdésében a második mondatból „a korábbi jogosult halálától számított 6 hónapon belül” szövegrésze, (7) bekezdése, 3. § (3) bekezdése, (6) bekezdése, valamint (7) bekezdés a) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról, mert a törvény nem szabályozta a működtetési jog konkrét háziiorvosi körzetre vonatkozó fennállását .....	446

Szám	Tárgy	Oldal
30/2006. (VI. 21.) AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról, mert az Országgyűlés nem alkotta meg a szakellátás körében önálló orvosi tevékenységet végző orvosok működtetési jogáról szóló törvényt .....	460
26/2006. (VI. 15.) AB határozat	Iszcaszentgyörgy Község Önkormányzatának a 16/2005. (XII. 30.) számú, az ivóvíz szolgáltatás díjának megállapításáról szóló rendelete 2. §-ának a) pontja alkotmányellenességéről.....	462
586/B/1998. AB határozat	A tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény 44. § (1) bekezdése, 47. § (1) bekezdés f) pontja, továbbá a törvény egésze, valamint a tűzvédelmi bírságnak, valamint a biztosítók tűzvédelmi hozzájárulásának a központi költségvetésbe történő befizetése és elszámolása rendjéről, valamint felhasználásának és ellenőrzésének módjáról szóló 180/1998. (XI. 6.) Korm. rendelet 3. § (1) és (4)–(6) bekezdése, 5. § (2) bekezdése, valamint a rendelet egésze alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	465
88/B/1999. AB határozat	A sztrájkokról szóló 1989. évi VII. törvény 3. § (2) bekezdés első mondata alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	473
125/B/1999. AB határozat	Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 24. § (1) és (2) bekezdései alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	481
417/B/1999. AB határozat	A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 27. § (5) és (7) bekezdése, valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet 12. § (8), (9), (11) és (12) bekezdései alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	483
276/D/2002. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 31. §-ával összefüggésben...	486
359/B/2004. AB határozat	A sportról szóló 2004. évi I. törvény 15. § (2) bekezdés c) pontja és 48. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	489
673/B/2004. AB határozat	A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 303/B. § (1) és (2) bekezdései alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	492
1053/E/2005. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény 2. § (7) bekezdésével és a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény 6. § (5) bekezdésével összefüggésben .....	498
1062/E/1998. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a gyógyszerárak működési, szolgálati és nyilvántartási rendjéről szóló 15/1997. (VI. 20.) NM rendelet 17. § (3) bekezdésével összefüggésben .....	502
355/B/2003. AB határozat	A bírósági végrehajtói díjszabásról szóló 14/1994. (IX. 8.) IM rendelet 17. § (7) bekezdésének második és harmadik mondata alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	506
551/B/2004. AB határozat	Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 7/1992. (III. 26.) Föv. Kgy. rendelet 5. számú melléklete Oktatási Bizottság cím 1. pontja második francia bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	509
822/B/2005. AB határozat	A vendéglátó üzletek kategóriába sorolásáról, valamint ártájékoztatásáról szóló 43/1998. (VI. 24.) IKIM rendelet Mellékletének az I. kategória 7. pontja, a II. kategória 11. pontja és a III. kategória 11. pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	513
44/H/2006. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról, mert Kővágóórs Község Önkormányzata nem alkotta meg a 2004. évi költségvetés végrehajtására vonatkozó zárszámadási rendeletét. ....	514

Szám	Tárgy	Oldal
433/D/2002. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	517
440/B/2002. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	517
457/B/2002. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	518
798/B/2003. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	519
1033/D/2004. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről és az indítvány visszautasításáról.....	520
117/B/1998. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	521
972/B/2001. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	521
438/C/2005. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról.....	523
815/B/2005. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	524
1059/B/2005. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	525
312/I/2005. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról .....	526
1012/I/2005. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról .....	526
1013/I/2005. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról .....	528
1127/I/2005. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról .....	529

## SZEMÉLYI RÉSZ

**4/2006. (VI. 20.) Tü. hat.**

### Határozat

#### az Alkotmánybíróság helyettes elnökének megválasztásáról

Az Alkotmánybíróság Ideiglenes Ügyrendjének 4–5. §-ai alapján a teljes ülés titkos szavazással megválasztotta az Alkotmánybíróság helyettes elnökét.

2006. augusztus 1.–2007. március 10.

Az Alkotmánybíróság helyettes elnöke: *Dr. Erdei Árpád*

Budapest, 2006. június 20.

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

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

*Dr. Erdei Árpád s. k.,*  
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

*Dr. Harmathy Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

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

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

**5/2006. (VI. 27.) Tü. hat.****Határozat  
a háromtagú tanácsok és az állandó bizottságok  
összetételéről**

A teljes ülés határozata értelmében a háromtagú tanácsok és az állandó bizottságok 2006. június 27-étől az alábbi összetételben működnek:

*1. A háromtagú tanácsok összetétele:*

*A:* dr. Bragyova András, dr. Erdei Árpád, dr. Harmathy Attila

*póttag:* dr. Bihari Mihály

*B:* dr. Balogh Elemér, dr. Kovács Péter, dr. Paczolay Péter

*2. Speciális (közjogi) tanács összetétele:*

dr. Holló András, dr. Kiss László, dr. Kukorelli István

*3. Az állandó bizottságok összetétele:*

*A:* Ügyrendi Bizottság

*Elnök:* dr. Holló András, *tagok:* dr. Kiss László, dr. Kukorelli István

*Póttag:* dr. Kovács Péter

*B:* Gazdasági – és Személyügyi Bizottság

*Elnök:* dr. Erdei Árpád *tagok:* dr. Bragyova András, dr. Paczolay Péter

*Póttag:* dr. Kovács Péter

*C:* Tudományos és Nemzetközi Bizottság

*Elnök:* dr. Harmathy Attila *tagok:* dr. Kukorelli István, dr. Kovács Péter

*Póttag:* dr. Balogh Elemér

A teljes ülés e határozatát az Alkotmánybíróság Hivatalos Lapjában közzéteszi.

Budapest, 2006. június 27.

*Dr. Pálffy Ilona* s. k.,  
főtitkár

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
elnök

**AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR  
KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI**
**22/2006. (VI. 15.) AB határozat**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok tárgyában, illetve hivatalból indított, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló eljárás során – *dr. Paczolay Péter* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 27. § (1) bekezdése és (3) bekezdésének második mondata alkotmányellenes, ezért azokat 2007. június 30-i hatállyal megsemmisíti, egyebekben az indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja: az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy a kiszolgáló- és lakóút céljára történő lejegyzés szabályozásakor nem teremtette meg az Alkotmány 13. §

(2) bekezdésében foglalt követelmények érvényesülését biztosító törvényi feltételeket.

Az Országgyűlés jogalkotói feladatának 2007. június 30-ig köteles eleget tenni.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az egyik indítványozó az Alkotmánybírósághoz több ízben kiegészített, illetve módosított indítványt nyújtott be. Legelső indítványában az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény 17. § (1) bekezdésében foglalt lejegyzéssel kapcsolatos alkotmányossági aggályokat fogalmazott meg, majd kérelmét a törvény hatályon kívül helyezését követően az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) hasonló szabályozást tartalmazó 27. §-ának vizsgálatára módosította. Az indítványozó szerint e rendelkezés sok szempontból ellentétes az Alkotmány 9. §-ával és 13. § (2) bekezdésével.

Az indítvány szerint az Étv. 27. §-ában foglalt igénybevitel (kiszolgáló és lakóút céljára történő lejegyzés) a ki-

sajátítással megegyező jogi eszköz az ingatlan-magántulajdon közhatalmi úton történő megvonásához azzal a különbséggel, hogy ebben az esetben a szabályozás nem biztosít garanciát arra, hogy a tulajdonmegvonás alkotmányos keretek között történjen.

Az indítványozó szerint az Alkotmány 13. § (2) bekezdésével ellentétes az, hogy a lejegyzésre vonatkozó szabályok nem tartalmazzák azokat a kisajátításra vonatkozó garanciákat, amelyeket a kisajátítási eljárásról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Kisajátítási tvr.) biztosít, holott lényegében itt is kisajátításról van szó.

Az indítványozó szerint a szabályozás a nem jogerős igénybevételi határozat alapján is megengedi a lejegyzéssel történő ingatlanszerzést, és emiatt sérül az Alkotmány 13. § (2) bekezdése.

Az indítványozó az Étv. támadott rendelkezéseiből azt a következtetést is levonja, hogy a lejegyzés nemhogy garanciát nem ad a tulajdonosnak arra, hogy magántulajdona kényszerrel szabályozott módon, alkotmányellenesen ne kerüljön elvételre, hanem még minimális beleszólást sem enged neki.

Az indítvány szerint az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 77. § (2) és (3) bekezdése és az Étv. 27. §-ának együttes alkalmazása folytán sérül az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében foglalt azonnali kártalanítás követelménye, mivel a szabályozás az ingatlan birtokbavételének és a kártalanítás kifizetésének egyidejűségét nem biztosítja. Ingatlan-kisajátítás (út céljára lejegyzés) esetében az történik, hogy „a kisajátítást kérő azt megelőzően kerül az ingatlan birtokába, hogy a kisajátítást szenvedő esetleg a bíróság által jogerősen megállapított kártalanítási összeghez hozzájutna”.

Az indítványozó azt állítja továbbá, hogy a lejegyzés sérti az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében foglalt alkotmányos elvet is, mert a tulajdon megszerzésében is a köz- és magántulajdon egyenjogúságának kell érvényesülnie, nevezetesen a kisajátítási törvényben foglalt rendelkezéseket be kell tartani, mert az Alkotmány a magántulajdon közérdekű állami, önkormányzati elvonása esetén csak ezt az egy szerzési módot ismeri.

Az indítványozó utolsó indítvány-kiegészítésében jelezte, hogy amennyiben lehetséges, a törvényhelyet megsemmisítő alkotmánybírósági döntés esetében kéri saját ügyében a megsemmisített jogszabály alkalmazhatóságának utólagos kizárását. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának megfelelően a módosított és kiegészített indítvány alapján járt el.

A másik indítványozó az Étv. 27. § (3) bekezdés „külön határozatban” szövegrészének megsemmisítését kérte. Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése előírja többek között a kártalanítás azonnaliságának követelményét is, és az indítványozó szerint ez a kritérium sérül azért, hogy az építésügyi hatóság külön határozatban dönt a kártalanításról, illetve a lejegyzésről. Így előfordulhat olyan eset, amikor a kisajátítást elszenvedő fél a kártalanítást nem kapja meg a lejegyzéssel egyidejűleg, azonnal.

Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az Étv. 27. § (3) bekezdését az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 2006. évi L. törvény 13. §-a, 2006. május 1-jei hatállyal módosította. Mivel azonban az indítványozók által sérelmezett jogszabályi tartalom a jogszabálymódosítás következtében nem változott, ezért az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az elbíráláskor hatályos jogszabályra vonatkozóan végezte el.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat a támadott rendelkezések részbeni azonosságára tekintettel egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

## II.

Az Alkotmánybíróság a következő jogszabályi rendelkezések figyelembevételével határozott:

Alkotmány:

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

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

Étv.:

„27. § (1) Ha a helyi építési szabályzat, illetőleg szabályozási terv szerint a település egyes területrészeit érintő kiszolgáló és lakóút (e törvény alkalmazásában, a továbbiakban: kiszolgáló út) létesítése, bővítése vagy szabályozása szükséges, az 52. § (2) bekezdésében meghatározott építésügyi hatóság a teleknek a kiszolgáló út céljára szükséges részét – kisajátítási eljárás nélkül – a telek fekvése szerinti települési önkormányzat javára igénybe veheti és lejegyezheti. A lejegyzéshez az érdekelték hozzájárulása nem szükséges.

(2) A lejegyzés védett, védelemre tervezett, valamint védő területek esetében csak az érdekelt szakhatóságok előzetes egyetértésével végezhető.

(3) A telek kiszolgáló út céljára igénybe vett részéért a kisajátítás szabályai szerint megállapított kártalanítás jár. A kártalanítás összegéről az (1) bekezdésben meghatározott építésügyi hatóság külön határozatban dönt. A kártalanítás összegét a szabályozás alapján kialakítható építési telek, továbbá a kiszolgáló út megépítéséből, illetőleg az ezzel összefüggő közművesítésből eredő telekérték-növekedés figyelembevételével kell megállapítani akkor is, ha a kiszolgáló út és a közművesítés nem közvetlenül a birtokbavételt és a lejegyzést követően valósul meg. Amennyiben a kiszolgáló út és a közművek megépítése a birtokbavételt és a lejegyzést követő 1 éven belül nem kezdődik meg, vagy 5 éven belül nem valósul meg, a kártalanítás összegének megállapításánál figyelembe vett telekérték-növekedést a tulajdonos részére az 5 év elteltével, ezt követően a mindenkori jegybanki alapkamat összegével növelten, 30 napon belül kell megfizetni. Telekérték-

növekedés összegeként legfeljebb a lejegyzéssel igénybe vett telekhányad értéke állapítható meg.

(4) Ha a teleknek a kiszolgáló út céljára szükséges részen építésügyi hatósági (létesítési) engedéllyel rendelkező, vagy 10 évnél régebbi építmény, vagy építményrész áll, kisajátítási eljárást kell lefolytatni, kivéve, ha a kártalanításról az érintettek megállapodnak.

(5) Ha a lejegyzéssel érintett telek visszamaradó része a rendeltetésének megfelelő használatra alkalmatlanná válik, a tulajdonos kérelmére a lejegyzéssel egyidejűleg, az egész telket igénybe kell venni. Ilyen esetben a telek teljes területéért kártalanítás jár.

(6) Ha a kiszolgáló út létesítését, bővítését vagy szabályozását szolgáló lejegyzés műszaki vagy egyéb indok alapján csak az egyik oldali teleksorból lehetséges, akkor a kiszolgáló út másik oldalán lévő teleksor tulajdonosait a települési önkormányzat, a kiszolgáló út változásából eredő telekérték-növekedés arányában – rendeletben – egy-szeri hozzájárulás fizetésére kötelezheti.

(7) A (6) bekezdés szerinti hozzájárulás fizetésére kötelezés esetén a hozzájárulás teljes mértéke nem haladhatja meg az igénybe vett telekterületek értékének fele részét. Az így megállapított összeget a lejegyzéssel nem érintett telektulajdonosok között a tulajdonukban álló telek nagyságának arányában kell megosztani.

(8) A kiszolgáló út létesítése, bővítése során feleslegessé vált közterületet az érintett tulajdonosok részére vételre fel kell ajánlani. Ha az ilyen területet korábban kártalanítás nélkül jegyezték le, azt az érintett tulajdonosnak térítés nélkül kell visszaadni.

(9) Az (1)–(8) bekezdés előírásait kell alkalmazni a hasonló rendeltetésű és szerepkörű külterületi helyi közutak esetében is.”

A 2005. november 1-vel hatályon kívül helyezett, ám az ezen időpont előtt indult ügyekben még alkalmazandó Áe.:

„77. § (2) Végrehajtható az az első fokú határozat is, amelynek azonnali végrehajtását a közigazgatási szerv elrendelte.

(3) Az ügyben másodfokon hozott határozat a közléssel válik jogerőssé. A jogerős határozat végrehajtható, kivéve ha a bírósági felülvizsgálata kérhető.”

A 2005. november 1-jétől hatályos, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.):

„101. § (1) A fellebbezéssel megtámadott határozatban foglalt jogok nem gyakorolhatók és a fellebbezésnek a határozat végrehajtására nincs halasztó hatálya, az ügyfél azonban a keresetlevélben a döntés felfüggesztésének végrehajtását kérheti. A végrehajtás a kérelemnek a végrehajtást fogantatosító szerv tudomására jutásától annak elbírálásáig nem fogantatosítható.

(2) A határozatban foglaltakat a fellebbezési jogra tekintet nélkül teljesíteni kell, ha az az ügyfél javára megállapított egyszeri vagy rendszeres pénzkifizetést, pénzbeni ellátást (szociális segély, nyugdíj stb.) tartalmaz, és az ügyfél fellebbezése csak a megállapított összegben felüli többletjegyre vonatkozik.”

„110. § (1) A keresetlevél benyújtásának a döntés végrehajtására nincs halasztó hatálya, az ügyfél azonban a keresetlevélben a döntés végrehajtásának a felfüggesztését kérheti. A végrehajtás a kérelemnek a végrehajtást fogantatosító szerv tudomására jutásától annak elbírálásáig nem fogantatosítható.

(2) A végrehajtás felfüggesztésének hatálya kiterjed a határozaton alapuló jogok gyakorlására is.”

„127. § (1) A hatóság döntése végrehajtható, ha

a) pénzfizetésre, valamely tevékenységre vagy attól való tartózkodásra irányuló kötelezettséget állapít meg, jogerőre emelkedett, és a teljesítésre megállapított határidő vagy határnap (a továbbiakban együtt: határidő) eredménytelenül telt el;

b) az a) pont szerinti kötelezettséget megállapító döntés fellebbezési jogra tekintet nélküli végrehajtását vagy biztosítási intézkedésként való alkalmazását rendelték el.”

„128. § (4) A másodfokon hozott döntés a közléssel válik jogerőssé és végrehajthatóvá.”

„171. § (1) E törvény rendelkezéseit a törvény hatálybalépése után indult ügyekben és a megismételt eljárásban kell alkalmazni.”

### III.

Az indítványok részben megalapozottak.

1.1. Az Alkotmánybíróság a 904/B/2000. AB határozatában [ABH 2002, 1203.] már foglalkozott az Étv. 27. §-ának alkotmányosságával; az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében foglalt teljes kisajátítási kártalanítás, illetve az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt diszkriminációtilalom követelményének érvényesülését vizsgálta.

Jelen eljárásban az indítványozók szintén az Alkotmány 13. § (2) bekezdésével tartották ellentétesnek a lejegyzést. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat, (ABH 2003, 2065.) (a továbbiakban: Ügyrend) 29. § c) pontja alapján az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a paragrafusára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani (ítélt dolog).

Jelen eljárásban az ítélt dolog esete azért nem állapítható meg, mert a fent említett alkotmánybírósági határozat a lejegyzés jogintézményének alkotmányosságát az Alkotmány 13. § (2) bekezdésének más követelményével kapcsolatban vizsgálta. Az indítványozók jelen eljárásban nem állították, hogy a kártalanítás teljességének alkotmányi követelménye sérül, így az alkotmánybírósági vizsgálat – az indítványhoz kötötten – az Alkotmány 13. § (2) bekezdésének vonatkozó rendelkezését nem érintette, e be-

kezdés más szabályait vonta be az alkotmányossági vizsgálat körébe.

Az Alkotmánybíróság tehát az indítványokat érdemben bírálta el.

A 904/B/2000. AB határozatában az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „az Étv. 27. §-ában szabályozott kiszolgáló, lakóút céljára történő lejegyzés a kisajátítás sajátos formája” [ABH 2002, 1205.].

A lejegyzés a tulajdonnak önkormányzati rendelet alapján, hatósági határozattal történő elvonását jelenti a tulajdonos és az ingatlannyilvántartásba bejegyzett egyéb érdekeltek hozzájárulása nélkül. Ebből kifolyólag e jogintézmény szabályozásának meg kell felelnie az Alkotmányban foglalt tulajdonvédelmi követelményeknek.

1.2. Az Alkotmánybíróság legelőször megvizsgálta a lejegyzés mint közigazgatási hatósági eljárás menetét, mivel az indítványozók a törvényi eljárási garanciák hiányát jelelték meg az anyagi alkotmányellenesség okaként.

A kiszolgáló és lakóút céljára történő lejegyzésről, illetve a kártalanítás összegéről az Étv. 27. § (3) bekezdése alapján az Étv. 52. § (2) bekezdésében meghatározott építésügyi hatóság külön-külön határozatban dönt. A vélt vagy valós jog-, illetve érdeksérelem esetén az ügyfél kezdeményezésére a közigazgatási hatóságok korrekciójának az Áe. szerint kettő, míg a Ket. szerint négy alapvető eszköze van: a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat, illetve mindezek az újrafelvételi és méltányossági eljárással kiegészülve. A 2005. november 1-vel hatályon kívül helyezett, ám az ezen időpont előtt indult ügyekben még alkalmazandó Áe. 62. §-a és a hatályos Ket. 98. § (1) bekezdése szerint az ügyfél az ügy érdemében hozott első fokú határozat ellen fellebbezhet. A fellebbezés joga megilleti azt is, akire a határozat rendelkezést tartalmaz. Az Áe. 72. §-a, illetve a Ket. 109. §-a szerint az ügyfél, illetőleg a törvényes érdekeiben sérelmet szenvedett fél – ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik –, az államigazgatási ügy érdemében hozott határozat felülvizsgálatát a határozat közzétételétől számított harminc napon belül keresettel kérheti a bíróságtól. Bírósági felülvizsgálatra csak akkor kerülhet sor, ha az államigazgatási eljárásban az ügyfél a fellebbezési jogát kimerítette vagy a fellebbezés kizárt.

Az Áe. 77. § (2) bekezdése arról rendelkezik, hogy végrehajtható az az első fokú határozat, amelynek azonnali végrehajtását a közigazgatási szerv elrendelte. Ugyanezen paragrafus (3) bekezdése szerint pedig az ügyben másodfokon hozott határozat a közzététel jogerőssé válik, és a jogerős határozat végrehajtható, kivéve ha a bírósági felülvizsgálata kérhető. Az új közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény, a Ket. azonban tartalmilag hasonló szabályozást tartalmaz azzal az eltéréssel, hogy a 110. § (1) bekezdése szerint a keresetlevél benyújtásának a döntés végrehajtására nincs halasztó hatálya, az ügyfél azonban a keresetlevelében a döntés végrehajtásának a felfüggesztését kérheti. A végrehajtás a kérelemnek a végrehajtást fogana-

tosító szerv tudomására jutásától annak elbírálásáig nem foganatosítható.

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inyt.) 26. § (8) bekezdése szerint az eljáró hatóság (bíró, közjegyző, bírósági végrehajtó stb.) bejegyezhető jogra vagy feljegyezhető tényre vonatkozó határozata alapján – annak jogerőre emelkedése után – megkeresi a földhivatalt a bejegyzés iránt.

2. Az egyik indítványozó szerint az Étv. 27. §-a az Alkotmány 13. § (2) bekezdésével ellentétes, mert „kisajátítási eljárás lényegében nincs”. A tulajdon alkotmányi védelme, mely csak a közérdekű, kivételes és a meghatározott közérdekkel arányos tulajdonelvonást engedi meg, véleménye szerint nem valósulhat meg akkor, ha a fent említett kérdésekben „a tulajdonos az eljárásban nem védekezhet”.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó ezen alkotmányos aggályának alapja az, hogy az önkormányzat rendeleti formában határozza meg azt, hogy mely területen lehet kiszolgálóutat, illetve lakóutat építeni, és az építésügyi hatóság ezt a döntést bármikor a lejegyzés törvényi lehetőségével élve valósíthatja meg.

Az indítványozó szerint az Alkotmány 13. § (2) bekezdésével ellentétes az is, hogy a lejegyzésre vonatkozó szabályok nem tartalmazzák azokat a kisajátításra vonatkozó garanciákat, amelyeket a Kisajátítási tvr. biztosít. Az indítványozó legutolsó indítványában úgy fogalmaz, hogy „[a] lejegyzés jogintézménye a közérdek kivételével egyetlen alkotmányos feltételnek sem felel meg, holott azoknak minden esetben teljes körben kell megenniük a tulajdon közérdekből történő „erőszakos” elvétele esetén.”

Legelőször az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a lejegyzés jogintézménye megfelel-e a kisajátítás kivételességére vonatkozó alkotmányi követelménynek.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e tekintetben az indítványozó által megjelölt alkotmányos aggályok az Étv. 27. § (1) bekezdésében foglaltakat érintik, más rendelkezésekkel nincsenek alkotmányjogilag értékelhető, illetve szoros összefüggésben, ezért a vizsgálatot e rendelkezésre vonatkozóan folytatta le.

A 904/B/2000. AB határozatában az Alkotmánybíróság már kimondta, hogy a lejegyzés ésszerű célja, hogy a Kisajátítási tvr. szabályaihoz képest egy egyszerűbb eljárásban tegye lehetővé a kiszolgáló- és lakóút, illetve a hasonló rendeltetésű külterületi helyi közút létesítéséhez szükséges telekterületek igénybevételét a települési önkormányzat javára. Az Étv. 27. § (1) bekezdése meghatározott szerepkörű utak létesítése esetén teszi lehetővé a lejegyzés alkalmazását. Az ilyen jellegű utak az érintett településrészen fekvő ingatlanok használatának elősegítésére rendelt utak, amelyek létesítése elsősorban a településrész területén fekvő telkek tulajdonosainak az érdekeit szolgálja. [904/B/2000 AB határozat, ABH 2002, 1203, 1205, 1206.]

Az Alkotmánybíróság az 53/B/2003. AB határozatában a településrendezéssel kapcsolatban azt állapította meg, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével nem ellentétes az, ha önkormányzati rendelet állapítja meg a konkrét feladatokat. Az Alkotmánybíróság azonban megállapította, hogy „az önkormányzat képviselő-testülete – mint a településrendezés eszközeinek megalkotója – köteles a települési és a jogos magánérdekek összhangjának megteremtésére, az érdekütközések feloldásának biztosítására”. [ABH 2003, 1554, 1559.]

Az Alkotmánybíróság különbséget tesz az Alkotmányban szabályozott kisajátítás esetei és a kisajátítás mértékét el nem érő tulajdonkorlátozásokra vonatkozó alkotmányossági követelmények között. Az önkormányzat kötelezettsége a települési és a jogos magánérdekek összhangjának megteremtésére tehát a tulajdonkorlátozás esetéhez képest fokozottabb, ezért a jelenleginél erősebb garanciarendszer kiépítését teszi szükségessé.

Az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében szabályozott kisajátítás jogintézményének lényege az, hogy a törvényben, önkormányzati rendeletben meghatározott közérdeket érvényesítő hatóság csak végső soron, kivételes esetben vonhatja el a tulajdont a teljes és azonnali kártalanítás fejében; csak akkor, ha a meghatározott közérdek megvalósítása másképp nem lehetséges.

Az Alkotmánybíróság a 35/2005. (IX.29.) AB határozatában – hivatalból eljárva – megállapította, hogy „mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet jött létre annak következtében, hogy az Országgyűlés a [kisajátítási tvr.] Ktvr. szabályait nem hozta összhangba a kisajátítással szemben az Alkotmány 13. § (2) bekezdésben megállapított követelményekkel.” E határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a „kisajátítás a tulajdonviszonyokba való állami beavatkozás legerősebb eszköze, a tulajdon közhatalmi eszközökkel való elvonására ad módot. Ezért a tulajdonhoz való jog védelme érdekében a kisajátítás feltételeit, alapvető garanciáit maga az Alkotmány határozza meg. (...) A tulajdonhoz való jog védelme megkívánja, hogy a törvény – a kisajátítás kivételességére is tekintettel – a közérdekű célok azon eseteire korlátozza a kisajátítás lehetőségét, amelyek megvalósítása végső soron csak a tulajdon elvonásával lehetséges. A törvényhozó a kisajátítás intézményét oly módon köteles szabályozni, hogy a szabályozás garanciát nyújtson arra, hogy a tulajdon közhatalmi eszközökkel történő elvonására teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett is csak akkor kerülhessen sor, ha a közérdekű cél más módon, mint kisajátítással nem valósítható meg.” [ABH 2005, 379, 386.]

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotó a tulajdonosnak a Kisajátítási tvr.-ben az Étv. 27. § (1) bekezdésében foglaltakhoz képest több biztosítékot nyújtott arra, hogy a tulajdonelvonás kivételes közhatalmi eszköz legyen. Az Étv. 27. § (1) bekezdése a „lejegyezheti” szó használatával jelzi a lejegyzést foganatosító hatóság mérlegelési jogosultságát, ám a rendelkezés további feltétele-

ket nem határoz meg. A kisajátításról szóló jogszabályban foglaltaktól eltérő, a kiszolgáló- és lakóút jellegéhez idomuló eszközökkel is garantálni lehet azt, hogy a kisajátítás kivételességének alkotmányi követelménye érvényesüljön, ám az alkotmányosságot biztosító garancia-rendszert mindenképpen meg kell alkotni.

Az Alkotmánybíróság álláspontja az, hogy a jogalkotó a kisajátítás egyik formáját megjelenítő lejegyzést általános eszközként szabályozta a település egyes területrészeit érintő kiszolgáló- és lakóút létesítése, bővítése vagy szabályozása esetére. A jogszabály szerint lejegyzés történhet az önkormányzat által meghatározott területrésze minden esetben, amikor a lejegyzést végrehajtó hatóság erről így dönt. Az önkormányzatnak és a végrehajtó építésügyi hatóságnak nem kötelezettsége más megoldást keresni a közérdek megvalósítása érdekében, illetve ha talál más megoldást, nem köteles azt alkalmazni.

A kiszolgáló- és lakóút építése az önkormányzat területén nem kivételes esetben előforduló közérdekű feladat. Jelen esetben a tulajdonelvonás kivételességét ezért csak olyan törvényi rendelkezések képesek biztosítani, melyek valamilyen formában kötelezik a közérdek megvalósítót, hogy a lejegyzés eszközét csak akkor és csak olyan mértékben alkalmazzák, amennyiben a közérdekű cél megvalósítására más lehetőség nincs.

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben hangsúlyozza a kisajátítás kivételességének jelentőségét, mely a kisajátítás összes formájára, így az Étv. 27. § (1) bekezdésében meghatározott lejegyzésre is érvényes.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Étv. 27. § (1) bekezdése ellentétes az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében foglalt, a kisajátítás kivételességéből fakadó követelményekkel, így ezt a rendelkezést megsemmisítette.

3. A továbbiakban az Alkotmánybíróság azt az alkotmányossági problémát vizsgálta, amelyet mindkét indítványozó megjelölt. A kifogás az, hogy a lejegyzésnél sérül a teljes és feltétlen kártalanítás azonnaliságának alkotmányi követelménye. Az egyik indítványozó szerint az Étv. 27. § – a és az Áe. mint az építésügyi-hatósági ügyekben mögöttes jogszabály 77. § (2) és (3) bekezdése együttesen alkalmazva megengedik, hogy az ingatlan azt megelőzően kerüljön a lejegyzést kérő tulajdonába, minthogy a lejegyzést elszenvedő a bíróság által jogerősen megállapított kártalanítási összeghez hozzájutna. A másik indítványozó ugyanazt a problémát konkrétan úgy fogalmazta meg, hogy az alkotmányellenesség forrása az Étv. 27. § (3) bekezdésének „külön határozatban” szövegrésze, mert ez teszi lehetővé, hogy a kártalanítás megállapítása elváljék a lejegyzést kimondó határozat jogerőre emelkedésétől.

Az indítványozók által megjelölt rendelkezések egy komplex szabályozás részei, melyet az Alkotmánybíróság e határozat indokolásának 1.2. pontjában tekintett át.



Az Alkotmánybíróság vizsgálata során megállapította, hogy létezhet olyan eset, amikor az építésügyi-hatósági ügyben a fél a másodfokon eljáró hatóság vagy a bíróság előtt csak a kártalanítás összegéről rendelkező határozat ellen él jogorvoslással, mert csak a hatóság által meghatározott összeget tartja jogellenesnek. Ez esetben valóban kivételes helyzet fordulhat elő: mivel a lejegyzést és a kártalanítást külön határozat rendeli el, a lejegyzési határozat jogerőre emelkedik, végrehajthatóvá válik, míg a kártalanítás összegéről a fél kérelmére még folyik az eljárás.

Az azonnali végrehajtás elrendelésének a Ket. szerinti lehetősége is hasonló helyzetet okozhat: a hatóság jogerősen elrendeli a lejegyzés azonnali végrehajtását, a lejegyzés megtörténik, míg a kártalanítás összegét a fél vitatja.

A hatályos, illetve alkalmazandó szabályozás mellett – a fellebbezés, a felülvizsgálat, és az azonnali végrehajtás államigazgatási-eljárásjogi intézményeiből fakadóan – tehát valóban előfordulhat olyan eset, amikor elválnak egymástól az Étv. szerinti lejegyzés és a teljes kártalanítási összeg kifizetésének időpontja.

Az Alkotmánybíróság 58/1991. (XI. 8.) AB határozatában kimondta, hogy az Alkotmányban foglalt „azonnali kártalanítás – a szabályozás alkotmányos szintjén – nem jelenthet alkotmányosan meghatározott pontos teljesítési határidőt vagy határnapot, de – összhangban az egyenlő jogi védelemmel –, feltétlenül megköveteli a kisajátítást kérő birtokba helyezésének és a kisajátított kártalanításának az egyidejűségét. Az idézett szabályozással szemben tehát alkotmányos követelmény a teljesítési határidők egyidejűségének meghatározása, mert az azonnaliság az Alkotmánybíróság értelmezésében – ebben az összefüggésben – egyidejűséget jelent. Ha tehát a közigazgatási szerv – ha kivételesen is, de – határozatát azonnal végrehajthatóvá nyilvánítja, ezt alkotmányosan csak úgy teheti meg, ha ezzel együtt rendelkezik a kártalanítás azonnali, egyidejű teljesítéséről.” [ABH 1991, 288, 291.]

Az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében foglalt azonnali és feltétlen teljes kártalanítás követelménye magában foglalja azt is, hogy az önkormányzati kifizetésnek az önkormányzati tulajdonszerzéssel egyidejűleg kell bekövetkeznie. Az Alkotmány e rendelkezése arra irányul, hogy a közérdekű tulajdonelvonás sérelmét enyhítse, az Alkotmány szintjén biztosítsa azt, hogy a kisajátítást szenvedőt ne érje több sérelem, mint amennyi feltétlenül szükséges, és arányos a kitűzött közérdek megvalósításának céljával. Az Alkotmány szövegéből az következik, hogy nincs olyan indok, mely igazolni képes a teljes kártalanítás kifizetésének a késedelmét, így annak a kisajátítás minden esetében a tulajdonszerzéssel egyidejűleg kell megtörténnie.

Az Alkotmánybíróság álláspontja az, hogy a jogalkotónak az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében foglalt azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás követelményének teljesítése végett úgy kell szabályoznia a közigazgatási hatósági eljárást, hogy a lejegyzést elszenvedő eredeti tulajdonos a ré-

szére megállapított teljes kártalanítás összegét legkésőbb a másik fél tulajdonszerzésével, azaz a földhivatali bejegyzéssel egyidejűleg megkapja.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy határozott, hogy az Étv. 27. §-ának az a rendelkezése, amelyből kifolyólag elválhat egymástól az önkormányzati tulajdonszerzés, és a kártalanítási összeg kifizetésének időpontja, sérti az Alkotmány 13. § (2) bekezdésének a kártalanítás azonnaliságára vonatkozó rendelkezését.

Az Alkotmánybíróság ezért az Étv. 27. § (3) bekezdésének második mondatát, amely arról rendelkezik, hogy az építésügyi hatóság külön-külön határozatban dönt a lejegyzésről és a kártalanítás összegének megállapításáról, megsemmisítette.

4. Az Alkotmánybíróság a Kisajátítási tvr. tekintetében, a 35/2005. (IX. 29.) AB határozatában [ABH 2005, 379.] az Országgyűlést arra kötelezte, hogy jogalkotási feladatának 2007. június 30-ig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben e határidőre tekintettel állapította meg a rendelkező rész 1. pontjában foglalt pro futuro megsemmisítés hatályát. A pro futuro hatályú megsemmisítés a jogbiztonság érvényesülését szolgálja, nevezetesen azt, hogy megfelelő idő álljon a jogalkotó rendelkezésére az új, Alkotmánynak megfelelő szabály megalkotásához, illetve ne keletkezzen csonka, önmagában alkalmazhatatlan törvényi rendelkezés.

5. Az Alkotmánybíróság megalapozatlannak találta és ezért elutasította az egyik indítványozó azon állítását, miszerint a törvény a nem jogerős igénybevételi határozat alapján is megengedi a lejegyzéssel történő ingatlanszerzést, hiszen az Inyt. 26. § (8) bekezdése alapján egyértelműen megállapítható, hogy a lejegyzést az illetékes földhivatal csak akkor foganatosítja, ha a közigazgatási határozat jogerőre emelkedett.

Az indítványozó azt állította továbbá, hogy a lejegyzés sérti az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében foglalt alkotmányos elvet is, mert a tulajdon megszerzésében is a köz- és magántulajdon egyenjogúságának kell érvényesülnie, nevezetesen a kisajátítási törvényben foglalt rendelkezéseket be kell tartani, mert az Alkotmány a magántulajdon közérdekű állami, önkormányzati elvonása esetén csak ezt az egy szerzési módot ismeri.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggés az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés és az Étv. – nek a lejegyzésre vonatkozó szabályai között az indítványozó által megjelölt szempontok alapján, ezért ezt a kérelmet az Alkotmánybíróság elutasította.

6. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jog-

szabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott arra, hogy a jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség az Alkotmányból akkor vezethető le közvetlenül, az erre irányuló, konkrét jogszabályi felhatalmazáson alapuló jogalkotói kötelezettség nélkül is, ha valamely alkotmányos alapjog érvényesülése vagy biztosítása ezt feltétlenül, kényszerítően megköveteli. Az Alkotmánybíróság állandó és következetes gyakorlata szerint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha az alapjogok érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak. A jogalkotói mulasztásnak és az alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia. [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 185.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja az, hogy a lejegyzés a kisajátítás sajátos formája, részleges közigazgatási tulajdonelvonás, amely bizonyos szempontból átmenetet képez a telekalakítás formájában történő tulajdonkorlátozás és a teljes tulajdonelvonás között. A települési önkormányzat az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának megteremtését követően, törvényben szabályozott eljárásban meghatározhatja, hogy a közutak merre haladhatnak.

Az Alkotmánybíróság szerint lehet ésszerű indoka annak, hogy a lejegyzés jogintézményét a jogalkotó a kisajátításról szóló törvényről elválóan, illetve eltérően, egy sajátos kisajátítási formaként külön törvényben szabályozza. Az tehát önmagában nem alkotmányellenes, hogy a lejegyzésre vonatkozóan a kisajátítási törvényhez képest speciális, a részleges tulajdonelvonás természetéhez igazodó szabályok jelennek meg a jogrendszerben.

Az Alkotmánybíróság azonban a jelen vizsgálat során úgy találta, hogy a hatályos szabályozás a fentiekben kifejtettek szerint több szempontból ellentétes az Alkotmánnyal, és a rendelkező rész 1. pontjában foglalt megsemmisítések önmagunkban nem elegendőek az alkotmányos helyzet helyreállításához.

Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a jogalkotó alkotmányellenes mulasztást követett el azzal, hogy nem teremtette meg maradéktalanul az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében foglalt követelmények érvényesülését biztosító jogszabályi feltételeket, így a rendelkező résznek megfelelően határozott.

Az Alkotmánybíróság a Kisajátítási tvr. tekintetében a 35/2005. (IX. 29.) AB határozatában [ABH 2005, 379.] az Országgyűlést arra szólította fel, hogy jogalkotói feladatának 2007. június 30.-ig tegyen eleget, illetve e határozat 1. pontjában is e dátumhoz kötött hatállyal semmisítette meg a jelölt rendelkezéseket.

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben erre tekintettel a mulasztás megszüntetésének határidejét is 2007. június 30.-ában állapította meg.

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

Budapest, 2006. június 12.

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

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

*Dr. Erdei Árpád* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Harmathy Attila* s. k.,  
alkotmánybíró

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

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

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

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

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

#### **Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye**

Nem értek egyet a határozat rendelkező része 2. pontjával, vagyis azzal, hogy a többségi határozat – az Ét. 27. § (1) bekezdése és a (3) bekezdés második mondata alkotmányellenessé nyilvánítása mellett – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet is megállapított amiatt, hogy az Országgyűlés a lejegyzés szabályozásakor nem teremtette meg az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében foglalt követelmények érvényesülését biztosító feltételeket, ezek között az Ét. 27. § (1) bekezdése szerinti kisajátítás kivételességének érvényesülését biztosítókat.

Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése szerint tulajdont kisajátítani „kivételesen” lehet. Az Alkotmány 13. § (2) bekezdését az Alkotmánybíróság egy korai határozata értelmezte. A 479/B/1993. AB határozat szerint a kisajátítás a tulajdon közjogi eszközökkel történő elvonása, ezért a tulajdonhoz való jog védelme érdekében szigorú alkotmányos garanciákkal körülbástyázott eljárás, amelynek lehetőségét és feltételeit maga az Alkotmány szabályozza. Az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a kisajátítás elrendeléséhez nem elegendő, hogy a tulajdon elvonását törvényben szabályozott közérdekű cél megvalósítása indokolja, az Alkotmány közérdekűség fennállása esetén is csak kivételesen teszi lehetővé a kisajátítást. A kivételesség előírása a kisajátítás lehetőségének további alkotmányos korlátozását jelenti. A határozat szerint a kivételesség érvényesülésének biztosítéka az az előírás, amely a kisajátítási hatóság kötelezettségévé teszi

annak vizsgálatát, hogy a közérdekű célt a kisajátítani kért ingatlanon indokolt-e megvalósítani. (ABH 1993, 665, 667.).

Az Ét. 27. § (1) bekezdése szerinti jogintézmény lényege, hogy kisajátítási eljárás nélkül, egyszerűsített eljárásban, de kisajátítási jogcímen teszi lehetővé a valamely kiszolgáló lakóúthoz szükséges telekterület önkormányzati tulajdonba vételét. A lejegyzésről a jegyző jogosult dönteni. A lejegyzés előfeltétele, hogy az a helyi építési szabályzaton, illetőleg szabályozási terven alapuljon. Ez más megfogalmazásban azt jelenti, hogy a kiszolgáló út létesítése, bővítése vagy szabályozása az Ét. szabályainak megfelelően elfogadott helyi építési szabályzat, illetőleg szabályozási terv szerint szükséges az érintett ingatlanon, azaz az érintett telekrész vagy telek tulajdonlását a helyi építési szabályzat, illetőleg szabályozási terv már a tulajdonelvonást jelentő lejegyzést megelőzően korlátozza.

A lejegyzésről való döntésnél már nem lehet és nem is kell vizsgálni azokat a körülményeket, amelyeket egyébként a kérelemre induló kisajátítási eljárásban vizsgálni kellene, ezek között példának okáért az sem vizsgálható, hogy az önkormányzati tulajdonba vétel közérdeket szolgál-e, és a közérdekű célt az érintett ingatlanon indokolt-e megvalósítani. Az Ét. 27. § (1) bekezdése alkalmazásánál a kisajátítás kivételességének körében azt a kérdést, hogy a kiszolgáló út létesítésében, bővítésében jelentkező közérdekű célt a lejegyzéssel érintett ingatlanon indokolt-e megvalósítani, kisajátítási eljárás hiányában nem a hatóság és végső soron a hatóság határozatát felülvizsgáló bíróság, hanem a települési önkormányzat hivatott eldönteni a helyi építési szabályzatban, illetőleg szabályozási tervben.

Habár mind a lejegyzés, mind a kártalanítás tárgyában hozott közigazgatási határozat bíróság által felülvizsgálható, a bíróság csak azt vizsgálhatja, hogy az útlejegyzéssel érintett terület volt-e a rendezési tervben út céljára kijelölve. Az útlejegyzés célszerűsége, vagyis az, hogy az út valamely más, esetleg önkormányzati tulajdonban lévő telken is kialakítható-e, nem lehet bírósági felülvizsgálat tárgya a bírói gyakorlat szerint (EBH2002. 820.). A helyi építési szabályzatot és a szabályozási tervet rendelettel kell megállapítani [Ét. 7. § (3) bekezdés c) pont]. A rendeletnek mint jogszabálynak a tartalmi felülvizsgálatát jelentené az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében foglalt egyes feltételek alapján az abban való állásfoglalás, hogy a szóban lévő telek vagy telekrész önkormányzati tulajdonba vétele indokolt-e. Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzését utalja a bíróságokhoz, a rendeletek törvényességének vizsgálata nem tartozik a rendes bíróságok hatáskörébe.

Véleményem szerint a kiszolgáló- és lakóút céljára való lejegyzés jogintézményének fenntartása mellett a kisajátítás kivételességének újabb, a határozatban megkívánt biztosítékai megteremtése olyan jogalkotást jelent, amely az önkormányzattól eltérő más jogalkalmazó, a bíróság feladatkörébe utalná a kivételesség fennállásának vizsgálatát. A kifejtettek szerint azonban a lejegyzés jogintézmé-

nyéhez tapadó alkotmányellenes helyzet nem szüntethető meg az Alkotmánynak a kisajátításról szóló 13. § (2) bekezdése, vagy a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági ellenőrzését előíró 50. § (2) bekezdése módosítása nélkül. Ezért nem lett volna helye mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának.

Aggályosnak tartom azt is, hogy az Alkotmánybíróság a mulasztás megállapításával egy hiányosságánál fogva alkotmányellenes, alapvető jogot korlátozó jogintézményre vonatkozó szabályozás további fenntartására kötelezi az Országgyűlést. Az Alkotmány 13. §-át nem sérti a lejegyzésre vonatkozó szabályozás hiánya. Azzal, hogy az Ét. 27. § (1) bekezdését az Alkotmánybíróság megsemmisíti, az Országgyűlés hatáskörébe utalja annak eldöntését, hogy az alkotmányossági követelményeket kielégítő új szabályt alkot-e vagy a megsemmisített jogintézményt nem pótolja.

Budapest, 2006. június 12.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 886/B/1997.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 72. számában.

## 23/2006. (VI. 15.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 39/2005. (XII. 1.) számú 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 Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítés céljából benyújtott mintapéldánya az alábbi kérdést tartalmazza: „Egyetért-e azzal, hogy

az Országgyűlés helyezze hatályon kívül a Budapest főváros felszabadításánál elesett szovjet katonák emlékének megörökítéséről szóló, 1945. évi IX. törvényt?” Az aláírásgyűjtő ív fejrészén, a népszavazásra feltenni kívánt kérdés alatt, a kezdeményezők közölték a Budapest főváros felszabadításánál elesett szovjet katonák emlékének megörökítéséről szóló 1945. évi IX. törvény szövegét:

„1. § A magyar nemzet, felismerve a Vörös Hadsereg sorsszerű küldetését, a Budapest főváros felszabadításánál elesett szovjet hősök emlékét hálája és kegyelete jeléül törvénybe iktatja.

2. § A nemzetgyűlés Budapest főváros felszabadításánál elesett szovjet hősök emlékét emlékmű felállításával örökíti meg.

3. § A jelen törvény kihirdetésének napján lép hatályba, végrehajtásáról a Kormány gondoskodik.”

Az OVB a 39/2005. (XII. 1.) OVB határozatában megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív fejrészén, a kérdésen túl szerepel a népszavazással érintett törvény szövege is. Az OVB álláspontja szerint ez olyan többlet-adattartalom, amely miatt az ív nem felel meg az országos népszavazási kezdeményezés során alkalmazandó aláírásgyűjtő ív tartalmát a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 118. § (3)–(5) bekezdései alapján meghatározó 34/2002. (XII. 23.) BM rendelet 5. számú melléklete 6. számú mintájának. Erre tekintettel az OVB – következetes gyakorlata szerint – az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadta.

2. A határozat a Magyar Közlöny 2005. évi 157. számában, 2005. december 7-i dátummal jelent meg. Az OVB határozata ellen a törvényes határidőn belül kifogás érkezett. Az Alkotmánybíróság az ügyet a Ve. 130. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően soron kívül bírálta el.

Az indítványozó kifogása tartalmilag nem az OVB határozatának rendelkező része ellen irányul, hanem azért kéri az Alkotmánybíróságtól a határozat megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását, mert a határozat indokolásával nem ért egyet. Álláspontja szerint az OVB-nek az aláírásgyűjtő ív hitelesítését azért kellett volna megtagadnia, mivel a feltett kérdésben a népszavazás az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *b)* pontjába ütközne, azaz hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget érintene. Erre tekintettel kéri az OVB határozatának megsemmisítését, és azt, hogy az Alkotmánybíróság az OVB-t utasítsa új eljárásra.

## II.

Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatalánál a következő jogszabályokat vette alapul:

### 1. Az Alkotmány rendelkezései:

„28/B. § (1) Országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet.”

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

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

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

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

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

„18. § Az Országos Választási Bizottság akkor tagadja meg az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha *a)* a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

*b)* a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,

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

3. A Ve.-nek az országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

„117. § (1) Az Országos Választási Bizottság a jogszabályi feltételeknek megfelelő aláírásgyűjtő ívet, illetőleg kérdést a benyújtástól számított harminc napon belül hitelesíti.”

„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.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-ának *h)* pontja szerint az Alkotmánybíróság olyan ügyekben is eljár, amelyeket törvény a hatáskörébe utal. Így az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a Ve. 130. §-a szerint az OVB határozatával szemben benyújtott kifogás elbírálása. A Ve.-ben meghatározott kifogás jogorvoslatnak minősül, és ennek megfelelően jár el ezekben az ügyekben az Alkotmánybíróság. Az állandó gyakorlat szerint azonban az Alkotmánybíróság jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el a feladatát azokban az ügyekben is, amelyekben hatáskörét

nem közvetlenül az Abtv., hanem más törvény határozza meg [1220/H/1992. AB határozat, ABH 1992, 630, 631.; 25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben – az eljárás jogorvoslati természetének megfelelően – azt vizsgálta, hogy az OVB helyesen döntött-e az aláírásgyűjtő ív megtagadásáról.

Az Alkotmánybíróság közelmúltban hozott határozatában rögzítette: „Ha az OVB valamely ok miatt megállapította a hitelesítés feltételeinek hiányát, és ez alapján megtagadta az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, nem tekinthető törvénytörőnek a határozat amiatt, mert a hitelesítés további feltételeinek fennállását nem vizsgálta.” [16/2006. (V. 15.) AB határozat, MK 2006, 4458, 4460.] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az OVB az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt el akkor, amikor nem vizsgálta az aláírásgyűjtő íven feltett kérdés és a hatályos nemzetközi szerződésekből eredő kötelezettségek viszonyát, mivel e tartalmi vizsgálatot az eljárás során megelőzi a hitelesítésre benyújtott ív formai szempontok szerint történő vizsgálata. Az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítését a határozatának indokolásában megjelölt indokok szerinti formai okokból indokoltan tagadta meg, mivel az aláírásgyűjtő ív nem felelt meg a jogszabályban meghatározott formai követelményeknek.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a 39/2005. (XII. 1.) OVB határozatot helybenhagyta.

Az OVB határozata a Magyar Közlönyben megjelent. Erre tekintettel rendelte el az Alkotmánybíróság az OVB határozata ellen benyújtott kifogás tárgyában hozott határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 2006. június 12.

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

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

*Dr. Erdei Árpád* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Harmathy Attila* s. k.,  
alkotmánybíró

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

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

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

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

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1148/H/2005.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 72. számában.

## 24/2006. (VI. 15.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 43/2005. (XII. 1.) OVB határozatát megsemmisíti és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

1. A Magyarországi Kisebbségek Pártja országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát nyújtotta be hitelesítés céljából az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB). Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a Magyar Köztársaságban a büntető ügyekben eljáró első fokú bíróságok ítéletüket megelőzően a vádlott kérésére a bűnösség vagy ártatlanság kérdésében hat természetes személyből álló esküdtszék döntését kikérje, amely döntés kötelező az ítélező bíróra?”

Az OVB úgy ítélte meg, hogy a népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdés alapján nem állapítható meg egyértelműen, hogy az Országgyűlésre milyen tartalmú jogalkotási kötelezettség hárul. Ezért az OVB a 43/2005. (XII. 1.) OVB határozatával megtagadta az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését.

A kezdeményező a törvényes határidőn belül kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az OVB határozatával szemben. Álláspontja szerint a hitelesítést megtagadó határozat ellentétes a népszuverenitás és a népfelség elvével, ezért indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság kötelezze új eljárás lefolytatására az OVB-t.

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

Nsztv.

„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) 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.”

Ve.

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

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

3. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg.

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

4.1. A vizsgált OVB határozat indokolása szerint az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés alapján nem állapítható meg egyértelműen, hogy az Országgyűlésre milyen tartalmú jogalkotási kötelezettség hárul, ezért a kérdés ellentétes az Nsztv. 13. § (1) bekezdésével.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a népszavazáshoz való jog alanyi jogi jellegéből következően a népszavazásra szánt kérdés egyértelműségének megítélésekor az Alkotmánybíróságnak e jogorvoslati eljárás során megszorítóan kell értelmeznie a hatáskörét. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel egyértelműen lehet-e felelni (választópolgári egyértelműség), és a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés meg tudja állapítani, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség (jogalkotói egyértelműség). [Először: 52/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 399, 402–404.]

4.2. Az OVB a jogalkotói egyértelműség hiánya miatt tagadta meg az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdésben nyelvtani hiba található. Az összetett mondat egyik részében a többes számú alanyhoz („bíróóságok”) egyes számú állítmány („kikérje”) kapcsolódik. Ezért az Alkotmánybíróságnak először a választópolgári egyértelműség kérdésében kellett állást foglalnia.

Az Alkotmánybíróság eddig a normakontrollra irányuló eljárásokban szembesült a nyelvtani, helyesírási hibák kérdésével. Az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy nem feladata az „elírás alapuló nyelvtani hibák”, a „megfogalmazás nyelvtani és stiláris helyességének megítélése”. [56/1992. (XI. 4.) AB határozat, ABH 1992, 401, 404.; 682/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 764, 767.] A normavilágosság és a népszavazásra szánt kérdések egyértelműségének vizsgálata nem azonos. Ugyanakkor abban megegyeznek, hogy az Alkotmánybíróság nem vizsgálja az elírás alapuló nyelvtani hibákat, amennyiben azok egyéb, lényeges okból nem aggályosak. (Például értelemzavaró nyelvtani hiba a népszavazási kérdésben, alkalmazhatatlan vagy tartalmi okból alkotmányellenes norma.) Vagyis a népszavazási kérdések vizsgálatakor nem önmagában a nyelvtani, helyesírási hibáknak van jelentősége, hanem annak, hogy a kérdésben értelemzavaró hiba van-e.

Az Alkotmánybíróság jelen esetben úgy ítélte meg, hogy az elírás nem értelemzavaró. A kérdés – az egyes vagy többes szám használatától függetlenül – egyértelműen arra irányul, hogy büntető ügyekben, első fokon, a bűnösség kérdésében hatfős esküdtszék döntsön, s ez a döntés legyen kötelező a bíróságra. A választópolgárok a kérdésre egyértelműen tudnak „igen”-nel vagy „nem”-mel felelni.

A választópolgári egyértelműség körében vizsgálja az Alkotmánybíróság azt is, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés nem áll-e több, különálló kérdésből. Az először az 52/2001. (XI. 29.) AB határozatban megfogalmazott követelmények szerint: „Önmagában az, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés több tagmondatból áll, nem sérti az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét. Ha azonban a kérdés több olyan alkérdésből áll, amelyek ellentmondanak egymásnak, amelyek egymáshoz való viszonya nem egyértelmű, vagy amelyek nem következnek egymásból, illetve amelyek tartalmilag egymáshoz nem kapcsolódnak, nemcsak az Nsztv. 13. § (1) bekezdése sérül, hanem csorbul az Alkotmány 2. § (2) bekezdésén alapuló népszavazáshoz való jog is.” (ABH 2001, 399, 405.)

Mivel jelen esetben a kérdés elemei egymással tartalmi kapcsolatban állnak, és nem mondanak ellent egymásnak, az Alkotmánybíróság e tekintetben sem állapította meg azt, hogy a kérdés ellentétes az Nsztv. 13. § (1) bekezdésével.

4.3. A jogalkotói egyértelműség vizsgálatakor az Alkotmánybíróság tekintettel van a hatalommegosztás elvére, amelyből következik, hogy „az Alkotmánybíróság nem tanácsadója az Országgyűlésnek, hanem bírója az Országgyűlés törvényalkotó munkája eredményének.” [Előszőr: 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 59–60.] Ezért az Alkotmánybíróság nem értelmezheti előzetesen a népszavazási kérdést abból a célból, hogy később az Országgyűlés azzal megegyező tartalmú törvényt fogadjon el.

Az eredményes népszavazást követő törvényalkotás az Országgyűlés hatásköre. A jogszabályok értelemszerűen nem támasztanak olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy pontos normaszöveget fogalmazzanak meg az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán. Ezért magától értetődik, hogy a népszavazáson eldöntött kérdésekben az Országgyűlés többféle tartalmú normaszöveggel is eleget tehet a népszavazási akaratnak. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint az Országgyűlésnek az Alkotmány által meghatározott kereteket és a népszavazáson megnyilvánult választópolgári akaratot egyaránt figyelembe véve kell döntenie jogalkotási kötelezettségéről. Az Országgyűlés feladata a népszavazási kérdés és a hatályos jogrend fogalmi készletének összehangolása is. Ha egy népszavazási kérdés alapján alkotmányos és alkotmányellenes tartalmú jogszabály is alkotható, a jogalkotó köteles tartózkodni alkotmányellenes jogszabály megalkotásától. [15/2003. (IV. 18.) AB határozat, ABH 2003 I., 208, 213.]

Mindezeket alapul véve az Alkotmánybíróság jelen esetben úgy foglalt állást, hogy a kérdés megfelel az egyértelműség követelményének. Véleménynyilvánító népszavazás esetén a jogalkotó az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán lévő kérdés alapján egyértelműen meg tudná ítélni a választópolgárok nem kötelező erejű állásfoglalását. Amennyiben üggyöntő népszavazásra kerülne sor, a jogalkotó – a hatályos törvények figyelembevételével – egyértelműen meg tudná ítélni a választópolgárok jogalkotási akaratát, és el tudná döntenie, hogy a választópolgári akarat érvényre juttatása érdekében mely törvényeket és milyen keretek között szükséges módosítani.

4.4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a 43/2005. (XII. 1.) OVB határozatot – a Ve. 130. § (3) bekezdésének megfelelően – megsemmisítette és a testületet új eljárás lefolytatására utasította. Az OVB határozata által nem érintett kérdésekben az Alkotmánybíróság jelen ügyben nem foglalt állást.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Nsztv. és a Ve. nem rendelkezik az elírást tartalmazó aláírásgyűjtő ív mintapéldányának kijavításáról. Ezért az OVB nem hitelesítheti a kérdést úgy, hogy kijavítja az elírást. Annak azonban nincs akadálya, hogy maga a kezdeményező – saját vagy az OVB észlelése nyomán – a kérdés hitelesítése előtt kijavítsa a hibát.

Az Alkotmánybíróság, figyelemmel az OVB határozat Magyar Közlönyben való megjelenésére, elrendelte e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 2006. június 12.

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

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

*Dr. Erdei Árpád* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Harmathy Attila* s. k.,  
alkotmánybíró

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 329/H/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 72. számában.

## 25/2006. (VI. 15.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, továbbá mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított, a tulajdonhoz való jogot sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet keletkezett annak következtében, hogy az Országgyűlés a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 85. §-ában írt, kényszerbérlettel terhelt lakások esetében a tulajdonjog védelmét biztosító garanciális rendelkezéseket nem teljes körűen állapította meg.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy szabályozási feladatának 2007. június 30. napjáig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 85. § (3) bekezdése alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályairól szóló 1993. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 1997. évi LVII. törvény 3. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## Indokolás

### I.

Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett. Az egyik indítványozó szerint a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lt.) 85. § (1) és (3) bekezdésének az 1997. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Ltm.) 1. §-ával módosított, illetőleg beiktatott rendelkezései alkotmányellenesek, mert ellentétben állnak az Alkotmánynak a tulajdonhoz való jogot biztosító 13. §-ával.

Az indítványozó ezen kívül általában alkotmányellenesnek látta a magántulajdonú lakások kényszerbérleti jogviszonya után a tulajdonosnak járó kártalanítás szabályozását. Kifejtette: „mivel ezekre a károkra nem hozott kártalanítási szabályokat, mulasztásos alkotmányvétséget követett el az Országgyűlés az 1997. évi LVII. törvény 1. § megalkotásával.” Álláspontja szerint az Alkotmány 1989. október 23-i hatállyal történt módosítását követően a törvényhozó megkésve rendelkezett a kényszerbérlet útján igénybevett magántulajdonú lakóingatlanok tulajdonosainak járó kártalanításról, továbbá a kártalanítás nem teljes körű; egyrészt a törvényhozó azt csak 1997. december 31-ét követően írta elő, másrészt nem az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében meghatározott teljes, feltétlen és azonnali kártalanításról rendelkezett.

A másik indítványozó – módosított indítványában – előadta, hogy kérelemmel fordult az önkormányzathoz a kényszerbérlet elhelyezése iránt, ezt azonban az önkormányzat elutasította, mert az indítványozó 1997. június 30. után, 1999. októberében nyújtotta be. Az indítványozó a határozatot bíróság előtt megtámadta, amely a keresetét elutasította. Ezért utólagos normakontroll keretében az Ltm. 3. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a tulajdon alkotmányos védelmének elvébe ütközik a cserelakás biztosítására itt megállapított határidő, mert ezzel a jogalkotó „az önhibájukon kívül jogvesztő határidőn túl tulajdonosokká vált állampolgárok” részéről „a tulajdonjog érvényesíthetőségét” megakadályozza.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyesítette és egy eljárás keretében bírálta el.

### II.

1. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései az alábbiak: „8. § (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

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

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

2. Az Lt. 85. §-ának rendelkezése a törvény hatálybalépésekor, 1994. január 1-jén a következő volt:

„(1) A lakás fekvése szerint illetékes önkormányzat köteles 1996. december 31-ig a kényszerbérlet részére önkormányzati cserelakás bérbeadását felajánlani.

(2) Ha az önkormányzat a lakás bérbeadását a kényszerbérletnek felajánlotta, a bérbeadó a bérleti szerződést a következő hónap utolsó napjára felmondhatja.”

Az Ltm. 1. § 1997. június 30-ával az Lt. 85. § (1) bekezdését módosította és új (3) bekezdést iktatott be, így az Lt. hatályos 85. §-a szakasza az alábbi:

„85. § (1) A lakás fekvése szerint illetékes önkormányzat köteles 1998. december 31-ig a kényszerbérlet részére önkormányzati cserelakás bérbeadását felajánlani.

(2) Ha az önkormányzat a lakás bérbeadását a kényszerbérletnek felajánlotta, a bérbeadó a bérleti szerződést a következő hónap utolsó napjára felmondhatja.

(3) Ha az önkormányzat 1997. december 31-ig másik megfelelő cserelakást nem ajánlott fel, úgy köteles az e lakásra a 34. § (1) bekezdése alapján megállapítható lakbér és bérbeadó által közölt lakbér különbözetét a bérbeadónak megtéríteni. Amennyiben az önkormányzat a bérbeadó által közölt lakbérkülönbözet összegét nem fogadja el, úgy annak megállapítását – a 6. § (2) bekezdése alapján történő lakbér megállapítás keretében – a bíróságtól kérheti.”

Az Ltm. 3. § (2) bekezdése szerint:

„Az önkormányzatnak az 1993. évi LXXVIII. törvény 85. §-ának (1) bekezdés szerinti felajánlási kötelezettsége az e törvény hatálybalépésének napjáig benyújtott és még el nem bírált kényszerbérletek esetében áll fenn.”

### III.

Az indítványok részben megalapozottak, az alábbiak szerint:

1. A tulajdonhoz való jog az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának megfelelően alapvető jog, az Alkotmány a tulajdonjogot, mint az egyéni cselekvési autonómia



hagyományos anyagi alapját részesíti védelemben. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét: függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. Az alkotmányossági kérdés az, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra. Így az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírói értékelés voltaképpen tere a cél és eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás alkotmányosságának megítélése lett. Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése szerint a tulajdonkorlátozáshoz elég a „közérdek”. Ennek megítélése nem alkotmányossági kérdés, hanem a jogalkotó feladata. Az Alkotmánybíró csak a közérdekre hivatkozás indokoltságát, továbbá azt vizsgálja, hogy a „közérdekű” korlátozás az elérni kívánt célhoz képest arányos-e. A tulajdon közjogi megterhelése az alapjogvédelem területén vagy a közhatalmi beavatkozás alkotmányellenességének kimondásához és így az alapul fekvő jogszabály megsemmisítéséhez vezet, vagy a teherviselés alkotmányosságának elismeréséhez, és legfeljebb az állaggarancia értékgaranciával való helyettesítéséhez. Ez utóbbinak az Alkotmányban kifejezetten szabályozott szélső esete a 13. § (2) bekezdésben szabályozott kisajátítás, de az értékgarancia belépésének más esetei is lehetségesek. [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22.; 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373.; 47/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 311.]

2. A lakás céljára szolgáló ingatlan a tulajdonjog speciális tárgya. Az Alkotmánybíró gyakorlatában a lakás (lakóingatlan) tulajdon szociális jellege – más ingatlan tulajdontól eltérő módon – lényeges szempontnak minősül a tulajdoni korlátozás megítélésekor. Az Alkotmánybíró 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában az önkormányzatok tulajdonába adott bérlakások esetében a következőkre mutatott rá:

„A törvényhozó viszonylag nagy szabadsággal szabályozhatja a lakásgazdálkodással összefüggő kérdéseket. A lakáspolitikai megállapítása, a lakáshoz jutás, a lakásbérlet feltételeinek megállapítása a jogalkotó kötelessége és hatásköre. Alapvető szociális kérdés a lakástulajdon és lakásbérlet feltételeinek szabályozása is. Ennek során tekintetbe veendő, hogy a bérlő számára a bérlakás lényegében ugyanazt a funkciót látja el, mint a lakástulajdon; s ennek megfelelően a bérlőnek a bérlet biztos és tartós fennállásához fűződő érdeke adott esetben alkotmányos tulajdonvédelemben részesülő vagyoni jognak minősülhet.” (ABH 1993, 369.)

A kényszerbérleti jogviszony intézménye a második világháborút követő általános lakáshiány körülményei között keletkezett. Az Alkotmánybíró 57/1994. (XI. 17.) AB határozatában az Lt.-nek a kényszerbérlettel kapcsolatos egyes rendelkezéseit vizsgálva megállapította, hogy az ilyen bérletek esetén a tulajdonos évtizedekig csak a tanácsi bérlakásokéval azonos mértékű, alacsony lakbér meg-

fizetését kérhette, amelyből képtelen volt finanszírozni az épület fenntartásával összefüggő kiadásait. Az Alkotmánybíró álláspontja szerint a jogalkotónak az a törekvése, hogy a lakásprivatizációból származó bevételét az idézett rendelkezéseknek megfelelően kényszerbérletnek minősülő lakásbérletek felszámolására is felhasználja, az elmúlt társadalmi rendszerben okozott sérelmek orvoslására irányuló törvényi szabályozások sorába illeszkedik. (ABH 1994, 316.)

A jogalkotó Lt. 85. § (1) bekezdésének eredeti rendelkezésével valamennyi kényszerbérlet részére 1996. december 31-ig más elhelyezés biztosítását – önkormányzati lakás felajánlását – írta elő. Ennek alapján a tulajdonosok kisebb részének tulajdonjoga teljes terjedelmét visszanyerte, míg másik részük bizonytalan helyzetbe került. A Ltm. törvényjavaslatához fűzött indoklás szerint országosan a helyi önkormányzatok részére az Lt. 85. §-ában meghatározott feladat csupán 25–30%-ban teljesült.

Az Ltm. által bevezetett módosítás az Lt. által az önkormányzatok számára meghatározott kötelezettség teljesítésének határidejét 1998. december 31. napjában határozta meg, s egyúttal az 1997. december 31. napjáig nem rendezett kényszerbérletek tekintetében bevezette a lakbér-kompenzációt. Ezen túlmenően a kényszerbérlettel terhelt ingatlanok tulajdonosai részére is igényérvényesítési határidőt állapított meg, amely szerint az önkormányzat elhelyezési kötelezettsége az Ltm. hatálybalépése napjáig, azaz 1997. június 30. napjáig benyújtott és még el nem bíralt kényszerbérletek esetében áll fenn.

3. Az Alkotmánybíró úgy ítélte meg, hogy önmagában a kényszerbérletek megszüntetésére az önkormányzatok számára adott teljesítési határidő elhalasztása sem a tulajdonosok, sem a bérlők tekintetében nem okozott olyan tulajdoni sérelmet, avagy jogbizonytalanságot, amely az alkotmányellenesség szintjét elérte volna.

Az Ltm. által bevezetett lakbér-kompenzáció az önkormányzatok számára adott teljesítési határidő meghosszabbításával együtt történt, így alkotmányossági elbírálásakor a fent leírt megállapítások is irányadók. Az Alkotmánybíró álláspontja szerint az Lt. 85. § (3) bekezdésében foglalt lakbér-kompenzáció tulajdoni korlátozást nem jelent, bevezetése a kényszerbérlettel terhelt ingatlanok tulajdonosai számára a hasznosítás során elszenvedett korlátozás megszüntetését jelenti. Ennek megfelelően az Lt. 85. § (3) bekezdése az Alkotmány 13. §-a által megkövetelt tulajdoni védelmet valósítja meg.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíró az Lt. 85. § (1) és (3) bekezdéseinek megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

4. Az Alkotmányból nem vezethető le a kényszerbérlettel terhelt lakások tulajdonosai számára az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében írt azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás teljesítésének követelménye.

Az Alkotmánybírósnak a tulajdonjog alkotmányos védelmével kapcsolatos határozatai körében eltérő egy-

felől a tulajdon elvonása, másfelől pedig a tulajdonjog korlátozása tekintetében kialakult gyakorlata. Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátításra vonatkozik, és csak olyan jogintézményekre alkalmazható, amelyeknél a tulajdon elvonása magával az egyedi hatósági akttal, vagy a törvény rendelkezésével bekövetkezik. Ilyen törvényi tulajdonelvonás például az államosítás. [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58.] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a tulajdonjog alkotmányos alapjoként részesül védelemben, de nem korlátozhatatlan. Az Alkotmány a 13. § (2) bekezdésében a tulajdonjog korlátozásának lehetőségét maga is deklarálja. A korlátozás alkotmányosan elfogadható indoka a közérdek. A kényszerbérlet jogintézményének bevezetésekor a közérdek a háborús viszonyok között kialakult általános lakáshiány enyhítésében, a lakásszükséglet – adott körülmények között lehetséges – legszélesebb körű kielégítésében mutatkozott meg.

Az Alkotmánybíróság több határozatában is felhívta a figyelmet e feladat közérdekű voltára, amelyek szerint a tulajdon tárgyának közösségi rendeltetése, közszolgáltatásra szánt használata, közcélú hasznossága alapja és alkotmányosan igazolható indoka lehet a közhatalmi beavatkozásnak, a tulajdonjog – a tulajdon funkciója szerinti – korlátozásának. A közcélú felhasználás, a hiánygazdálkodás, vagy más, a korlátozást elkerülhetetlenné tevő szempont a tulajdonjog korlátozásának alkotmányos indoka lehet, ha a korlátozás megfelel az arányosság követelményének is. [13/1990. (VI. 18.) AB határozat, ABH 1990, 54.; 29/1993. (V. 4.) AB határozat ABH 1993, 227.; 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316.]

A kényszerbérlet a tulajdonjog sajátos korlátozása. A kényszerbérlettel terhelt ingatlanok esetében nem „államosítással”, avagy a kisajátítással megvalósuló tulajdon elvonás történt, hanem a tulajdoni részjogosítványok gyakorolhatóságának jelentős korlátozása. A tulajdon azonban nem veszítette el a funkcióját, a tulajdonos megtartotta azt, tulajdonjogának fennállta később megnyitotta az utat ahhoz, hogy a tulajdonjog gyakorlásának terjedelmét a törvényhozó az alkotmányos követelmények szerint bővítse. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint súlyos tulajdonjogi korlátozás történt, de nem olyan tulajdon elvonás, amely a kisajátítással esnék egy tekintet alá, így az Alkotmányból nem vezethető le a törvényhozónak az a kötelezettsége, hogy a kényszerbérletek esetében a tulajdonosoknak teljes, feltétlen és azonnali kártalanítást nyújtson. A kényszerbérlettel terhelt ingatlanok tulajdonosainak kártalanítása tekintetében a törvényhozónak több alkotmányos módosításra is lehetősége adódik.

Az Alkotmánybíróság a fenti indokok alapján elutasította a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés megállapítására irányuló indítványt azon részében, amely kifogásolta, hogy a jogalkotó az Alkotmány 1989. évi módosítását követően a kényszerbérleti jogviszonyok szabályozásával késedelembe esett.

5. Másik indítványozó, aki kényszerbérlettel terhelt lakás tulajdonosa, az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való alkotmányos jogának korlátozását abban látta, hogy a jogalkotó az Ltm. 3. § (2) bekezdésével a kényszerbérlet megszüntetésére irányuló igény kikényszeríthetőségét határidőhöz kötötte, ő pedig ilyen lakást már a határidő eltelte után örökölve nem érvényesítheti tulajdonjogát.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kényszerbérlettel az említett lakások esetében a tulajdonjog egyes részjogosítványainak – a használati jog és ezen keresztül közvetve a rendelkezési jog – gyakorolhatósága korlátozást szenvedett. Az örökösre csak az örökagyó által reá hagyott tulajdon marad, a hagyaték és annak részét képező tulajdonjog az elhalálozás időpontjában fennálló jogosultságokkal és kötelezettségekkel – egyebek közt a korlátozásokkal – együtt száll át, e szabály a korlátozás alkotmányosságának kérdésétől független.

Tekintettel arra, hogy az indítványozó tulajdonjogát a támadott rendelkezés által alkalmazott korlátozás nem érinti, ezért e kérdés tekintetében alkotmányos összefüggés hiányában az Ltm. 3. § (2) bekezdésének megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

6. Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés megállapítására irányuló indítványt részben megalapozottnak találta.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség erre irányuló, konkrét jogszabályi felhatalmazáson alapuló jogalkotói kötelezettség nélkül is közvetlenül levezethető az Alkotmányból, ha valamely alkotmányos alapjog érvényesülése vagy biztosítása ezt feltétlenül, kényszerítően megköveteli. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet kell tehát akkor is megállapítani, ha az alapjogok érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak. A jogalkotói mulasztásnak és az alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint akkor is megállapítható, ha a jogalkotó nem megfelelő tartalommal szabályozott és ezáltal alkotmányellenes helyzet állt elő. [15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132.; 35/1999. (XI. 26.) AB határozat, ABH 1999, 310.; 1/2004. (II. 12.) AB határozat, ABH 2004, 35.]

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy kényszerbérletek megszüntetésére irányuló jogi szabályozás hiányosságai nem eredményeznek-e az Alkotmány 13. §-ával ellentétes helyzetet.

Korábbi eljárásában az Alkotmánybíróság a bányaterek területén fekvő ingatlanok tulajdonosainak jogi helyzetét vizsgálva azt állapította meg; az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból folyó jogbiztonságot, valamint az Alkotmány 13. § (1) bekezdésértő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes hely-

zet keletkezett annak következtében, hogy az Országgyűlés a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvényben nem teljes körűen állapította meg a bányatelek területén fekvő ingatlanok tulajdonosai tulajdonhoz való jogának védelmét szolgáló, a tulajdonkorlátozás arányosságát biztosító garanciális rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság szerint a szabályozás alkotmányellenessége abban áll, hogy bár azonos szabályozás korlátozta a bányatelek területére eső ingatlanok tulajdonosainak tulajdonjogát, a korlátozás hatását tekintve eltérően – a tulajdonosok egyes csoportjaira nézve a bányaművelés jellegétől függően másként – jelentkezett. [1/2004. (II. 12.) AB határozat, ABH 2004, 35.]

Az Lt. támadott rendelkezései a kényszerbérlettel terhelt ingatlanok tulajdonosai részére biztosított igények tekintetében jelentősen módosultak. Az Ltm. elfogadásával az eredeti törvényhozói szándék módosult; az Lt. eredeti célja valamennyi lakás teljes értéknek helyreállítása volt a meghatározott határidőn belül. Az Ltm. által bevezetett módosítást követően ez a cél csak azon lakásokra terjedt ki, amelyek tulajdonosai 1997. június 30-ig bejelentették a kényszerbérlet elhelyezésére irányuló igényüket. Ha a cse-relakás felajánlása nem történt meg, az Ltm. (1997. december 31. napját követően) az önkormányzatot a lakbér különbözet megfizetésére kötelezte, ám a további értékcsökkenés megtérítése nélkül.

Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy önmagukban sem az Lt., sem az Ltm. idevágó rendelkezései nem tekinthetők alkotmányellenesnek. Ugyanakkor a lakások csökkent értékének fennmaradásával járó vagyoni sérelmet a szabályozás nem orvosolta, holott arra többféle mód is lett volna. Az Ltm. által a szabad forgalmi viszonyoknak megfelelő összegű lakbér megállapítása – noha jelentős lépés a tulajdonosok kompenzálása érdekében – nem tekinthető maradéktalan értékkiegyenlítésnek. Az Ltm. a tulajdonos szabad rendelkezési jogát továbbra sem teszi oly módon teljessé, mint a kényszerbérlet távozásának ténye, tekintve, hogy a tulajdoni részjogosítványok teljes terjedelmükben nem gyakorolhatók.

A kényszerbérlettel terhelt lakóingatlan tulajdonosok az Ltm. hatálybalépését követően is bizonytalan helyzetben maradtak, mert a szabályozás hiányosságából következően nem kiszámítható, mennyi idő múlva kerülhet sor a kényszerbérlet megszüntetésére, valamint a tulajdonos továbbra sem dönthetett szabadon az ingatlan használatáról és hasznosításáról. Ebből következően ezen lakóingatlanoknak a forgalmi értéke – lakott állapotban – lényegesen alacsonyabb maradt a kiürített állapotú ingatlanok szabad forgalmi értékéhez képest, így csökkent vagyoni értékük a tulajdonos vagyoni sérelmét okozta.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Lt. hatályos szabályozása nem elégíti ki az Alkotmány 13. §-ában foglalt tulajdonvédelem követelményeit, ennek megfelelően a rendelkező részben foglaltak szerint határozott.

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

Budapest, 2006. június 13.

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

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

*Dr. Erdei Árpád* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Harmathy Attila* s. k.,  
alkotmánybíró

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 173/B/1998.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 72. számában.

## 27/2006. (VI. 21.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 61. § (2) bekezdésén alapuló népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján – *dr. Kovács Péter* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 84/2006. (III. 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 a

84/2006. (III. 9.) OVB határozat ellen kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz, amelyben az indítványozó a határozat felülvizsgálatát és megsemmisítését kezdeményezi. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) e határozatában a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nekt.) 61. § (2) bekezdésén alapuló népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítéséről döntött.

Az OVB határozatát 2006. március 9-i ülésén fogadta el, és a Magyar Közlöny 29. számában 2006. március 14-én tette közzé. A kifogást a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt határidőn belül, március 28.-án nyújtották be az Országos Választási Bizottsághoz.

Az OVB által hitelesített aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés a következő:

„A magyarországi oroszok a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Kisebbségi törvény) 61. § (2) bekezdésének felhatalmazása alapján bizonyosságot kívánnak tenni arról, hogy megfelelnek a kisebbségi törvényben foglaltaknak. Ezen oknál fogva alulírottak kijelentjük, hogy az orosz kisebbséghez tartozónak valljuk magunkat!”

A kifogásban foglaltak szerint az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés hitelesítése törvénysértő. Az indítványozó álláspontja szerint azzal, hogy a Nekt. 61. § (2) bekezdését a kisebbségi önkormányzati választásról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény (a továbbiakban: Nektm.) 58. §-a – 2005. november 25-i hatállyal – módosította, megváltozott az OVB hatásköre az aláírásgyűjtő ívek hitelesítésére irányuló eljárásban. A Nekt. 61. §-ának módosított (2) bekezdése az OVB kötelezettségévé teszi azt, hogy a hitelesítési eljárásban kikérje a Magyar Tudományos Akadémia (a továbbiakban: MTA) elnökének állásfoglalását. Ezzel – az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvényben (a továbbiakban: Nsztv.) szabályozott feltételeken túl – az OVB kötelezettségévé vált annak vizsgálata is, hogy a kisebbség megfelel-e a Nekt. 1. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek. Az OVB törvényt sértett azzal, hogy a hitelesítési eljárás során nem kérte meg az MTA elnökének állásfoglalását, és eljárása során nem vizsgálta, hogy az orosz kisebbség tartalmi szempontból megfelel-e az Nekt. által a kisebbségekkel szemben támasztott követelményeknek. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Iroda által a kifogáshoz csatolt iratok alapján megállapította, hogy az MTA elnökének állásfoglalása 2006. március 7.-én megérkezett a BM Központi Hivatal Választási Főosztályához, így az az OVB 2006. március 9-i ülésén az OVB tagjainak rendelkezésére állt.

## II.

Az Alkotmánybíróság a következő jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg határozatát:

1) Az Alkotmánynak a népi kezdeményezésre vonatkozó rendelkezései:

„28/B. § (1) Országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet.”

„28/D. § Országos népi kezdeményezést legalább 50 000 választópolgár nyújthat be. Az országos népi kezdeményezés arra irányulhat, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést az Országgyűlés tűzze a napirendjére. Az országos népi kezdeményezésben megfogalmazott kérdést az Országgyűlés köteles megtárgyalni.”

2) A Nekt. 1. §-ának hatályos rendelkezései:

„1. § (1) E törvény hatálya kiterjed mindazon, a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárokra, akik magukat valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak tekintik, valamint e személyek közösségeire.

(2) E törvény értelmében nemzeti és etnikai kisebbség (a továbbiakban: kisebbség) minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.”

A Nekt. 61. §-ának a Nektm. 58. §-a által módosított szövege:

„(1) E törvény értelmében Magyarországon honos népcsoportnak minősülnek: a bolgár, a cigány, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.

(2) Ha az (1) bekezdésben felsoroltakon kívül további kisebbség kíván bizonyosságot tenni arról, hogy megfelel az e törvényben foglalt feltételeknek, legalább 1000, magát e kisebbséghez tartozó választópolgár e tárgykörben a népi kezdeményezésre vonatkozó aláírásgyűjtő íveket az Országos Választási Bizottság elnökének nyújtja be. Az eljárás során az országos népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó törvény rendelkezéseit kell alkalmazni azzal, hogy az Országos Választási Bizottság az eljárása során köteles kikérni a Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását a törvényi feltételek fennállásáról.”

3) Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvénynek (a továbbiakban: Nsztv.) a népi kezdeményezésre vonatkozó szabályai:

„17. § A népi kezdeményezésnek pontosan és egyértelműen tartalmaznia kell a megtárgyalásra javasolt kérdést.

18. § Az Országos Választási Bizottság akkor tagadja meg az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

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

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

19. § A népi kezdeményezést – az aláírásgyűjtésnek a Ve. 118/A. §-a szerinti szünetelése kivételével – az aláírásgyűjtő ív hitelesítését követő két hónapon belül egyszer lehet benyújtani az Országos Választási Bizottság elnökéhez. A pótlólag benyújtott, a kezdeményezést kiegészítő aláíráások érvénytelenek.

20. § A népi kezdeményezésről a 6. § szerinti bejelentést követő három hónapon belül dönteni kell.”

4) A Ve.-nek az országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

„131. § Az országos népi kezdeményezés során a 117–121. § és a 130. § (1) és (3) bekezdésének rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.”

„117. § (1) Az Országos Választási Bizottság a jogszabályi feltételeknek megfelelő aláírásgyűjtő ívet, illetőleg kérdést a benyújtástól számított harminc napon belül hitelesíti.

(2) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos határozatát nyolc napon belül a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.”

„118. § (...)

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

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

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

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

(...)

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

### III.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a *h*) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogás-

ban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítése során 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.].

A Nekt. 61. § (2) bekezdésében szabályozott népi kezdeményezés a népi kezdeményezésnek egy sajátos esete, amelynek anyagi jogi feltételei eltérnek az országos népi kezdeményezésnek az Alkotmányban is megállapított általános szabályaitól. Ebben az esetben a népi kezdeményezés meghatározott célra, a Nekt. 61. § (1) bekezdésének módosítására, valamely népcsoport kisebbségként való elismerésére irányul. A népi kezdeményezés benyújtására magát e kisebbséghez tartozónak valló 1000 választópolgár jogosult. A népi kezdeményezéssel kapcsolatos eljárási kérdésekben az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló törvény általános rendelkezései az irányadók.

Az Nsztv. 3. § (1) bekezdése alapján a népi kezdeményezést támogató aláíráásokat csak az aláírásgyűjtő ív OVB által hitelesített mintapéldányával megegyező aláírásgyűjtő íven lehet gyűjteni. Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése során az Nsztv. 17–18. §-ai alapján az OVB azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés eldöntése az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e, az aláírásgyűjtő ív pontosan és egyértelműen tartalmazza-e a megtárgyalásra javasolt kérdést, a kérdés megfogalmazása megfelel-e a törvényben foglalt követelményeknek, maga az aláírásgyűjtő ív – formailag és tartalmilag – megfelel-e a Ve. 118. (3)–(5) bekezdésében előírt követelményeknek.

Az OVB határozatában megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven megtárgyalásra javasolt kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, a kérdés megfogalmazása megfelel az Nsztv. 17. §-ában szabályozott követelményeknek, az aláírásgyűjtő ív eleget tesz a Ve. 118. § (3)–(5) bekezdése által támasztott alaki előírásoknak, ezért az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítette.

Az OVB határozata ellen kifogást benyújtó nem e törvényi előírások megsértésére, hanem arra alapította jogorvoslati kérelmét, hogy az OVB nem tett eleget Nekt. 61. § (2) bekezdésében foglaltaknak, nem kérte meg az MTA elnökének állásfoglalását és nem vizsgálta, hogy a Magyarországon élő orosz nemzetiségű népcsoport megfelel-e a kisebbségekkel szemben a Nekt. 1. § (2) bekezdésében támasztott követelményeknek.

Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján tehát – miután az MTA elnökének állásfoglalását az OVB kikérte – abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy törvényt sért-e az OVB határozata amiatt, mert az OVB a hitelesítési eljárás során nem foglalt állást abban a kérdésben, hogy fennállnak-e a kisebbségként történő elismerés törvényi feltételei.

Az Alkotmánybíróság egy korábbi ügyben már kifejtette álláspontját arra nézve, hogy miként értelmezendő az

OVB hatásköre a kisebbségként való elismerésre irányuló népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése iránti eljárásban.

A 2/2006. (I. 30.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) megállapította:

„Az Alkotmány 28/D. §-a alapján a népi kezdeményezés arra irányul, hogy az Országgyűlés a hatáskörébe tartozó kérdést tűzze napirendre, érdemben tárgyalja meg és döntsön annak elfogadásáról, vagy elvetéséről. A népi kezdeményezésből csupán törvényhozási kérdésben való vita és döntés következik. Így a népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívén szereplő kérdéssel szemben is mindössze annyi az elvárás, hogy törvényhozási tárgykörre vonatkozzon.” [42/2002. (X. 11.) AB határozat, ABH 2002, 316, 318.]”

A Nekt. 61. § (2) bekezdésében szabályozott népi kezdeményezés bár tárgykörét tekintve kötött, de az is arra irányul, hogy az Országgyűlés a népi kezdeményezésben foglalt törvényhozási kezdeményezést tűzze napirendjére, tárgyalja meg, és a népi kezdeményezés bejelentésétől számított három hónapon belül a népi kezdeményezés tárgyában hozzon döntést. A kezdeményezésben foglaltak nem kötik az Országgyűlést. Ennek megfelelően az aláírásgyűjtő ív hitelesítésére irányuló eljárásban a népi kezdeményezés ezen esetében sem támasztható nagyobb követelmény az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdéssel szemben, mint az, hogy a kérdésnek a Nekt. 61. § (2) bekezdésében szabályozott törvényhozási kezdeményezésre kell irányulnia. Az OVB-nek az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése során nem feladata annak vizsgálata, hogy a népi kezdeményezés teljesíthetőségének törvényi feltételei fennállnak-e. Annak megítélése, hogy az aláírásgyűjtő ív aláírói által tett „bizonyosság” megfelel-e a Nekt.-ben foglalt feltételeknek, fennállnak-e a Nekt. 61. § (1) bekezdése módosításának a Nekt. 1. § (2) bekezdésében foglalt feltételei, az Országgyűlés hatáskörébe tartozik.” (ABK 2006. január, 6, 8–9.)

Az Abh.-ban felülvizsgált OVB határozat olyan időpontban született, amikor a Nektm. még nem lépett hatályba. Így e határozatban az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a Nektm. hatálybalépésével változott-e – az Abh.-ban értelmezett szabályozáshoz képest – az OVB hatáskörének terjedelme.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Nekt. 61. § (2) bekezdésének módosítása az aláírásgyűjtő hitelesítésére irányuló eljárást nem érintette.

A korábbi szabályozás szerint az összegyűjtött aláírásokat az Országgyűlés elnökéhez kellett benyújtani és az Országgyűlés döntésének előkészítése során, a Kormány feladata volt a MTA elnöke állásfoglalásának kikérése. (Ez történt a hunok nemzeti kisebbségként való elismerésére irányuló népi kezdeményezés tárgyában lefolytatott eljárásban. Ld.: Országgyűlési Napló 2005. 217. ülésnap.)

A Nektm. annyiban módosította a 61. § (2) bekezdését, hogy az aláírásokat tartalmazó aláírásgyűjtő íveket nem az Országgyűlés elnökéhez, hanem az OVB-hez kell benyújtani,

és az OVB eljárása során köteles beszerezni az MTA elnökének állásfoglalását.

A Nekt.-nek ez az új rendelkezése pusztán arra kötelezi az OVB-t, hogy szerezz be az MTA állásfoglalását, nem tartalmaz rendelkezést arra nézve, hogy az OVB-nek az eljárás mely szakaszában kell megkeresnie állásfoglalás végett az MTA elnökét. A népi kezdeményezésre irányuló eljárásnak két olyan szakasza van, amelyben az OVB elé kerül az ügy. Az első szakasz a népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítése, a második szakasz az összegyűjtött aláírások benyújtása után az aláírások ellenőrzése és az aláírt aláírásgyűjtő ívek megküldése az Országgyűlésnek. A Nekt. 61. § (2) bekezdésének második mondatának szövegéből nem következik az, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megelőzően köteles az MTA elnöke állásfoglalásának kikérésére, az OVB e kötelezettségének az összegyűjtött aláírásoknak az Országgyűlés elé terjesztéséig bármikor eleget tehet. A Nekt. hivatkozott rendelkezése nem tartalmaz utalást arra nézve sem, hogy az aláírásgyűjtő ív és a kérdés hitelesítése során az OVB-nek döntését az MTA elnökének állásfoglalására figyelemmel kell meghoznia, nem biztosít hatáskört az OVB-nek arra, hogy az állásfoglalás alapján a Nekt. 1. § (2) bekezdésében foglalt feltételek fennállását vizsgálja. Az OVB hatásköre a népi kezdeményezésre irányuló eljárásban technikai jellegű. Az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének az a funkciója, hogy az OVB előzetesen, az aláírásgyűjtés megkezdése előtt ellenőrizze, hogy az aláírásgyűjtő ív hitelesítésre benyújtott mintapéldánya megfelel-e a törvényben előírt garanciális követelményeknek, alkalmas-e arra, hogy a megfelelő számú aláírás összegyűjtése után az Országgyűlés népi kezdeményezésként megtárgyalja azt. A népi kezdeményezés teljesíthetőségéről való döntés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. A Nekt. 61. § (2) bekezdésének az indítványozó által felvetett értelmezése, – mely szerint az aláírásgyűjtő ív hitelesítése során az OVB az MTA állásfoglalása alapján vizsgálni köteles azt is, hogy az a népcsoport, amelynek tagjai „bizonyosság”-ot kívánnak tenni kisebbséghez tartozásukról, megfelel-e a Nekt. 1. § (2) bekezdésében meghatározott feltételeknek, – az Országgyűlést a népi kezdeményezés tárgyában megillető döntési hatáskör korlátozását jelentené.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Nekt. 61. § (2) bekezdésének módosítása nem változtatta meg az OVB-t az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése során megillető hatáskör terjedelmét. A Nekt.-nek a Nektm.-el módosított 61. § (2) bekezdése sem jogosítja fel az OVB-t a Nekt. 1. § (2) bekezdésében foglalt feltételek vizsgálatára, e rendelkezésből az OVB-nek csak az a kötelezettsége származik, hogy az MTA elnökének állásfoglalását beszerezze és a népi kezdeményezést az MTA elnökének állásfoglalásával együtt terjessze az Országgyűlés elé.

A fentieket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB nem követett el törvénysértést akkor, amikor a 84/2006. (X. 20.) OVB határozatában az

MTA elnökének állásfoglalása alapján érdemben nem vizsgálta a Nekt. 1. § (2) bekezdésében foglalt feltételek meglétét. A kifogásolt OVB határozat megfelel a Nekt. 61. § (2) bekezdésén alapuló népi kezdeményezés támogatására kezdeményezett aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítésére az Nsztv.-ben szabályozott törvényi előírásoknak, ezért azt helybenhagyta.

Budapest, 2006. június 19.

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

*Dr. Erdei Árpád s. k.,*     *Dr. Harmathy Attila s. k.,*  
alkotmánybíró                     alkotmánybíró

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

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

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

#### **Dr. Kovács Péter alkotmánybíró különvéleménye**

##### I.

Akárcsak a 2/2006. (I. 30.) AB határozathoz (ABK 2006. január, 6.) fűzött különvéleményemben, a jelen határozat esetében is úgy vélem, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényben (a továbbiakban: Nekt.) nevesített kisebbségek felsorolásának bővítésére irányuló kezdeményezés esetében az Országos Választási Bizottságnak az ún. bizonyágtételre vonatkozó aláírásgyűjtés kérdésének hitelesítése során csak mutatis mutandis kell alkalmaznia a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) szabályait. Tekintettel arra, hogy a Nekt. módosítása bevezette az Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását a kisebbség fogalma törvényi kritériumainak teljesüléséről, és mivel az OVB-nek eljárásában már rendelkezésére állt az MTA elnökének az állásfoglalása arról, hogy bizonyosan nem teljesül az orosz kisebbség esetében az ún. egy évszázados magyarországi jelenlét kritériuma, nyilvánvaló volt, hogy a kezdeményezés – az esetleg összegyűlt aláírások dacára – sem vezethet pozitív döntésre, a közösség kisebbségkénti jogi elismerésére.

Nézetem szerint a Nekt. említett módosítása következtében az OVB hatáskörébe tartozik a törvényi feltételek fennállásának vizsgálata és ennek hiányában a feltett kérdés hitelesítésének elutasítása.

Ettől független kérdés, hogy az ilyen természetű eljárásban az OVB-t a Ve. szerint megillető jogosítványok terjedelme körüli, ismétlődő vitákból (amelyek különböző intenzitással, de egyértelműen megjelentek például az ún. „égei makedón”, „hun”, zsidó kisebbség elismerésére irányuló kezdeményezések megítélésekor) a törvényhozó milyen következtetést von le.

Budapest, 2006. június 19.

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

Alkotmánybírósági ügyszám. 334/H/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi. 74. számában.

## **28/2006. (VI. 21.) AB határozat**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Bihari Mihály, dr. Bragyova András, dr. Holló András és dr. Paczolay Péter* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a házi-orvosi működtetési jog megszerzéséről és visszavonásáról, valamint a házi-orvosi tevékenységhez szükséges ingó, ingatlan vagyon és működtetési jog megszerzésének hitel-feltételeiről szóló 18/2000. (II. 25.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdésének harmadik mondata alkotmányellenes volt, ezért a Nagykanizsai Városi Bíróság előtt 1.P.20.779/2002 szám alatt folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a házi-orvosi működtetési jog megszerzéséről és visszavonásáról, valamint a házi-orvosi tevékenységhez szükséges ingó, ingatlan vagyon és működtetési jog megszerzésének hitel-feltételeiről szóló 18/2000. (II. 25.) Korm. rendelet 4. § (3) bekezdésének *a)* pontja, valamint a 7. § (3) bekezdésének „és rendelkezik e rendelet 4. §-a (3) bekezdése *a)* pontja szerinti önkormányzati nyilatkozattal vagy előszerződéssel” mondatrésze alkotmányellenes, ezért ezeket a rendelkezéseket a határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

A megsemmisítést követően a házi-orvosi működtetési jog megszerzéséről és visszavonásáról, valamint a házi-orvosi tevékenységhez szükséges ingó, ingatlan vagyon és

működtetési jog megszerzésének hitelfeltételeiről szóló 18/2000. (II. 25.) Korm. rendelet 7. § (3) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban:

„7. § (3) A működtetési jogot – ingyenesen vagy visszerhesen – csak olyan személy részére lehet elidegeníteni, aki nem rendelkezik működtetési joggal, de birtokában van a Kamara határozata arról, hogy megfelel a működtetési jog engedélyezésére nézve jogszabályban megállapított feltételeknek.”

3. Az Alkotmánybíróság a háziiorvosi működtetési jog megszerzéséről és visszavonásáról, valamint a háziiorvosi tevékenységhez szükséges ingó, ingatlan vagyon és működtetési jog megszerzésének hitelfeltételeiről szóló 18/2000. (II. 25.) Korm. rendelet 7. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

### I.

Az indítványozó bíró az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-ának (1) bekezdése alapján – a folyamatban lévő eljárást felfüggesztve – kezdeményezte, hogy a háziiorvosi működtetési jog megszerzéséről és visszavonásáról, valamint a háziiorvosi tevékenységhez szükséges ingó, ingatlan vagyon és működtetési jog megszerzésének hitelfeltételeiről szóló 18/2000. (II. 25.) Korm. rendeletnek (a továbbiakban: Vhr.) az adott ügy elbírálásánál irányadó 3. § (1) bekezdése harmadik mondatát, valamint 7. §-a (2) bekezdését az Alkotmánybíróság nyilvánítsa alkotmányellenesnek. Indítványozta továbbá, mondja ki az Alkotmánybíróság, hogy az említett rendelkezések nem alkalmazhatók a Nagykanizsai Városi Bíróság előtt I.P.20.779/2002 szám alatt folyamatban lévő ügyben. Az indítványozó a kérelem alapjaként az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésére, 9. §-ának (1) bekezdésére és 13. §-ának (1) bekezdésére, valamint a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 1. §-ára hivatkozott.

A Vhr. 3. §-a (1) bekezdésének harmadik mondatát 2002. április 15-i időponttal hatályon kívül helyezte a 71/2002. (IV. 12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhrm.) 6. §-ának (2) bekezdése. A bírói kezdeményezésből megállapíthatóan azonban az elbírálásra váró ügyben a Vhr. támadott szabályát a Vhrm. hatálybalépése előtti szövegével kell alkalmazni. Hatályon kívül helyezett jogszabályt az Alkotmánybíróság akkor vizsgál, ha annak alkalmazhatóságáról is dönteni kell (335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.). A jelen esetben a bírói kezdeményezés alapján a jogszabálynak a hatályon kívül helye-

zés előtti szövege alkalmazhatóságáról is dönteni kell, ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta az egyébként már hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányosságát.

## II.

A határozat meghozatalánál figyelembe vett jogszabályok:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

„7. § (2) A jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„8. § (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

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

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

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

2. Az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény (a továbbiakban: Öotv.):

„2. § (1) A háziorvos önálló orvosi tevékenységet – akadályoztatásának jogszabályban meghatározott eseteit kivéve – csak személyesen folytathat az önkormányzat által meghatározott háziiorvosi körzetben, a működtetési jogot engedélyező határozat jogerőre emelkedésétől.

...

(4) A működtetési jog jogosultjának halála esetén – egymást követő sorrendben – a működtetési jog folytatására

a) a házastárs, illetőleg

b) az egyenesági leszármazó

jogosult. A b) pontban meghatározott személyek között a leszármazási fok határozza meg a működtetési jog folytatására való jogosultság sorrendjét.

...

(6) Ha a (4) bekezdés alapján a működtetési jog folytatására jogosult személy nem felel meg a jogszabályban meghatározott feltételeknek:

– a működtetési jog folytatására irányuló jogáról a sorrendben öt követő, a jogszabályi feltételeknek megfelelő személy javára lemondhat, illetőleg

– a működtetési jogot a korábbi jogosult halálától számított 6 hónapon belül ingyenesen vagy visszerhesen elidegenítheti.

(7) Ha a működtetési jog elidegenítésére a (6) bekezdés alapján jogosult személy e jogával az ott megjelölt határidőn belül nem él, a működtetési jog megszűnik.”



„3. § (7) Felhatalmazást kap

a) a Kormány, hogy a működtetési jog megszerzésének és visszavonásának feltételeit és eseteit, az engedély kiadására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervet, a helyettesítés eseteit, valamint a működtetési jog átengedésére, továbbá a hitelnyújtás feltételeire vonatkozó szabályokat,

...

rendeletben meghatározza.”

3. A Jat. szabályai:

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

a) az Országgyűlés törvényt,

b)

c) a Kormány rendeletet,

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

e)

f) az önkormányzat rendeletet.

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

4. A Vhr. 3. §-a (1) bekezdésének 2002. április 15. előtt hatályos szövege:

„Az Öotv.-ben foglalt kivétellel önálló háziiorvosi tevékenységet végezni csak külön működtetési engedély vagy hatósági bizonyítvány birtokában lehet. Ennek megfelelően a működtetési jog megszerzése a jogi előfeltétele annak, hogy az önkormányzat valamely orvost háziorként foglalkoztasson. Ugyanakkor a működtetési jog engedélyezése nem érinti az önkormányzatnak az egészségügyi ellátásról való gondoskodáshoz kapcsolódó jogkörét: az engedély megadása még a működtetési jog elidegenítése vagy folytatása esetén sem hárít az önkormányzatra a működtetési jogot megszerző orvos foglalkoztatására vonatkozó kötelezettséget.”

5. A Vhr.-nek a határozathozatal időpontjában hatályos, alapul vett rendelkezései:

„3. § (1) Az Öotv.-ben foglalt kivétellel önálló háziiorvosi tevékenységet végezni csak külön működtetési engedély vagy hatósági bizonyítvány birtokában lehet. Ennek megfelelően a működtetési jog megszerzése a jogi előfeltétele annak, hogy az önkormányzat valamely orvost háziorként foglalkoztasson.

(2) Az Öotv.-ben meghatározott működtetési engedély, valamint a hatósági bizonyítvány kiadása a Magyar Orvosi Kamara (a továbbiakban: MOK) megyei szervezetének (a továbbiakban: Kamara) hatáskörébe tartozik.

(3) A Kamara határozata ellen benyújtott fellebbezést a MOK országos ügyintéző szerve bírálja el.”

„4. § (1) A működtetési jogot a Kamara annak az orvosnak engedélyezi, aki háziiorvosi tevékenység végzésére a vonatkozó jogszabályok rendelkezései szerint jogosult, és megfelel a (2)–(3) bekezdés szerinti feltételeknek.

(2) A működtetési jogra vonatkozó kérelemhez csatolni kell:

a) a külön jogszabályban meghatározott alkalmassági vizsgálat eredményéről szóló igazolást,

b) az (1) bekezdésben foglalt külön jogszabályban meghatározott feltételek fennállásáról szóló igazolásokat, dokumentumokat.

(3) A (2) bekezdésben meghatározott okiratokon túlmenően a működtetési jogra vonatkozó kérelemhez mellékelni kell:

a) a működtetési jog elidegenítése esetén: a működtetési joggal rendelkező háziorkos és a kérelmező által kötött előszerződést a működtetési jog átadásáról, valamint az önkormányzat és a kérelmező által kötött előszerződést, vagy az önkormányzat nyilatkozatát arról, hogy a működtetési jog megszerzése esetén a kérelmezőt háziorkosként kívánja foglalkoztatni,

b) a működtetési jog folytatása esetén: a kérelmezőnek a folytatásra való jogosultságát igazoló okiratokat, ideértve – több folytatásra jogosult személy esetén – az Öotv. 2. §-ának (5) bekezdésében meghatározott megállapodást is,

c)

d) tartósan betöltetlen vagy újonnan létesített háziorkos körzet esetén: az önkormányzat képviselő-testületének határozatát a körzet tartósan betöltetlen jellegéről, illetve újonnan létesített háziorkos körzet esetén az önkormányzat rendeletét az új háziorkos körzet kialakításáról.

(4) Az Öotv. 3. §-a (3) bekezdése alapján működtetési jogot szerző háziorkosnak a hatósági bizonyítvány kiadása iránti kérelméhez mellékelnie kell az Országos Egészségbiztosítási Pénztár igazolását arról, hogy az Öotv. hatálybalépésének napján háziorkos tevékenységet legalább 200 hozzá bejelentkezett betegre kiterjedően látott el.”

„5. § Nem kaphat működtetési jogra vonatkozó engedélyt az a kérelmet benyújtó orvos

a) aki működtetési joggal már rendelkezik,

b) akitől a működtetési jogot az orvosi tevékenysége gyakorlásával összefüggő jogszabálysértő magatartása miatt visszavonták, a visszavonástól számított 5 évig,

c) akit szándékos bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen elítéltek, akit gondatlan bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték, vagy akit a foglalkozástól eltiltottak, mindaddig, amíg nem mentesül a büntetett előlethez fűződő hátrányok alól. A bíróság az erre vonatkozó jogerős ítéletéről a Kamarát értesíti.”

„6. § A működtetési jogra vonatkozó határozat egy-egy példányát a működtetési jog jogosultján kívül meg kell küldeni az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (a továbbiakban: ÁNTSZ) Országos Tisztiorvosi Hivatalának (a továbbiakban: ÁNTSZ OTH), az Országos Egészségbiztosítási Pénztárnak és a területileg illetékes illetékhivatalnak.”

„7. § (1) A működtetési jog jogosultja a működtetési jogot mint vagyoni értékű jogot az e rendeletben meghatározott feltételeknek megfelelő személynek elidegenítheti.

(2) A működtetési jognak elidegenítéssel történő megszerzésénél értelemszerűen irányadók a 3–6. §-ban foglalt rendelkezések a (3) bekezdésben meghatározott kiegészítésekkel.

(3) A működtetési jogot – ingyenesen vagy visszerhesen – csak olyan személy részére lehet elidegeníteni, aki nem rendelkezik működtetési joggal, de birtokában van a Kamara határozata arról, hogy megfelel a működtetési jog engedélyezésére nézve jogszabályban megállapított feltételeknek és rendelkezik e rendelet 4. §-a (3) bekezdése a) pontja szerinti önkormányzati nyilatkozattal vagy előszerződéssel.”

### III.

1. Az indítványozó álláspontja szerint „a Kormány a törvény felhatalmazása alapján megalkotott rendeletében túllépett a törvényi felhatalmazáson, a törvény céljával ellentétesen szabályozta a működtetési jog elidegenítésének feltételeit”.

Az indítványozó kifejti, hogy a törvény „a működtetési jogot olyan személyhez kapcsolódó vagyoni értékű jogként határozta meg, amely elidegeníthető és folytatható, meghatározta az elidegenítés feltételeit is, a működtetési jog folytatására jogosult személy esetében ennek gyakorlását határidőhöz kötve, a határidő elmulasztása esetére a működtetési jog megszűnését kimondva, nyilván azért, hogy a jogosult indokolatlan késlekedése az értékesítéssel ne veszélyeztesse az orvosi ellátás biztonságát.”

A Vhr. a működtetési jog elidegenítésének feltételévé tette, hogy a vevő az önkormányzattal előszerződést kössön. Az önkormányzat az előszerződés megkötését indokolás nélkül megtagadhatja. Az alkotmányossági vizsgálatot kezdeményező bíró szerint ennek következtében a működtetési jog elidegenítése lehetetlenné válhat, mert a határidő letelik. A működtetési jog elidegenítésének ettől a feltételtől való függővé tétele miatt „a vagyoni értékű jog lényegében kiüresedik, ami a bíróság megítélése szerint a tulajdonhoz való alkotmányos jogot is sérti.”

Az indítvány megalapozott.

2. Az Öotv. 3. §-a (7) bekezdésének a) pontja szerint felhatalmazást kap a Kormány arra, hogy – egyebek mellett – a működtetési jog átengedésére vonatkozó szabályokat meghatározza.

A Vhr. 3. §-a (1) bekezdésének harmadik mondata kimondta, hogy a működtetési jog elidegenítése vagy folytatása nem hárít az önkormányzatra a működtetési jogot megszerző orvos foglalkoztatására vonatkozó kötelezettséget.

A Vhr. 7. §-ának (2) bekezdése szerint a működtetési jognak elidegenítéssel történő megszerzése esetén irány-

adók a 3–6. §-ban meghatározott rendelkezések. A hivatkozott szabályokban megállapított feltételek – egyebek mellett – azt jelentik, hogy a működtetési jogot megszerzeni kívánó személynek előszerződésben meg kell állapodnia az önkormányzattal a működtetésről vagy meg kell kapnia az önkormányzattól egy olyan nyilatkozatot, amely szerint a működtetési jog megszerzése esetén az önkormányzat a kérdéses személyt háziorkosként kívánja foglalkoztatni. Ilyen nyilatkozat mellékelésével lehet kérni a Magyar Orvosi Kamarától a működtetési engedély megadását és kerülhet sor a működtetési jog elidegenítéssel történő megszerzésére. A Vhr. 3. §-a (1) bekezdésének 2002-ben hatályon kívül helyezett – de a bírói kezdeményezésben hivatkozott ügyben még irányadó – harmadik mondata és 4. § (3) bekezdésének a) pontja, valamint 7. §-ának (3) bekezdése egységben értelmezve tartalmazza az említett feltételt.

A Vhr. említett szabályai azt jelentik, hogy a működtetési jog elidegenítésére csak akkor kerülhet sor, ha a helyi önkormányzat hajlandó szerződést kötni azzal a személlyel, aki a működtetési jogot meg akarja szerezni. Ez a feltétel a működtetési jog folytatására jogosult személyek alkotmányos védelem alá tartozó vagyoni értékű jogosultságának gyakorlása szempontjából lényeges korlátozást jelent. Az esetek egy részében ez a feltétel lehetetlenné is teszi a jog gyakorlását, mert az Öotv. 2. §-ának (6) bekezdése alapján a működtetési jog folytatására jogosult személy a működtetési jogot csak korlátozott ideig idegenítheti el. Ez a törvényben meghatározott időtartam a korábbi jogosult halálától számított hat hónap. Az Öotv. 2. §-ának (7) bekezdése szerint megszűnik a működtetési jog, ha a hat hónapon belül nem történik meg az elidegenítés. Az esetek egy részében nem lehetséges hat hónapon belül olyan jogosult személyt találni, akivel az önkormányzat hajlandó szerződni; a határidő eltelte pedig az Öotv. szerint a jog megszűnését vonja maga után. A vagyoni értékű jog gyakorlására a törvényben meghatározott rövid határidő mellett a Vhr.-ben megjelölt feltétel a joggyakorlás jelentős korlátozását, egyes esetekben kizárását jelenti.

3. Az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése kimondja a tulajdonhoz való jog védelmének elvét.

a) Az Alkotmánybíróság gyakorlata a tulajdonhoz való jogot alapvető jogként részesíti alkotmányos védelemben [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.]. A 17/1992. (III. 30.) AB határozat kimondta, hogy a tulajdonjog alkotmányos védelme nemcsak a polgári jogban meghatározott tárgyakra terjed ki, hanem minden vagyoni értékű jogra (ABH 1992, 104, 108.).

Az Öotv. 2. §-ának (3) bekezdése szerint a működtetési jog személyhez kapcsolódó vagyoni értékű jog, amely jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén elidegeníthető és folytatható. Ennek megfelelően a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme a működtetési jogra is kiterjed.

b) A jelen esetben vizsgált kérdésnél tisztázandó, hogy a Vhr. által az újonnan létesített működtetési jog gyakorlására meghatározott feltételek nem minősülnek-e olyan korlátozásnak, amelyek a korábban nem létező jog esetében alkotmányosan megengedettnak tekinthetők.

Az Alkotmánybíróság a társadalmi tulajdon lebontásának során történő vagyonjuttatások szabályozásával kapcsolatban kimondta, hogy a tulajdoni rendszert átalakító törvények a társadalmi tulajdont ingyenesen megszerző személyek között a tulajdonjog alkotmányos védelmének sérelme nélkül a társadalmi tulajdon terheit is eloszthatják [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 63.]. Az önkormányzatoknak történő vagyonjuttatásról az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az önkormányzatok tulajdonszerzésére az Alkotmány nem tartalmaz rendelkezést, a tulajdonjog védelme csak a már megszerzett jogokra vonatkozik [37/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 238, 243.]. A tulajdonszerzés jogcíme akkor kétségtelen, akkor élvez védelmet, ha a tulajdonszerzés és annak terjedelme törvény által garantált (893/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 496, 500.).

A működtetési jog tartalmát és terjedelmét az Ötv. 2. §-a meghatározta. Az 1. § (2) bekezdésének c) pontja a működtetési joghoz a Magyar Orvosi Kamarának az önálló orvosi tevékenység végzésére jogosító engedélyét írta elő feltételként. A Magyar Orvosi Kamaráról szóló 1994. évi XXVIII. törvény 2. §-ának (4) bekezdése azonban meghatározta azokat a feltételeket, amelyek az engedélyhez szükségesek (kamarai tagság, működési nyilvántartásban szereplés, jogszabályban meghatározott kizáró ok hiánya). Mindezek alapján a működtetési jog megszerzése – a törvényben pontosan rögzített feltételek mellett – törvény által garantált. Nincs szó tehát olyan bizonytalan tulajdonszerzésről, mint a tulajdoni rendszer átalakulása során a vagyonjuttatások tekintetében volt.

c) A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat kifejtette, hogy az Alkotmány a tulajdonjogot az egyéni cselekvési autonómia anyagi alapjaként részesíti védelemben. A tulajdonjog elvonására az Alkotmány 13. § (2) bekezdése speciális rendelkezést határozott meg. E szerint a rendelkezés szerint a tulajdonjog teljes elvonására közérdekből és meghatározott feltételek szerint nyújtható kártalanítás mellett kerülhet sor. A tulajdonjog társadalmi kötöttsége szükségessé teheti a tulajdonjog korlátozását, de a korlátozásnál is figyelembe veendő az arányosság követelménye. Az arányosság követelményét sértheti, ha a korlátozás időtartama nem számítható ki. Az arányosság megkövetelheti a kártalanítást is (ABH 1993, 373, 379–382.). A tulajdonjog korlátozásánál is tekintettel kell lenni egyrészt az Alkotmány 13. §-ának (2) bekezdésében a tulajdonjog elvonására meghatározott feltételekre, valamint 8. §-ának (2) bekezdésére is. Mindebből az következik, hogy – más alapjogokkal megegyezően – a tulajdonjog korlátozását csak törvényben lehet kimondani. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában alapelv, hogy az alapvető jogokkal való

nem mindenfajta összefüggés követeli meg a törvényi szintű szabályozást, de „valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csak törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is” [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 300.].

4. A fentiek alapján megállapítható, hogy a Vhr. 3. §-a (1) bekezdésének 2002. április 15-ig hatályos harmadik mondata – a 4. § (3) bekezdésének a) pontjával és 7. §-ának (3) bekezdésével egységben értelmezve – vagyoni értékű jognak olyan korlátozását mondta ki, amelyet csak törvény állapíthatott volna meg az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése és 13. §-ának (1), illetve (2) bekezdése, valamint az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében kimondott jogállamiság követelménye alapján, figyelembe véve 7. §-ának (2) bekezdésére, tekintettel a Jat. 1. §-ának (1) és (2) bekezdését is [19/1993. (III. 27.) AB határozat, ABH 1993, 431, 432–433.; 551/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 840, 841–842.].

Az Alkotmánybíróságnak ez a határozata nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy milyen jogviszony van az önkormányzat és a működtetési jogot megszerző, illetve a működtetési joggal rendelkező orvos között.

A Vhr. 3. §-a (1) bekezdésének időközben hatályon kívül helyezett harmadik mondatával szoros kapcsolatban áll a Vhr. 4. § (3) bekezdésének a) pontja, valamint a 7. § (3) bekezdése „és rendelkezik e rendelet 4. §-a (3) bekezdésének a) pontja szerinti önkormányzati nyilatkozattal vagy előszerződéssel” mondatrésznek. Ezért az Alkotmánybíróság a szoros összefüggés miatt az alkotmányossági vizsgálatot ezekre a rendelkezésekre is kiterjesztette és megállapította azok alkotmányellenességét és az Abtv. 43. §-ának (1) bekezdése alapján ezeket a rendelkezéseket a jelen határozat közzétételének napjával megsemmisítette.

5. A Vhr. 7. §-ának az indítványozó által támadott (2) bekezdése csak utaló szabályt tartalmaz. A 4. § (3) bekezdése a) pontjának megsemmisítése következtében a 7. § (2) bekezdése nem vonja maga után – az utalás révén – alkotmányellenes szabályok alkalmazását. Ezért az Alkotmánybíróság – a 4. § (3) bekezdése a) pontjának megsemmisítésére tekintettel – a 7. § (2) bekezdését nem találta alkotmányellenesnek, a megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasította.

6. A Vhr. 3. §-a (1) bekezdésének harmadik mondata 2002. április 15-i időponttal hatályát veszítette. A bírói kezdeményezésre indult, a Nagykanizsai Városi Bíróság előtt I.P.20.779/2002 szám alatt folyamatban lévő ügyre irányadó szabály alkotmányossági vizsgálatát az állandó gyakorlatnak megfelelően az Alkotmánybíróság elvégezte. Megállapította, hogy a már hatályon kívül helyezett rendelkezés alkotmányellenes volt és az eljárás feleinek

különösen fontos érdekére tekintettel az Abtv. 43. §-ának (4) bekezdése alapján kimondta, hogy az alkotmányellenes rendelkezés a folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.

A határozat Magyar Közlönyben való közzétételéről szóló rendelkezés az Abtv. 41. §-án alapul.

Budapest, 2006. június 16.

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

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

*Dr. Erdei Árpád* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Harmathy Attila* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

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

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

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

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

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

### **Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró különvéleménye**

Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjával.

Az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részének 1–2. pontjában a háziiorvosi működtetési jog megszerzéséről és visszavonásáról, valamint a háziiorvosi tevékenységhez szükséges ingó, ingatlan vagyon és működtetési jog megszerzésének hitelfeltételeiről szóló 18/2000. (II. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) egyes rendelkezései alkotmányellenességét állapítja meg. E rendelkezések szerint a működtetési jog megszerzésének előfeltétele, hogy a települési önkormányzat a későbbi jogosult foglalkoztatására vonatkozóan nyilatkozatot adjon, illetve a későbbi jogosulttal előszerződést kössön. A működtetési jog megszerzésének e feltételét a határozat a tulajdonjog korlátozásának minősíti.

Ezzel szemben megállapítható, hogy az előzetesen kibocsátott önkormányzati nyilatkozat, illetve előszerződés elsősorban nem korlátozást, hanem biztosítékot jelent a jogszerző számára. Ez biztosítja őt arról, hogy a működtetési jog megszerzése után a települési önkormányzat foglalkoztatni fogja, s így élni tudjon a működtetési jogával.

A Vhr. 3. § (1) bekezdése értelmében a települési önkormányzat egyáltalán nem köteles a működtetési jog jogosultjának foglalkoztatására. Eszerint a működtetési jog megszerzése csak „jogi előfeltétele annak, hogy az önkormányzat valamely orvost háziiorvosként foglalkoztasson”. A működtetési jog jogosultjának a települési önkormányzat

zat döntésétől függő foglalkoztatása azonban nem kizárólag a Vhr.-ből eredő szabály. Az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény (a továbbiakban: Öotv.) 1. § (2) bekezdés c) pontja alapján megállapítható, hogy a működtetési jog „önálló orvosi tevékenység nyújtására jogosító engedélyben foglalt jog”. Az Öotv. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerint az önálló orvosi tevékenység „a területi ellátási kötelezettség körében (...) nyújtott egészségügyi ellátás”. Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet 2. § c) pontja szerint a területi ellátási kötelezettség „az önkormányzat kötelező feladatát képező egészségügyi alapellátás körébe tartozó (háziiorvosi, házi gyermekorvosi, területi védőnői, fogászati ellátás) egészségügyi szolgáltatásoknak az a része, amelyet az önkormányzat, illetve saját intézménye vagy más szolgáltató útján biztosít”. A települési önkormányzat a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (4) bekezdése alapján köteles gondoskodni az egészségügyi alapellátásról. A helyi önkormányzatok számára meghatározott feladatok és hatáskörök pedig az alkotmányosan védett autonómia részét képezik. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontja szerint ugyanis a helyi képviselőtestület az önkormányzati ügyekben önállóan dönthet. Mindezekből következik, hogy a települési önkormányzatnak alkotmányos és törvényes joga van arra, hogy az egészségügyi alapellátásról való gondoskodás keretében a működtetési jog jogosultjának foglalkoztatásáról szabadon döntsön. Ezt az Alkotmányból és törvényből származó önkormányzati jogkört, vagyis a jogosult foglalkoztatásáról való döntést minősítette az Alkotmánybíróság az alkotmányos tulajdonjog korlátozásának, s így semmisítette meg a Vhr. egyes rendelkezéseit. Megállapítható azonban, hogy a települési önkormányzatnak a tulajdonjog említett korlátozásához való joga a Vhr. egyes rendelkezéseinek megsemmisítésével sem szűnt meg. Legfeljebb azt – az Alkotmánybíróság határozata alapján – nem a működtetési jog megszerzése előtt, hanem azt követően gyakorolja a települési önkormányzat.

A működtetési jog megszerzéséhez szükséges előzetes önkormányzati nyilatkozat és előszerződés alkotmányellenességének megállapítása, illetve megsemmisítése a működtetési jog intézményét teljesen kiszámíthatatlanná teszi. Az Alkotmánybíróság határozata alapján a települési önkormányzat már csak a működtetési jog megszerzése után dönthet a jogosult foglalkoztatásáról. Előfordulhat ezért, hogy hiába szerzi meg valaki a működtetési jogot, a települési önkormányzat törvényesen megtagadhatja a foglalkoztatását. A jogosult foglalkoztatása nélkül nem folytatható önálló orvosi tevékenység, így a jogosult a működtetési jogát nem tudja hasznosítani. Ezért rákényszerül a működtetési jog eladására. A működtetési jog önkormányzattól függő hasznosítása miatt bizonytalan azonban, hogy egyáltalán meg fogja-e valaki vásárolni tőle az esetleg hasznosíthatatlan működtetési jogot? Mindeközben,

vagyis a működtetési jog jogosultja és a települési önkormányzat közötti vita alatt, magának az orvosi tevékenységnek az ellátása is bizonytalanná válik. Hiszen a működtetési jog jogosultja a települési önkormányzat miatt nem láthatja el az orvosi tevékenységet, míg a települési önkormányzat a működtetési jog hiányában más orvost sem foglalkoztathat. Megállapítható tehát, hogy az Alkotmánybíróság határozata nemcsak az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből származó jogbiztonság követelményével ellentétes, hanem az Alkotmány 70/D. §-a szerinti egészséghez való jogot veszélyeztető helyzetet okoz.

Minderre tekintettel a működtetési jog megszerzésével kapcsolatos előzetes önkormányzati döntés alkotmányellenességének megállapításával nem értek egyet.

Budapest, 2006. június 16.

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

#### **Dr. Holló András különvéleménye**

Egyetértek a határozat rendelkező részének 3. pontjában foglalt elutasítással, nem értek egyet viszont az alkotmányellenesség megállapításával a 18/2000. (II. 25.) Korm. rendeletnek (a továbbiakban: Vhr.) az 1. és 2. pontban elbírált rendelkezéseivel kapcsolatosan. Álláspontom szerint az indítványt e rendelkezések tekintetében is el kellett volna utasítani.

A határozat az alkotmányellenesség megállapítását azal indokolja, hogy a Vhr. alkotmányellenesnek ítélt rendelkezései az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló működtetési jognak, mint vagyoni értékű jognak olyan korlátozását mondták ki, amelyet csak törvényben lehetett volna megállapítani.

Álláspontom szerint a Vhr.-nek ezek a szabályai a működtetési jognak az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvényben (a továbbiakban: Öotv.) foglalt szabályaihoz képest nem állapítanak meg új korlátozást.

Az Öotv. 1. § (2) bekezdésének *a)* és *c)* pontjában foglalt rendelkezések alapján megállapítható, hogy teljes értékű, vagyoni értékű jognak minősülő működtetési joggal csak önálló orvosi tevékenységet végző, a területi ellátási kötelezettség körében az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény szerint házi orvosi, házi gyermekorvosi, fogorvosi ellátást nyújtó orvos rendelkezhet.

Az Öotv. e szabályai alapján megállapítható, hogy a területi ellátási kötelezettség a működtetési jognak tartalmi eleme, azaz a vagyoni értékű jognak az önkormányzat ellátási felelőssége által való korlátozottsága a törvényen alapul.

A határozat által alkotmányellenesnek ítélt szabályok nem állapítanak meg a törvényi előírásokhoz képest új

korlátozást, hanem a törvényi szabályok érvényesítésének módját határozzák meg.

Ezért, amint azt az 508/B/2000. AB határozathoz írott különvéleményemben kifejtettem az önkormányzatok alkotmányos alapjogai és a tulajdonvédelem alatt álló vagyoni értékű jog összhangjának hiánya által felvetett alkotmányossági problémát, az Öotv. rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálata során kellett volna elbírálni.

Budapest, 2006. június 16.

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

#### **Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye**

1. Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjában foglaltakkal, vagyis azzal, hogy a határozat az Alkotmány 13. §-ában szabályozott tulajdonjog korlátozásának tekinti a működtetési jog elidegenítésére, illetve megszerzésére vonatkozó egyes feltételeket tartalmazó szabályokat, és azokat – a korlátozóknak tartott Vhr. jogforrási szintjének elégtelenségére hivatkozva – alkotmányellenessé nyilvánítja.

Véleményem szerint az indítvány elbírálásakor abból kell kiindulni, hogy a működtetési jogot, mint vagyoni értékű jogot az Öotv. hozta létre, és ezzel egyidejűleg adott a törvény felhatalmazást arra, hogy a Kormány a működtetési jog megszerzésének feltételeit rendeletben szabályozza.

Jóllehet az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alkotmány tulajdonvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit olyan alapjognak tekinti, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok az egyéb dologi jellegű vagyoni jogok védelmére is alkalmazhatnak [17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 104, 108.], a vagyoni jogok esetében a tulajdonvédelem másként érvényesül.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a vagyoni értékű jogok esetében tulajdonvédelemnek akkor van helye, ha a jogosultság tárgya kellően meghatározott, és maga a jog kellően megszilárdult, ténylegesen jogszabályok által elismert módon létezik. Az Alkotmánybíróság elfogadta, hogy a bevezetett és gyakorolt, rendszeres kereső tevékenység, amely rendszeres jövedelmet biztosít, az Alkotmány 13. § (1) bekezdés szerint tulajdoni védelmet élvez [40/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 282.].

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor már több határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány 13. §-a a már megszerzett tulajdont részesíti alapjogi védelemben, az államnak nincs kötelezettsége arra, hogy a magánszemélyt tulajdon-szerzéshez vagy tulajdon élvezetéhez segítse [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 936/D/1997

AB határozat, ABH 1999, 615, 619.). Hasonlóan döntött az Alkotmánybíróság az önkormányzati tulajdonra vonatkozó egyes szabályok alkotmányellenességének vizsgálatakor, amikor kimondta, hogy az önkormányzatoknak nem volt és nincs alanyi joga arra, hogy meghatározott tulajdoni tárgyakat, vagy a tulajdont meghatározott feltételekkel szerezzék meg (1582/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 605. 606.).

2. A Vhr.-nek azok a szabályai, amelyek meghatározzák a működtetési jog, mint vagyoni értékű jog tartalmát, nem tekinthetők korlátozásnak az Alkotmány 13. §-a alkalmazásában.

A működtetési jogot az Öotv. hozta létre. A működtetési jog az önálló orvosi tevékenységhez tapad, az adott orvos személyes ellátási kötelezettségét jeleníti meg. Az önálló orvosi tevékenység a területi ellátási kötelezettséghez kapcsolódik. Mind az önálló orvosi tevékenység, mind a működtetési jog olyan új jogintézmény a területi ellátási kötelezettség körében a házi orvos (házi gyermekorvos, fogorvos) által nyújtott egészségügyi ellátást illetően, amelynek fogalmát, tartalmát az Öotv. határozza meg [1. § (2) bekezdés a) pont].

Önálló orvosi tevékenység csak személyesen folytatható az önkormányzat által meghatározott házi orvosi körzetben, a működtetési jogot engedélyező határozat jogerőre emelkedésétől. A működtetési jog alapján végezhető önálló orvosi tevékenység – törvényben meghatározott kivétellel – csak a települési önkormányzat rendeletében meghatározott házi orvosi körzetben folytatható [Öotv. 2. § (1)–(2) bekezdés].

A Vhr. 3. § (1) bekezdésének a határozat rendelkező része 1. pontjában alkotmányellenessé nyilvánított harmadik mondata az Öotv. említett szabályaiból, a működtetési jog törvényi definíciójából következők: ennek értelmében a működtetési jog létrehozása nem érinti az önkormányzatok területi ellátási kötelezettségét; a területi ellátási kötelezettség körébe tartozó egészségügyi szolgáltatások biztosításának mikéntjét az érintett önkormányzat jogosult meghatározni.

A Vhr.-nek a határozat rendelkező része 2. pontjában alkotmányellenessé nyilvánított szabályaiban szereplő feltételekből az következők, hogy az Öotv. által elképzelt működtetési jog akkor idegeníthető el, ha a helyi önkormányzat nyilatkozik arról, hogy a területi ellátási kötelezettsége körébe tartozó egészségügyi szolgáltatások biztosítását azzal a személlyel képzeli el, aki a működtetési jogot meg akarja szerezni. Minthogy az Öotv. rendelkezései értelmében a működtetési jog az önálló orvosi tevékenységhez tapad, az adott orvos személyes ellátási kötelezettségét jeleníti meg, az önálló orvosi tevékenység pedig a területi ellátási kötelezettséghez kapcsolódik, a Vhr.-ben megjelenő feltételek az Öotv. szerint létrehozott és meghatározott tartalmú működtetési jog jellegzetességeiből következnek,

nem jelentik az alkotmányos értelemben vett tulajdonjog korlátozását.

Budapest, 2006. június 16.

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

A különvéleményhez csatlakozom.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 373/B/2003.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi . 74. számában.

## 29/2006. (VI. 21.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában – *dr. Bihari Mihály*, *dr. Holló András* és *dr. Kiss László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény egésze, valamint 1. § (2) bekezdése, 2. § (3) bekezdése, (6) bekezdésében a második mondatból „a korábbi jogosult halálától számított 6 hónapon belül” szövegrésze, (7) bekezdése, 3. § (3) bekezdése, (6) bekezdése, valamint (7) bekezdés a) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság elutasítja azt az indítványt, amely arra irányult, hogy állapítson meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet azért, mert az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény nem szabályozta a működtetési jog konkrét házi orvosi körzetre vonatkozó fennállását.

3. Az Alkotmánybíróság a házi orvosi működtetési jog megszerzéséről és visszavonásáról, valamint a házi orvosi tevékenységhez szükséges ingó, ingatlan vagyon és működtetési jog megszerzésének hitelfeltételeiről szóló 18/2000. (II. 25. ) Korm. rendelet egésze, valamint 13. § (3) bekezdése, 14. § (1) bekezdés b) pontja, valamint (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a háziorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi tevékenységről szóló 4/2000. (II. 25.) EüM. rendelet egésze, illetve 1. §-ának (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

### I.

1. Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvénnyel (a továbbiakban: Öotv.), a háziorvosi működtetési jog megszerzéséről és visszavonásáról, valamint a háziorvosi tevékenységhez szükséges ingó, ingatlan vagyon és működtetési jog megszerzésének hitelfeltételeiről szóló 18/2000. (II. 25.) Korm. rendelettel (a továbbiakban: Vhr.), továbbá a háziorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi tevékenységről szóló 4/2000. (II. 25.) EüM. rendelettel (a továbbiakban: R.) kapcsolatban.

2. Az egyik indítványozó az Öotv. és a Vhr. egészét, valamint az R. 1. §-ának (3) bekezdését tartotta alkotmányellenesnek, és kérte ezeknek a szabályoknak a megsemmisítését az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésére, 8. §-ának (2) bekezdésére, 13. §-ának (1) bekezdésére, 35. §-ának (2) bekezdésére és 70/A. §-ának (1) bekezdésére hivatkozva. Az indítványozó az alkotmányellenességet az Öotv. és a Vhr. egyes szabályai tekintetében fejti ki részletesen, de az az álláspontja, hogy egyes rendelkezések megsemmisítésével nem lehet az alkotmányellenességet kiküszöbölni, ezért kell az említett jogszabályok egészét megsemmisíteni.

a) Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdését sérti az Öotv. és a Vhr. azért, mert rendelkezéseik nem világosak és nem egyértelműek. Így nem világos, hogy „a működtetési jog kötődik-e egy konkrét háziorvosi körzethez, vagyis csak azok birtokolhatnak működtetési jogot, akik vagy egy háziorvosi körzetet ellátnak, vagy egy háziorvosi körzet ellátására szerződöttni kívánják”. Nem állapítható meg az Öotv. 3. §-a (3) bekezdésének pontos jelentése, „mert a jelzett rendelkezésnek olyan tartalom is tulajdonítható, mely szerint a hatálybalépés napján háziorvosi tevékenységet végző orvosok életük végéig engedély nélkül végezhetnek ilyen tevékenységet függetlenül attól, hogy melyik háziorvosi körzetben végzik munkájukat”. További bizonytalanságot talál az indítványozó a háziorvosi tevékenységet végző orvos jogi minősítése tekintetében, mert az Öotv. nem állapít meg ugyan különbséget a közalkalmazotti és a vállalkozói minőségben tevékenykedő orvos között, de a Vhr. különbséget tesz e két kategória között. „Alaposan feltehető azon-

ban, hogy a közalkalmazotti státusz esetén a működtetési jog, mint vagyoni értékű jog nem érvényesülhet a vállalkozói háziorvosokéhoz hasonló terjedelemben”.

b) Az indítványozó kifejti, hogy az Öotv. 3. §-a (7) bekezdésének a) pontja olyan kérdések szabályozására adott felhatalmazást a Kormánynak, amelyek a tulajdonhoz való jog szempontjából garanciális jelentőségűek. Ennek a felhatalmazásnak az alapján szabályozta a Vhr. 8. §-a a működtetési jogra vonatkozó engedély visszavonását.

A tulajdonhoz való jog indokolatlan korlátozását tartalmazza az indítványozó szerint az Öotv. 3. §-ának (6) bekezdése, amely 2000. december 31-ig megtiltotta a működtetési jog elidegenítését.

Az Öotv. és a Vhr. felsorolt rendelkezései az indítványozó szerint sértik az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdését és egyúttal 8. §-ának (2) bekezdését is.

c) Az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésében meghatározott diszkrimináció tilalmával ellentétes az indítványozó álláspontja szerint az Öotv. 3. §-a (3) bekezdésének az a rendelkezése, amely a területi ellátási kötelezettség nélkül háziorvosi tevékenységet végző orvosok számára nem teszi lehetővé a működtetési jog elidegeníthetőségét és folytathatóságát. Ugyanilyen alkotmányossági aggályt vet fel az indítványozó azzal a szabállyal szemben, amely szerint csak 2000. december 31-ig illetékmentes az elidegenítés.

d) Az Alkotmány 35. §-ának (2) bekezdésével ellentétesnek tartja az indítványozó a Vhr. 13. §-ának (3) bekezdését, mert ez a szabály szerinte nem vette figyelembe a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 8. §-ában foglaltakat.

e) Az R. 1. §-ának (3) bekezdését az indítványozó többféle alapon is alkotmányellenesnek tartja. A támadott rendelkezés szerinte egyrészt magasabb szintű jogszabályba ütközik, másrészt a miniszter felhatalmazás nélkül alkotta meg a szabályt, harmadrészt nem egyértelmű a szövegezés.

3. Egy másik indítványozó az Öotv. 1. §-ának (2) bekezdését, 3. §-a (3) bekezdésének második francia bekezdését, a Vhr. 14. §-a (1) bekezdésének b) pontját és (2) bekezdését tekinti az Alkotmány 70/A. §-a (1) és (3) bekezdésével ellentétesnek. Ezek a szabályok ugyanis különbséget tesznek a területi ellátási kötelezettségű és ilyen kötelezettséggel nem rendelkező orvosok között. Az indítványozó kérte az említett rendelkezések „visszamenőleges” hatályú megsemmisítését. Első beadványában az indítványozó általános jelleggel hivatkozott az Alkotmány 70/A. §-ának (2) bekezdésére és a 70/B. § (1) bekezdésére is, de későbbi beadványában az Alkotmánynak ezeket a rendelkezéseit az alkotmányellenesség megállapításának alapjaként már nem említette.

4. Több indítványozó közös beadványban kérte:

a) az Öotv. 2. §-a (3) bekezdéséből a „személyhez kapcsolódó vagyoni értékű jog” szövegrésznek, 2. §-a (6) bekezdésében a második mondatból „a korábbi jogosult ha-

lálától számított 6 hónapon belül” szövegrésznek, valamint a 2. § (7) bekezdésének megsemmisítését az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése (a megfogalmazás homályossága, továbbá a törvényalkotási eljárás szabályainak súlyos megsértése miatt) és 13. §-ának (1) bekezdése alapján,

b) mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását és a törvényalkotó kötelezését arra, hogy tegyen eleget jogalkotói feladatának, mert „az Öotv. szabályozatlanul hagyja a működtetési jog földrajzi területhez kötöttségének kérdését”, mivel „ennek hiányában a törvény rendelkezései nem érvényesülnek a jogbiztonság követelményének megfelelően, és sértik a tulajdonnal való rendelkezés jogát. A törvényalkotónak szabályoznia kellett volna azt is, hogy a működtetési jog érvényesülése hogyan érinti az önkormányzati autonómiát. A jogalkotónak ez a mulasztása sérti a jogállamiságnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott elvét, valamint a 13. § (1) bekezdésében szabályozott tulajdonhoz való jogot”.

Az indítványozók a támadott jogszabály megváltoztatása után előterjesztett beadványukban kérelmüket változtatlanul fenntartották.

5. Az Alkotmánybíróság az ügyeket – a tárgyi összefüggésre tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 28. § (1) bekezdése alapján (ABH 2003, 2065.) egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

Az indítványok beadását követően a támadott jogszabályok többször módosultak, de az indítványozók által alkotmányellenesnek tekintett rendelkezések a módosítás után is hatályban maradtak. Ezért az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlatának megfelelően – a határozat meghozatalakor hatályos szöveget bírálta el.

Az indítványokkal kapcsolatban közölte álláspontját az egészségügyi miniszter és az igazságügyi miniszter.

## II.

Az Alkotmánybíróság az indítványok elbírálásánál a következő jogszabályokat vette figyelembe:

### 1. Az Alkotmány szabályai:

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

„8. § (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

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

„35. § (2) A Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki, és határozatokat hoz. Ezeket a miniszterelnök írja alá. A Kormány rendelete és határozata törvényvel

nem lehet ellentétes. A Kormány rendeleteit a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

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

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

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

### 2. Az Öotv. szabályai:

„1. § (2) E törvény alkalmazásában

a) *önálló orvosi tevékenység*: a területi ellátási kötelezettség körében az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény szerint a háziorvos, a házi gyermekorvos, a fogorvos (a továbbiakban együtt: háziorvos) által nyújtott egészségügyi ellátás;

b) *orvos*: a külön jogszabály szerint vezetett alap- és működési nyilvántartásban szereplő orvosi, fogorvosi szakképesítéssel rendelkező személy;

c) *működtetési jog*: a Magyar Orvosi Kamara által az a) pont szerinti orvos részére adott önálló orvosi tevékenység nyújtására jogosító engedélyben foglalt jog.”

„2. § (3) A működtetési jog olyan, személyhez kapcsolódó vagyoni értékű jog, amely jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén elidegeníthető és folytatható.

(4) A működtetési jog jogosultjának halála esetén – egymást követő sorrendben – a működtetési jog folytatására

a) a házastárs, illetőleg

b) az egyenesági leszármazó

jogosult. A b) pontban meghatározott személyek között a leszármazási fok határozza meg a működtetési jog folytatására való jogosultság sorrendjét.

(...)

(6) Ha a (4) bekezdés alapján a működtetési jog folytatására jogosult személy nem felel meg a jogszabályban meghatározott feltételeknek:

– a működtetési jog folytatására irányuló jogáról a sorrendben öt követő, a jogszabályi feltételeknek megfelelő személy javára lemondhat, illetőleg

– a működtetési jogot a korábbi jogosult halálától számított 6 hónapon belül ingyenesen vagy visszerhesen elidegenítheti.

(7) Ha a működtetési jog elidegenítésére a (6) bekezdés alapján jogosult személy e jogával az ott megjelölt határidőn belül nem él, a működtetési jog megszűnik.

(...)

„3. § (3) Azokra az orvosokra, akik e törvény hatálybalépésének napján, bár területi ellátási kötelezettség nélkül, de legalább 200 hozzájuk bejelentkezett betegre kiterjedő



érvénnyel látnak el az Országos Egészségbiztosítási Pénztár által finanszírozott, az 1. § (2) bekezdésének *a)* pontjában meghatározott körbe tartozó orvosi tevékenységet, az e törvényben foglaltakat azzal a megszorítással kell alkalmazni, hogy

– a működtetési jogra való jogosultságukat e törvény hatálybalépésének napjától számított 30 napon belül igazolják a Magyar Orvosi Kamaránál, továbbá

– működtetési joguk szorosan személyhez kapcsolódó: az nem idegeníthető el és nem folytatható.

(...)

(6) A működtetési jog 2000. december 31-ig nem ruházható át, kivéve, ha a működtetési jog folytatására jogosult nem felel meg a működtetési jog engedélyezéséhez szükséges feltételeknek és ezért a 2. § (3) bekezdése értelmében köteles azt elidegeníteni. A működtetési jog elidegenítése és folytatása 2000. december 31. napjáig nem esik illetékfizetési kötelezettség alá.

(7) Felhatalmazást kap

*a)* a Kormány, hogy a működtetési jog megszerzésének és visszavonásának feltételeit és eseteit, az engedély kiadására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervet, a helyettesítés eseteit, valamint a működtetési jog átengedésére, továbbá a hitelnyújtás feltételeire vonatkozó szabályokat,

*b)* az egészségügyi miniszter, hogy a működtetési jog alapján végzett tevékenység gyakorlásának és ellenőrzésének részletes szakmai szabályait, továbbá a helyettesítésre, a tevékenység végzéséhez szükséges szakképesítésre és az alkalmassági vizsgálatra vonatkozó szabályokat rendeletben meghatározza.”

3. A Magyar Orvosi Kamaráról szóló 1994. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: MOKtv.) rendelkezései:

„1. § (1) A Magyar Orvosi Kamara (a továbbiakban: MOK) az orvosok és fogorvosok (a továbbiakban: orvosok) önkormányzattal rendelkező szakmai, érdekképviselői köztestülete.”

„2. § (1) A MOK

*a)* az orvosi hivatás gyakorlásával és az orvosi tevékenységgel összefüggő kérdésekben képviseli és védi az orvosi kar tekintélyét, testületeinek és tagjainak érdekeit, továbbá az orvosok jogait, és – külön jogszabályokban meghatározott keretek között – egyedi ügyekben is elősegíti ezen jogok érvényesítését;

...

*f)* véleményezési jogot gyakorol

*fa)* az orvosok szakmai tevékenységét, anyagi helyzetét közvetlenül befolyásoló, illetőleg valamennyi, az egészségügyet egyéb módon érintő jogszabály megalkotásánál,”

„(2) Az (1) bekezdés *f)* pontjában megjelölt véleményezési jogkörök érvényesülése érdekében a jogszabályok,

illetve egyéb döntések előkészítéséért felelős szervek, illetőleg személyek kötelesek

*a)* a jogszabályok, illetve döntések tervezeteit, valamint azok indokolását véleményezésre olyan módon megküldeni, hogy a MOK-nak véleménye kialakításához megfelelő idő és ismeret álljon rendelkezésére;

*b)* a MOK véleményét az előkészítés során mérlegelni, illetőleg

*c)* a MOK véleményének figyelmen kívül hagyása, vagy részleges figyelembevétele esetén ennek okairól a döntés meghozatalára, illetőleg a jogszabály megalkotására jogosult személyt, illetve szervet, valamint – a jogszabályok és a vezetői megbízással összefüggő munkáltatói döntések kivételével – a MOK-ot írásban tájékoztatni;

*d)* az (1) bekezdés *fb)–fc)* alpontjaiban foglalt, elfogadott döntésekről, határozatokról a MOK-ot tájékoztatni.”

„(3) A MOK az (1) bekezdés *f)* pontjában megjelölt véleményezési jogkörét a véleményt kérő által meghatározott határidőn belül gyakorolja, illetőleg – a (2) bekezdés

*a)* pontjában foglalt követelményeknek meg nem felelő határidő tűzése esetén – a határidő lejártát megelőzően javaslatot tehet annak meghosszabbítására. Amennyiben a MOK a rendelkezésére álló határidőn belül véleményezési jogát nem gyakorolja, illetve nem kéri a határidő meghosszabbítását, a jogszabályok, illetve egyéb döntések előkészítéséért felelős szervek vagy személyek a MOK véleményének hiányában is kezdeményezhetik a döntés meghozatalát, illetve a jogszabály kiadását. Nem hosszabbítható meg a MOK véleményezési jogának gyakorlására rendelkezésre álló határidő oly módon, hogy a meghosszabbítás a döntés meghozatalára jogosult szerv tekintetében a döntéshozatal külön törvény szerinti eljárási határidejének elmulasztását eredményezze.”

4. Az Ötv. hivatkozott rendelkezései:

„8. § (1) A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és a csapadékvíz elvezetés, a csatornázás, a köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, helyi tömegközlekedés, a köztisztaság és településtisztaság biztosítása; gondoskodás a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt feladatokban a települési önkormányzat maga határozza meg – a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően –, mely feladatot, milyen mértékben és módon lát el.”

5. A Vhr. támadott szabályai:

„13. § (3) Az e rendelet hatálybalépése napját követően gazdálkodó szervezettel vagy magánorvossal az Öotv. 1. §-a (2) bekezdésének a) pontjában meghatározott önálló orvosi tevékenységre kötött szerződés esetén a szerződés legrövidebb időtartama 5 év [Ptk. 226. § (1) bekezdés].”

„14. § (1) Az Öotv. alapján szerzett működtetési jog jogosultja a működtetési jog gyakorlásához szükséges, az önkormányzat tulajdonában álló orvosi rendelő, amennyiben az orvosi lakás az orvosi rendelővel egybeépített, úgy az orvosi lakás, továbbá gép, műszer megvásárlásához – a hitelintézettel kötött kölcsönszerződés alapján – kiemelt kamattámogatásra jogosult a következők szerint:

a) az orvosi rendelő, illetve az orvosi lakás megvásárlására, valamint felújítására felvett hitelintézeti kölcsön kamatainak kiegyenlítéséhez kiegészítő kamattámogatás illeti meg a lakáscélú támogatásokról szóló általános szabályok szerint azzal, hogy az általános feltételek közül az életkorra, a gyermekszámra és a házastársi életközösségre vonatkozó feltételeket nem kell alkalmazni;

b) az egészségügyi szolgáltatás nyújtásához a szakmailag szükséges gép, műszer, egyéb berendezés, a távoli hálózati hozzáférésre alkalmas személyi számítógép, valamint a kulturált betegfogadást szolgáló berendezési tárgyak vásárlása költségeinek fedezetére maximum 5 éves lejáratú kamattámogatás vehető igénybe. A kamattámogatás mértéke az első évben legalább 70%, a második évben legalább 60%, a harmadik évben legalább 50%, a negyedik évtől legalább 40% a jegybanki alapkamat százalékában.

(2) A működéshez szakmailag szükséges feltételeknek megfelelő, nem önkormányzattól vásárolt gép, műszer, egyéb berendezés vételéhez felvett hitelintézeti kölcsönhöz kamattámogatás vehető igénybe. A kamattámogatás mértéke az első évben 60%, a második évben 50%, a harmadik évben 40%, a negyedik és ötödik évben 30% a jegybanki alapkamat százalékában.”

6. Az R. megváltoztatott számozású, támadott rendelkezése:

„1. § (4) A rendelet előírásait értelemszerűen kell alkalmazni a házi orvosi ellátáshoz kapcsolódó önálló ápolási és egyéb egészségügyi tevékenységet végzőkre is.”

### III.

1. Az Alkotmánybíróság először a formai alkotmányellenesség kérdését vizsgálta meg.

Az Öotv. 2. §-a (3) bekezdésének egyes szövegrészeit, valamint (7) bekezdését egyes indítványozók azért tekintik alkotmányellenesnek, mert az Egészségügyi Minisztérium és a Kormány nem egyeztetette az Öotv. tervezetét a Magyar Orvosi Kamarával, a Házi Gyermekorvosok Egyesületével és a Falusi Körzeti Orvosok Országos Szövetségével. Az „indítványozók álláspontja kezdettől fogva – már az Öotv. előkészítésével kapcsolatos kamarai mű-

helymunkák során is – határozottan az volt, hogy a működtetési jognak konkrét házi orvosi körzethez kell kötődnie. A működtetési jognak konkrét házi orvosi körzethez kötöttsége lényegi kérdésként szerepelt abban az előkészítő anyagban is, amit az indítványozók 1999. októberében terjesztettek Dr. Gógl Árpád, akkori egészségügyi miniszter elé.” Az egészségügyi miniszter is azt közölte, hogy nem történt egyeztetés az indítványozókkal, de a Kormány csak 1999. november 2-án tárgyalta a törvény tervezetéről.

Az indítványozók álláspontja szerint sérültek az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdéséből levezethető jogállamiság követelményei, mert a Minisztérium az Öotv. tervezetét nem az indítványozók javaslatának megfelelően készítette el, és nem egyeztetette az indítványozókkal annak ellenére, hogy a MOKtv. 2. §-a (1) bekezdésének f) pontja szerint a MOK-nak véleményezési joga van.

2. Az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaság demokratikus jogállam. A jogállamiság elve alapján az Alkotmánybíróság nem csak akkor állapítja meg az alkotmányellenességet, ha valamilyen jogszabály tartalma sérti az Alkotmány valamelyik rendelkezését, hanem akkor is, „ha a jogalkotási eljárás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg amely másként nem orvosolható, csak a jogszabály megsemmisítésével” [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 345.].

a) Az Alkotmánybíróság a 496/B/1990. AB határozatban már megfogalmazta arra vonatkozó álláspontját, hogy mi a következménye a jogszabálytervezetek előkészítése során az érdekelt társadalmi szervezetek és érdekképviselői szervek véleménye beszerzése elmulasztásának. Az ilyen mulasztásnak államigazgatási jogi, esetleg politikai felelősség lehet a következménye, de önmagában nem érinti az adott törvény érvényességét (ABH 1991, 493, 495–496.). A 13/1992. (III. 25.) AB határozat is megerősítette, hogy az érdekképviselői szervek közreműködésének mellőzése nem vezethet a törvény alkotmányellenességének a megállapításához (ABH 1992, 95, 99.).

Az 50/1998. (XI. 27.) AB határozatban az Alkotmánybíróság nyomatékosan hivatkozott arra, hogy a jogszabályt előkészítő szerveknek a vélemények beszerzésénél elkövetett mulasztása önmagában nem érinti a jogszabályok érvényességét. Nem minősül súlyos eljárási szabálytalanságnak és így nem eredményez közjogi érvénytelenséget a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szerv véleménye kikérésének elmulasztása (ABH 1998, 387, 396, 397.). Az Alkotmánybíróság gyakorlatát összefoglalóan bemutató mondatok ki a 488/B/1999. AB határozat, hogy nincs a jogszabályelőkészítő szervnek olyan kötelezettsége, „amelynek alapján a jogszabálytervezeteket az ezzel kapcsolatos beérkezett véleményeknek megfelelően kellene elkészíteniük”. A közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező társadalmi, érdekképviselői szervek „véleménye beszerzésének elmaradása, vagy a véleményadás határidejének megállapításával kapcsolatos rendelkezések

megsértése nem eredményezi a jogszabály közjogi érvénytelenségének megállapítását” (ABH 2003, 1104, 1108.).

Az említett gyakorlattól az Alkotmánybíróság a 30/2000. (X. 11.) AB határozata olyan esetben tért el, amelyben törvény által létrehozott, nem érdekvédelmi feladatot ellátó társadalmi szervezet véleményének kikérését írta elő törvény a jogszabály tervezetének társadalmi, tudományos és szakmai megalapozása érdekében. A határozat általános jellegű, elvi megállapítása szerint „azt a kérdést, hogy a külön törvényekben meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegése súlyosságánál fogva adott esetben eléri-e az alkotmánysértés szintjét, az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie” (AB 2000, 202, 207.). A meghozott döntést a 7/2004. (III. 24.) AB határozat úgy értékelte, hogy az adott esetben „a véleményeztetési kötelezettség elmulasztásának súlyosságát alkotmányossági szempontból növelte az a körülmény, hogy a mulasztás az Alkotmány 18. §-ában garantált egészséges környezethez való jog érvényesülését közvetlenül veszélyeztette”. (ABH 2004, 98, 104, 106.).

b) A köztestületek közhatalmi jogosítványairól általános jelleggel nem foglalt állást az Alkotmánybíróság. A 16/1998. (V. 8.) AB határozat csak arra utalt, hogy vannak olyan esetek, amelyekben köztestület közhatalmi jogosítványokat gyakorol, de ezen tevékenység és egyéb feladatok ellátása között nincs éles határvonal (ABH 1998, 140, 145.). Esetenként, a törvényben biztosított hatáskör alapján kell vizsgálni, hogy a köztestület közhatalmi jogosítványokkal rendelkezik-e.

A MOKtv. egyes kérdéseit a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat már vizsgálta. Azt állapította meg, hogy a Magyar Orvosi Kamarának a törvényben biztosított jogosultságai között vannak érdekképviselési és önkormányzati természetűek, meghatározott esetekben pedig közhatalmi jellegűek. Közhatalmi jellegűnek minősítette az Alkotmánybíróság a meghatározott miniszteri döntéssel kapcsolatban előírt egyetértési jogot, de nem ilyen természetűként kezelte a törvényben megjelölt körben fennálló véleményezési jogot (ABH 1997, 263, 268, 270.).

c) A MOKtv. 1. §-ának (1) bekezdése szerint a MOK az orvosok önkormányzattal rendelkező szakmai, érdekképviselési köztestülete. A 2. § (1) bekezdése alapján – többek között – a MOK az orvosi hivatás gyakorlásával és az orvosi tevékenységgel összefüggő kérdésekben képviseli és védi az orvosi kar tekintélyét, testületeinek és tagjainak érdekeit, továbbá az orvosok jogait, egyetértési jogot gyakorol az egészségbiztosítási szervekkel létrehozandó szerződések általános feltételeinek kialakításában, valamint meghatározott orvosi tevékenységre jogosító engedély kiadására irányuló kérelmek ügyében, széles körben véleményezési jogot gyakorol.

A jelen esetben a MOK számára a MOKtv. 2. §-ának (1) bekezdésében biztosított véleményezési jogról van szó, amelyet a MOK elsődlegesen az orvosi kar érdekeinek képviselésében gyakorol. A 2. § (3) bekezdése azt is kimondja, hogy a jogszabályok, illetve egyéb döntések előkészítéséért felelős szervek vagy személyek a MOK vé-

leményének hiányában is kezdeményezhetik a döntés meghozatalát, illetve a jogszabály kiadását, ha a MOK nem nyilvánított véleményt a megadott határidőig és nem is kezdeményezte a határidő meghosszabbítását. Maga a törvény sem tekinti tehát a véleményezést a jogalkotás elengedhetetlen feltételének.

d) Az Alkotmánybíróság az érdekképviselőknek a jogalkotásban való részvételével kapcsolatos alkotmányossági kérdéseket vizsgálva, állandó gyakorlatát megerősítve kimondta, hogy a jogalkotás nem tehető függővé a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szakszervezetek és egyéb szervezetek állásfoglalásától [40/2005. (X. 15.) AB határozat, ABH 2005, 427, 439.]. A 7/2004. (III. 24.) AB határozatban pedig az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy különbség van a Kormány rendeletalkotó tevékenysége és a törvényelőkészítés között. Törvénytervezet előkészítésénél elkövetett mulasztás „csak akkor eredményezheti a törvény közjogi érvénytelenségét, ha az egyúttal a törvényalkotási eljárás valamely szabályának alkotmányellenességét előidéző megértésével is jár” (ABH 2004, 98, 107.).

Az indítványozók nem kifogásolták a törvényalkotási eljárás szabályainak megtartását, csak azt kifogásolták, hogy a törvényjavaslatnak a Kormány elé történő terjesztését megelőzően a javaslatról az illetékes minisztérium nem kérte a MOK véleményének közlését. A fentiek alapján ez a mulasztás a kérdéses törvény tekintetében nem vezet közjogi érvénytelenséghez, a törvény alkotmányellenességének megállapításához.

#### IV.

1. Több indítványozó kifogásolta az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése alapján az Öotv. fogalmainak homályosságát. Nem látják tisztázottnak, hogy mire jogosít a működtetési jog. Vitatják a működtetési jog vagyoni értékét abban az esetben, ha e joghoz nem kapcsolódik háziiorvosi körzet. Nem látják értelmezhetőnek a működtetési jognak a személyhez kötöttségét. Kérdésesnek tartják annak a rendelkezésnek a következményeit, hogy nem kell működtetési engedély a törvény hatálybalépésekor háziiorvosi tevékenységet végző orvosnak. Értelemzavarónak tartják azokat a rendelkezéseket, amelyek a háziiorvosi tevékenységet végző orvosok státuszára vonatkoznak. Nem találnak támpontot az értelmezéshez az indítványozók a Vhr. szabályaiban sem. Kifogásolták az R. 1. §-ának (4) bekezdését is a szöveg nem egyértelmű megfogalmazása miatt.

2. Az Alkotmány 32/A. §-ának (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság feladata a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálata. Az Alkotmánybíróságnak nem tartozik a hatáskörébe a jogszabályokkal kapcsolatban az adott szakterületen felmerülő viták eldöntése.

Az egyes jogszabályok világos tartalmával kapcsolatos alkotmányossági kérdéseket az Alkotmánybíróság az

Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése alapján vizsgálja. Az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében kimondott jogállamiság elvének fontos eleme a jogbiztonság; a jogbiztonságból az a követelmény származik, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos legyen, a rendelkezés esetleges bizonytalansága ellenére is az alkalmazás során értelmezhető normatartalommal rendelkezzen [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.]. A jogalkotó maga dönti el, hogy milyen fogalmakat használ, de a jogállamiság követelményének eleget kell tennie: a fogalomnak egyértelműnek, a következményeknek kiszámíthatónak kell lenniük (544/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 589, 590.).

A jogszabályok megfogalmazása általános, elvont; a jogalkalmazás feladata a szabályoknak az egyedi esetekre történő vonatkoztatása. Az általános megfogalmazás nem jelent homályosságot, értelmezhetetlenséget (1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.). Nem állapítja meg az Alkotmánybíróság a jogállamiság követelményének sérelmét, ha a norma nem ad alapot önkényes jogalkalmazói döntésre vagy nem vezet döntésképtelenséghez (713/B/2002. AB határozat, ABH 2004, 1644, 1646.). Nem áll fenn alkotmányellenesség, ha a norma értelmezése önmagában nem ad lehetőséget a jogbiztonság sérelmével járó szubjektív jogalkalmazói döntésre. Az értelmezéssel kapcsolatos célszerűségi, jogtechnikai szempontú minősítés nem az Alkotmánybíróság feladata (21/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 476, 478.).

3. A jelen esetben az Öotv. támadott szabályai világosak. Kimondják, hogy a működtetési jog önálló orvosi tevékenység nyújtására jogosító engedélyben foglalt jog, amely bár személyhez kapcsolódó jog, meghatározott feltételek esetén átruházható, vagyoni értéke van. Az Öotv. nem kapcsolja össze a működtetési jogot konkrét háziorvosi körzettel.

Az Öotv. megoldásai – más fontos jogszabályokhoz hasonlóan – szakmai vita tárgyát képezik, szabályai értelmezést igényelnek. A támadott rendelkezések azonban nem olyan bizonytalanok, hogy jogalkalmazói önkényre adnának alapot és nem annyira bizonytalanok, hogy döntésképtelenséghez vezetnének.

Az R. 1. §-ának (3) bekezdése figyelembe veszi, hogy a háziorvos nem egyedül végzi feladatát. Az R. a háziorvos feladatainak meghatározásával összefüggésben olyan szabályokat tartalmaz, amelyek kihatnak a háziorvosi ellátáshoz kapcsolódó ápolási és egészségügyi tevékenységet végzőkre is. Az R. erre tekintettel azt a jogalkotásban szokásos megoldást alkalmazza, hogy a közvetett hatás eseteire az alapvető szabályozási körre vonatkozó rendelkezéseknek az értelemszerű alkalmazását írja elő. Az R. 18. §-a (2) bekezdésének utaló szabálya alapján a 2. számú melléklet magáról a háziorvosi ellátáshoz kapcsolódó ápolói tevékenységről tartalmaz rendelkezést. Az R. 1. §-ának (3) bekezdése nem tartalmaz tehát olyan szabályozást, amely az alkotmányellenesség megállapítására alapot nyújtana.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésére alapított indítványi kérelmeket elutasította.

## V.

1. Az indítványozók szerint sérül a támadott jogszabályok révén a tulajdonhoz való jognak az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdésében kimondott védelme is.

Az egyik indítványozó szerint nincs összhangban a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmével az Öotv. 3. §-a (7) bekezdésének *a)* pontja, amely olyan kérdések szabályozására adott felhatalmazást a Kormánynak, amelyek garanciális jelentőségűek az alkotmányos védelmet illetően. A felhatalmazás alapján határozza meg a Vhr. a működtetési jogra vonatkozó engedély visszavonásának eseteit. Kifogásolja az indítványozó azt is, hogy az Öotv. 3. §-ának (6) bekezdése indokolatlanul korlátozza a tulajdonjogot, mert nem tette lehetővé a működési jog 2000. december 31-ig történő elidegenítését. Az Öotv. és a Vhr. szabályai tehát – álláspontja szerint – sértik az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdését. Mindezek a rendelkezések egyúttal ellentétesek az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdésével is.

Más indítványozók is hivatkoznak az Alkotmány 13. §-a (1) bekezdésének az Öotv. szabályai által történő megsértésére, de a működtetési jog vagyoni értékének vitatásán és számos jogalkalmazási kérdés tárgyalásán kívül nem jelölik meg azt, hogy milyen alkotmányos kifogásuk van a konkrét szabályokkal kapcsolatban.

2. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 110. §-ának (1) bekezdése szerint egészségügyi tevékenységet az adott tevékenység folytatására jogosító szakképesítéssel (illetve szakirányú szakképesítéssel) rendelkező személy végezhet, de ennek további feltétele a működési nyilvántartásba való bejegyzés. Az Öotv. ehhez a rendszerhez igazodóan ad az 1. §-ban meghatározásokat. A (2) bekezdés *b)* pontja szerint orvosnak minősül a megfelelő szakképesítéssel rendelkező, alap- és működési nyilvántartásban szereplő személy. A (2) bekezdés *a)* pontja az önálló orvosi tevékenységet határozza meg. Eszerint önálló orvosi tevékenységnek minősül a területi ellátási kötelezettség körében a háziorvos (házi gyermekorvos, fogorvos) által nyújtott egészségügyi ellátás.

Az Öotv. törvényjavaslatának általános miniszteri indokolása a törvény célját a következőképpen jelölte meg:

„Ezért szükséges megteremteni annak jogszabályi feltételeit, hogy az orvos a jövőben közvetlenebbül teljesíthesse közszolgáltatói feladatait és ne csupán a gyógyító-ellátó hálózat egy eleme legyen. A jogi szabályozás előfutárának tekinthető, hogy az orvosi tevékenységet tíz éve lehet vállalkozásként végezni és 1992 óta a háziorvosi és házi gyermekorvosi tevékenység elsődlegesen vállalkozási keretben kapott.”

Az Öotv. 1. §-a (2) bekezdésének c) pontja értelmében a működtetési jog az orvos részére a Magyar Orvosi Kamara által, törvényi szabályozás alapján adott engedélyben biztosított olyan jog, amely alapján önálló orvosi tevékenységet lehet végezni. A 2. § (3) bekezdése kimondja, hogy a működtetési jog személyhez kapcsolódó vagyoni értékű jog, amely meghatározott feltételek fennállása esetén elidegeníthető és folytatható. A (4) bekezdés szerint a működtetési jog folytatása a jogosult halála esetén a házastársát, illetőleg egyenesági leszármazóját illeti meg. A (6) bekezdés alapján a működtetési jog folytatására jogosult személy a működtetési jogot elidegenítheti.

3. Az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a tulajdonhoz való jogot alapvető jogként részesíti alkotmányos védelemben [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.]. Az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése nemcsak a polgári jogi tulajdonjogra, hanem egyéb vagyoni jogokra is vonatkozik [17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 104, 108.]. A tulajdonhoz való jog védelmét kimondó 13. § (1) bekezdésének alkalmazását az Alkotmánybíróság gyakorlata kiterjesztette a vállalkozói jellegű tevékenységre is. Az építéstervezési jogosultság szabályainak vizsgálatával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a jövedelemmel járó, vállalkozói jellegű tevékenységre alkalmazandónak találta a tulajdonjog alkotmányos védelmének szabályait [40/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 282, 286, 287.]. Az Öotv. javaslatának miniszteri indokolása a működtetési jogot az orvosi tevékenység vállalkozásként történő végzésével összefüggésben magyarázza. Ennek megfelelően a tulajdonjog alkotmányos védelme kiterjed a működtetési jogra, mint – az Öotv. 1. §-a (2) bekezdésének c) pontjában meghatározott – vagyoni értékű jogra is.

Az Alkotmány a tulajdonjogot az egyéni cselekvési autonómia anyagi alapjaként részesíti védelemben. A védelem terjedelme a közjogi és magánjogi korlátokkal együtt értelmezhető, függ a jogosultság alanyától, tárgyától és funkciójától, valamint a korlátozás módjától [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380.].

4. Az Öotv. 3. §-ának (6) bekezdése általános szabályként nem tette lehetővé, hogy a működtetési jog átruházására a törvény hatálybalépésének napjától (2000. február 26-tól) sor kerüljön, hanem csak 2000. december 31. után. Ez a szabály kétségtelenül korlátozta a vagyoni jogosultság egyes elemeinek gyakorlását.

Az Öotv. a működtetési jogot új jogként hozta létre. Az Alkotmánybíróság új tulajdoni jogok korlátozásainak kérdését a tulajdoni rendszer átalakításával összefüggésben vizsgálta. Így az önkormányzatoknak történő vagyonszerzésről az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az önkormányzatok tulajdonszerzésére az Alkotmány nem tartalmaz rendelkezést, a tulajdonjog védelme csak a már megszerzett jogokra vonatkozik [37/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 238, 243.]. A tulajdonszerzés jog-

címe akkor kétségtelen, akkor élvez védelmet, ha a tulajdonszerzés és annak terjedelme törvény által garantált (893/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 496, 500.). A működtetési jog szabályozásánál azonban az állapítható meg, hogy a működtetési jog tartalmát és terjedelmét az Öotv. 2. §-a meghatározta. Az 1. § (2) bekezdésének c) pontja a működtetési joghoz a Magyar Orvosi Kamarának az önálló orvosi tevékenység végzésére jogosító engedélyt írta elő feltételként. A MOKtv. 2. §-ának (4) bekezdése azonban meghatározta azokat a feltételeket, amelyek az engedélyhez szükségesek (kamarai tagság, működési nyilvántartásban szereplés, jogszabályban meghatározott kizáró ok hiánya). Mindezek alapján a működtetési jog megszerzése – a törvényben pontosan rögzített feltételek mellett – törvény által garantált. Nincs szó tehát olyan bizonytalan tulajdonszerzésről, mint a tulajdoni rendszer átalakulása során a vagyonszerzések tekintetében volt. Ennek megfelelően vizsgálni kell, hogy alkotmányos-e a tulajdoni védelem alá eső jog korlátozása.

A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat kifejtette, hogy napjainkban gyakran sor kerül a tulajdonjog korlátozására és az lett gyakori alkotmányossági kérdés, milyen esetekben kell a tulajdonosnak ellenszolgáltatás nélkül eltérnie a korlátozást. Ugyanakkor rámutatott arra is, hogy tulajdonkorlátozás esetén a kisajátításhoz hasonló védelem jár. Az elbírálás döntő kérdése a közérdek és a korlátozás aránya (ABH 1993, 373, 381.).

A tulajdonhoz való jognak az Alkotmány 13. §-ában meghatározott védelme a többi alapvető jog védelméhez viszonyítva annyiban sajátos, hogy a 13. § (2) bekezdése a jog teljes megszüntetését is lehetővé teszi, de ehhez olyan feltételeket ír elő, amelyek a jog lényeges tartalmának megőrzését biztosítják (a kártalanítás meghatározásával). Nem szól azonban a 13. § a tulajdonjog korlátozásáról. A korlátozás eseteire is irányadók azok az elvek, amelyeket az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése alapján kialakított, azaz a korlátozás szükséges és az elérendő célhoz viszonyítva arányos legyen [20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69, 70, 71.]. A tulajdonjog korlátozásának vizsgálatánál is figyelembe kell azonban venni a 13. § (2) bekezdésének azt az elvét, amely közérdek fennállta esetén – kártalanítás ellenében – a tulajdonjog elvonását is lehetővé teszi. Ennek megfelelően a korlátozás szükségességének megállapításánál irányadó lehet a közérdek, de az arányosság ebben az esetben is követelmény.

A jogalkotó gyakran alkalmazza azt a megoldást, hogy nagyobb jelentőségű új szabályok megalkotásakor az alkalmazás időpontját a kihirdetést követő későbbi időpontra teszi. Ezzel időt hagy az új szabály megismerésére, a felkészülésre, az alkalmazásnál jelentkező bizonytalanság csökkentésére [a kérdés alkotmányossági elbírására példa a 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155, 158, 159.]. Hasonló, a jogbiztonságot szolgáló megoldás jelentkezik a támadott rendelkezésnél is. Az adott esetben az új szabályokra való felkészülés szükségessége alapot szolgáltat a működtetési jog gyakorlásának átmeneti időre

való megtiltására, ami a tulajdonjog korlátozását jelenti. A néhány hónapos időtartamra szóló korlátozás az elérendő célhoz viszonyítva nem tekinthető aránytalannak. Ezért az Alkotmánybíróság az ebben a tekintetben előterjesztett indítványi kérelmet elutasította.

5. Az egyik indítványozó alkotmányellenesnek tartotta az Öotv. 3. §-a (7) bekezdésének *a*) pontját azért, mert a tulajdonjog szempontjából garanciális kérdésben a Kormánynak adott felhatalmazást a szabályozásra.

Az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése szerint törvény határozza meg. Az Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban már megállapította, hogy az alapjogokkal összefüggésben álló nem minden kérdésben követelmény a törvényi szintű szabályozás. Közvetett és távoli összefüggés esetében elegendő a rendeleti szint (ABH 1991, 297, 300.). A MOK átruházott normaalkotási jogának alkotmányosságát vizsgálva az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy bár az alapjog tartalmának meghatározása, közvetlen és jelentős korlátozása csak törvényben történhet, a foglalkozás gyakorlásának korlátozását általában alkotmányosnak tekinti szakmai és célszerűségi indokok alapján is. „Alapjogot érintő és az adott hivatás lényegét meghatározó kérdésekben ezért a szakmai kamarának adott szabályozási jogkörnek legalább a tartalmi kereteket meghatározó törvényi alappal kell rendelkezniük” [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 269, 270.].

Az Öotv. a működtetési jog alapvető szabályait határozza meg. Az egyes részletkérdések meghatározására a Kormánynak adott felhatalmazás nem tekinthető alkotmányellenesnek. Ezért az Alkotmánybíróság az Öotv. 3. §-a (7) bekezdésének *a*) pontjára vonatkozó indítványi kérelmet elutasította.

6. Több indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítson meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, és hívja fel a törvényalkotót jogalkotási kötelezettségének teljesítésére. Álláspontjuk szerint a jogállamiság követelményeit és a tulajdonhoz való jog érvényesülését sérti, hogy az Öotv. nem szabályozza a működtetési jognak a földrajzi területhez kötöttségét. Az indítványozók kifejtik a szabályozás indokoltnak tartott módját.

Az indítvány beadását követően az Öotv. 2. §-ának (1) és (2) bekezdése helyébe új rendelkezést léptetett az egészségügyi közszolgáltatások nyújtásáról, valamint az orvosi tevékenység végzésének formáiról szóló 2001. évi CVII. törvény 26. §-ának *n*) pontja, amely a működtetési jognak a helyi önkormányzat által meghatározott háziiorvosi körzetben történő folytatásáról rendelkezett. Az indítványozók ezt követően is fenntartották kérelmüket, mert „álláspontunk szerint a hivatkozott rendelkezéseknek nem azt kellene kimondaniuk, hogy az önkormányzat állapítja meg a háziiorvosi körzetet, ahol a háziiorvos folytatja a tevékenységet, hanem azt az általános érvényű elvet, hogy a működtetési jog csak egy konkrét – és nem az egész

ország területén bármelyik – háziiorvosi körzetben használható fel”.

Az Öotv.-t később módosította az egészségügyi szolgáltatásokról és az egészségügyi közszolgáltatások szervezéséről szóló 2003. évi XLIII. törvény, amelynek 33. § (3) bekezdésének *m*) pontja újra meghatározta az Öotv. 2. §-ának (1) és (2) bekezdését, de ez sem hozta meg az indítványozók által kívánt változtatást. Ezt a 2003. évben megalkotott törvényt közjogi érvénytelenség miatt a 63/2003. (XII. 15.) AB határozat (ABH 2003, 676.) megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-ának (1) bekezdése szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerül sor, ha a jogalkotó szerv jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenes helyzetet idézett elő.

Az Abtv. hivatkozott szabályát értelmezve a 22/1990. (X. 16.) AB határozat megállapította, hogy önmagában valamely jogi szabályozást igénylő kérdés jogi rendezésének elmulasztása nem minősül mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességnek. Más a helyzet azonban, ha a jogi szabályozás iránti igény azért jelentkezik, mert az állam jogalkotással beavatkozott bizonyos életviszonyokba és ezzel az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos joguk érvényesítésének gyakorlati lehetőségétől (ABH 1990, 83, 86.). Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg az Abtv. alapján olyankor is, amikor alapjog érvényesülését akadályozza az a tény, hogy az ehhez feltétlenül szükséges szabályozás nem létezik [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.].

Az Öotv. 3. §-a alapesetben a fennálló háziiorvosi körzethez kapcsolt orvosi tevékenységre ismeri el a működtetési jogot. A törvény hatálybalépése után megadott engedéllyel a működtetési jog nem áll összefüggésben háziiorvosi körzettel; a háziiorvosi körzetben végzendő tevékenység az önkormányzattal való megállapodástól függ. A működtetési jog a háziiorvosi körzetre való pályázás feltétele. Ez a szabályozás igényelhet jogértelmezést, de nem állapítható meg, hogy jogalkotói mulasztás állna fenn, és ennek következtében alkotmányellenes helyzet jött volna létre. Az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre arra, hogy az Országgyűlés által elfogadott szabályozási koncepció helyett újat alkosson és tegyen kötelezővé (677/B/1995. AB határozat, ABH 2000, 590, 592.).

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az indítványozók kérelmét elutasította.

## VI.

1. Több indítványozó támadja az Öotv. különböző rendelkezéseit a diszkriminációnak az Alkotmány 70/A. §-a (1) bekezdésében kimondott tilalmára hivatkozva.

A 9/1990. (IV. 25.) AB. határozatban az Alkotmánybíróság a megkülönböztetés tilalmát úgy értelmezte, hogy

a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie (ABH 1990, 46, 48.). A mindenkori szabályozás tárgyi és alanyi összefüggésében kell megvizsgálni, hogy a hátrányos megkülönböztetés az alkotmányos határok között maradt-e. Az egyenlőségnek az adott tényállás lényeges elemére nézve kell fennállnia. A megkülönböztetés tilalmába ütközik, ha adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik valamelyik csoportra [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77, 78.]. Az Alkotmánybíróság alkotmányellenes megkülönböztetést állapít meg abban az esetben, amelyben jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között anélkül tesz különbséget, hogy ennek alkotmányos indoka volna (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.). Az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésében kimondott megkülönböztetési tilalom nemcsak az alapvető jogok tekintetében áll fenn, hanem egyéb jogokra vonatkozóan is [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.]. Az alapvető jogok esetében jelentkező diszkriminációnál az Alkotmánybíróság a szükségesség és az arányosság szempontjai alapján bírálja el a jogszabályt. Ha nem alapvető jogról van szó, akkor az Alkotmánybíróság olyan esetben tekinti alkotmányellenesnek a megkülönböztetést, amelyben a megkülönböztetésnek nincs ésszerű indoka, önkényes [30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 139, 140.].

2. Az egyik indítványozó szerint alkotmányellenes megkülönböztetést tartalmaz az Öotv. 3. §-ának (3) bekezdése, amely területi ellátási kötelezettség nélkül háziorvosi tevékenységet végző orvosoknak megtiltja a működtetési jog elidegenítését és folytatását. Egy másik indítvány pedig az Öotv. 1. §-ának (2) bekezdését támadja azért, mert kirekeszti a területi ellátási kötelezettség nélküli orvosokat.

Az Öotv. szabályozásában központi szerepe van annak, hogy a háziorvos területi ellátási kötelezettséggel tevékenykedik. Az ilyen csoportba tartozó orvosoktól eltérő csoportba tartoznak azok az orvosok, akik területi ellátási kötelezettség nélkül látnak el meghatározott feltételek mellett orvosi tevékenységet.

Az előzőekben kifejtettek szerint nem tekinthető az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésével ellentétesnek az Öotv. 3. §-a (3) bekezdésének második francia bekezdése sem. Itt is a területi ellátási kötelezettség nélkül orvosi tevékenységet ellátó személyekre vonatkozó speciális rendelkezésről van szó. Ezeknek az orvosoknak külön kedvezményként nyújtja a törvény meghatározott feltételek mellett a működtetési jogot, de a kedvezményt nem akarja kiterjeszteni az adott körön kívülre. Az általános szabálytól való ez az eltérés nem valósít meg diszkriminációt.

3. Az Öotv. 3. §-ának (6) bekezdését azért támadta az egyik indítványozó, mert véleménye szerint diszkriminatív az a rendelkezés, amely csak a 2000. december 31-ig történő elidegenítést mentesíti az illetékfizetés alól.

Az Öotv. 3. §-ának (6) bekezdése megtiltja a működtetési jog elidegenítését 2000. december 31-ig. Így a bevezet-

tésre került rendszer az átmeneti időszak alatt tulajdonképpen nem működött. Ezalól a törvény kényszerítő okból két kivételt tett. Az egyik esetet az jelentette, hogy meghatározott feltételek mellett jogszabály alapján elidegenítési kötelezettség keletkezett, és ebben a tekintetben nem érvényesült az átmeneti várakozási idő. Az ebbe a külön szabályozási csoportba tartozó személyi kör jogszabályban előírt kötelezettségnek tett eleget az elidegenítéssel, és e kötelezettség terhének csökkentését szolgálta az illetékfizetés alól történő mentesítés. A másik kényszerítő okot a működtetési jog jogosultjának a halála jelentette. Az egész rendszer működésének felfüggesztése alól tett kivételhez társult itt is az illetékmentesség. Az e két külön szabályozási csoportba tartozó esetekre meghatározott speciális szabály nem sérti a megkülönböztetés tilalmát.

A Vhr. 14. §-a (1) bekezdésének *b*) pontját és (2) bekezdését azért tekinti diszkriminatívnak az egyik indítványozó, mert az ezekben a szabályokban meghatározott kedvezményt nem biztosítja a területi ellátási kötelezettség nélküli háziorvosoknak. Már a 9/1990. (IV. 25.) AB határozat megállapította, hogy egyes esetekben sor kerülhet pozitív diszkriminációra, feltéve, hogy az Alkotmányba nem ütköző társadalmi cél vagy alkotmányos jog csak így érvényesíthető (ABH 1990, 46, 48, 49.). A 33/1993. (V. 28.) AB határozat pedig a kedvezmény nyújtásának megengedhetőségénél a gazdaságstratégiai célokkal kapcsolatban fennálló funkciót emelte ki (ABH 1993, 247, 253.). Az Öotv. szabályozásának központi eleme a területi ellátási kötelezettséggel rendelkező orvosokra vonatkozó rendelkezések meghatározása. Ehhez a szabályozási koncepcióhoz igazodnak a Vhr. támadott szabályai, és nyújtanak kedvezményt a hatékonyabb egészségügyi ellátás érdekében. Így nem áll fenn a diszkrimináció tilalmának megsértése. Az Alkotmány 70/A. §-ának (3) bekezdéséről pedig a 652/G/1994. AB határozat kimondta, hogy ez a szabály nem határoz meg konkrét intézkedést, pozitív diszkriminációra senkinek nincs alkotmányos joga (ABH 1998, 574, 580.).

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. §-ának (1) és (3) bekezdésére alapított indítványozói kérelmeket elutasította.

## VII.

1. Az egyik indítványozó a Vhr. 13. §-ának (3) bekezdését és az R. 1. §-ának (3) bekezdését azért tekintette alkotmányellenesnek, mert magasabb szintű jogszabállyal ellentétes, illetve az R. esetében felhatalmazás nélkül született a jogszabály.

2. A Vhr. 13. §-ának (3) bekezdése az önálló orvosi tevékenységre kötött szerződés legrövidebb időtartamát 5 évben határozza meg. Az indítványozó feltételezésétől eltérően azonban a Vhr. nem az önkormányzattal kötendő szerződésről rendelkezik. A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 83. §-a

(2) bekezdésének *a*) pontja szerint felhatalmazást kapott a Kormány a finanszírozási szerződések megkötésére és az egészségügyi szolgáltatások finanszírozására vonatkozó részletes szabályok meghatározására. Ennek alapján született a 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet, amelynek 7. §-át módosította a Vhr.13. §-ának (4) bekezdése. Mind a támadott (3) bekezdés, mind a (4) bekezdés az Országos Egészségbiztosítási Pénztárral kötött szerződésre vonatkozik. A Vhr. 13. §-ának (3) bekezdése nem áll tehát ellenében az Ötv. 8. §-ával és nem sérti az Alkotmány 35. §-ának (2) bekezdését.

3. Az R. 1. §-ának támadott (4) bekezdése szerint az önálló ápolási és egyéb egészségügyi tevékenységet végzőkre is értelemszerűen alkalmazni kell az R. előírásait. Az R. bevezető sorai hivatkoznak az Ötv.-ben adott felhatalmazáson túlmenően az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 247. §-a (2) bekezdésének *f*) pontjában szereplő felhatalmazásra is. Az utóbb említett felhatalmazás az egyes egészségügyi ellátásokra vonatkozó részletes szabályok megalkotásáról szól. Az egészségügyről szóló törvény az ellátásokra vonatkozó rendelkezések meghatározásánál mindig kiterjed a személyi vonatkozásokra is. Így az ápolásról szóló 98. § meghatározza az ápoló feladatát is, a 150. § szerint a miniszter irányító jogköre minden egészségügyi tevékenységre és minden egészségügyi szolgáltatóra kiterjed. Ennek a szabályozási rendszernek felel meg az, hogy az R. 1. §-ának (4) bekezdése utaló szabályt tartalmaz a háziorvosi ellátáshoz kapcsolódó ápolási tevékenységet végzőkre is. Ez a szabály tehát törvényi felhatalmazáson alapul és nem alkotmány sértő.

Az elmondottak alapján az Alkotmánybíróság a Vhr. 13. §-ának (3) bekezdésére és az R. 1. §-ának (3) bekezdésére vonatkozó indítványokat elutasította.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát közérdekű tartalma miatt a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Budapest, 2006. június 16.

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

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

*Dr. Erdei Árpád* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Harmathy Attila* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

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

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

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

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

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

### **Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró különvéleménye**

Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával.

Álláspontom szerint az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény (a továbbiakban: Ötv.) megalkotása során a jogalkotási eljárásra vonatkozó szabályokat súlyosan megsértették. Ezért az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania az Ötv. közjogi érvénytelenségét, s az Ötv.-t meg kellett volna semmisítenie.

1. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata, hogy magának a jogalkotási eljárásnak az alkotmányosságát is vizsgálja, s dönt a formai hibás jogalkotási eljárás alkotmányosságáról.

Az Alkotmánybíróság már a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kifejtette: „A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. Ezek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. 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 Alkotmánybíróság az 52/1997. (X. 14.) AB határozat rendelkező részében megismételte azt a korábbi határozatában foglalt tételt, melynek megfelelően a jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmány sértés önmagában megalapozza a törvény megsemmisíthetőségét. (ABH 1997, 331, 332.) Az indokolás pedig újfent megállapította, hogy a súlyos eljárási szabálytalanság közjogi érvénytelenséget idéz elő.

Az Alkotmánybíróság több határozatában, elvi jelleggel a 39/1999. (XII. 21.) AB határozatában (ABH 1999, 325, 349.) azt is hangsúlyozza, hogy „a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye. Ezért az Alkotmánybíróság megsemmisíti a jogszabályt, ha a jogalkotási eljárás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg, amely másként nem orvosolható, mint a jogszabály megsemmisítésével. [3/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 33, 39–40.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 332, 345.]”

Az Alkotmánybíróság 8/2003. (III. 14.) AB határozatában alkotmányos követelményként azt is meghatározta, hogy „jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvé-



nek megfelelően kerülhet sor. A jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalkotás (...) ésszerű rendben történjék (...).” (ABH 2003, 74.)

2. Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a jogalkotót terhelő egyeztetési kötelezettséggel. Az Alkotmánybíróságnak a jogszabály-alkotási követelményeket meghatározó állandó gyakorlata, hogy „a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező társadalmi, érdek-képviselői szervek véleményének beszerzése a jogszabály közjogi érvényességének nem feltétele”. [39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 349.; korábban: 7/1993. (II. 15.) AB határozat, ABH 1993, 418, 419; 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 387, 397.]

Az Alkotmánybíróság a 30/2000. (X. 11.) AB határozatában – a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvénnyel (a továbbiakban: Jat.) összhangban – megállapította, hogy „a véleményező szerv »közhatalmi jellegének« tisztázása a Jat. szerinti általános egyeztetési kötelezettség alkalmazása esetén azért szükséges, mert a Jat. rendelkezései alapján az egyeztetési körbe bevonandó intézményi-személyi kör bizonytalan. A véleményező szerv »közhatalmi jellege« irányadó arra vonatkozóan, hogy a jogszabály-előkészítés során a jogalkotóval szemben a Jat. által támasztott általános jellegű egyeztetési, együttműködési elvárás alapján megállapítható-e az adott szerv véleményének beszerzésére vonatkozó speciális jogalkotói kötelezettség. Ha ugyanis a Jat. szerinti általános egyeztetési kötelezettségnek minden egyes társadalmi, érdek-képviselői szervekkel szemben való megtartása a jogalkotásra vonatkozó formai alkotmányossági kritérium lenne, akkor a Kormány gyakorlatilag semmilyen rendeletet nem alkothatna, törvényjavaslatot nem készíthetne, hiszen mindig akadhatna újabb, magát érdek-képviselőként meghatározó szervezet, amelynek véleményét ki kellene kérnie.” (ABH 2000, 202, 206.)

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a 30/2000. (X. 11.) AB határozatában „arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, illetve véleményezői jogkörrel rendelkező szervezetek – a demokratikus döntéshozatali eljárásban betöltött szerepük miatt az egyeztetési kötelezettség vonatkozásában – közhatalminak, így a jogalkotó számára megkerülhetetlennek minősülnek.” (ABH 2000, 202, 206.)

A 30/2000. (X. 11.) AB határozat szerint „[a]z Alkotmánybíróság gyakorlata folyamatosan nagy hangsúlyt helyezett az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésre, mely szerint »a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam«. A jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok megsértése a döntés közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Ellenkező esetben maga a demokratikus rendszer veszíti el legitimitációját, hiszen a különböző társadalmi részérdek megjelölésére és összehangolására nem nyílik mód, így a konszenzus elérése eleve lehetetlen. Amennyiben pedig külön tör-

vény ír elő konkrét és intézményesített véleménykérelmi kötelezettséget, akkor annak elmulasztása olyan, a jogalkotási eljárásban elkövetett súlyos szabálytalanságnak minősülhet, amely adott esetben a jogállamiság alkotmányos követelményét közvetlenül veszélyezteti, és a törvénysértő módon alkotott jogszabály közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Azt a kérdést, hogy a külön törvényekben meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegése súlyosságánál fogva adott esetben elérje-e az alkotmányértés szintjét, az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie.” (ABH 2000, 202, 205–208.)

3. Az Alkotmánybíróság 30/2000. (X. 11.) AB határozatában „a jogállamiság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] követelményére figyelemmel, formai alkotmányellenessége miatt megsemmisítette” a véleményezői kötelezettség megsértésével alkotott jogszabályt. Az Alkotmánybíróság ezt a döntését azzal indokolta, hogy „a törvényben előírt véleményeztetési kötelezettség elmulasztása közvetlenül sérti a jogállamiság követelményét”. (ABH 2000, 202, 208.)

Az Alkotmánybíróság a 30/2000. (X. 11.) AB határozatában úgy foglalt állást, hogy a véleményező szerv „közhatalmi jellegének vizsgálatára nem volt szükség, ugyanis a jogalkotó véleményeztetési kötelezettségét nem az Alkotmány 36. §-a, és nem a Jat. rendelkezései alapozták meg, hanem a Kvtv. 44. § (2) bekezdése”, vagyis a véleményeztetési kötelezettséget meghatározó külön törvényi rendelkezés. (ABH 2000, 202, 206.)

A 30/2000. (X. 11.) AB határozatban hivatkozott Kvtv., vagyis a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 44. § (2) bekezdésének a határozat meghozatalakor hatályos rendelkezése azt tartalmazta, hogy a jogszabály-tervezeteket „a döntésre jogosult szervhez történő benyújtás előtt – véleménynyilvánítás céljából – meg kell küldeni az Országos Környezetvédelmi Tanácsnak. A véleménynyilvánításra – a tervezet kézbesítésétől számított – legalább harminc napot kell biztosítani”.

A 30/2000. (X. 11.) AB határozat szerint a véleményeztetési kötelezettség „szabályai alapján köteles a Kormány a törvényi rendelkezéseket betartva, a törvényben feljogosított és pontosan megjelölt szervet a normatervezet véleményeztetése végett megkeresni. A törvényben kijelölt szerv (...) meghatározott határidőn belül köteles véleményét a Kormánnyal közölni, tehát a jogalkotási folyamat nem szenved tartós késedelmet. Jelen esetben tehát a Kormány nem szabadulhat a véleményeztetés konkrét törvényi kötelezettsége alól. Az Alkotmánybíróság mindezzel összefüggésben hangsúlyozza, hogy a törvények betartása és betartásuk biztosítása a Kormánynak az Alkotmány 35. § (1) bekezdés b) pontján alapuló általános kötelezettsége.” (ABH 2000, 202, 208.)

Ezzel a határozatával az Alkotmánybíróság a formai alkotmányellenesség vizsgálatával kapcsolatos korábbi gyakorlatát továbbfejlesztette. A 30/2000. (X. 11.) AB ha-

tározat ugyanis konkrétan meghatározta, hogy a véleményezési kötelezettség megsértése mikor vezet a közjogi érvénytelenség megállapításához.

4. A jelen ügyben megállapítható, hogy a Magyar Orvosi Kamaráról szóló 1994. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: MOKtv.) 1. § (1) bekezdése szerint: „A Magyar Orvosi Kamara (a továbbiakban: MOK) az orvosok és fogorvosok (a továbbiakban: orvosok) önkormányzattal rendelkező szakmai, érdekképviselői köztestülete.”

A MOKtv. 2. §-a határozza meg a MOK feladat- és hatáskörét. Ezen belül az (1) bekezdés *a)* pontja szerint a MOK „az orvosi hivatás gyakorlásával és az orvosi tevékenységgel összefüggő kérdésekben képviseli és védi az orvosi kar tekintélyét, testületeinek és tagjainak érdekeit, továbbá az orvosok jogait, és – külön jogszabályokban meghatározott keretek között – egyedi ügyekben is elősegíti ezen jogok érvényesítését”.

A MOKtv. 2. §-a rögzíti továbbá az indítványok alapján vizsgálendő véleményeztetési kötelezettséget is. A MOKtv. 2. § (1) bekezdés *fa)* pontja szerint a MOK „véleményezési jogot gyakorol (...) az orvosok szakmai tevékenységét, anyagi helyzetét közvetlenül befolyásoló, illetőleg valamennyi, az egészségügyet egyéb módon érintő jogszabály megalkotásánál”.

A MOKtv. 2. § (2) bekezdése rendelkezik arról is, hogy: „Az (1) bekezdés *f)* pontjában megjelölt véleményezési jogkörök érvényesülése érdekében a jogszabályok, illetve egyéb döntések előkészítéséért felelős szervek, illetőleg személyek kötelesek

*a)* a jogszabályok, illetve döntések tervezeteit, valamint azok indokolását véleményezésre olyan módon megküldeni, hogy a MOK-nak véleménye kialakításához megfelelő idő és ismeret álljon rendelkezésére;

*b)* a MOK véleményét az előkészítés során mérlegelni, illetőleg

*c)* a MOK véleményének figyelmen kívül hagyása, vagy részleges figyelembevétele esetén ennek okairól a döntés meghozatalára, illetőleg a jogszabály megalkotására jogosult személyt, illetve szervet, valamint – a jogszabályok és a vezetői megbízással összefüggő munkáltatói döntések kivételével – a MOK-ot írásban tájékoztatni;

*d)* az (1) bekezdés *fb)–fc)* alpontjaiban foglalt, elfogadott döntésekről, határozatokról a MOK-ot tájékoztatni.”

A MOKtv. 2. § (3) bekezdése szerint „A MOK az (1) bekezdés *f)* pontjában megjelölt véleményezési jogkörét a véleményt kérő által meghatározott határidőn belül gyakorolja, illetőleg – a (2) bekezdés *a)* pontjában foglalt követelményeknek meg nem felelő határidő tűzése esetén – a határidő lejártát megelőzően javaslatot tehet annak meghosszabbítására. Amennyiben a MOK a rendelkezésére álló határidőn belül véleményezési jogát nem gyakorolja, illetve nem kéri a határidő meghosszabbítását, a jogszabályok, illetve egyéb döntések előkészítéséért felelős szervek vagy személyek a MOK véleményének hiányában is kezdeményezhetik a döntés meghozatalát, illetve a jogsza-

bály kiadását. Nem hosszabbítható meg a MOK véleményezési jogának gyakorlására rendelkezésre álló határidő oly módon, hogy a meghosszabbítás a döntés meghozatalára jogosult szerv tekintetében a döntéshozatal külön törvény szerinti eljárási határidejének elmulasztását eredményezze.”

A MOKtv. rendelkezései tehát egyértelműen meghatározzák, hogy a „jogszabályok, illetve egyéb döntések előkészítéséért felelős szervek, illetőleg személyek kötelesek (...) a jogszabályok, illetve döntések tervezeteit, valamint azok indokolását véleményezésre” a MOK-nak megküldeni. Konkrét törvényi előírás jól körülhatárolt és félreérthetetlen rendelkezése tartalmazza a törvényben megjelölt szervek véleményeztetési kötelezettségét. A véleményeztetési kötelezettség tárgyát a MOKtv. világosan rögzíti. Az egyeztetési kötelezettség nem a jogszabályok előkészítéséért felelős eseti döntésén, hanem törvényi előíráson alapul. A MOKtv. azt is rögzíti, hogy olyan módon kell megküldeni a jogszabályok tervezeteit és azok indokolását, hogy a MOK-nak „véleménye kialakításához megfelelő idő és ismeret álljon rendelkezésére”. A MOK véleményét az előkészítés során továbbá mérlegelni kell. A MOK véleményének figyelmen kívül hagyása, vagy részleges figyelembevétele esetén ennek okairól a döntés meghozatalára, illetőleg a jogszabály megalkotására jogosult személyt, illetve szervet írásban tájékoztatni kell.

Tekintettel arra, hogy a MOK véleményezési jogát törvény, a MOKtv. határozta meg, ezért az Alkotmánybíróság 30/2000. (X. 11.) AB határozata értelmében a MOK közhatalmi jellegének vizsgálatára nincs szükség. (ABH 2000, 202, 206.) A jogalkotó véleményeztetési kötelezettségét ugyanis a MOKtv. alapozza meg. A MOKtv. szerinti felelős szerv, a jelen esetben a Kormány, nem szabadulhat a véleményeztetés konkrét törvényi kötelezettsége alól, hiszen a törvények betartása és betartásuk biztosítása a Kormánynak az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *b)* pontján alapuló általános kötelezettsége.

5. Nem vitás, hogy az indítványozók által támadott rendelkezések megalkotására a MOKtv. szerinti véleményeztetési kötelezettség figyelmen kívül hagyásával került sor. A törvény előkészítéséért felelős szerv nem tett eleget a törvényi kötelezettségének, s nem küldte meg a törvény tervezetét, illetve annak indokolását a MOK-nak. Ezen túlmenően nem tájékoztatta a törvényalkotót a MOK véleménye figyelmen kívül hagyásának okairól sem.

Mivel az Öotv. a MOKtv. kifejezett rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyásával született, ezért megállapítható, hogy a törvényben előírt véleményeztetési kötelezettség elmulasztása közvetlenül sérti a jogállamiság követelményét. Ennek alapján az Alkotmánybíróságnak az Öotv.-t – az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamiság követelményére, illetve a Kormánynak az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *b)* pontján alapuló kötelezettségére figyelemmel – formai alkotmányellenessége miatt meg kellett volna semmisítenie. Az Alkotmánybíróság jelen határozata azonban az Öotv. formai alkotmányellenes-

ségét nem állapította meg. Az Alkotmánybíróság jelen határozata tehát visszalépést jelent a jogállamiság biztosításának a 30/2000. (X. 11.) AB határozattal már elért szintjéhez képest, ezért azzal nem értek egyet.

6. Az Alkotmánybíróság a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatában hangsúlyozta: „A demokratikus jogállam feltételezi (...) a demokratikusan elfogadott eljárási szabályokat, illetve az azoknak megfelelő döntéshozatalt. Az alkotmányos demokrácia összetett rendszer, melyben részletes eljárási szabályok rendezik több szerv – olykor folyamatos – együttműködését. A szervek együttműködését, tevékenységük kölcsönös ellenőrzését biztosító szabályok azért jelentősek, mert az eljárás eredményének – a döntésnek – a demokratikus legitimitását az eljárási szabályok megléte, továbbá feltétlen és maradéktalan betartása biztosítja. Az alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok megsértése formailag érvénytelen (közjogi érvénytelenség) és illegitim döntést eredményez. (...) Minden eljárási szabály, minden eljárási szakasz azonos legitimációs erővel rendelkezik. Az eljárási szabályok kivétel nélküli és feltétlen betartása a demokratikus jogállamiság alapvető követelménye.” (ABH 2003, 637, 647.)

A jogalkotási eljárási szabályok betartása tehát alapvető követelmény a demokratikus jogállamban. A jogalkotási eljárási szabályok megsértésével hozott döntés ezért a demokratikus jogállam megsértését jelenti, s az így megalkotott norma érvénytelenné válik. A jogalkotási eljárási szabályok megsértését nem orvosolhatja, ha a jogalkotó az eljárási szabályok megsértése után mégis megalkotja a normát. Az Országgyűlés sem orvosolhatja tehát azt a jogsértést, amit a törvény előkészítése során a Kormány elkövetett.

A demokratikus jogállammal, s az ennek részét képező jogbiztonsággal összeegyeztethetetlen, ha a törvényi szintű, konkrétan meghatározott jogalkotási eljárási szabályokat a jogalkotó, jogszabály-előkészítő szervek, mint pl. a Kormány, jogkövetkezmények nélkül megsérthetik. A demokratikus jogállam védelme érdekében ezért az eljárási szabályok súlyos megsértésével hozott jogszabályt formailag érvénytelennek kell nyilvánítani (közjogi érvénytelenség), s meg kell semmisíteni. Így biztosítható az alkotmányos és törvényes szabályoknak megfelelő jogalkotás, valamint jogbizonytalanság helyett a demokratikus jogállamra jellemző jogbiztonság kialakulása.

Budapest, 2006. június 16.

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

A különvéleményhez csatlakozom.

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

### **Dr. Holló András alkotmánybíró különvéleménye**

1. Egyetértek a határozat rendelkező részének 1. 3. 4. pontjaiban található utólagos normakontroll kérelmek elutasításával, nem értek egyet a határozat rendelkező része 2. pontjában foglalt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányuló indítványok elutasításával. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, mert az Országgyűlés az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvényben (a továbbiakban: Öotv.) nem rendezte a működtetési jog, mint az Alkotmány 13. § (1) bekezdése alapján tulajdonvédelem alatt álló vagyoni értékű jog, és az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésébe foglalt önkormányzati alapjogok egymásra tekintettel való érvényesülésének garanciáit.

2. Az indítványozó – többek között – az önkormányzati autonómia oldaláról is vizsgálni kérte a praxisjog jogintézményét, kifejtette, hogy a működtetési jog gyakorlásához az új jogosultat jóváhagyó Magyar Orvosi Kamara határozata nem elégséges, mivel a jogosult csak akkor tud a házi-orvosi körzetben praktizálni, ha az önkormányzat vele ellátási szerződést köt.

Az Öotv. 1. § (2) bekezdés a) pontja definiálja az önálló orvosi tevékenységet. E szerint: a törvény alkalmazásában „önálló orvosi tevékenység: a területi ellátási kötelezettség körében az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény szerint a házi-orvos, a házi gyermekorvos, a fogorvos (a továbbiakban együtt: házi-orvos) által nyújtott egészségügyi ellátás;”. Tehát az Öotv. az önálló orvosi tevékenység fogalmához hozzákapcsolja a területi ellátási kötelezettséget. A területi ellátási kötelezettség a működtetési jog feltétele. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (4) bekezdése a települési önkormányzatok kötelező feladatává teszi az egészségügyi alapellátásról való gondoskodást. A fenti jogszabályi összefüggések alapján a működtetési jog, mint alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló vagyoni értékű jog értékesítése az önkormányzat ellátási kötelezettségének a teljesítéséhez szorosan kapcsolódik. Ezáltal a Magyar Orvosi Kamara döntése mellett az értékesítés előfeltételének kell tekinteni, hogy az önkormányzat a vevőt elfogadja-e: nyilatkozzék arról, hogy közalkalmazott orvossá fogja kinevezni, illetve ha magánorvos, akkor meg kell állapodnia a területi ellátási felelősség átvállalásáról. Az önkormányzatokat az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésébe foglalt alapjogai alapján a Magyar Orvosi Kamara határozata nem kötelezheti, hogy az értékesített praxisjog új jogosultját foglalkoztassa [ugyanakkor a működtetési jog, mint vagyoni értékű jog jogosultját az Alkotmány 13. § (1) bekezdése védi]. De igaz ez fordítva is: a Magyar Orvosi Kamara engedélyének hiánya az önkormányzat területi ellátási kötelezettségét nem veszélyeztetheti.

Az Alkotmány jelölt rendelkezései között feszülő, a működtetési jogot érintő ellentmondást az Öotv.-nek fel kellett volna oldania olyan szabályok megalkotásával,

amelyek alkotmányossági szempontból egyensúlyi helyzetet teremtenek az Alkotmány 13. § (1) bekezdése és 44/A. § (1) bekezdés a) pontja egymásra tekintettel való érvényesülésében. A szabályozás jelölt hiányossága mind a tulajdonjog, mind pedig az önkormányzati alapjogok sérelmét előidéző helyzeteket teremthet, ezért az Öotv.-nek az ezt kiküszöbölendő garanciákat tartalmaznia kell. A törvényhozó e kérdés szabályozása során nem kerülheti meg annak tisztázását sem, hogy a praxisjog valójában egy adott háziorvosi körzetre vonatkozik, vagy az egész országra kiterjedő elvi működési engedély. Minderre tekintettel a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását indokoltnak tartom.

Budapest, 2006. június 16.

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

Alkotmánybíróági ügyszám. 508/B/2000.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 74. számában.

### 30/2006. (VI. 21.) 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 elutasítja azt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt, amely kifogásolta, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg a szakellátás körében önálló orvosi tevékenységet végző orvosok működtetési jogáról szóló törvényt.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az egészségügyi közszolgáltatások nyújtásáról, valamint az orvosi tevékenység végzésének formáiról szóló 2001. évi CVII. törvény (a továbbiakban: Ekszt.) 25. § (3) bekezdése e) pontjának alkotmányellenességét és

semmisítse meg ezt a rendelkezést. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott szabály ellentétes az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésével. Arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság ezt a kérelmet megalapozottnak találja, azt is indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet azért, mert az Országgyűlés „nem alkotta meg a szakellátás körében önálló orvosi tevékenységet végző orvosok működtetési jogáról szóló törvényt”.

Az indítványban szereplő kérdésről az egészségügyi, szociális és családügyi miniszter is közölte álláspontját.

Az indítvány beadását követően az egészségügyi szolgáltatókról és az egészségügyi közszolgáltatások szervezéséről szóló 2003. évi XLIII. törvény 33. §-a (2) bekezdésének a) pontja, továbbá az egészségügyi közszolgáltatások nyújtásáról, valamint az orvosi tevékenység végzésének formáiról szóló 2001. évi CVII. törvény hatályon kívül helyezéséről szóló 2003. évi XLIV. törvény 1. §-a kimondta, hogy az Ekszt. hatályát veszti.

Az Alkotmánybíróság felhívására az indítványozó közölte, hogy a megváltozott jogi szabályozás ellenére is fenntartja kérelmét, mert „az alapvető kérdés, amely miatt az alkotmányossági beadványt beadtuk, nem oldódott meg. A 2001. évi CVII. tv. ugyanis hatályon kívül helyezte a 2000. évi II. tv. 3. § (5) bekezdését, de azáltal, hogy a 2003. évi XLIV. tv. pedig a 2001. évi CVII. tv-t helyezte hatályon kívül, a 3. § (5) bekezdés nem került vissza a 2000. évi II. törvény rendelkezései közé.” A hiányolt rendelkezés azt mondta ki, hogy a szakellátás körében önálló orvosi tevékenységet végző orvosok működtetési jogáról külön törvény fog rendelkezni.

Az Alkotmánybíróság ezt a hiány meglétére vonatkozó újabb beadványt úgy értelmezte, hogy az indítványozó kérelmét mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre vonatkozóan tartotta fenn.

II.

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásánál a következő jogszabályokat vette figyelembe:

1. Az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdése:

„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 önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvénynek (a továbbiakban: Öotv.) az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„1. § (1) E törvény hatálya a Magyar Köztársaság területén az egészségügyi szolgáltatás keretében nyújtott önálló

orvosi tevékenységre és az e tevékenységet nyújtó orvosokra terjed ki.

(2) E törvény alkalmazásában

a) *önálló orvosi tevékenység*: a területi ellátási kötelezettség körében az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény szerint a háziorvos, a házi gyermekorvos, a fogorvos (a továbbiakban együtt: háziorvos) által nyújtott egészségügyi ellátás;

b) *orvos*: a külön jogszabály szerint vezetett alap- és működési nyilvántartásban szereplő orvosi, fogorvosi szakképesítéssel rendelkező személy;

c) *működtetési jog*: a Magyar Orvosi Kamara által az a) pont szerinti orvos részére adott önálló orvosi tevékenység nyújtására jogosító engedélyben foglalt jog.”

3. Az Öotv. 3. §-a (5) bekezdésének 2002. március 31-ig hatályos szövege:

„Az 1. § (2) bekezdése a) pontjának hatálya alá nem tartozó, a szakellátás körében önálló orvosi tevékenységet végző orvosok működtetési jogáról külön törvény rendelkezik.”

### III.

1. Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésében meghatározott diszkrimináció tilalmát sérti a törvényalkotó azzal, hogy a szakorvosoknak nem biztosítja az Öotv.-ben szabályozott működtetési jogot. Véleménye szerint nem állapítható meg olyan közérdek, amely a szakorvosoknak a háziorvosoktól eltérő kezelését indokolná. Kifejti, hogy „következten viszont az az egészségpolitikai koncepció, amelyik az alapellátásban és a szakellátásban eltérő módszereket alkalmaz.” Úgy véli, hogy „a szakorvos – működtetési jog hiányában – hátrányos helyzetbe kerül a privatizáció során, mert kisebb az esélye arra, hogy vállalkozó orvosként egészségügyi szolgáltató legyen”. Az Ekszt. szabályozási koncepcióját vitatva azt állítja, hogy az alap- és szakellátó orvosok azonos társadalmi csoportot alkotnak. Emellett részletes fejtegetés alapján arra a következtetésre jut, hogy „a működtetési jog és az önálló vállalkozóként történő működés jogi szabályozása a szakellátásban jóval bonyolultabb és nagyobb körültekintést igényel, mint az alapellátások körében.”

Az Ekszt. hatályon kívül helyezése miatt az indítványozó alkotmányossági kifogása úgy értelmezhető, hogy az Országgyűlés „az Öotv. hatálybalépését követően nem alkotta meg a szakellátás körében önálló orvosi tevékenységet végző orvosok működtetési jogáról szóló törvényt”. Ezért kéri a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását.

Az indítvány megalapozatlan.

2. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-ának (1) bekezdése szerint akkor kerül sor mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, ha a jogalkotó szerv jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotási feladatát nem teljesítette és ezzel alkotmányellenességet idézett elő.

Az Alkotmányban meghatározott alapvető jog érvényesítéséhez szükséges biztosítékok megteremtésére az Országgyűlést jogalkotási kötelezettség terheli [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 231.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség állapítható meg olyan esetekben is, amelyekben az állam bizonyos életviszonyokba beavatkozott, és ezáltal az állampolgárok bizonyos csoportját megfosztotta alkotmányos joguk érvényesítésének lehetőségétől. Önmagában valamely jogi szabályozást igénylő kérdés szabályozásának elmulasztása azonban nem minősül mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességnek [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. A jogalkotót illeti meg annak eldöntése, hogy valamilyen élethelyzetet szabályoz-e. Nem áll fenn azonban a döntési szabadság akkor, ha a szabályozási hiányosság alapvető jog érvényesülését gátolja (1621/E/1992. AB határozat, ABH 1993, 765, 766.).

3. Az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság a területén tartózkodó minden személy számára biztosítja az emberi, illetve állampolgári jogokat bármely megkülönböztetés nélkül.

Az Alkotmány rendelkezése az állampolgári jogok tekintetében tiltja a megkülönböztetést. A 9/1990. (IV. 25.) AB határozat szerint azonban a tilalom a jogalkotóra azt a kötelezettséget hárítja, hogy olyan szabályokat határozzon meg, amelyek mindenkit egyenlő méltóságú személyként kezelnek, a jogosultságokat a jogalanyok azonos tisztelete és az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével állapítják meg (ABH 1990, 46, 48.). A vizsgált szabályozásnál tárgyi és alanyi összefüggésben kell ellenőrizni, hogy a megkülönböztetés az alkotmányos határok között maradt-e. Az egyenlőségnek az adott tényállás lényeges elemére nézve kell fennállnia. A megkülönböztetés tilalmába ütköző rendelkezésről akkor van szó, ha adott szabályozási koncepción belül valamelyik csoportra másik csoporttól eltérő szabályozás vonatkozik [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77, 78.].

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésében kimondott megkülönböztetési tilalom nemcsak az alapvető jogok tekintetében áll fenn, hanem egyéb jogokra vonatkozóan is [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.]. Az alapvető jogok esetében jelentkező diszkriminációnál az Alkotmánybíróság a szükségesség és az arányosság szempontjai alapján bírálja el a jogszabályt. Ha nem alapvető jogról van szó, akkor az Alkotmánybíróság olyan esetben tekinti alkotmányellenesnek a megkülönböztetést, amely-

ben a megkülönböztetésnek nincs ésszerű indoka, önkényes [30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 139, 140.].

4. Az Alkotmányban meghatározott alapvető jogokból nem vezethető le, hogy az egészségügyi szolgáltatás nyújtása keretében az orvosi tevékenység milyen jogi formában folytatható. Az Öotv. a területi ellátási kötelezettséggel összefüggésben alapvetően a házi orvosi és házi gyermekorvosi tevékenységre határozott meg sajátos jogi formát. Az orvosi tevékenység sokfélesége miatt egységes szabályokat nem lehetett megalkotni. A tevékenység eltérő természete miatt más szabályozási koncepcióra van szükség a területi ellátási kötelezettséggel járó házi orvosok esetében, mint a szakellátásban dolgozó orvosoknál. Az Öotv. szabályozási koncepciója alapján nem önkényes a különbségtétel a házi orvosok és a szakellátás körében tevékenységet végző orvosok között. Az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdése alapján nem állapítható meg tehát, hogy az orvosi szakellátás körében ugyanúgy vállalkozás jellegű jogi formát kell bevezetni, mint az orvosi alapellátásban.

A fentiek alapján nem állapítható meg sem az, hogy a jogalkotó nem tett eleget a jogszabály megalkotására vonatkozó kötelezettségének, sem az, hogy a jogi szabályozás hiányossága alkotmányellenes helyzetet teremtett. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát közérdekű tartalma miatt a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Budapest, 2006. június 16.

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

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

*Dr. Erdei Árpád* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Harmathy Attila* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám. 580/B/2002.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 74. számában.

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSÁNAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATA

### 26/2006. (VI. 15.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Iszka-szentgyörgy Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 16/2005. (XII. 30.) számú, az ivóvíz szolgáltatás díjának megállapításáról szóló rendelete 2. §-ának *a)* pontja alkotmányellenes, ezért ezt a rendelkezést 2006. december 31-i hatállyal megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság visszautasítja azt az indítványt, hogy kötelezze a DRV Rt.-t a szerzett haszon visszafizetésére.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az Iszka-szentgyörgy Önkormányzat képviselő-testülete által 2000. november 29-i ülésén az ivóvíz-szolgáltatás kéttényezős díj megállapításáról alkotott 20/2000. (XI. 30.) számú rendeletét és semmisítse meg azt, mert a rendeletnek a rendelkezésre állási díjról szóló szabálya ellentétes az Alkotmány 44/A. §-ának (2) bekezdésével. Az indítványozó arra hivatkozott, hogy a helyi önkormányzat az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Ámt.) 7. §-ának (1) bekezdése alapján jogosult ugyan a vízdíjat meghatá-

rozni, de a törvény nem teszi lehetővé a fogyasztás nélkül történő fizetési kötelezettség megállapítását. Az indítványozó egyik beadványában azt is kérte, hogy az Alkotmánybíróság kötelezze „a DRV Rt.-t a törvénytelenül szerzett haszon visszafizetésére”.

Az indítvány beadását követően a támadott rendelet hatályát veszítette, de a hatályos szabály, az Iszkaszentgyörgy Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 16/2005. (XII. 30.) számú, az ivóvíz szolgáltatás díjának megállapításáról szóló rendelete (a továbbiakban: R.) is tartalmazza az indítványozó által kifogásolt rendelkezést. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt érdemben elbírált.

## II.

Az indítvány elbírálásánál figyelembe vett jogszabályok:

1. Az Alkotmánynak az indítványban említett rendelkezése:

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

2. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) szabálya:

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

3. Az Ámt. szabálya:

„7. § (1) A mellékletben felsorolt termékekre, szolgáltatásokra (a továbbiakban együtt: termék) az ott feltüntetett miniszter, illetve a helyi önkormányzat (a továbbiakban együtt: hatósági ár megállapítója) legmagasabb árat vagy legalacsonyabb árat (a továbbiakban együtt: hatósági ár) állapít meg.”

„8. § (1) A legmagasabb árat – a (2) bekezdésben szabályozott kivétellel – úgy kell megállapítani, hogy a hatékonyan működő vállalkozó ráfordításaira és a működéséhez szükséges nyereségre fedezetet biztosítson, tekintettel az elvonásokra és a támogatásokra is.

...

(3) A legalacsonyabb árat úgy kell megállapítani, hogy az legalább a hatékonyan működő vállalkozó ráfordításaira fedezetet biztosítson, tekintettel az elvonásokra és támogatásokra is.”

„9. § (1) A hatósági ár megállapítása történhet tételesen vagy a hatósági ár kiszámítására vonatkozó előírásokkal.

(2) A hatósági ár alkalmazási feltételeivel (pl. a minőség, a határidő, a szállítások ütemezése, a megrendelés nagysága, a teljesítés helye, a fizetési feltételek) együtt kell megállapítani.”

„11. § (1) A hatósági árat, valamint annak alkalmazási feltételeit jogszabályban kell közzétenni. A jogszabályban rendelkezni kell arról, hogy a hatósági ár mikor lép érvénybe; e rendelkezésnek visszamenőleges hatálya nem lehet.”

„Melléklet az 1990. évi LXXXVII. törvényhez

### Hatósági áras termékek

I. Legmagasabb ár

...

### B) Szolgáltatások

...

05511

Az önkormányzati tulajdonú víziközműből szolgáltatott ivóvíz díja

települési önkormányzat – fővárosban a Fővárosi Önkormányzat – képviselő-testülete”

4. A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vtv.) szabályai:

„13. § (3) A közüzemi tevékenységgel nyújtott szolgáltatásért díjat kell fizetni. A díjfizetés elmulasztása miatt a vízellátást a közüzem korlátozhatja – termelési célú vízfelhasználásnál szüneteltetheti – azonban a létfenntartási ivó- és közegészségügyi, katasztrófa-elhárítási vízigények kielégítéséhez szükséges vizet ebben az esetben is szolgáltatni kell.”

5. Az R. támadott szabálya:

„2. § Az ivóvíz szolgáltatási díjának megállapítása két-tényező díj alkalmazásával történik a következők szerint:

a) rendelkezésre állási díj: 275 Ft/hó + 15% áfa vízbekötésenként (fő- és mellékmérőnként)”

## III.

Az indítvány megalapozott.

Az Alkotmány 44/A. §-ának (2) bekezdése kimondja, hogy a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, ez a rendelet azonban nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. Az Ötv. 16. §-ának (1) bekezdése az Alkotmány szabálya alapján úgy rendelkezik, hogy a képviselő-testület rendeletalkotási joga a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvényi felhatalmazásban meghatározott kérdésekre terjed ki.

A Vtv. 13. §-ának (3) bekezdése szerint a közüzemi szolgáltatással nyújtott vízért díjat kell fizetni, az önkormányzati víziközműből szolgáltatott ivóvíz díja azonban nem szabad megállapodástól függ, hanem az Ámt. 7. §-ának (1) bekezdése és mellékletének B) pontjában meghatározott listában szereplő 05511 számú tétel szerint hatóság határozza meg. Ez a hatóság az Ámt. hivatkozott

szabályai alapján a helyi önkormányzat. Az Ámt. 11. §-ának (1) bekezdése szerint a hatósági árat jogszabályban kell közzétenni. Az önkormányzati rendelet kibocsátására tehát az Ámt. ad felhatalmazást, de egyúttal megszabja a hatósági ár meghatározásának feltételeit. A 8. § külön a legmagasabb és külön a legalacsonyabb hatósági ár meghatározásának szempontjait úgy állapítja meg, hogy a vállalkozó működésének fedezete biztosított legyen. Sem az Ámt., sem a Vtv. díjra vonatkozó rendelkezése nem tesz azonban említést rendelkezésre állási díj kötelező megfizetéséről, hanem csak a nyújtott szolgáltatás árát említi.

Az Alkotmánybíróság az 1108/H/1995. AB határozatban, valamint a 447/H/1996. AB határozatban úgy foglalt állást, hogy nem ütközik az Ámt. rendelkezéseibe a fizetendő vízdíj több tényező alapján történő meghatározása, de a fogyasztott víz mennyiségére a vízdíj kiszámításánál mindenképpen figyelemmel kell lenni (ABH 1996, 722, 724.; ABH 2001, 1178, 1180.).

A vízdíj meghatározásával foglalkozó egyik határozatában ezzel szemben az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Ámt. 8. §-a az önkormányzat számára mérlegelési jogot biztosított a vízdíj összegének megállapítására, de a rendeletalkotásnál szigorúan értelmezte a jogszabályban adott felhatalmazás kereteit [29/1996. (VII. 3.) AB határozat, ABH 1996, 277, 279, 280.]. Azonos alapon áll az Alkotmánybíróságnak az a határozata, amely egy önkormányzat képviselő-testületének olyan rendeletét bírálta el, amely közszolgáltatások nyújtásával kapcsolatban rendelkezésre állási díj fizetését írta elő. Ez a határozat is a jogszabályban adott felhatalmazás kereteinek túllépését és ezért az Alkotmány 44/A. §-ának (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendelet alkotmányellenességét állapította meg [27/2003. (V. 30.) AB határozat, ABH 2003, 796, 799.]. A jelen esetben az R. támadott szabálya a fogyasztott víz mennyisége alapján számított díjon felül a fogyasztástól független díjtétel megfizetését is előírja. Ezért az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az R. az Ámt. és a Vtv. vonatkozó rendelkezéseitől eltért.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. rendelkezésre állási díjat megállapító szabálya alkotmány sértő és ezért ezt a szabályt megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. §-ának (1) bekezdése szerint azt a jogszabályt, amelyet az Alkotmánybíróság a határozatában megsemmisít, az erről szóló határozatnak a hivatalos közlönyben való közzététele napjától nem lehet alkalmazni. A 43. § (4) bekezdése szerint azonban az Alkotmánybíróság a jogszabály hatályon kívül helyezésének időpontját ettől eltérően is meghatározhatja. A jelen esetben a közösség részére nyújtott szolgáltatás működési feltételeit veszélyeztethetné, ha a vízdíj összegének felülvizsgálatára nem állna rendelkezésre felkészülési idő. Ezért az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontját a rendelkező rész szerint határozta meg.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. §-a pontosan meghatározza. A törvény szerint nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe pénzkövetelések elbírálása. Ezért az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. §-ának *b*) pontja alapján visszautasította az indítványozónak azt a kérelmét, hogy az Alkotmánybíróság kötelezze a DRV Rt.-t a szerzett haszon visszafizetésére.

Az Alkotmánybíróság a határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételéről az Abtv. 41. §-a alapján rendelkezett.

Budapest, 2006. június 12.

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

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

*Dr. Harmathy Attila* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 454/B/2002.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi . számában.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI

### 586/B/1998. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályok alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányuló indítványok tárgyában – *dr. Bihari Mihály* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény 44. § (1) bekezdése, 47. § (1) bekezdés *f)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvényt módosító 1998. évi XXX. törvény egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a tűzvédelmi bírságnak, valamint a biztosítók tűzvédelmi hozzájárulásának a központi költségvetésbe történő befizetése és elszámolása rendjéről, valamint felhasználásának és ellenőrzésének módjáról szóló 180/1998. (XI. 6.) Korm. rendelet 3. § (1) és (4)–(6) bekezdése, 5. § (2) bekezdése, valamint a rendelet egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

#### Indokolás

##### I.

Két indítvány érkezett be az Alkotmánybírósághoz, amelyekben az indítványozó a tűzvédelemmel kapcsolatos egyes jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát kérte.

1. Az egyik indítvány szerint a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvényt (a továbbiakban: Ttv.) módosító 1998. évi XXX. törvény (a továbbiakban: módTtv.) ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, 70/A. § (1) bekezdésével, valamint 70/I. § -ával. Ezért a teljes módTtv. megsemmisítését kezdeményezte.

Olyan esetekben, amelyekben egy jogszabály valamilyen korábbi jogszabály meghatározott rendelkezése helyébe új szöveggel meghatározott normát iktat be, az Alkotmánybíróság a módosított szöveget tartalmazó eredeti jogszabályt vizsgálja meg [137/B/1991. AB határozat,

ABH 1991, 456, 457.; 8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.]. Ezért a jelen esetben az alkotmányossági vizsgálatnak a Ttv. 44. § (1) bekezdésére és 47. § (1) bekezdés *f)* pontjára, valamint a módTtv. új szöveg beiktatását nem tartalmazó 3. §-ára kellett kiterjednie.

Az indítvány beadását követően a Ttv. 44. §-ának (1) bekezdését módosította a katasztrófavédelemmel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi XCVI. törvény 10. §-a, de a módosított szabály is tartalmazza az indítványozó által támadott rendelkezést. Az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az elbíráláskor hatályos jogszabály-szöveg tekintetében végezte el.

2. A másik indítvány szerint a tűzvédelmi bírságnak, valamint a biztosítók tűzvédelmi hozzájárulásának a központi költségvetésbe történő befizetése és elszámolása rendjéről, valamint felhasználásának és ellenőrzésének módjáról szóló 180/1998. (XI. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 3. §-ának (1)–(4) bekezdése és 5. §-ának (2) bekezdése ellentétes az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésével, 8. §-ának (2) bekezdésével, 9. §-ának (2) bekezdésével, 35. §-ának (2) bekezdésével és 70/A. § (1) bekezdésével. Az indítványozó azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság az R.-t teljes egészében semmisítse meg.

Az indítvány beadása után az R. szabályai többször módosultak. A módosítások azonban a támadott rendelkezéseknek az indítványozó által kifogásolt tartalmát nem változtatták meg, de számozásuk módosult. Az új számozás szerint az indítványozó kérelme az R. 3. § (1), valamint (4)–(6) bekezdésének, továbbá 5. § (2) bekezdésének megsemmisítésére vonatkozik. Az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezések tekintetében folytatta le.

3. Az indítványok tárgyának összefüggésére tekintettel az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065. a továbbiakban: Ügyrend) 28. §-a alapján az Alkotmánybíróság az ügyeket egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

4. Az Alkotmánybíróság már korábban is vizsgálta a Ttv. 44. §-át és 47. §-a (6) bekezdésének *a)* pontját. A 44/1997. (IX. 19.) AB határozat ezeknek a rendelkezéseknek egy részét megsemmisítette. Ezt követően fogadta el az Országgyűlés a módTtv.-t, amely új szöveggel határozta meg a Ttv.-nek – az indítványozó által támadott – 44. §-a (1) bekezdését és 47. §-a *f)* pontját.

Az Ügyrend 31. §-ának *c)* pontja szerint ítélt dologról akkor van szó (és akkor kell az eljárást érdemi vizsgálat nélkül megszüntetni), ha az indítvány az Alkotmánybíróság által már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg

alkotmányos elvére – ezen belül –, azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértés megállapítását.

A jelen esetben az indítványozó nem azokat a jogszabályi helyeket támadta, mint amelyeket az Alkotmánybíróság korábban már elbírált. Így az ítélt dolog esete nem állapítható meg. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat érdemben bírálta el.

## II.

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásánál a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

### 1. Az Alkotmány szabályai:

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

„8. § (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

„9. § (2) A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.”

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

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

2. A Ttv.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„44. § (1) A biztosító köteles a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény 1. számú melléklete „A” részének 3–5., 6. a) és 7–11. pontjaiban, valamint a „B” részének b), d)–e) alpontjaiban meghatározott biztosítási ágazatokból befolyt biztosítási díjak 1%-át hozzájárulás címén – a hivatásos és az önkéntes tűzoltóságok részére a tűzoltáshoz és műszaki mentéshez, valamint a belügyminiszter által alapított, a szakágazat képzési feladatait ellátó oktatási intézmény részére tűzoltó célú szakképzéséhez szükséges technikai eszközök, felszerelések fejlesztésének, felújításának céljára – a központi költségvetésbe befizetni.

(2) A tűzvédelmi bírságból származó bevételek is kizárólag az (1) bekezdésben meghatározott célokra használhatók fel.”

„47. § (1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben határozza meg:

.....

f) a tűzvédelmi bírság, valamint e törvény 44. §-a alapján fizetendő hozzájárulás befizetési és elszámolási rendjét, valamint felhasználásának és ellenőrzésének módját;

....”

3. A módTtv. 3. §-ának szabálya:

„3. § E törvény 1999. január 1-jén lép hatályba: ezzel egyidejűleg a Ttv. 47. §-a (6) bekezdésének a) pontja hatályát veszti.”

4. A biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény (a továbbiakban: Bit.) szabályai:

„10. § (1) A Magyar Köztársaság területén biztosító részvénytársaság, szövetkezet, egyesület, vagy harmadik országbeli biztosító magyarországi fióktelepe formájában létesíthető.

(2) Az egyes szervezeti formákra

...

c) biztosító egyesület esetén az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény (a továbbiakban: Et.),

....”

„24. § (3) A tagdíjakat és pótlólagos befizetéseket, valamint az egyesületnek a tagsági hozzájárulás alapján nyújtott biztosítói szolgáltatásait az alapszabályban kell megállapítani, azonos feltételek esetén azonos alapelvek szerint.”

„28. § Az évközben belépő vagy kiváló tag részére időarányos tagdíjat, illetőleg pótlólagos befizetést lehet előírni. Pótlólagos befizetést csak olyan mértékben lehet előírni, amilyen mértékben az év folyamán a tagdíjak növelésére vagy a szolgáltatások leszállítására került sor.”

5. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) rendelkezései:

„10. § (3) Fizetési kötelezettséget előírni, a fizetésre kötelezettek körét, a fizetési kötelezettség mértékét, a kedvezmények, mentességek körét és mértékét, továbbá előlegfizetési kötelezettséget megállapítani – a díj és a bírság kivételével – csak törvényben, illetve törvény felhatalmázása alapján, önkormányzati rendeletben lehet.”

„24. § (9) A fejezeti kezelésű előirányzatok kizárólag a költségvetési törvényben meghatározott célra használhatók fel. A fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználását, kezelési költségeit, a rendelkezési jogosultságokat és a felhasználás ellenőrzését – ha a költségvetési törvény, illetve kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – a fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetője a pénzügyminiszterrel egyetértésben szabályozza.”

6. Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) rendelkezései:

„4. § (1) E törvény hatálya kiterjed

a) az adóval, a járulékkal, az illetékekkel összefüggő, a központi költségvetés, az elkülönített állami pénzalap, a Nyugdíjbiztosítási Alap, az Egészségbiztosítási Alap vagy az önkormányzat javára teljesítendő, törvényen alapuló kötelező befizetésre (a továbbiakban együtt: adó),

...

ha annak megállapítása, beszedése, végrehajtása, visszatérítése, kiutalása vagy ellenőrzése az adóhatóság hatáskörébe tartozik [az a)–c) pont szerinti tevékenység a továbbiakban együtt: adózás].”

„5. § (1) Ha e törvény vagy adót, adófizetési kötelezettséget, költségvetési támogatást megállapító törvény másként nem rendelkezik, az adóügyekben – a (2) bekezdésben meghatározott kivételekkel – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.”

„10. § (1) Adóhatóságok:

a) az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH) Központi Hivatala és területi szervei (a továbbiakban: állami adóhatóság),”

7. Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalról szóló 2002. évi LXV. törvény (a továbbiakban: APEHtv.) szabályai:

„2. § (1) Az APEH feladata:

a) a részben vagy egészben a központi költségvetés, a Nyugdíjbiztosítási Alap, az Egészségbiztosítási Alap vagy az elkülönített állami pénzalap javára teljesítendő kötelező befizetés,

...

megállapítása, beszedése, nyilvántartása, végrehajtása, visszatérítése, kiutalása és ellenőrzése.”

8. Az R.-nek az indítványozó által támadott szabályai:

„3. § (1) A biztosító minden negyedévet követő hónap 30. napjáig köteles az alszámlára befizetni a Ttv. 44. §-ának (1) bekezdésében meghatározott biztosítási ágazatokból befolyó biztosítási díjak – ide nem értve a biztosító egyesületek által beszedett tagdíj – 1%-ának megfelelő tűzvédelmi hozzájárulás összegét.

....

(4) A biztosító az éves mérlegbeszámolójának elfogadását követő hónap 30. napjáig köteles az (1) bekezdésben meghatározott tűzvédelmi hozzájárulás tárgyevi összegéről elszámolni, és a különbözetet az alszámlára befizetni.

(5) Ha a befizetett tűzvédelmi hozzájárulás összege meghaladja a tárgyevi befizetési kötelezettség összegét, a biztosító az elszámolással egyidejűleg kezdeményezi a különbözetnek a következő esedékes negyedévi összegbe történő beszámítását.

(6) Ha a befizetett tűzvédelmi hozzájárulás összege nem éri el a tárgyevi befizetési kötelezettség összegét és a biztosító befizetési kötelezettségének a (2) bekezdésben meghatározott határidőben nem tesz eleget, az alszámlával ren-

delkező a tudomásra jutástól számított 15 napon belül végrehajtási eljárást kezdeményez.”

„5. § (2) A bevétel kizárólag a hivatásos és az önkéntes tűzoltóságok tűzoltási és műszaki mentéshez szükséges technikai eszközeinek, felszereléseinek beszerzésére, fejlesztésére használható fel.”

### III.

Az indítványozó a Ttv. 44. §-ának (1) bekezdését, 47. §-a (1) bekezdésének f) pontját, valamint a módTtv. egészét az Alkotmány 70/I. §-a, 70/A. §-ának (1) bekezdése és 2. §-ának (1) bekezdése alapján tekinti alkotmányellenesnek, és kéri ezeknek a rendelkezéseknek a megsemmisítését.

Az indítványozó kérelme nem megalapozott.

### A)

1. Az indítványozó szerint a Ttv. 44. §-ának (1) bekezdésében található rendelkezés ellentétes az Alkotmány 70/I. §-ával. Kifejti, hogy a támadott szabály „a biztosítók egyes biztosítási ágazatokból befolyt biztosítási díjai után a központi költségvetés számára kötelezően befizetendő hozzájárulást állapít meg”. Ez a befizetési kötelezettség a közteherviselés körébe tartozik. A fizetés kötelezettjei az indítványozó álláspontja szerint csak látszólag a biztosítók, valójában azonban a biztosítottak. A biztosítási tevékenységre vonatkozó 1995. évi szabályozásra hivatkozva az az álláspontja, hogy a biztosító terhére megállapított befizetési kötelezettség „automatikusan átháramlik a biztosítással rendelkezőre”. A biztosítóknak ugyanis olyan díjat kell kalkulálniuk, amely előreláthatóan fedezetet nyújt a biztosítási szerződésekben vállalt, az adott biztosítási módzat kockázati közösségének szintjén jelentkező összes kötelezettségre, valamint a zavartalan üzletmenet összes költségére és ráfordítására. A Ttv. támadott szabálya miatt a biztosítók terhe megnő, amit a minimális díjhoz hozzá kell számítani. Az indítványozó szerint mindez azt jelenti, hogy „a biztosítási díjak nem a biztosítottak vagyoni és jövedelmi helyzetéhez igazodnak, így azokra az arányos közteherviselés alkotmányos követelményével összhangban álló közteherviselési kötelezettséget alapítani nem lehet.” Ezért kéri, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a Ttv. 44. §-ának (1) bekezdését.

2. Az Alkotmány 70/I. §-a szerint minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni. A 821/B/1990. AB határozat az Alkotmány 70/I. §-a alapján megállapította, hogy a közterhek fogalmi körébe tartoznak mindazok a közbefizetések, amelyek az állam bevételi forrását jelentik (ABH 1994, 481, 486.).

A biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 1995. évi XCVI. törvény (a továbbiakban: régiBit.) javaslatához fűzött általános miniszteri indokolás rámutatott, hogy az 1949-ben megalakult Állami Biztosító az állami költségvetéssel közvetlen kapcsolatban állt, a biztosítási tevékenységgel járó nyereség és veszteség a költségvetést illette. Ez a helyzet 1989-től megváltozott, 1992-re pedig a biztosítási piac privatizációja befejeződött. Ettől kezdve a biztosítók gazdasági tevékenysége az adott biztosító szervezet jogi személy formájának megfelelően alakult és ez vonatkozik adózási kötelezettségükre is. A Ttv. 44. §-a (1) bekezdésének az a rendelkezése, amely a biztosítókhoz befolyt biztosítási díj meghatározott százaléka a központi költségvetés számára történő megfizetését írja elő, az Alkotmány 70/I. §-a szerint a közterhekhez való hozzájárulásnak minősül.

3. A Ttv. 44. §-ának (1) bekezdése szerint az állami költségvetés részére történő fizetés kötelezettsége a biztosítót terheli. A biztosító fizetési kötelezettségén nem változtat, hogy a befizetésre kerülő összeget esetleg áthárítja a biztosítottra.

A régiBit. 74. §-a nem a biztosítókat terhelő adók biztosítottakra való áthárítását írta elő, hanem csak a biztosítási piacnak a megrázkódtatás nélküli működését kívánta elérni azzal, hogy a biztosítókat felhívta a megfelelő kockázati alap és tartalék képzésére. A törvényjavaslat indokolása a rendelkezés célját a következőképpen jelölte meg: „A biztosító biztonságos működése érdekében a törvény előírja, hogy a biztosítónak legalább olyan díjat kell kalkulálnia, amely előreláthatóan fedezetet nyújt valamennyi, az adott módozat kockázati közösségének szintjén a biztosítási szerződésben vállalt összes kötelezettségre, valamint a zavartalan üzletmenet összes költségére és ráfordítására.”

Az indítványozó által kifejtettek elfogadása esetén bármilyen közteher viselését írja elő a jogalkotó a biztosító terhére (pl. társasági adó), a régiBit. 74. §-a alapján a biztosítottakra át kellene a terhet hárítani és a biztosítottakat kellene adófizetőknek tekinteni. A törvényből azonban ez nem következik.

A biztosítási egyesület kivételével a biztosítók nyereségérdekeltek. A biztosítási tevékenységgel elért eredmény nagyságát jellemzi a biztosításra vonatkozó új szabályozás, a Bit. törvényjavaslatának általános miniszteri indokolása. Eszerint a régiBit. elfogadása (1995.) óta „a biztosítási díjbevételek és a biztosítástechnikai tartalékok megduplázódtak”, továbbá „a szektorban felhalmozódott tartalékok befektetése hozzájárul a hazai tőkepiac élénkítéséhez, a gazdaság finanszírozásához”.

A biztosítók terhére megállapított közterhek a biztosítók gazdasági tevékenységének minden elemét átfogják, nem kizárólag a kockázati alapot, tartalékokat érintik. Nem a jogszabály által meghatározottaknak tesznek tehát eleget a biztosítók, ha a biztosítási díjakban a fogyasztókra, a biztosítottakra áthárítják a közterheket vagy azok egy részét. A Ttv. 44. §-ának (1) bekezdésében a biztosító ter-

hére meghatározott közteher biztosítottakra való áthárítása nem a biztosító törvény alapján fennálló kötelezettsége, a fizetési kötelezettség címzettjei nem a biztosítottak.

4. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata az adófizetés szabályainak meghatározását a gazdaságpolitika egyik eszközének tekinti és egyes tevékenységeknek adójogi eszközökkel való támogatását vagy visszaszorítását önmagában nem minősíti alkotmányossági kérdésnek (620/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 539, 542.). Az adórendszer kialakítása tekintetében a jogalkotónak nagy mérlegelési szabadsága van. Még az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésében meghatározott megkülönböztetési tilalomra figyelemmel sem lehet kifogásolni, hogy a jogalkotó nem kezel egyenlőként mindenfajta gazdasági tevékenységet [54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 342.].

Az 1558/B/1991. AB határozat az Alkotmány 70/I. §-ának értelmezése alapján megállapította, hogy a közteherviselés szabályából csak a terhek arányos, jövedelemhez és vagyonhoz igazodó meghatározásának követelménye vezethető le (ABH 1992, 506, 507.). A 61/1992. (XI. 20.) AB határozat pedig rámutatott, hogy a jogalkotó a közterhekhez való hozzájárulásról szóló szabályok megalkotása során a hozzájárulás alól való mentességet állapít meg a címzettek meghatározott köre, illetőleg bizonyos tevékenységfajták tekintetében. Ezeknek a mentességeknek a megállapításánál a jogalkotónak széles körű mérlegelési joga van. Az Alkotmányban meghatározott korlátokat itt is figyelembe kell ugyan venni, de a mérlegelésnél nem jogi, hanem gazdaságpolitikai, szociálpolitikai és egyéb szempontok játszanak meghatározó szerepet (ABH 1992, 280, 281.).

A Ttv. támadott szabálya a biztosítók számára befizetett meghatározott biztosítási díjak 1%-ában állapítja meg a központi állami költségvetéshez való hozzájárulás kötelezettségét. Ez a kötelezettség az arányosság követelményét nem sérti.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság a Ttv. 44. §-ának (1) bekezdésével szemben az Alkotmány 70/I. §-ára alapított indítványozói kérelmet elutasította.

B)

1. Az indítványozó szerint a Ttv. 44. §-ának (1) bekezdése sérti az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdését és 2. §-ának (1) bekezdését. A támadott rendelkezés utal a Bit. 1. számú mellékletében szereplő egyes biztosítási kategóriákra, amelyeknek egy része nincs ésszerű összefüggésben a tűz elleni védekezéssel. Az indítványozó a hozzájárulás fizetésére kötelezettnek valójában nem a biztosítót, hanem a biztosítottat tekinti, ezért álláspontja szerint a biztosítottak egyes köreinek fizetésre való kötelezése önkényesen és diszkriminatív módon történik.

Az indítványozó kifejti, hogy a biztosítottaknak a Ttv. 44. §-a (1) bekezdésével történő fizetésre való kijelölése

sérti az Alkotmány 2. §-át is. Ennek indokát a következőkben jelöli meg: „Az egyértelmű, hogy a biztosító a befolyt biztosítási díjak 1%-át a hivatásos és önkéntes tűzoltóságok eszközeinek és felszereléseinek fejlesztésére hozzájárulás címén a központi költségvetésbe köteles befizetni, a közteherviselési szabály azonban nem nyújtja a jogbiztonsági garanciát arra nézve, hogy a hozzájárulási elvonás a de facto teherviselőkre: a biztosítottakra milyen következménnyel jár.”

A Ttv. 47. §-a (1) bekezdésének *f*) pontja a 44. § (1) bekezdése alapján fizetendő hozzájárulás befizetési és elszámolási rendjének szabályozására ad felhatalmazást a Kormánynak. A 44. § (1) bekezdésének alkotmányellenessége kihat tehát az ezen alapuló, felhatalmazásról szóló rendelkezésre is.

A módTtv. 1. és 2. §-a határozza meg a Ttv. 44. §-ának (1) bekezdését és 47. §-ának *f*) pontját. A módTtv. 3. §-a csak a hatálybalépésről rendelkezik. Az indítványozó álláspontja szerint az 1. § [azaz a Ttv. 44. §-a (1) bekezdésének] alkotmányellenessége az egész módTtv.-re kihat, ezért kéri a törvény egészének megsemmisítését.

2. A Ttv. támadott 44. §-ának (1) bekezdése szerint az állami központi költségvetésbe való befizetésre a biztosító kötelezett és nem a biztosított. Az előzőekben kifejtettek szerint a költségvetésbe történő befizetés terhének a biztosító által a biztosítottakra való áthárítása nem jelenti a befizetésre törvény által kötelezett személynek a megváltozását, legfeljebb az adott piacon meglévő pozíció kihasználásáról lehet szó.

Az Alkotmánybíróság a 620/B/1992. AB határozatban kifejtette, hogy az Alkotmány 70/I. §-a nem rendelkezik arról, milyen jogcímen határozhat meg az állam közterhet. „Az állam szabadsága igen nagy abban a kérdésben, hogy az adófizetés kiindulópontjaként mely gazdasági forrást választja ki, és ennek alapján mit választ ki adótárgynak” (ABH 1994, 539, 541.). A támadott szabály a biztosítóhoz befolyt biztosítási díjak 1%-ának központi költségvetésbe való befizetését írja elő, ami az Alkotmány 70/I. §-a alapján nem alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróság nem vizsgálja jogszabályok célszerűségének, hatékonyságának a kérdéseit (772/B/1990/5. AB határozat, ABH 1991, 519, 522.), így azt sem, hogy a befizetési kötelezettség milyen biztosítási kategóriák bevételeit érinti. Az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdése pedig azt mondja ki, hogy személyek számára biztosítja megkülönböztetés nélkül az állampolgári jogokat. Nem személyek, hanem biztosítási kategóriák diszkriminációja az Alkotmány alapján nem értekelhető. Az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésén alapuló jogbiztonság követelményével sem hozható alkotmányos összefüggésbe a biztosítót terhelő, közteherviselést megállapító szabály.

3. Az indítványozó a Ttv. 47. §-a (1) bekezdésének *f*) pontját és a módTtv. 3. §-át csak a Ttv. 44. §-ának (1) be-

kezdésével való összefüggése miatt támadta, önállóan ezekkel a rendelkezésekkel szemben kifogást nem támasztott.

A fentiek alapján a Ttv. 44. §-a (1) bekezdésének, 47. § (1) bekezdése *f*) pontjának és a módTtv. egészének az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 70/A. § (1) bekezdése és 70/I. §-a alapján történő megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

#### IV.

Az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg az R. egészét, mert a Ttv. 47. §-a (1) bekezdésének *f*) pontjában a Kormánynak adott felhatalmazás alkotmányellenes és e felhatalmazás alapján kibocsátott rendeletre is kihat az alapul szolgáló szabály alkotmányellenessége. Álláspontja szerint ezen a „származékos alkotmányellenességen” túlmenően az R. „önálló alkotmányossági fogyatékoságokban is szenved”. Az indítvány – az Alkotmány szabályaira hivatkozással – megjelöli, hogy az R.-nek melyek azok a rendelkezései, amelyeket alkotmányellenesnek tekint: az R. (módosított számozás szerinti) 3. §-a (1) és (4)–(6) bekezdését, valamint 5. §-ának (2) bekezdését, mert ezek a rendelkezések sértik az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdését, 8. §-ának (2) bekezdését, 9. §-ának (2) bekezdését, 35. §-ának (2) bekezdését és 70/A. §-ának (1) bekezdését.

Az indítvány nem megalapozott.

#### A)

Az indítványozó azért kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg az R. egészét, mert álláspontja szerint a Ttv. 47. §-a (1) bekezdésének *f*) pontja – amely az R. kibocsátására vonatkozó felhatalmazást tartalmazza – alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság az előzőekben kifejtettek szerint nem találta alkotmányellenesnek a Ttv. 47. §-a (1) bekezdésének *f*) pontját. Az indítványozónak az R. egészének a felhatalmazás alkotmányellenességére alapított közjogi érvénytelenségre való hivatkozása alaptalan; ezért az R. egészének megsemmisítésére vonatkozó indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

#### B)

1. Az indítványozó az R. 3. §-ának (1) bekezdését elmentésnek tartja az Alkotmány 35. §-ának (2) bekezdésével és ezzel összefüggésben 2. §-ának (1) bekezdésével, mert annak rendelkezése túlmegy a törvényben adott felhatalmazás keretein. A felhatalmazás túllépését az jelenti, hogy az R. 3. §-ának (1) bekezdése „lényegében előleg fizetésére kötelezi a biztosítót”, mert egyrészt nem a „befolyt” kifejezést használja, hanem a „befolyó” szót,

másrészt, mert „a biztosító egyesületeket kiveszi a hozzájárulás negyedévi megfizetésének kötelezettsége alól”. Az indítványozó kifejti, hogy a biztosító „– az esedékes és a ténylegesen befolyt díjak különbsége alapján – előleget is fizet a hozzájárulás negyedévenkénti átutalásakor”.

Az indítványozó szerint az R. támadott szabálya ellentétben áll az Áht. 10. §-ának (3) bekezdésével is. A Ttv.-ben meghatározott hozzájárulás ugyanis adónak tekintendő, az Áht. hivatkozott szabálya pedig ebben a körben törvényi szabályozást ír elő számos kérdésre, így az előleg fizetésének előírására, valamint a fizetés alól való mentesítésre (a biztosító egyesületek tekintetében). A biztosító egyesületek tagdíjának a hozzájárulási körből való kivétele az indítványozó szerint sérti a verseny szabadságának az Alkotmány 9. §-a (2) bekezdésében kimondott elvét is, továbbá a diszkrimináció 70/A. § (1) bekezdésében meghatározott tilalmát.

2. Az Alkotmány 35. §-ának (2) bekezdése szerint a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes. A tilalmat sértő rendelkezés ellentétben áll az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében kimondott jogállamiság elvével is.

A Ttv. 44. §-ának (1) bekezdése a meghatározott biztosítási ágazatokból befolyt díjak 1%-ának központi költségvetésbe történő befizetését rendelte el. Ez a szöveg kimondja, hogy az adót a díjak beérkezését követően kell megfizetni, csak az esedékesség időpontját nem jelöli meg pontosan.

A 47. § (1) bekezdésének *f*) pontja a befizetés és elszámolás rendjének, valamint a felhasználás és ellenőrzés módjának rendeletben történő meghatározására hatalmazta fel a Kormányt. Az R. 3. §-ának (1) bekezdése a meghatározott biztosítási ágazatokból befolyó biztosítási díjak 1%-ának befizetéséről szól. Ez a szöveg bár nem azonos szavakkal ismétli meg a Ttv. 44. §-a (1) bekezdésének szövegét, megállapítható, hogy nem tartalmaz érdemi változtatást a Ttv.-hez viszonyítva.

A Ttv. 44. §-ának (1) bekezdése szerint nem a biztosító számlájára beérkező valamennyi biztosítási díj 1%-ának a központi költségvetésbe történő befizetését írja elő, hanem tételesen meghatározza, hogy melyek azok a biztosítási ágazatok, amelyeknek biztosítási díjai alapján a hozzájárulás fizetési kötelezettsége fennáll. A biztosítónak tehát a díjaknak a biztosító számlájára való beérkezése után tisztázni kell, milyen biztosítási ágazatokra vonatkozott a befizetés. Az R. 3. §-ának (1) bekezdése ezért nem azonnal a díj beérkezését követő napot jelöli meg a hozzájárulás fizetési kötelezettségének időpontjaként, hanem – a Ttv. 47. §-a (1) bekezdésének *f*) pontjában a befizetési rend szabályozására vonatkozó felhatalmazás alapján – lehetővé teszi a díjak biztosítási ágazatonként történő azonosítását. Az R. támadott szabálya nem előleg fizetését írja elő, hanem a Ttv.-ben megjelölt, a díjak beérkezését követő, a biztosítási ágazatok tisztázásához szükséges későbbi idő-

pontot jelöl meg a kötelezettség teljesítésére. Az R. 3. §-a tehát nem előlegfizetést ír elő, nem tér el a Ttv.-ben meghatározott felhatalmazástól és nem ellentétes az Áht. 10. §-ának (3) bekezdésével sem.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/I. §-ával kapcsolatban – az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdését, de egyúttal a 2. §-ának (1) bekezdésében kimondott jogállamiság elvét is figyelembe véve – megállapította, hogy a közterhekhez való hozzájárulás, a fizetési kötelezettség alapvető szabályait törvényben kell megfogalmazni, de nem állapítható meg alkotmányellenesség akkor, ha részletszabályok kormányrendeletben jelennek meg (821/B/1990. AB határozat, ABH 1994, 481, 487.). Az R. támadott szabálya nem tér el a Ttv. szabályaitól és nem is tartalmaz a fizetési kötelezettségre vonatkozó alapvető kiegészítést. Ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmány 35. §-ának (2) bekezdése és 2. §-ának (1) bekezdése alapján nem állapította meg az R. 3. §-a (1) bekezdésének az alkotmányellenességét, az indítványt elutasította.

### C)

1. Az indítványozó szerint az R. 3. §-ának (1) bekezdése mentesíti a biztosító egyesületeket a tűzvédelmi hozzájárulás fizetése alól, és ez a rendelkezés – a Ttv.-től való eltérés és az Áht. 10. §-ának (3) bekezdésével fennálló ellentét miatt – sérti az Alkotmány 35. §-ának (2) bekezdését, az Alkotmány 9. §-ának a verseny szabadságát kimondó (2) bekezdését, valamint a diszkriminációt tiltó 70/A. §-ának (1) bekezdését.

2. A Ttv. 44. §-ának (1) bekezdése meghatározott biztosítási ágazatokból befolyó biztosítási díjak 1%-ában határozza meg a hozzájárulás fizetési kötelezettséget. Az R. 3. §-ának (1) bekezdése azt mondja ki, hogy be kell fizetni „a Ttv. 44. §-ának (1) bekezdésében meghatározott biztosítási díjak – ide nem értve a biztosító egyesületek által beszedett tagdíj – 1%-ának megfelelő tűzvédelmi hozzájárulás összegét.” A Ttv. és az R. szövege között az a különbség, hogy az R. említést tesz a biztosítási egyesületek tagdíjáról.

A Bit. 10. §-ának (1) bekezdése szerint biztosító egyéb jogi formák mellett egyesületként működhet. A 19. § a biztosító egyesület jellemző vonásaként azt emeli ki, hogy olyan szervezet, amely kizárólag tagjai részére, nyereségérdekeltség nélkül nyújt meghatározott szolgáltatást a biztosítási feltételekben megállapított biztosítási események bekövetkezése esetén. A 10. § (2) bekezdésének *c*) pontja alapján a biztosító egyesületekre az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvényt kell alkalmazni. Ennek a hivatkozott törvénynek a 19. §-a az (1) bekezdésben kimondja, hogy a társadalmi szervezetek (és így az ezek körébe tartozó egyesületek) vagyona elsősorban a tagok által fizetett díjakból képződik. A biztosító egyesületnél a tagok tagdíj-fizetése az egyesület sajátos jogi személy jellegéből származik, és a tagdíj természete eltér a Ttv. 44. §-ának (1) be-

kezdése alapján a biztosító szolgáltatásaiért fizetendő díjakétól.

Az R. 3. §-ának (1) bekezdése tehát csak a tagdíjaknak az egyesülettől különböző jogi formában működő biztosítóknak fizetendő biztosítási díjaktól eltérő természetét juttatja kifejezésre, nem mentességet állapít meg a biztosítási díjak alapján a központi költségvetés számára átutalandó tűzvédelmi hozzájárulás alól.

Tekintve, hogy az R. nem állapít meg a hozzájárulás fizetése alól való mentességet, nincs szó arról, hogy az R. ellentétben állna az Áht. 10. §-a (3) bekezdésének azzal a szabályával, amely szerint fizetési kötelezettség alól való mentességet csak törvény, illetve törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendelet állapíthat meg.

A fentiek szerint az R. támadott rendelkezésének nincs alkotmányjogi összefüggése az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésével, 9. §-ának (2) bekezdésével és 70/A. §-ának (1) bekezdésével. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

#### D)

1. Az indítványozó szerint sérti az Alkotmány 3. §-ának (2) bekezdését az R. 5. §-ának (2) bekezdés, mert e szabály ellentétes az Áht. 24. §-a (9) bekezdésének első mondatával (az indítványozó másik számot jelöl meg, de az indítvány benyújtása óta az Áht. többször módosult és az egyébként tartalmukban nem módosult rendelkezések számozása változott).

2. Az Áht. 24. §-a (9) bekezdésének első mondata 1992. óta változatlan szövegezéssel kimondja, hogy a fejezeti kezelésű előirányzatok kizárólag a költségvetési törvényben meghatározott célokra használhatók fel.

Az 1996-ban megalkotott Ttv. 44. §-ának (1) bekezdése előírta, hogy a biztosítók hozzájárulást kötelesek fizetni és ezeket a befizetéseket a központi költségvetésbe kell befizetni. A Ttv. azt is előírta továbbá, hogy a hozzájárulást milyen célra lehet felhasználni és az éves költségvetési törvények nem állapítottak meg a hozzájárulás felhasználására a Ttv.-től eltérő célokat. A Ttv. 47. §-a (1) bekezdésének f) pontja felhatalmazza a Kormányt, hogy rendeletben határozza meg a hozzájárulás felhasználásának módját. Az R. 5. §-a ennek a felhatalmazásnak az alapján keletkezett és tartalmilag a Ttv. 44. §-a (1) bekezdésének megismétlését jelenti.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az indítványozónak az R. 5. §-ának (2) bekezdésére vonatkozó, az Alkotmány 35. § (2) bekezdésére alapított kérelmét elutasította.

#### E)

1. Az indítványozó az R. 3. §-ának (6) bekezdését az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében meghatározott jogállam elvével ellentétesnek tartja. Az indítványozó kifejti,

hogy a jogbiztonság azért szenved sérelmet, mert „legalább két olyan előírás is szükséges volna, amely sem a Ttv.-ben, sem a Tvhr.-ben nem szerepel”. Hiányolja, hogy az R. nem határoz meg egyrészt adatszolgáltatási kötelezettséget, amelynek alapján meg lehetne állapítani a befizetési kötelezettség elmulasztását, másrészt a kötelezettség teljesítésének tényét és mértékét megállapító határozat hozatalának kötelezettségét. Ez a szabályozás „nem felel meg a jogállami jogbiztonság kritériumainak”.

Az indítványozó álláspontja szerint az R. támadott szabálya sérti az Alkotmány 35. §-ának (2) bekezdését is, mert az R. több tekintetben eltér az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezéseitől. A jogszabályi hierarchiával és így az Alkotmány hivatkozott szabályával is ellentétben áll, hogy az R. adóhatósággá nyilvánítja a Belügyminisztériumot, nem írja elő az adókról készítendő nyilvántartást, továbbá „olyan szabályt tartalmaz, amely az Áe. alkalmazását kizárja, ám az alkalmazhatatlan általános eljárási szabályok helyett sem a Ttv., sem a Tvhr. nem állapít meg más eljárási szabályokat”.

Az indítványozó nem indokolja külön az R. 3. §-a további támadott bekezdéseinek alkotmányellenességét, de tartalmilag összefüggő rendelkezésekről van szó és ez a megsemmisítési kérelem alapja.

2. A Ttv. 44. §-ának (1) bekezdése a biztosítók terhére olyan, a központi költségvetésbe történő befizetés kötelezettségét határozta meg, amelyre a Ttv. és az R. megalkotása idején az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvényt kellett alkalmazni. A jelenleg hatályos, az adózás rendjéről szóló 2003. XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 4. §-a (1) bekezdésének a) pontja a korábbi szabályozással megegyezően kimondja, hogy az Art. hatálya kiterjed a központi költségvetés javára teljesítendő befizetésekre is. Az Art. törvényjavaslatának a 4. §-hoz fűzött miniszteri indokolása kiemelte, hogy a törvény hatálya kiterjed az adó jellegű befizetésekre is, mert a befizetések rendje a közös szabályozást igényli. Az Art. 5. §-ának (1) bekezdése – a korábbi szabályozással megegyezően – előírja, hogy adóügyekben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni, kivéve, ha az adófizetési kötelezettséget megállapító törvény másként rendelkezik.

Az APEHtv. 2. §-ának (1) bekezdése szerint az APEH feladata – többek között – a központi költségvetés javára teljesítendő kötelező befizetések megállapítása, beszedése, nyilvántartása, végrehajtása, visszatérítése és ellenőrzése. Ugyanígy rendelkezett az APEH-re vonatkozóan a Ttv. megalkotásakor hatályos 55/1991. (IV. 11.) Korm. rendelet 2. §-ának (1) bekezdése. Az Art. 10. §-a (1) bekezdésének a) pontja kimondta, hogy az APEH adóhatóság. Az R. nem nyilvánította a Belügyminisztériumot adóhatósággá azzal, hogy megjelölte, milyen számú számlára kell átutalni a Ttv. szerint a központi költségvetésbe befizetendő tűzvédelmi hozzájárulást.

A Ttv. nem határoz meg eljárási szabályokat. Az Art. 5. §-ának (1) bekezdése alapján a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. Az indítványozó által hiányolt szabályok megismétlése szükségtelen a Ttv.-ben.

Az elmondottak szerint az R. támadott szabályai nem állnak ellentétben az Art. rendelkezéseivel, és így nem sérül az Alkotmány 35. §-ának (2) bekezdését és 2. §-ának (1) bekezdését.

3. Az indítványozó a jogbiztonság követelményére is hivatkozik az R. 3. §-ának (6) bekezdésében található szabállyal szemben.

Az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaság demokratikus jogállam. A 26/1992. (IV. 30.) AB határozat megállapította, hogy a demokratikus jogállamiság fontos eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabályoknak világos, a jogalkalmazás során felismerhető értelme legyen (ABH 1992, 135, 142.). A jogszabályoknak világosaknak, egyértelműeknek, hatásukat tekintve kiszámíthatóknak és a norma címzettjei számára előreláthatóknak kell lenniük [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84.]. A jogbiztonság követelménye azonban nem jelenti azt, hogy a jogi szabályozásnak a legapróbb részletekre is ki kell terjednie, és nem hagyhat semmiféle mozgásteret a jogalkalmazó mérlegelésére (847/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 644, 645.). A jogszabály értelmezése nem vezethet szubjektív jogalkalmazói döntésre, de ha ez az eset nem áll fenn, az Alkotmánybíróságnak nem feladata a jogi norma célszerűségi, jogtechnikai szempontból történő minősítése (21/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 476, 478.).

Az R. 3. §-a a befizetések rendjét határozza meg. Az (1) bekezdés szerint a tűzvédelmi hozzájárulást negyedévenként, a negyedévet követő hónap 30. napjáig kötelesek a biztosítók az R.-ben megadott számú költségvetési alszámlára befizetni. A 3. § (4) bekezdése a hozzájárulások tárgyevi elszámolásának határidejeként a biztosító éves mérlegbeszámolójának elfogadását követő 30. napot jelöli meg. Ehhez kapcsolódik az R. 3. §-a (6) bekezdésének az a rendelkezése, amely szerint a költségvetési alszámlával rendelkező szerv végrehajtási eljárást kezdeményez, ha a befizetett tűzvédelmi hozzájárulás összege nem éri el a tárgyevi befizetési kötelezettség összegét és a biztosító befizetési kötelezettségének nem tesz eleget a negyedéves hozzájárulás befizetésére megszabott határidőben. A végrehajtást az alszámlával rendelkező attól az időponttól számított 15 napon belül kezdeményezi, amikor a befizetés hiánya tudomására jut. A rendszer működéséhez hozzátartozik azonban az R. 6. §-ának az a rendelkezése is, amely szerint az alszámlára befolyt összegekről az Áht. zárszámadásra vonatkozó szabályai szerint kell elszámolni. Ez a rendelkezés a befizetések ellenőrzését és ennek időpontját is meghatározza.

Mindennek alapján megállapítható, hogy az R. 3. §-ának (4)–(6) bekezdése nem ellentétes az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésével. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2006. június 12.

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

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

*Dr. Erdei Árpád* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Harmathy Attila* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

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

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

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

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

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

#### **Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró különvéleménye**

Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 3. pontjával.

Álláspontom szerint a tűzvédelmi bírságnak, valamint a biztosítók tűzvédelmi hozzájárulásának a központi költségvetésbe történő befizetése és elszámolása rendjéről, valamint felhasználásának és ellenőrzésének módjáról szóló 180/1998. (XI. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 3. §-ának (1), illetve (4)–(6) bekezdése alkotmányellenes, ezért azokat az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie.

Az Alkotmánybíróságnak az R. 3. §-ában foglalt, a tűzvédelmi hozzájárulás megfizetésére vonatkozó rendelkezések alkotmányellenességét azon az alapon kellett volna megállapítania, hogy ezek a szabályok kizárólagos törvényhozási tárgykörbe tartoznak, s így kormányrendeleti szabályozásuk ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével, illetve 35. § (2) bekezdésével.

A határozat Indokolásának III/A/2. pontja a tűzvédelmi hozzájárulás megfizetésére vonatkozó kötelezettséget az Alkotmány 70/I. § szerinti közteherviselési kötelezettség körébe sorolja. Ezzel összhangban a határozat Indokolásának IV/E/2. pontja vizsgálja azt, hogy a tűzvédelmi hozzájárulás megfizetésével kapcsolatosan kell-e az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvényt (a továbbiakban: Art.) alkalmazni? A határozat Indokolásának utóbbi pontja kifejezetten nem ad választ erre a kérdésre. Megállapítja azonban, hogy a tűzvédelmi hozzájárulás megfizetésével kapcsolatos eljárási szabályok „megismétlése szükségtelen”, hiszen „az Art. 5. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai-



ról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni”. Tehát a határozat szerint mind az Art., mind a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezései alkalmazandóak a tűzvédelmi hozzájárulás megfizetésével kapcsolatban.

Amennyiben a határozat a fenti következtetésre jut, vagyis az Art. hatályát kiterjeszti a tűzvédelmi hozzájárulásra, akkor a vizsgált közteherviselési kötelezettséggel kapcsolatosan az Art. más rendelkezéseit is következetesen alkalmaznia kellene.

Az Art. 35. § (1) bekezdése és 37. § (1) bekezdése szerint az adót (közterheket) törvényben meghatározott esedékességkor kell megfizetni. Ezen túlmenően az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 10. § (3) bekezdése arról rendelkezik, hogy előlegfizetési kötelezettséget megállapítani „csak törvényben” lehet.

Az R. 3. § (1) bekezdése szerint a „biztosító minden negyedét követő hónap 30. napjáig köteles befizetni” a tűzvédelmi hozzájárulás összegét. Az R. 3. § (4)–(6) bekezdése rögzíti továbbá, hogy a tárgyévi összegről utólag kell elszámolni. Megállapítható tehát, hogy az R. hivatkozott rendelkezése határozza meg a tűzvédelmi hozzájárulás megfizetésének esedékességét.

Ezen túlmenően az is egyértelműen levezethető az R. rendelkezéseiből, hogy a tűzvédelmi hozzájárulás tárgyévi összegének tényleges elszámolásához képest a negyedéves befizetések előlegnek minősülnek. Az Alkotmánybíróság nemrégiben hozott határozata is rámutatott arra, hogy amennyiben a költségvetési elszámolásra a tárgyévet követően kerül sor, akkor az ezt megelőző időszakra előírt fizetési kötelezettség előlegfizetésnek minősül, s ez „alkotmányjogi szempontból az adóelőleg jogi sorsát” osztja. (698/D/2000. AB határozat, ABK 2006. február, 148, 150.)

A jelen határozat Indokolásának IV/B/2. pontja a közterhek megfizetésével kapcsolatban arra a következtetésre jut, hogy a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Ttv.) szabályozása „csak az esedékesség időpontját nem jelöli meg pontosan”. Vagyis a határozat is azon az állásponton van, hogy a tűzvédelmi hozzájárulás megfizetésének esedékességét a törvény nem, hanem csak az R. 3. §-a állapította meg. Ezen túlmenően az sem kétséges, hogy a költségvetési elszámolást megelőző fizetési kötelezettséget, vagyis az előlegfizetési kötelezettséget sem a Ttv., hanem az R. 3. §-a határozta meg.

Nem értek egyet a határozat Indokolásának IV/B/2. pontjával, mely szerint az R. 3. §-ának e rendelkezései olyan „részletszabályok”, melyek kormányrendeletben is megjelenhetnek. Az Alkotmánybíróság 698/D/2000. AB határozata szerint sem tekinthető „pusztán elszámolási, adótechnikai jellegű (...) végrehajtó szabálynak”, ha a járulékfizetés időpontjai az esedékes elszámolást megelőzik. (ABK 2006. február, 148, 150–151.)

Az Art. és az Áht. fent hivatkozott §-ai szerint mind a közterhek megfizetésének esedékességére, mind az előlegfizetési kötelezettségre vonatkozó szabályozás a fize-

tési kötelezettséggel kapcsolatos alapvető szabálynak minősül, melyet csak törvényben lehet megállapítani. Ezért törvényt sértő, hogy az R. 3. §-ába foglaltakat kormányrendeleti szinten, s nem törvényi szinten szabályozták. A törvénnyel ellentétes kormányrendelet az Alkotmány 35. § (2) bekezdését sérti. Ezen túlmenően az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével is ellentétes, hogy az Alkotmány 70/I. §-a szerinti közteherviselési kötelezettséggel kapcsolatos alapvető szabályokat nem törvényi, hanem kormányrendeleti szinten határozták meg. Erre tekintettel az Alkotmánybíróságnak az R. 3. §-a alkotmányellenességét meg kellett volna állapítania, s meg kellett volna semmisítenie.

Budapest, 2006. június 12.

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

## 88/B/1999. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény 3. § (2) bekezdése első mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett, amelyekben az indítványozók a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 3. § (2) bekezdése első mondata alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték. E rendelkezés alapján nincs helye sztrájknak az igazságszolgáltatási szerveknél, a fegyveres erőknél, a fegyveres testületeknél és a rendészeti szerveknél, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál.

Az egyik indítvány szerint az Sztv. 3. § (2) bekezdésének azon rendelkezése, amely foglalkoztatási jogviszonyra tekintet nélkül tiltja a sztrájkot a fegyveres erőknél, a fegyveres testületeknél és a rendészeti szerveknél, diszkriminatív és sérti a fegyveres szerveknél dolgozó közalkal-

mazottak és köztisztviselők Alkotmányban biztosított munkavállalói jogainak érvényesülését. Az indítványozók szerint az Sztv. megalkotásakor a jogalkotó nem vette figyelembe, hogy a fegyveres szerveknél nem csak hivatásos állományúak, hanem közalkalmazottak és köztisztviselők is dolgoznak, akik a hivatásos állománytól jelentős mértékben eltérő foglalkoztatási viszonyok között, eltérő jogszabályok hatálya alatt állnak.

Hivatkoztak arra, hogy az Alkotmány meghatározza azokat az alapvető munkavállalói jogokat, amelyeknek valamennyi foglalkoztatási jogviszonyban érvényesülniük kell. E jogok biztosításának egyik (legvégső) eszköze a sztrájk, mint alapvető munkavállalói jog. Véleményük szerint az alapvető jog lényeges tartalmát az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint nem lehet korlátozni. Ebből eredően a jogok korlátozása csak megfelelő garanciákkal együtt lehetséges a jogok sérelme és a diszkrimináció elkerülése végett.

Az indítványozók a hivatásosoknál elfogadhatónak tartják a sztrájk tilalmát, mert ott a munkavállalói jogaik korlátozásának ellenében a jogszabályok megfelelő garanciát és érdekérvényesítési lehetőséget, nagyobb szociális biztonságot és jövedelmet biztosítanak, mint az ugyanott foglalkoztatott közalkalmazottaknak és köztisztviselőknek. Álláspontjuk szerint ez a rendelkezés diszkriminációt jelent a fegyveres szerveknél alkalmazott közalkalmazottakra és köztisztviselőkre nézve. Az indítványban kifejtik, hogy a rendelkezés azért is diszkriminatív, mert ez a közalkalmazotti, köztisztviselői kör a más közszolgálati szerveknél dolgozó közalkalmazottakkal és köztisztviselőkkel szemben is indokolatlan jogérvényesítési hátrányban van. Úgy vélik, hogy a sztrájkjog tekintetében nem lehet eltérő szabályokat érvényesíteni a különböző közszolgálati szervek dolgozói között.

A másik indítvány a rendőrségi közalkalmazottak sztrájktilalmát sérelmezi. Az indítványozó az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében biztosított jogokkal ellentétesenek tartja a kifogásolt rendelkezést. Véleménye szerint a közalkalmazottaknak nem feladata a rendőrség alapvető feladatainak biztosítása, ezért kérte a rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Az Alkotmánybíróság a támadott jogszabály azonosságára tekintettel az indítványokat egyesítette és azokat együttesen bírálta el.

Az eljárás során az Alkotmánybíróság megkereste a belügyminisztert álláspontja kifejtésére.

## II.

Az Alkotmánybíróság által határozatának meghozatala során hivatkozott jogszabályi rendelkezések:

1. Az Alkotmánynak az indítványozók által hivatkozott rendelkezései:

„8. § (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

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

„70/C. § (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy gazdasági és társadalmi érdekeinek védelme céljából másokkal együtt szervezetet alakítson vagy ahhoz csatlakozzon.

(2) A sztrájkjogot az ezt szabályozó törvények keretei között lehet gyakorolni.

(3) A sztrájkról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

2. Az Sztv. kifogásolt rendelkezése:

„3. § (1) ...

(2) Nincs helye sztrájknak az igazságszolgáltatási szerveknél, a fegyveres erőknél, a fegyveres testületeknél és a rendészeti szerveknél, és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál. Az államigazgatási szerveknél a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható a sztrájk joga.”

3. Az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és kulturális Jogok Egyezségokmánya (a továbbiakban: Egyezségokmány) 8. cikke:

„1. Az Egyezségokmányban részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják:

a) mindenkinek azt a jogát, hogy saját gazdasági és társadalmi érdekeinek előmozdítása és védelme érdekében másokkal együtt szakszervezetet alakítson és az általa választott szakszervezetbe – egyedül az adott szervezet szabályaitól függően – beléphessen. E jog gyakorlását csak a törvényben meghatározott olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek a demokratikus társadalomban az állambiztonság, a közrend, vagy mások jogai és szabadsága védelme érdekében szükségesek;

b) a szakszervezeteknek azt a jogát, hogy országos szövetséget vagy társulást létesítsenek, valamint az utóbbiaknak azt a jogát, hogy nemzetközi szakszervezeti szervezetet alakítsanak, illetve ahhoz csatlakozzanak;

c) a szakszervezeteknek azt a jogát, hogy – eltekintve a törvényben meghatározott olyan korlátozásoktól, amelyek demokratikus társadalomban az állambiztonság, a közrend, vagy mások jogai és szabadsága védelme érdekében szükségesek – szabadon működjenek;

d) az adott ország törvényeivel összhangban gyakorolt sztrájkjogot.

2. E cikk nem akadályozza, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség, valamint az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását törvényes korlátozásnak vessék alá.”

4. Az 1999. évi C. törvénnyel kihirdetett Európai Szociális Charta hivatkozott szabályai:

„5. Cikk

*Szervezkedési jog*

A dolgozók és a munkaadók azon szabadságának biztosítására és támogatására, hogy gazdasági és szociális érdekeik védelmében helyi, országos vagy nemzetközi szervezeteket hozhatnak létre és csatlakozhatnak ezen szervezetekhez, a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy a nemzeti törvények sem önmagukban, sem alkalmazásuk révén nem csorbítják ezt a szabadságot. Az ezen cikkben biztosított garanciák rendőrségre alkalmazásának mértékét a nemzeti törvények vagy rendelkezések határozzák meg. E garanciák fegyveres erőknél szolgálatot teljesítőkre történő alkalmazásának alapelveit és azt a mértéket, ameddig az e kategóriához tartozó személyeknél e garanciákat biztosítják, ugyancsak nemzeti törvények vagy rendelkezések határozzák meg.

6. Cikk

*A béralkuhoz való jog*

A béralku megkötésére irányuló tárgyalások folytatására való jog tényleges gyakorlásának biztosítására a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy

1. támogatják a dolgozók és a munkaadók közötti konzultációt;

2. ahol szükséges és helyénvaló, ott támogatják a munkaadók vagy munkaadói szervezetek és a dolgozói szervezetek közötti önkéntes tárgyalási mechanizmusokat a munkafeltételek és körülmények kollektív szerződések általi szabályozása céljából;

3. támogatják a munkaügyi viták rendezését szolgáló megfelelő érdekegyeztetési és önkéntes döntési mechanizmusok létrehozását és felhasználását; és elismerik

4. a dolgozók és a munkaadók jogát az érdekkonfliktusok esetén történő kollektív fellépésre, beleértve a sztrájkhoz való jogot is, azon kötelezettségek függvényében, amelyek a korábban életbe lépett kollektív szerződésekből eredhetnek.”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság az indítványokkal összefüggésben elsőként azt vizsgálta, hogy az indítvány nem mi-

nősül-e ítélt dolognak. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § c) pontja értelmében „ítélt dolog” címén az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértés megállapítását. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor „res iudicata”, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő. (1620/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.) Ha az újabb indítványt más okra, más alkotmányossági összefüggésre alapítják, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik. [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.; 17/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 131, 133.; 5/2002. (II. 22.) AB határozat, ABH 2002, 78, 81.; 37/2004. (X. 15.) AB határozat, ABH 2004, 908, 911.]

Az Alkotmánybíróság az Sztv. 3. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatára folytatott már eljárást, és 673/B/1990. AB határozatában az indítványt elutasította. (ABH 1992, 446, 449.) Abban az eljárásban az indítványozó az Sztv. 3. § (2) bekezdésének azon részét kifogásolta, mely szerint „nincs helye sztrájkoknak az igazságszolgáltatási szerveknél”. Az indítványozó az Alkotmány 7. § (2) bekezdésének, valamint 70/C. § (2) bekezdésének sérelmét állította. Mivel jelen ügyben az indítványozók az Sztv. 3. § (2) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatára irányuló kérelmüket a rendelkezés más részét érintően, és részben más alkotmányossági összefüggésre hivatkozva terjesztették elő, ítélt dolog nem áll fenn, ezért az Alkotmánybíróság az Sztv. 3. § (2) bekezdésének érdemi vizsgálatát az indítványban megjelölt szervek közalkalmazottai és köztisztviselői sztrájkjogának tilalmával kapcsolatban elvégezte.

2. Az indítvány elbírálása során az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt a sztrájkjognak az alkotmányos jogok között elfoglalt helyét kellett tisztáznia.

A sztrájkjog a modern, a gazdasági, szociális jogokat elismerő államokban, mint a gazdasági, szociális érdekkonfliktusok esetén történő kollektív fellépés egyik biztosítója, általánosan elismert.

A sztrájkhoz való jogot, mint a gazdasági, szociális érdekek érvényesítését biztosítani hivatott jogosítványt, a gazdasági, szociális jogok elismeréséről szóló nemzetközi egyezmények is tartalmazzák.

Az Egyezségokmány és az Európai Szociális Charta – amelynek Magyarország is részese – kifejezett rendelkezést tartalmaz a kollektív fellépéshez való jogokról, beleértve a sztrájkhoz való jogot is. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (International Labour Organization – ILO) égi-

szé alatt született nemzetközi egyezményekben – a 2000. évi LII. törvény által kihirdetett, az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1948. évi 31. ülészakán elfogadott 87. számú egyezményt, és a 2000. évi LV. törvénnyel kihirdetett, a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1949. évi 32. ülészakán elfogadott 98. számú egyezmény – nincs kifejezett rendelkezés a sztrájkjogról. Az ILO esetjoga azonban elismeri a sztrájkjogot, mint a hatékony kollektív tárgyalásokhoz nélkülözhetetlen olyan jogot, amely ezen egyezmények védelmét élvez.

Az Egyezségokmány és az Európai Szociális Charta egyaránt utalnak a szervezkedési szabadság, illetőleg a sztrájkjog korlátozásának lehetőségére, külön is megemlítve a fegyveres szerveket és a rendőrséget. Az Egyezségokmány 8. cikkének 1. bekezdése d) pontja szerint az Egyezségokmányban részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják az adott ország törvényeivel összhangban gyakorolt sztrájkjogot. A 8. cikk 2. bekezdése azt tartalmazza, hogy e cikk nem akadályozza, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség, valamint az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását törvényes korlátozásnak vessék alá.

Európában az államok jelentős része alkotmányban vagy külön törvényben *expressis verbis* ismeri el a sztrájkjogot: ide tartozik Franciaország, Görögország, Lengyelország, Moldova, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svájc, Svédország, Szlovákia, Szlovénia. Más országok, például Belgium, Egyesült Királyság, Hollandia, Németország, Luxemburg joggyakorlatuk révén ismerik ezt el, és vagy az egyesülési jogból vezetik le, vagy ettől független alapon ismerték el. A sztrájkjogot a gazdasági érdekérvényesítés végső eszközének tekintik. Az ún. „vadsztrájkok” tilosak, ennek érdekében a sztrájk csak az egyeztető tárgyalások bizonyított kimerítése után kezdeményezhető, továbbá a szakszervezetek általi vezetést, illetve esetenként emellett a sztrájkról az érintett dolgozók titkos szavazással meghozott döntését is a jogszerűség feltételének szokták minősíteni. A politikai sztrájkok többnyire tilosak (például az Egyesült Királyságban, Németországban, és Spanyolországban), ugyanakkor a politikai követeléseket is érintő, de meghatározóan a saját bérkövetelésekkel összekapcsolódó sztrájkot Franciaországban és Olaszországban elfogadják. A szolidaritási sztrájkot, azaz a hasonló helyzetben levő munkavállalók támogatására, a saját bérkövetelésekkel összekapcsolódó sztrájkot Franciaország, Lengyelország, Németország, Spanyolország bizonyos feltételekkel elfogadja. Akármelyik megoldásról is van szó, a sztrájkjog tekintetében rendszerint a közszférában korlátozások vannak, ideértve a közigazgatást, illetve az alapvető közszolgáltatásokat, amelyek tipikusan állami vagy önkormányzati tulajdonban vannak. Egyes országok (például Ausztria, Dánia, Németország, Olaszország, Törökország) generálisan tiltják a közszférában a sztrájkot, és vannak olyan országok, amelyek a sztrájkjog gyakorlását azon az alapon nem engedélyezik, hogy az

adott területeken a sztrájk az állam biztonságára, vagy a lakosság életére, egészségére jelentene veszélyt. Ez az indoka a korlátozásnak Lengyelországban, Szlovákiában, Szlovéniában. Több államban előírják a „még elégséges szolgáltatás” biztosításának a kötelezettségét. Az alapvető fontosságú szolgáltatásokat nyújtó közszféra pontos terjedelme tekintetében azonban nem egyértelmű az európai gyakorlat: sok országban idetartozik a légi forgalomirányítás, azonban Franciaországban, Görögországban, Olaszországban, Portugáliában, Spanyolországban itt is lehetséges a sztrájk. Az országok jelentős részében a hol állami-, hol magántulajdonban levő vasúti hálózatok dolgozóinak sztrájkjogát elismerik. Van sztrájkjoguk a rendőröknek Belgiumban, Finnországban, Franciaországban, Kanadában, az Amerikai Egyesült Államokban. Svájcban a rendőrök annak ellenére sztrájkolhatnak, hogy ott ilyen joggal a közszféra hasonlítható helyzetben levő kategóriái közül például a katonák, diplomaták, határőrök, vámosok, légi forgalomirányítók nem rendelkeznek. Ugyanakkor a rendőrség esetében ott is, ahol az elvben megengedett, a sztrájkban résztvevők körére, illetve a sztrájk terjedelmére, időtartamára nézve különböző korlátokat intézményesítettek. A rendőrsztrájk jogi lehetőségével egyes államok ténylegesen – igaz, a magánszférához képest jóval ritkábban – élnek is, erre példa Franciaország, Belgium, Svájc. Más államokban ez inkább az érdekérvényesítésben sikerrel hivatkozott, de valójában be nem vetett eszköz. A joggyakorlat tehát sokrétű, és sem a jogcsalád, sem a regionális helyzet nem meghatározó.

3. A magyar jogrendszerben az Alkotmány tartalmazza a sztrájkjogot. A sztrájkjog az Alkotmány rendszerében az alapvető jogokat és kötelezettségeket szabályozó fejezetben a gazdasági, szociális jogok között nyert elhelyezést. Az Alkotmány 70/C. §-a azokat az alkotmányos jogokat szabályozza, amelyek a gazdasági, szociális érdekek védelmében a kollektív fellépés lehetőségét, a szervezkedés szabadságát hivatottak biztosítani. A 70/C. § (1) bekezdése mindenki számára nyitva álló alanyi jogosultságként, alapvető alkotmányos jogként biztosítja azt a jogot, hogy gazdasági és társadalmi érdekeinek védelme céljából másokkal együtt érdekvédelmi szervezetet alakítson, illetőleg ahhoz csatlakozzon. A 70/C. § (2) bekezdése e körben a szervezkedési szabadság eszközeként alkotmányos jogként ismeri el a sztrájkjogot, azzal, hogy az külön – a 70/C. § (3) bekezdése alapján a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott – törvény keretei között gyakorolható. Az Alkotmány sem a sztrájkjog gyakorlására jogosultak körét, sem annak tartalmát, feltételeit nem határozza meg, hanem a sztrájkjog teljes körű szabályozását külön törvényre bízta.

Az Alkotmány 70/C. § (2)–(3) bekezdésének felhatalmazása alapján az Sztv. szabályozza a sztrájkjog gyakorlására jogosultak körét, azt, hogy mely célból van lehetséges sztrájkra, rendezi a jogszerű sztrájk anyagi jogi és eljárási feltételeit, megállapítja sztrájkjog érvényesülését, a jog-

szerű sztrájkban résztvevők védelmét biztosító garanciális rendelkezéseket, meghatározza azokat az eseteket, amikor a sztrájk jogellenesnek minősül.

Mindezek alapján megállapítható, hogy az Alkotmány 70/C. § (2) bekezdése alapján a sztrájkjog egy olyan sajátos alkotmányos jog, amely az Alkotmány rendelkezésénél fogva törvény által korlátozottan, „az ezt szabályozó törvény keretei között” gyakorolható. Az Alkotmány e szabályozási módjából következően a törvényhozó nagyobb szabadsággal rendelkezik a sztrájkhoz való jog szabályozásában, mint más, alanyi jogi jellegű alapvető alkotmányos jogok esetén. A sztrájkjog nem alanyi jogi természetű alapvető jog, nem áll az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés védelme alatt, így a sztrájkjog szabályozása során a törvényhozó szélesebb körű felhatalmazással rendelkezik a sztrájkjog korlátozására is. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a törvényhozónak ez a felhatalmazása alkotmányos korlátok nélküli. Abból, hogy sztrájkjog az Alkotmány által szabályozott jog, következik az, hogy a törvényhozó köteles biztosítani a sztrájkjog gyakorlásának feltételeit, a sztrájkjog gyakorlásából való kizárásnak csak alkotmányos indokból, valamely alkotmányos jog, alkotmányos érték, cél védelme érdekében van helye.

Hasonlóan foglalt állást a sztrájkjog kizárásával kapcsolatosan az Alkotmánybíróság a 673/B/1990. AB határozatában, amikor az Sztv. azon szabályának alkotmányosságát vizsgálta, amely a sztrájknak az igazságszolgáltatási szerveknél való kizárásáról rendelkezik. E határozatában a következőket állapította meg: „az igazságszolgáltatás tagjainak a sztrájkja mások alapvető jogainak érvényesítését veszélyeztetné, súlyosabb esetben ténylegesen megakadályozná. Az állampolgári jogok védelme, e védelem hatékonysága, illetve annak a biztosítása szükségessé teszi az igazságszolgáltatás tagjai sztrájkjogának messzemenő korlátozását – gyakorlatilag annak eltörlését – mivel enélkül mások alapvető jogainak védelme nem biztosítható. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vitatott törvényhely ezért nincs ellentétben az Alkotmány 70/C. § (2) bekezdésében foglalt alapvető szabállyal.” (ABH 1992, 446, 447–448.)

Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy a 673/B/1990. AB határozatában az igazságszolgáltatás dolgozóinak a sztrájkhoz való jogát az egyén bírósághoz fordulásának jogával szembesítette. Tehát nem általában véve utalt az állampolgári jogok védelmére, hanem két, egyaránt az Alkotmányban tételesen biztosított jogot, egyrészt a 70/C. §-t, másrészt az 57. § (1) bekezdését és a 70/K. §-t vetette össze egymással, és ezek egymás közötti összefüggései alapján döntött. Azaz azt vizsgálta, hogy van-e alkotmányos indoka annak, hogy az igazságszolgáltatási szervek alkalmazottai tekintetében a törvény tilalmazza sztrájkot.

4. Az Alkotmánybíróságnak ezért eljárása során azt kellett vizsgálnia, hogy van-e alkotmányos indoka annak, hogy az Sztv. 3. § (2) bekezdése a fegyveres erőknél, a

fegyveres testületeknél és a rendészeti szerveknél megtiltja a sztrájkot, kizárva ezzel az e szerveknél dolgozó köztisztviselők és közalkalmazottak sztrájkjogát is.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Sztv. 3. § (2) bekezdésében az érintett szervek megjelölésére használt megnevezéseket a hatályos jog már nem használja.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2004. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Amtv.) 4. § (1) bekezdése az Alkotmány VIII. fejezetének címét megváltoztatta. A módosítás eredményeként a VIII. fejezet címe „A fegyveres erők és a rendőrség”-ről, „A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek”-re változott.

Nem használja fegyveres erők elnevezést a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény (a továbbiakban: Htv.) sem. A rendvédelmi szervek körét az Alkotmány VIII. fejezetére is tekintettel a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 1. § (5) bekezdése sorolja fel. Eszerint rendvédelmi szervnek minősülnek: a rendőrség, a határőrség, a polgári védelem, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, az állami és hivatásos tűzoltóság, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok. Lényegében ezek a szervek azok, amelyek az Sztv. 3. § (2) bekezdésében fegyveres erők, fegyveres testületek és rendészeti szervek megjelöléssel szerepelnek.

A honvédség és a rendvédelmi szervek az alapjogok érvényesülésének biztosításában jelentős szerepet kaptak, mivel az ország függetlenségének, területi épségének, alkotmányos rendjének, az ország belső rendjének, közbiztonságának, a lakosság és az ország anyagi javai védelmének alapvető feladatait látják el.

Az Alkotmány 40/A. § (1) bekezdése szerint a Magyar Honvédség alapvető kötelessége a haza katonai védelme és a nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi feladatok ellátása. A Htv. 69. § (1) bekezdése a Honvédség jogállását polgári irányítás alatt álló, függelmi rendszerben működő és centrálisan szervezett fegyveres állami szervezetként határozza meg. A honvédség személyi állománya a Htv. 79. §-a alapján tényleges szolgálatot teljesítő katonákból, köztisztviselőkből, közalkalmazottakból és a Munka Törvénykönyvének hatálya alá tartozó munkavállalókból; hadkiegészítési állománya önkéntes tartalékosokból, kiképzett és kiképzetlen potenciális hadkötelesekből, valamint megelőző védelmi helyzet és rendkívüli állapot idején – a hadkötelezettség bevezetése után – hadkötelesekből áll.

Az állam köteles fenntartani és védeni a jogrendet, a jobbiztonságot, valamint az ezekhez kapcsolódó közrendet és közbiztonságot. „A közbiztonság a jogállam intézményrendszerének és a demokratikus társadalom működésének nélkülözhetetlen feltétele és így általánosságban alkotmányos érték és alkotmányos cél.” [13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001, 177, 198.] A közbiztonság és a

belső rend védelme az Alkotmány 40/A. § (2) bekezdése alapján a rendőrség alapvető feladata. E feladat az állam és a társadalom különböző szervei alkotmányos működési feltételeinek és a közélet zavartalanságának biztosítását, továbbá az állampolgárok személy- és vagyónbiztonságának, alapvető jogainak védelmét jelenti. A rendőrség alapvető feladataként meghatározott, a közbiztonság és a belső rend védelmét előíró alkotmányi rendelkezés „olyan alkotmányos cél, amelynek elérése és fenntartása az élet védelmét is szolgálja.” [9/2004. (III. 30.) AB határozat, ABH 2004, 179, 186.] A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 1. § (2) bekezdése szerint a rendőrség többek között, általános bűnügyi nyomozó hatósági jogkört gyakorol, végzi a bűncselekmények megelőzését és felderítését, közlekedési, hatósági és rendészeti feladatokat lát el, gondoskodik a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak személyi védelméről, valamint a büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítők Védelmi Programjának végrehajtásáról, továbbá védi a Magyar Köztársaság érdekei szempontjából különösen fontos személyek életét, testi épességét, őrzi a kijelölt létesítményeket. A Rtv. 2. § (1) bekezdése szerint a rendőrség védelmet nyújt az életet, a testi épességet, a vagyónbiztonságot közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekményekkel szemben, felvilágosítást és segítséget ad a rászorulóknak, tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.

A rendőrség jogállását tekintve az Rtv. 3. § (1) bekezdése szerint bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatokat ellátó állami, fegyveres rendvédelmi szerv. Az Rtv. 7. § (1) bekezdése szerint a rendőrség személyi állománya hivatásos állományú rendőrökből, köztisztviselőkből és közalkalmazottakból állhat.

Az Alkotmányban szabályozott feladatot lát el az Alkotmány 40/A. § (3) bekezdése alapján a határőrség is, feladata az államhatár őrzése, rendjének fenntartása. A határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Hő.tv.) 2. §-a szerint a határőrség kettős rendeltetésű, sajátos jogállású és szervezettű fegyveres szerv, amely az Alkotmány VIII. fejezete szerint a rendvédelmi szervek körébe tartozik. A Hő.tv. 28. §-a szerint a határőrség személyi állománya tényleges szolgálatot teljesítő határőrökből, igénybe vett tartalékos hadkötelesekből, köztisztviselőkből és közalkalmazottakból állhat.

Az életet és a vagyónbiztonságot, a természetes és épített környezetet veszélyeztető természeti és civilizációs katasztrófák megelőzésében és károsító hatásai elleni védekezésben jelentős feladatokat látnak el az e célból létrehozott rendvédelmi szervek. Ezek sorába tartoznak az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és területi szervei. A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény 25. § (3) bekezdése szerint az Országos Katasztrófa-

védelmi Főigazgatóság és területi szerveinek tagjai hivatásos állományúak, köztisztviselők és közalkalmazottak.

A polgári védelem a honvédelem rendszerében megvalósuló, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság irányítása alatt álló szervezet, feladat- és intézkedési rendszer, amelynek célja a fegyveres összeütközés, a katasztrófa és más veszélyhelyzet esetén a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása, valamint az állampolgárok felkészítése azok hatásainak leküzdése és a túlélés feltételeinek megteremtése érdekében. A polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény 2. § (1) bekezdés d) pontja szerint a hivatásos polgári védelmi szerv a hivatásos, valamint a köztisztviselői és közalkalmazotti állománya útján a lakosság és az anyagi javak védelme érdekében a polgári védelmi feladatok tervezését, szervezését és ellenőrzését végzi.

A tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Tűtv.) 30. § (1) bekezdése szerint a hivatásos állami és a hivatásos önkormányzati tűzoltóság egységes elvek alapján szervezett rendvédelmi szerv. E rendvédelmi szervek alapvető feladata az élet és vagyónbiztonságot veszélyeztető tüzek megelőzése, a tüzeseteknél és a műszaki mentéseknél való segítségnyújtás. A hivatásos tűzoltóság hivatásos szolgálati viszonyban álló tagjai a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény hatálya alá tartoznak, a polgári állományú tagjai a Tűtv. 32. § (2) bekezdése szerint köztisztviselők vagy közalkalmazottak.

Fegyveres rendvédelmi szerv a Vám- és Pénzügyőrségről szóló 2004. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 1. § (1) bekezdése szerint a Vám- és Pénzügyőrség, amely vámigazgatási, jövedéki igazgatási, bűnüldözési és nyomozó hatósági, valamint rendészeti feladatokat lát el. A Vám- és Pénzügyőrség polgári alkalmazottainak jogviszonyára a Vtv. 6. § a alapján a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) rendelkezései irányadók.

Állami fegyveres rendvédelmi szerv a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény (a továbbiakban: Bvt.) 1. §-a szerint a büntetés-végrehajtási szervezet is, amely a szabadságelvonással járó büntetéseket, intézkedéseket, a büntetőeljárás kényszerintézkedéseket, a szabálysértés miatt kiszabott pénzbírság átválttatása folytán megállapított elzárást, továbbá – törvény által megállapított körben – az idegenrendészeti őrizer végrehajtását látja el. A büntetés-végrehajtási szervezet a feladatainak törvényes ellátásával járul hozzá a közrend és a közbiztonság erősítéséhez. A Bvt. 10. §-a szerint a büntetés-végrehajtási szervezet személyi állománya hivatásos büntetés-végrehajtási szolgálati jogviszonyban és a külön jogszabályban meghatározott munkakörök esetén, közalkalmazotti és köztisztviselői jogviszonyban álló személyekből állhat.

Az ismertetett jogszabályok alapján összefoglalóan megállapítható, hogy a Honvédség és a rendvédelmi szervek – az igazságszolgáltatási szervekhez hasonlóan – az Alkotmányban meghatározott alapjogok érvényesülését segítik elő, alapvető feladatuk az alkotmányos rend és az alapvető emberi jogok védelme. E szervek az Alkotmányban biztosított alapvető jogok védelmét kötelezettségeik maradéktalan teljesítésével tudják hatékonyan szolgálni. A jogalkotó feladata az intézmény és eszközrendszer olyan alakítása, amely lehetővé teszi, hogy e szervek alkotmányos rendeltetésüknek minden körülmények között eleget tegyenek. A honvédség és a rendvédelmi szervek feladataikat a rájuk vonatkozó törvényekben meghatározott személyi állományukkal látják el. A törvényekben meghatározottak szerint a személyi állomány tagjai az e szerveknél alkalmazott közalkalmazottak és köztisztviselők is. A honvédség és a rendvédelmi szervek alkotmányos feladatainak hatékony ellátását csak a teljes személyi állomány munkája tudja biztosítani. Valamennyi alkalmazott a munkakörébe tartozó feladatkör ellátásával szolgálja az egész szervezetet, és ez független attól, hogy az alkalmazott milyen foglalkoztatási jogviszony keretében végzi a tevékenységét. A hivatásos szolgálatot teljesítők munkáját közvetlenül segítő köztisztviselők és közalkalmazottak sztrájkja esetén az általuk ellátott feladatok elmaradása, vagy azok teljesítésében való késlekedés jelentősen hátráltathatja a szervezetet feladatának teljesítésében, ezzel akadályozhatja az állami feladatok ellátását, az élet- és vagyonmentést, vagyis mások alapvető jogainak érvényesítését.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a honvédség és a rendvédelmi szervek személyi állományába tartozó köztisztviselőkre és közalkalmazottakra vonatkozóan az Sztv. 3. § (2) bekezdésében megállapított sztrájktilalomnak alkotmányos indoka van. Ezért az Alkotmány 70/C. § (2) bekezdésének megsértése nem állapítható meg. Így az Alkotmánybíróság az indítványokat e tekintetben elutasította.

5. Az Alkotmánybíróság ezt követően vizsgálta azt is, hogy az indítványozók által támadott rendelkezés sérti-e az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt rendelkezést a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alkotmány e rendelkezése az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetést tiltja, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Kimondta, hogy az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki, abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem alapvető alkotmányos jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége

akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánynak ez az általános jogegyenlőségi követelménye arra vonatkozik, hogy az állam mint közhatalom a jogok és kötelezettségek elosztása során köteles egyenlőkként – egyenlő méltóságú személyként – kezelni a jogalanyokat, a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körülménnyel, elfogulatlansággal és méltányossággal kell értékelnie. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203–204.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140., 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 342–344.; 37/2002. (IX. 4.) AB határozat ABH 2002, 230, 241–242. stb.]

Az Alkotmánybíróság általánosan követett gyakorlata szerint tehát a jogalanyok között tett megkülönböztetés akkor tekinthető alkotmányellenesnek, ha a jogalkotó azonos jogi helyzetben lévő, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, egymással összehasonlítható jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne.

Az indítványozók szerint az Sztv. 3. § (2) bekezdésének rendelkezése hátrányos megkülönböztetést jelent a honvédségnél és a rendvédelmi szerveknél alkalmazott közalkalmazottak és köztisztviselők részére. Álláspontjuk szerint a diszkrimináció fennáll egyrészt a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjaival szemben, másrészt a közigazgatási szerveknél, illetőleg közintézményeknél alkalmazott köztisztviselőkkel és közalkalmazottakkal szemben is.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Sztv. 3. § (2) bekezdése a honvédség és a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjaira, valamint az ott foglalkoztatott köztisztviselőkre és közalkalmazottakra azonos rendelkezést tartalmaz a sztrájkjog gyakorolhatóságát illetően, ezért az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelme e vonatkozásban nem áll fenn.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem állapítható meg az alkotmányellenes megkülönböztetés a honvédségnél és a rendvédelmi szerveknél alkalmazott köztisztviselők és közalkalmazottak, valamint a más szervezetekkel közszolgálati jogviszonyban álló köztisztviselők és közalkalmazottak között sem.

A honvédségnél és a rendvédelmi szerveknél alkalmazott köztisztviselők és közalkalmazottak olyan szervezetekben látják el feladataikat, amelyek hatékony és zavartalan működéséhez – amint azt az Alkotmánybíróság a fentiekben megállapította – különösen fontos alkotmányos érdek fűződik. A honvédségnek és a rendvédelmi szerveknek más közszolgálati szervektől eltérő jogállása, alkotmányos helyzete és funkciója miatt a sztrájkjog gyakorlása szempontjából az e szervezetekben dolgozó köztisztviselők és közalkalmazottak nem tekinthetők a közigazgatási

szervekben, illetőleg köztisztviselőkben dolgozó köztisztviselőkkel és közalkalmazottakkal azonos szabályozási körbe tartozónak.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Sztv. 3. § (2) bekezdésének az indítványozók által vitatott rendelkezésével kapcsolatosan az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelme nem állapítható meg. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat e részében is elutasította.

Budapest, 2006. június 27.

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

*Dr. Erdei Árpád s. k.,*      *Dr. Harmathy Attila s. k.,*  
alkotmánybíró                      alkotmánybíró

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

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

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

### **Dr. Kovács Péter alkotmánybíró különvéleménye**

Az elutasítással nem értek egyet, mivel nézetem szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna vizsgálnia a sztrájkjoggal összefüggő alábbi kérdéseket is.

1. Egyetértek azzal, hogy a fegyveres erőknél, a fegyveres testületeknél és a rendészeti szerveknél valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál a sztrájkjog gyakorlása e testületek alkotmányos működését, feladatuk hatékony elvégzését ellehetetlenítené. Ezért magam is összeegyeztethetőnek tartom az Alkotmánnyal a hivatásos szolgálati viszonyban állók mellett azon köztisztviselők és közalkalmazottak sztrájkjogának kizárását, akik olyan beosztásban, munkakörben dolgoznak, hogy sztrájkjuk esetén a hivatásos szolgálati viszonyban állók nem tudnák elvégezni a törvény szerinti feladatukat, vagy akik olyan beosztásban, munkakörben dolgoznak, hogy a sztrájkjuk a közérdeket, nemzetbiztonságot, közegészséget veszélyeztetné. A rendvédelmi szerveknél alkalmazásban álló köztisztviselők és közalkalmazottak között azonban vannak olyan munkakörököt ellátók is, akiknek a feladata, munkája közvetlenül nem kapcsolódik mások alapvető jogainak védelméhez. Az e körbe tartozó köztisztviselők és közalkalmazottak sztrájkjogának kizárása már egyáltalán nem magától értetődő. Ebben az összefüggésben annak kimunkálása, hogy a teljes állományon belül mely területek

alkalmazottai, mely beosztások, munkakörök azok, amelyek foglalkoztatási jogviszonytól függetlenül az állampolgári jogok hatékony védelmét szolgálják, a jogalkotó által, megítélésem szerint különösebb nehézség nélkül elvégezhető lenne. Ennek megfelelően tehát a jelenlegi szabályozásban az egyik fő problémát annak differenciáltságában látom.

2. A közszolgálatban a sztrájkjog a személyi körre, illetve tartalmára nézve is alkotmányosan korlátozható, kizárható. A korlátozás – a kizáráshoz hasonlóan – azonban nem lehet öncélú, hanem az államhatalmi ág adott alágazatának működési sajátosságaihoz illeszkedő, annak alkotmányos működési szükségleteinek való megfelelés következménye. Ennek következményeként azonban az, aki ex lege nem rendelkezik sztrájkjoggal, vagy akinek a sztrájkjoga alkotmányosan korlátozott, nem kerülhet az érdekérvényesítés szempontjából hátrányosabb helyzetbe, mint azok, akik a magánszférában vagy az állam által működtetett közüzemekben rendelkeznek sztrájkjoggal. A sztrájkjog korlátozása vagy el nem ismerése tehát feltételezi, hogy a jogalkotó az érdekérvényesítés e végletes eszközének hiányát hatékony jogi biztosítékokkal ellentételezi. Ilyenek az adekvát, pártatlan és gyors, mindegyik félnek a vitarendezés mindegyik fázisában részvételt biztosító békéltetési vagy választottbírói eljárások, amelyek döntése teljeskörűen és azonnal végrehajtható. Az érdekérvényesítési intézmények hatékonyságának az ilyen testületekben és hatalmi ágakban tehát jelentősen meg kell haladnia ebben az esetben azt a szintet, amelyet a többi szférában a sztrájkjog nélkül számított érdekegyeztetési potenciál képez. A jogalkotó ezt a kompenzációs mechanizmust megfelelően kimunkálta a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai számára [a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 31. § (1)–(5) bekezdések], ugyanakkor az ugyanitt foglalkoztatott köztisztviselőkre, közalkalmazottakra ennek hatálya nem terjed ki. Utóbbi két kategória tehát nemcsak a sztrájkjoggal, mint olyannal, hanem az ennek hiányát ellentételező, hatékony érdekérvényesítési mechanizmussal sem rendelkezik és ez a hatályos szabályozásnak a másik alapvető problémája.

3. A diszkriminációra vonatkozó indítványt a többségi határozat a homogén személyi körök hagyományos, bevált testje alapján, stabil gyakorlatát követve utasítja el. Egyetértek ennek logikájával, azonban ellentétes álláspontom kialakításában szerepet játszott a többségi határozat által is hivatkozott, az ILO-egyezményekből és az Európa Tanács égisze alatt kötött Európai Szociális Chartából Magyarországra háruló kötelezettségek elemzése is. E kötelezettségek végrehajtásának ellenőrzése az erre az adott egyezmények részes államai által feljogosított monitoring testületek révén azt tanúsítja, hogy a köztisztviselők és közalkalmazottak sztrájkjogát illetően a hatályos jogi szabályozás ugyanakkor olyan korlátozásokat tartalmaz, amelyek nem esnek egybe azzal a stabil értel-



mezési gyakorlattal, amely az ILO-egyezmények, illetve az Európai Szociális Chartát illetően az adott nemzetközi szervezetekben kialakultnak tekinthető. (Freedom of Association and Collective Bargaining: General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 4(B)), International Labour Conference, 69th Session, Geneva, International Labour Office, 1983, 66.o (Freedom of Association: Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 3rd.ed. Geneva, International Labour Office, 1985) ILO Principles Concerning the Right to Strike, International Labour Office, Geneva 1998, 55.o) Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, Strasbourg, 2005, Council of Europe, 30–31, 35.o) Az ILO-egyezmények, illetve a Charta értelmezési gyakorlata a sztrájkjog korlátozásai, a korlátozásoknak az érdekvérvényesítés során járó intézményes ellentételezése tekintetében gyakorlatilag egybeesik. Figyelemre méltó tény továbbá az is, hogy az Európai Szociális Charta végrehajtásáról benyújtott első (2002) és második (2004) magyar kormányjelentés értékelése során az erre a Charta alapján felhatalmazott testületek (European Committee of Social Rights, Conclusions XVI–2 (40. oldal) és Conclusions XVII–2 (33–35. oldal); Governmental Committee of the European Social Charter, Report Concerning Conclusions XVII–2, T-SG(2005)24, (13. oldal, 39. §) megállapították, hogy a köztisztviselők és közalkalmazottak sztrájkjogának hatályos magyar szabályozása túlmegy azokon a korlátokon, mint amire a Charta lehetőséget nyújt. A Miniszteri Bizottság 2006. március 1-jén elfogadott ResChS(2006)1 jelzetű határozatában Magyarországot is arra hívta fel, hogy – a megfelelő módon – vegye figyelembe e bizottságok megállapításait.

Az indítványban felvetettek tehát tartalmilag is egybevágnak a nemzetközi jogi kötelezettségvállalások fent említett koherens értelmezési gyakorlatával.

4. Megítélésem szerint a jogállamisághoz hasonlóan a Magyar Köztársaság jogrendjének a nemzetközi joggal való összhangja tény és program. Az összhang hiánya egy konkrét nemzetközi kötelezettség esetében ugyanakkor nem szükségképpen jelent alkotmány sértést, mivel előfordulhat, hogy adott esetben csak Alkotmány alatti szinten esett sérelem a jogrenden. Az Alkotmányon akkor esik sérelem, ha a 7. § (1) bekezdés szerinti összhang hiánya kirívó, vagy ha az Alkotmányban biztosított alapjog sérelmét is jelenti, vagy ha így az Alkotmány egyéb rendelkezése is sérül. Ettől független kérdés az, hogy az összhang hiánya egy-egy konkrét esetben nemzetközi jogsértést és az azért beálló nemzetközi jogi felelősséget eredményez-e, és ezt a tényt milyen fórum jogosult megállapítani. Az összhang helyreállítása ilyen esetekben eleve különböző (nemzetközi jogi, illetve törvényhozási) módokon is lehetséges. Ezekre az összefüggésekre – figyelemmel a többségi határozatban az Alkotmány 70/C. § (2) bekezdése sajátos természetéről írott, általam is osztott tételekre – ugyanakkor

nézetem szerint ki kellett volna térni ahhoz, hogy megállapíthassuk, az összhang megbomlásának az alkotmánybíró-sági eljárásban milyen jogkövetkezményt tulajdonítunk.

2006. június 27.

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

A különvéleményhez csatlakozom:

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

## 125/B/1999. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

**h a t á r o z a t o t :**

Az Alkotmánybíróság az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 24. § (1) és (2) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

**I n d o k o l á s**

**I.**

Az indítványozó az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 24. § (1) és (2) bekezdései alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Álláspontja szerint nem fér össze az Alkotmány 70/I. §-ában megfogalmazott arányos közteherviselés elvével az, hogy a gépjármű, illetve pótkocsi tulajdonjogának megszerzéséért fizetendő visszerthes vagyónáruházasági illetéket hengerűrtartalom, illetve össztömeg szerint kell megfizetni, mivel nincs összefüggés e paraméterek és az illeték megfizetésére kötelezett vagyoni helyzete között.

Az indítványozó továbbá azt is kifogásolta kifejezett alkotmányi rendelkezés hivatkozása nélkül, hogy az Itv. 24. § (1) és (2) bekezdése törvényes indok nélkül hátrányos helyzetbe hozza a dízel, illetve elektromos üzemű gépjárművek tulajdonosait azáltal, hogy nem veszi figyelembe azt, hogy ugyanolyan teljesítményű dízel, illetve benzinüzemű gépjármű illetékterhe között lényeges különbség van.

## II.

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

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

2. Az Itv. indítvánnyal támadott – az indítvány benyújtásakor hatályos – rendelkezései:

„24. § (1) Gépjármű tulajdonjogának megszerzése esetén az illeték mértéke a hajtómotor hengerűrtartalmának minden  $\text{cm}^3$ -e után 10 forint, kizárólag elektromos hajtómotorral ellátott gépjármű esetén a hajtómotor teljesítményének minden megkezdett 1 kW-ja után 400 forint.

(2) Pótkocsi tulajdonjogának megszerzéséért, ha a pótkocsi megengedett legnagyobb össztömege a 2500 kg-ot nem haladja meg 5000 forint, minden más esetben 12 000 forint illetéket kell fizetni.”

3. Az Itv. indítvánnyal támadott – az indítvány elbírálásakor hatályos – rendelkezései:

„24. § (1) Gépjármű tulajdonjogának megszerzése esetén az illeték mértéke a hajtómotor hengerűrtartalmának minden megkezdett  $\text{cm}^3$ -e után 15 forint, az 1890  $\text{cm}^3$ -t meghaladó hengerűrtartalmú személygépkocsi és az 500  $\text{cm}^3$ -t meghaladó hajtómotor lökettérfogatú motorkerékpár esetén minden megkezdett  $\text{cm}^3$ -e után 20 forint. A kizárólag elektromos hajtómotorral ellátott gépjármű esetén az illeték mértéke a hajtómotor teljesítményének minden megkezdett 1 kW-ja után 600 forint. Wankel hajtómotorral üzemelő gépjármű esetén az illeték mértéke a kamratérfogat minden megkezdett  $\text{cm}^3$ -e után 30 Ft.

(2) Pótkocsi tulajdonjogának megszerzéséért, ha a pótkocsi megengedett legnagyobb össztömege a 2500 kg-ot nem haladja meg, 7500 forint, minden más esetben 18 000 forint illetéket kell fizetni.”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítvány benyújtását követően az Országgyűlés az Itv. 24. § (1) bekezdését az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2002. évi XLII. törvény 164. §-ával 2003. január 1-jétől, majd az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2003. évi XCI. törvény 218. § (2) bekezdés a) pontjával 2004. január 1-jével, s ezt követően az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2004. évi CI. törvény

159. §-ával 2005. január 1-jétől, az Itv. 24. § (2) bekezdését az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2002. évi XLII. törvény 164. §-ával 2003. január 1-jétől módosította.

Az Alkotmánybíróság jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatát a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag a korábbival azonos (1066/B/1995. AB végzés, ABH 1999, 867, 868.; 1314/B/1997. AB végzés, ABH 2000, 1049.; 931/B/1996. AB végzés, ABH 2001, 1605, 1606.). Ez az indítványozó által kifogásolt Itv. 24. § (1) és (2) bekezdése esetében megállapítható volt, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot a hatályos törvényi rendelkezések vonatkozásában végezte el.

2. Az Alkotmány 70/I. §-a értelmében a Magyar Köztársaság minden állampolgára köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni. „Az illeték a közterhek fedezésére, azon belül az állami szervek fenntartására szolgáló állami bevétel, amelyet az állam állapít meg és azok fizetik meg, akik ezen állami szervek szolgáltatait igénybe veszik. Az illeték az állami szervek hatósági/ítélkezési eljárásáért járó átalánydíj. (A XX. századi magyar jogban jogtörténeti okokból illeték az elnevezése ugyan, de lényegét tekintve nem illeték, hanem adó a vagyonátruházás, illetve az öröklés esetén fizetendő közteher.)” (90/B/1993. AB határozat, ABH 1998, 554, 556.)

Az Alkotmánybíróság a közteherviseléssel kapcsolatos alkotmányi rendelkezés érvényesülésének szempontjait eddig számos határozatában vizsgálta. A 62/1991. (XI. 22.) AB határozatban megállapította, hogy bár az Alkotmány 70/I. §-a az állampolgárok alapvető kötelezettségei között szabályozza az állampolgárokra vonatkozó közteherviselési kötelezettségeket, illetve szabja meg azok korlátait is, a rendelkezés értelemszerűen vonatkozik az egyéb jogalanyokra, így például a külföldiekre és a jogi személyekre is (ABH 1991, 466, 467.).

Az Alkotmánybíróság a 821/B/1990. AB határozatában megállapította továbbá: „Az Alkotmány maga nem határozza meg a »közteher közbefizetések«, amelyek az állam gazdasági tevékenységének, intézményei működtetésének fedezetét szolgálják, vagyis amelyek az állam bevételi forrását jelentik.” (ABH 1994, 481, 486.).

Az 1558/B/1991. AB határozat szerint az Alkotmány 70/I. §-a a közterhekhez való hozzájárulás tekintetében egyedül azt a követelményt támasztja a jogalkotóval szemben, hogy az adott fizetési kötelezettség feleljen meg az alanyi kötelezettek jövedelmi és vagyoni viszonyainak, vagyis álljon azokkal arányban (ABH 1992, 506, 507.). Következésképpen a jogalkotó széles keretek között mérlegelhet a köztehermérték megállapításakor, szabadsága igen nagy abban a kérdésben is, hogy a közteher-viselési

kötelezettség kiindulópontjaként milyen gazdasági forrást választ ki, és ennek alapján mit jelöl ki a közteher tárgyának. (620/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 539, 541.). Az Alkotmány tehát nem azt határozza meg, hogy jövedelmet és vagyont kell (lehet) adóztatni, közteherviselési kötelezettség alapjává tenni, hanem azt írja elő, hogy a közterhek viselésének a jövedelmi és vagyoni viszonyoknak megfelelően, arányosan kell megtörténnie (448/B/1994. AB határozat ABH 1994, 724, 726.).

Az Itv. megalkotásakor az Országgyűlés figyelemmel volt a gépjármű mint adótárgy sajátos jellegére. Egyfelől figyelembe vette, hogy a gépjármű jellemzően értékes vagyontárgy, amelynek mind a megszerzése, mind pedig a fenntartása feltételez egy megfelelő vagyoni, jövedelmi helyzetet, azaz teherviselő képességet. Ennek megfelelően vont a gépjármű megszerzését a visszterhes vagyónátruházási illeték körébe. Másfelől azonban figyelembe vette azt is, hogy a gépjármű olyan használati eszköz, amelynek használati értéke – használhatósága – és forgalmi értéke között nincs feltétlenül szoros összefüggés. Egy adott használt gépjármű forgalmi értékét alapvetően meghatározza annak műszaki állapota, azaz a gépjármű használhatósági foga. A gépjárművek forgalmi értékét (piaci értéket) befolyásolja azonban – még az évszakoktól is függő – piaci helyzet és szubjektív szempontok is.

Az indítványozó által alkotmányellenesnek tartott Itv. 24. § (1) és (2) bekezdése a gépjármű, illetve pótkocsi tulajdonjogának megszerzéséért fizetendő visszterhes vagyónátruházási illeték mértékét állapítja meg.

Az Alkotmánybíróság nem vizsgálja a jogszabályok célszerűségének és igazságosságának kérdéseit (772/B/1990/5. AB határozat, ABH 1991, 519, 522.; 620/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 539, 540.). Jelen ügyben is azt vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy az Itv. 24. § (1) és (2) bekezdése az indítványban felhozott érvek alapján ellentétes-e az indítványban hivatkozott alkotmányi rendelkezéssel.

„A visszterhes vagyónátruházási illeték a közterhekhez való hozzájárulás sajátos formája, ezt az illetéket a vagyont szerző személy fizeti és viseli a vagyonnövekedés alapján.” (522/D/1992. AB határozat, ABH 2001, 755, 758.) Az Alkotmánybíróság már a 90/B/1993. AB határozatában megállapította: „Kizárólag szélső esetben alkotmányellenes az illeték mértéke, figyelemmel arra, hogy az illeték közteherviselésen alapuló személyi eljárási, vagyoni természetű átalányfizetési kötelezettség.” (ABH 1998, 554, 556.) Az Alkotmánybíróság az Itv. 24. § (1) és (2) bekezdésének vizsgálatakor megállapította, hogy a törvényalkotó a gépjármű, illetve pótkocsi tulajdonjogának megszerzéséért fizetendő visszterhes vagyónátruházási illeték mértékének megállapításánál mind hengerűrtartalom, mind össztömeg nagysága, mind az elektromos hajtómotorral ellátott gépjármű esetén a hajtómotor teljesítménye szerint differenciált, szélső eset az illeték mértékének törvényi szabályozásánál nem állapítható meg, a szabályo-

zás az Alkotmány 70/I. §-ában meghatározott közteherviselés elvét nem sérti. Ezért az Alkotmánybíróság az Itv. 24. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2006. június 27.

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

*Dr. Erdei Árpád* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Harmathy Attila* s. k.,  
alkotmánybíró

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

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

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

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

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

## 417/B/1999. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 27. § (5) és (7) bekezdése alkotmányellenessége megállapítására, valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet 12. § (8), (9), (11) és (12) bekezdésével együtt történő megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az indítványozó a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 27. § (3) bekezdése és ehhez kapcsolódóan a köte-

lező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 12. § (6), (8) és (9) bekezdése alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. Álláspontja szerint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével ellentétesek az említett rendelkezések, amelyek az általános szabálytól eltérően állapították meg a közszolgálati és közalkalmazotti jogviszonyban álló tartósan külföldön foglalkoztatottak külföldön igénybevett egészségügyi ellátása költségeinek megtérítését. Az indítványozó kifejtette, hogy „összehasonlíthatatlanul kedvezőbb helyzetben van” az, akinek „a külföldön felmerült költség 85%-át megtérítik”, mint „akinek a belföldi költség megtérítésével is a tényleges költség csak tört része kerül kiegyenlítésre”. Érvéle szerint alkotmányosan nem indokolható az a különbségtétel, amely „más jogokat biztosít az egyik és másokat a másik csoportba tartozók részére, miközben a kötelezettségek terén nem tesz különbséget közöttük”.

Az indítvány benyújtását követően a jogalkotó a kifogásolt szabályozást több alkalommal módosította. Az Alkotmánybíróság felhívására az indítványozó az indítványát – a korábbi beadványában kifejtett indokai szerint – az Ebtv. 27. § (5) és (7) bekezdése tekintetében tartotta fenn, és „a jogbiztonság követelménye miatt a Vhr. 12. §-ának (8)–(9) és (11)–(12) bekezdésével együtt” való megsemmisítését kezdeményezte.

## II.

### 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 Ebtv. érintett és vizsgált rendelkezései:

„27. § (2) Amennyiben a biztosított munkáltatója a Tbj. szerinti biztosítási jogviszony fenntartása mellett egybefüggően három hónapot meghaladó időtartamra a biztosítottat harmadik állam területén foglalkoztatja, és ez idő alatt a biztosított, illetve a vele együtt harmadik állam területén tartózkodó eltartott házastársa és gyermeke a 12–14. §-okban, továbbá a 15. § (1) bekezdésében meghatározott valamely egészségügyi szolgáltatást, továbbá sürgősségi betegszállítást indokoltan vesz igénybe harmadik állam területén lévő tartózkodási helyén, a MEP a felmerült és igazolt költségeket, az igénybevétel idején érvényes belföldi költség mértékének megfelelő összegben, sürgősségi betegszállítást esetén a számla szerinti összegnek a Magyar Nemzeti Bank által közzétett, az igénybevételkor

érvényes közpárfolyamon számított forint összegben megtéríti.

(3) Amennyiben a biztosított a Közösségi rendelet hatálya alá tartozik, EGT tagállam területén egészségügyi szolgáltatást a Közösségi rendelet rendelkezései szerint vehet igénybe.

...

(5) A (2) bekezdésben foglaltaktól eltérően a közszolgálati vagy közalkalmazotti jogviszonyban álló tartósan harmadik államban foglalkoztatott biztosított, a vele együtt ott tartózkodó eltartott házastársa, élettársa és gyermeke által indokoltan igénybe vett egészségügyi ellátás külföldön felmerült és igazolt költségének 85 százalékát az illetékes MEP megtéríti.

...

(7) A (3) bekezdéstől eltérően a közszolgálati vagy közalkalmazotti jogviszonyban álló tartósan valamely EGT tagállamban foglalkoztatott biztosított, a vele együtt ott tartózkodó eltartott házastársa, élettársa és gyermeke választhat, hogy a kiküldetés helye szerinti EGT tagállamban az egészségügyi szolgáltatást a Közösségi rendelet rendelkezései szerint veszi igénybe vagy az általa indokoltan igénybe vett egészségügyi ellátás felmerült és igazolt költsége 85 százalékának megtérítését kéri az illetékes MEP-től.”

### 3. A Vhr. érintett rendelkezései:

„12. § (8) A közszolgálati vagy közalkalmazotti jogviszonyban álló tartósan harmadik állam területén foglalkoztatott biztosított, illetve a vele együtt ott tartózkodó eltartott házastársa, élettársa és gyermeke által a harmadik állam területén igénybe vett egészségügyi ellátás költségének megtérítése esetén megfelelően alkalmazni kell az (1) és (3) bekezdésben foglaltakat.

(9) A (8) bekezdésben foglaltakat megfelelően alkalmazni kell abban az esetben is, ha a közszolgálati vagy közalkalmazotti jogviszonyban álló tartósan valamely EGT tagállamban foglalkoztatott biztosított, illetve a vele együtt ott tartózkodó eltartott házastársa, élettársa és gyermeke az Ebtv. 27. §-ának (7) bekezdése alapján az indokoltan igénybe vett egészségügyi ellátás felmerült és igazolt költsége 85 százalékának megtérítését kéri.

...

(11) Az Ebtv. 27. §-ának (5) bekezdése szerinti költségek megtérítése, továbbá, amennyiben az arra jogosult az Ebtv. 27. §-ának (7) bekezdésében biztosított választási lehetőségével élve az általa indokoltan igénybe vett egészségügyi ellátás felmerült és igazolt költsége 85 százalékának megtérítését kéri, annak megtérítése is a Fővárosi és Pest Megyei Egészségbiztosítási Pénztár (a továbbiakban: FPEP) kizárólagos hatáskörébe tartozik. A megtérítési igény érvényesítésére a foglalkoztató az FPEP-pel megállapodást köthet.

(12) A FPEP az igazolt költség 85 százalékát a szolgáltatás igénybevételekor érvényes, a Magyar Nemzeti Bank által közzétett középárfolyamon számított forintösszeg alapulvételével téríti meg.”

### III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezést, amelynek értelmében a Magyar Köztársaság területén az emberi, illetve az állampolgári jogok, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül minden személyt megilletnek. Következtesen 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 lévők tekintetével – ne különböztethetne, feltéve, hogy ezzel az alkotmányos követelményeket nem sérti. Az Alkotmánybíróság szerint az állam joga – és bizonyos körben kötelezettsége is –, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 282.; 74/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 369, 373–374.].

A diszkrimináció vizsgálatánál tehát az első eldöntendő kérdés, hogy az adott szabályozás tekintetében állított megkülönböztetés egymással összehasonlítható

alanyi körre vonatkozik-e, vagyis a szabályozási koncepció szempontjából kiket kell egy csoportba tartozónak tekinteni [49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 246, 249.; 432/B/1995. AB határozata, ABH 1995, 789, 792.].

Az indítványozó a tartósan harmadik államban foglalkoztatott közszolgálati és közalkalmazotti jogviszonyban álló személyek (és hozzátartozóik) tekintetében állítja az alkotmányellenes (pozitív) diszkriminációt. Az Alkotmánybíróság több alkalommal foglalkozott a korábban egységes munkaviszonyra vonatkozó jogi szabályozás – 1992-ben történt – differenciált újraalkotásával. Ennek kapcsán rámutatott, hogy az eltérő szabályozást a társadalomban végbement változás indokolta, így többek között az, hogy „egészen más a munkáltató pozicionális helyzete a gazdasági versenyszférában és a költségvetési szférában, ahol mind a munkáltató, mind a köztisztviselő, mind a közalkalmazott (tehát munkáltató és munkavállaló) jogállását elsősorban a költségvetéstől való függés határozza meg” (44/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 574, 575.). A közszolgálati jogviszony sajátos jellegével kapcsolatban az Alkotmánybíróság kiemelte azt is, hogy a közszolgálat, a közhatalom gyakorlása egyrészt nagyobb kötelezettségekkel, fokozott követelményekkel (például szigorúbb felelősséggel) jár együtt [16/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 121, 125.], másrészt kedvezőbb feltételek is érvényesülnek (439/E/2005. AB határozat, ABH 2005, 1356, 1358.). Az Alkotmánybíróság szerint a „köztisztviselők, a közalkalmazottak, s a Munka Törvénykönyve hatálya alá tartozó munkavállalók ... olyan egymástól elkülönült csoportokba sorolhatók, amelyekre az eltérő ... szabályozás alkotmányosan indokolt” (198/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 668, 669.; 44/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 574, 575.).

Míndezek alapján az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította: a tartósan külföldön foglalkoztatottak között sajátos, önálló csoportot alkotnak az állam nevében és érdekében eljáró (közszolgálati és közalkalmazotti jogviszonyban álló) alkalmazottak. Ekként nem ütközik a diszkrimináció alkotmányos tilalmába, ha a jogalkotó az általános szabálytól eltérően állapítja meg az általuk (és hozzátartozóik által) külföldön igénybevett egészségügyi ellátás költségeinek megtérítését.

2. Az Alkotmánybíróság az indítványozónak az azonos kötelezettségekkel kapcsolatos észrevételével összefüggésben megjegyzi, hogy az egészségbiztosítási járulék megfizetése csupán megalapozza az egészségügyi ellátásra való jogosultságot „függetlenül attól, hogy a jogosultságot milyen jogcímen szerezt[ék] meg, függetlenül [a] ... befizetett járuléktól és függetlenül az addig igénybevett szolgáltatás költségétől” (1371/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 831, 836.).

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ebtv. 27. § (5) és (7) bekezdése alkotmányellenessége megállapítására és a Vhr. 12. § (8), (9), (11) és (12) bekezdésével együtt történő megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2006. június 13.

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

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

*Dr. Erdei Árpád* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Harmathy Attila* s. k.,  
alkotmánybíró

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

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

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

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

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

## 276/D/2002. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítvány alapján 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 31. §-ával összefüggésben előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló azon indítványt, miszerint a törvényalkotó „a Büntető Törvénykönyv hatálya alá tartozó jogellenes magatartások csak elenyésző hányadában biztosította” a pótmagánvádat, és ezzel a sértettek számára diszkriminatív, valamint a jogorvoslati jogot sértő, alkotmányellenes helyzetet idézett elő, elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Központi Ügyészségi Nyomozó Hivatal Nyom. 314/2001. számú nyomozást megtagadó határozata, valamint a Legfőbb Ügyészség Nyomozás Felügyeleti Főosztály NF.480/2002/1-I. számú, a nyomozást megtagadó határozat elleni panaszt elutasító határozata ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

## Indokolás

### I.

1. Az indítványozó a Központi Ügyészségi Nyomozó Hivatal Nyom. 314/2001. számú nyomozást megtagadó határozata, valamint a Legfőbb Ügyészség Nyomozás Felügyeleti Főosztály NF.480/2002/1-I. számú, a nyomozást megtagadó határozat elleni panaszt elutasító határozata ellen nyújtott be az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § d) pontja alapján alkotmányjogi panaszt, valamint az Abtv. 1. § e) pontja alapján mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványt.

A Központi Ügyészségi Nyomozó Hivatal az indítványozó feljelentése alapján nem rendelt el nyomozást, hanem a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (a továbbiakban: 1973. évi Be.) 127. § (1) bekezdésének a) pontja alapján – mivel a feljelentett cselekmény nem büncselekmény – a nyomozást megtagadta. A Legfőbb Ügyészség Nyomozás Felügyeleti Főosztálya a határozat ellen bejelentett panaszt elutasította. Az indítványozó álláspontja szerint a jogalkotó „mulasztásos alkotmányellenességben van, mert nem biztosította, hogy vagy az ügyészségen kívüli független szervezet (bírószék) bírálja el a döntésével kapcsolatos jogorvoslati kérelem felülvizsgálatát, avagy nem biztosította a magánvádnak az alkalmazhatóságát minden olyan esetben, amikor az ügyészség, mint a közvád képviselője nem kíván vádat emelni.” A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 31. §-ával összefüggésben – az Alkotmány rendelkezésének megjelölése nélkül – sérelmezte, hogy a jogalkotó a „diszkrimináció tilalmába ütközően szabályozott akkor, amikor nem teremtette meg a magánvád alkalmazásának széles spektrumú alkalmazási lehetőségét”, az ügyészi határozatok elleni jogorvoslat Be. szerinti rendje pedig nem felel meg az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerinti jogorvoslatihoz való jognak. Ez utóbbi véleménye alátámasztásaként hivatkozott az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt, az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Egyezménynek (a továbbiakban: Egyezmény) a hatékony jogorvosláshoz való jogot biztosító 13. Cikkére.

2. Az alkotmányjogi panasz benyújtását követően a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 605. § (7) bekezdése az 1973. évi Be.-t hatályon kívül helyezte. A Be. a pótmagánvádat intézményében biztosítja a büncselekmény sértettjének azt a jogot, hogy a bíróság előtt az ügyész helyett a vádló pozíciójába lépjen, ha az ügyész a büntetőeljárást nem kívánja megindítani (a feljelentést elutasítja), a már megindult eljárásban nem kíván vádat emelni (az eljárást megszünteti vagy a vádemelést részben mellőzi), avagy a vádat nem kívánja tovább képviselni (a vádat elejti). Az indítványozó – felhívásra – a indítványát „változatlan tartalommal” fenntartotta. Álláspontja szerint „a Büntető törvénykönyv 2003. július 1.

napjával csak a pótmagánvád területén, azon belül is csak korlátozott esetekben biztosítja a jogsérelmet szenvedett részére a magánvád lehetőségét abban az esetben, ha az állam nem kíván élni büntető igényével. A Büntető törvénykönyv hatálya alá tartozó jogellenes magatartások csak elenyésző hányadában biztosította a törvény módosítása a pótmagánvádat.”

3. Az Alkotmánybíróság – eljárásának a Be. hatálybalépését megelőző szakaszában – beszerezte az igazságügy-miniszter véleményét.

## II.

Az Alkotmánybíróság vizsgálatában figyelembe vett jogszabályi rendelkezések a következők:

### 1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

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

### 2. A Btk. rendelkezései:

„31. § (1) A törvényben meghatározott esetekben a bűncselekmény csak magánindítványra büntethető.

(2) A magánindítvány előterjesztésére a sértett jogosult.”

### 3. Az 1973. évi Be. rendelkezései:

„54. § (1) Könnyű testi sértés, magántitok megsértése, levéltitok megsértése, rágalmozás, becsületsértés és kegyeletsértés esetén a vádat mint magánvádoló a sértett képviseli, ha az elkövető magánindítványra büntethető.”

„127. § (1) A nyomozást határozattal meg kell tagadni, ha a feljelentésből vagy a feljelentés kiegészítése során szerzett adatokból megállapítható, hogy

a) a feljelentett cselekmény nem bűncselekmény, vagy a bűncselekmény alapos gyanúja hiányzik,”

„148. § (1) Akinek a hatóság határozata, intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása a jogait vagy érdekeit sérti, emiatt panasszal élhet.

[...]

(5) Ha a hatóság a panasznak nem ad helyet, az iratokat huszonnégy órán belül a panasz elbírálására jogosult

ügyésznek, illetőleg a felettes ügyésznek köteles nyilatkozatával együtt megküldeni. Az ügyész, illetőleg a felettes ügyész a panaszt nyolc napon belül elbírálja.”

### 4. A Be. rendelkezései:

„52. § (1) Ha e törvény másképp nem rendelkezik, könnyű testi sértés, magántitok megsértése, levéltitok megsértése, rágalmozás, becsületsértés és kegyeletsértés esetén a vádat mint magánvádoló a sértett képviseli, feltéve, hogy az elkövető magánindítványra büntethető.”

„53. § (1) A sértett az e törvényben meghatározott esetekben pótmagánvádlokként léphet fel, ha

a) az ügyész vagy a nyomozó hatóság a feljelentést elutasította, vagy a nyomozást megszüntette,

b) az ügyész a vádemelést részben mellőzte,

c) az ügyész a vádat elejtette.”

„229. § (1) Ha a felettes ügyész a sértettnek a feljelentést elutasító vagy a nyomozást megszüntető határozat elleni panaszát elutasította, és a 199. § (2) bekezdése alapján pótmagánvádnak van helye – feltéve, hogy a pótmagánvád emelését a 199. § (3) bekezdése nem zárja ki –, továbbá ha az ügyész a vádemelést részben mellőzte, a sértett a panaszt elutasító határozat közlésétől számított harminc napon belül pótmagánvádlokként léphet fel.

(2) A panasz elutasítását követően a sértettnek lehetőséget kell adni, hogy az ellene elkövetett bűncselekményre vonatkozó iratokat az ügyészség hivatalos helyiségében megismerhesse.

230. § (1) Ha a sértett pótmagánvádlokként kíván fellépni, ügyvédje útján az ügyben addig eljáró első fokú ügyésznél vádindítványt nyújt be. A vádindítványt az ügyészség az iratokkal együtt továbbítja az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz.”

5. Az Egyezmény 13. Cikke: „Bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.”

### 6. Az Abtv. rendelkezései:

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

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

(3) Az Alkotmánybíróság eljárására a 40–43. §-ban foglaltak az irányadók.”

„49. § (1) Ha az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet

idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.

(2) A mulasztást elkövető szerv a megjelölt határidőn belül köteles jogalkotói feladatának eleget tenni.”

### III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt abban foglalt állást, hogy mennyiben vizsgálhatja a formailag a Btk. 31. §-ával, tartalmilag azonban az 1973. évi Be.-vel összefüggésben előterjesztett alkotmányjogi panaszt, illetve a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványt.

Az Alkotmánybíróság főszabályként csak a hatályban lévő jogszabály alkotmányosságát vizsgálja. Ez alól kivétel lehet, ha az eljárás alapja az alkalmazott, de időközben hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét állító alkotmányjogi panasz. Az Abtv. 48. §-ának (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt az nyújthat be, akinek esetében az Alkotmányban biztosított jogok sérelme alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be. Ezt a feltételt összevetve az Abtv.-nek a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességről szóló 49. §-ában foglalt rendelkezéssel, a valamely szabályozás hiányára mint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértékre alapított indítvány alkotmányjogi panaszként nem fogadható el. (1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1176.)

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a Központi Ügyészségi Nyomozó Hivatal Nyom. 314/2001. számú nyomozást megtagadó határozata, valamint a Legfőbb Ügyészség Nyomozás Felügyeleti Főosztály NF.480/2002/1-I. számú, a nyomozást megtagadó határozat elleni panaszt elutasító határozata ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § e) pontja alapján visszautasította.

2. Az Alkotmánybíróság a jelen eljárásban a Be.-vel összefüggően is fenntartott, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványt bírálta el.

2.1. Az 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. 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, 231.], illetve, ha a szabályozás hiányossága valamely alapvető jog vagy az Alkotmányban deklarált alkotmányos elv érvényesülését gátolja (1621/E/1992. AB határozat, ABH 1993, 765, 766.).

2.2. A pótmagánvád és a bűncselekmények viszonya – az indítvány keretei között – a sértett számára a Btk. 31. §-ában biztosított, az elkövető büntethetőségének feltételeként előírt magánindítvány intézménye, valamint a sértett számára a Be. 52. §-ában biztosított magánvádlói és a Be. 53. §-ában biztosított pótmagánvádlói pozíció közötti kapcsolat alapján határozható meg.

Az Alkotmánybíróság többször rámutatott, hogy mivel a bűncselekmények a jogrend sérelmét jelentik és a büntetés jogát az állam gyakorolja, a bűncselekmény sértettjének az elkövető megbüntetésével kapcsolatos kívánsága a büntető igény érvényesítésében csak kivételesen játszik szerepet. [40/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 288, 290.]. Ilyen kivétel, amikor a törvényalkotó egyes bűncselekményeknél a Btk. Különös Részében – különböző büntetőpolitikai megfontolásokból – a sértettet feljogosítja annak eldöntésére, kívánja-e az elkövető megbüntetését. Ezekben az esetekben a sértett – illetve a helyébe lépő személyek – erre irányuló szándéka nélkül a büntető-eljárást nem lehet megindítani, a már megindult büntető-eljárást pedig meg kell szüntetni [Be. 6. § (3) bekezdés c) pont]. A törvényalkotó további döntése, hogy a magánindítványra büntetendő bűncselekmények esetében – szintén büntetőpolitikai megfontolásokból – a vád képviselőt is rábízza-e sértettre, vagy pedig a magánindítvány előterjesztése után az eljárás hivatalból folytatódik.

A magánindítványhoz, azaz a sértettnek az elkövető megbüntetésére irányuló akaratához kötött büntetőeljárás tehát egyes bűncselekmények esetében közvadás (pl. erőszakos szexuális bűncselekmények: Btk. 209. §), a Be. 52. § (1) bekezdésében felsorolt bűncselekmények esetében pedig magánvadás.

A pótmagánvádra vonatkozó eljárási rendelkezések és a büntetendővé nyilvánított magatartások összefüggéseit vizsgálva megállapítható, hogy a törvényalkotó a közvadásra üldözendő bűncselekmények szinte teljes körében elismeri a pótmagánvád lehetőségét. A Btk. – tárgyból következően értelemszerűen – nem foglalkozik a pótmagánvád intézményével, a Be. pedig kifejezetten csak a katonai bűncselekmény miatt folytatott eljárásban [Be. 474. § (5) bekezdés] zárja ki a pótmagánvadás.

2.3. Az Alkotmánybíróság a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatban kifejtette, hogy a pótmagánvád intézményének bevezetésére a törvényhozónak nem volt alkotmányos kötelezettsége. Utalt arra, hogy a bűncselekmény elkövetésekor az államnak és nem a sértettnek keletkezik büntető igénye az elkövető megbüntetésére. Önmagában az, hogy az



állam a Be.-ben törvényi alapot teremtett meghatározott feltételek esetén a hiányzó közzvadás pótlására, és így esélyt adott a sértetteknek, hogy a büntetőeljárás, illetve a vád megalapozottsága tekintetében az ügyésztől eltérő álláspontjukat a bíróság elé vigyék, nem teremtett egyben alkotmányos alapjogot a sértettek számára a jogaikat vagy jogos érdekeiket sértő, illetve veszélyeztető, büntetendő magatartások bírósági elbírálásához. A törvényhozó ezért viszonylag tág mérlegelési jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy a pótmagánvádra milyen esetekben ad lehetőséget, ez azonban nem zárja ki a szabályozás alkotmányosságát. (ABH 2005, 504, 522.)

2.4. Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy – az indítvány keretei között – a törvényalkotó nem követett el mulasztást sem a Btk.-nak az indítványban megjelölt 31. §-ával, sem pedig a pótmagánvádi intézményét szabályozó, illetve a feljelentést megtagadó, a nyomozást megszüntető ügyészi határozatok elleni jogorvoslati rendre vonatkozó Be. rendelkezésekkel összefüggésben. Mivel már maga a jogalkotói mulasztás sem mutatható ki, a sértetteket érintő hátrányos diszkriminációban, illetve az 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslati jog sérelmében megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet sem állapítható meg. Ezért az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2006. június 20.

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

*Dr. Erdei Árpád* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Harmathy Attila* s. k.,  
alkotmánybíró

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

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

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

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

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

## 359/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján meghozta az alábbi

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a sportról szóló 2004. évi I. törvény 15. § (2) bekezdés *c)* pontja és 48. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a sportról szóló 2004. évi I. törvény és a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény közötti, továbbá a sportról szóló 2004. évi I. törvény preambuluma és tételes rendelkezései közötti ellentmondás vizsgálatára irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a sportról szóló 2004. évi I. törvény (a továbbiakban: Stv.) 15. § (2) bekezdés *c)* pontja és 48. § (2) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését kérte.

1. Az Stv. 15. §-a meghatározza a sportszervezetek fogalmát. Az indítványozó által vizsgálni kért rendelkezés szerint a sportiskolákra (illetve iskolai sportkörökre) a sportszervezetekre vonatkozó szabályok csak a versenyszerűben és a pályázaton való részvétel szempontjából irányadóak. Az indítványozó a szabályt azért sérelmezi, mert e szerint a sportiskolák nem tartoznak a sportszervezetek körébe, így – mint kifejtette – a sportiskolákban tanuló ifjúság alkotmányos jogai (az ifjúság oktatására, érdekeinek védelmére, illetve az egészségére irányadó alkotmányi rendelkezések) kerülnek veszélybe. Az indítványozó továbbá diszkriminatívnek véli azt, hogy az Stv. 15. § (2) bekezdés *c)* pontja a sportiskolákat és az iskolai sportköröket egy tekintet alá veszi, holott a sportiskolák „olyan utánpótlás-nevelést valósítanak meg, amely a nemzeti sport fejlődése szempontjából nélkülözhetetlen”.

2. Az Stv. 48. §-a a sportközalapítványokról rendelkezik. Az indítványozó előadta, hogy a korábbi sporttörvény (a 2000. évi CXLV. törvény) végrehajtási rendeletének elmaradása a sportiskolákra vonatkozó rendelkezést alkalmazhatatlanná tette (így a normatívának a Wesselényi közalapítvány útján történő szétosztását is). A hatályos sporttörvény, az Stv. 48. § (2) bekezdése kimondja, hogy a Wesselényi Miklós Sportközalapítvány hozzájárul a sporttehetségekkel foglalkozó speciális közoktatási intézmények működéséhez és fejlesztéséhez. Ezzel kapcsolatosan az indítványozó azt sérelmezi, hogy a „törvény még utalás szintjén sem jelöli meg, hogy mi minősül ilyen ’speciális közoktatási intézménynek’.” A Stv. 48. § (2) bekezdése másrészt úgy szól, hogy a Wesselényi közalapítvány a szabadidősport állami támogatása keretében – pályázati rendszer útján – támogatást nyújthat sportegyesületeknek,

valamint iskolai sportköröknek. Az indítványozó e mondatrészrel kapcsolatosan pedig azt kifogásolta, hogy a törvény itt már a sportiskolákat meg sem említi (az iskolai sportkörök mellett), amiből azt a következtetést vonja le, hogy pályázati úton nem is részesülhetnek támogatásban.

Az indítványozó az általa felvetett problémák kapcsán az Alkotmány 16. §-a, 70/A. § és 70/D. §-a sérelmét jelölte meg.

3. Az indítványozó mindezekén túl felvetette, hogy nincs összhang az Stv. és a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kt.) között a sportiskolák jogállását illetően, valamint több ponton ellentmondást valószínűsített az Stv. preambulumban megjelölt célkitűzések és a tételes rendelkezések között, mert a tételes szabályok – álláspontja szerint – nem valósítják meg a preambulum célkitűzéseit.

## II.

1. Az Alkotmány felhívott rendelkezései szerint:

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

„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/D. § (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.

(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszerzésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.”

2. Az Stv. vonatkozó rendelkezései értelmében:

„15. § (1) Sportszervezetek a sportegyesületek és a sportvállalkozások.

(2) A sportszervezetekre vonatkozó szabályokat megfelelően alkalmazni kell:

a) a nemzeti válogatott sportolók, illetve válogatott csapatok (keretek) működése kapcsán a nemzeti válogatottakat működtető sportszövetségekre,

b) a fogyatékosok sportja, illetve a szabadidősport területén működő azon sportszövetségekre, amelyek kereté-

ben sportolók közvetlenül – a sportszövetség alapszabályában biztosított lehetőség alapján – sporttevékenységet fejtenek ki,

c) a versenyrendszerben és a pályázatokon való részvétel szempontjából a sportiskolákra, illetve az iskolai sportkörökre.”

### „A sportközalapítványok

48. § (1) A Wesselényi Miklós Sportközalapítvány és a Mező Ferenc Sportközalapítvány (a továbbiakban együtt: sportközalapítványok) a sport állami támogatási rendszerében az e törvényben és az alapító okirataikban meghatározott feladatokat látják el.

(2) A Wesselényi Miklós Sportközalapítvány folyósítja a Gerevich Aladár-sportösztöndíjat, hozzájárul a sporttehetségekkel foglalkozó speciális közoktatási intézmények működéséhez és fejlesztéséhez, továbbá a szabadidősport állami támogatása keretében – pályázati rendszer útján – támogatást nyújthat sportegyesületeknek, valamint iskolai sportköröknek. Működési kiadásai nem haladhatják meg évente a központi költségvetésből folyósított támogatás öt százalékát.

(...)

„77. § m) sportiskola: az a költségvetési szerv vagy közhasznú társaság, amely utánpótlás-nevelést végez, valamint az az iskola, amely a Kt. alapján közreműködik az utánpótlás nevelésében,”

„79. § (3) Felhatalmazást kap a miniszter, hogy a pénzügyminiszterrel egyetértésben rendeletben állapítsa meg

a) az állami sportcélú támogatás felhasználásának és elosztásának a részletes szabályait,

b) a hazai rendezésű sport világesemények állami támogatására és rendezési feltételeire vonatkozó részletes szabályokat.

(...)

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó által vizsgálni kért Stv. 15. § (2) bekezdés c) pontja kimondja, hogy a sportszervezetekre vonatkozó szabályokat megfelelően alkalmazni kell a versenyrendszerben és a pályázatokon való részvétel szempontjából a sportiskolákra, illetve iskolai sportkörökre. Az Stv. alkalmazásában a sportiskola fogalmát az Stv. 77. § m) pontja határozza meg. Az Stv. alapján két típusa is lehet a sportiskoláknak, egyrészt olyan sportintézmény amelyben alapvetően csak sportcélú oktatás folyik, másrészt olyan iskola, amely ugyan szervezeten részt vesz a sportutánpótlás nevelésében, de az iskola elvégzésével a tankötelezettség is teljesíthető. Bármelyik típusú sportiskoláról is legyen szó, az Stv. 77. § m) pontja az utánpótlás-nevelést a sportiskola-minősítés szükségszerű velejárójának tekint. Az indítványozó az Stv. 15. § (2) bekezdés c) pontja

alapján azt sérelmezi, hogy a sportiskolák nem tartoznak a sportszervezetek közé, illetve a sportszervezetekre vonatkozó szabályokat nem lehet alkalmazni a sportiskolák működési területének egészére, csupán a versenyrendszerben és a pályázatokon való részvétel szempontjából.

1.1. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a törvényhozó nagyfokú szabadsággal rendelkezik annak meghatározása során, hogy mely szervezetek tartozzanak a sportszervezetek fogalmi körébe. Az Alkotmány egyetlen rendelkezéséből – így az indítványozó által felhívott 16. §-ából, 70/A. §-ából és 70/D. §-ából – sem következik, hogy a törvényhozásnak a sportiskolákat sportszervezeteknek kell minősítenie. Ez a kérdés önmagában a törvényhozás szabad mérlegelésének a tárgya. Ezt tükrözi a sportra vonatkozó törvényi szabályozás története is: míg a sportról szóló 1996. évi LXIV. törvény a sportszervezetek fogalmi körét tágan határozta meg – beletartoztak a sportszövetségek, a sportot támogató alapítványok, közalapítványok, közhasznú társaságok, de még a sporttevékenységgel foglalkozó gazdasági társaságok is –, addig a sportról szóló 2000. évi CXLV. törvény ezt szűkítette sportegyesületekre és sportvállalkozásokra. Az Stv. – hasonlóan – a sportszervezetek két alapvető típusának a sportegyesületet és a sportvállalkozást tekinti [15. § (1) bekezdés], de annyiban ad tágabb szabályozást, hogy meghatározza: a sportszervezetekre vonatkozó szabályokat még milyen körben kell alkalmazni [15. § (2) bekezdés]. A törvényhozó jelen esetben úgy mérlegelt, hogy a sportiskolákra csak a versenyrendszerben és a pályázatokon való részvétel szempontjából irányadó a sportszervezetekre vonatkozó szabályozás. Ez kifejezi azt, hogy a sportiskolák feladata az utánpótlás-nevelés. Ezen feladaton kívül a tan kötelezettség teljesítését is biztosító sportiskolák értelemszerűen a közoktatási intézményekre egységesen irányadó szabályok szerint működnek.

Az Alkotmány 16. §-át értelmezve az Alkotmánybíróság kimondta: „Az Alkotmány 16. §-a állami kötelezettséget állapít meg az ifjúság létbiztonsága, oktatása és nevelése, valamint érdekeinek védelme tekintetében. Ez a rendelkezés azonban önmagában alanyi alapjogot nem tartalmaz konkrét állami szolgáltatásokra. A jogalkotó szervek számára széles mozgásteret biztosít az ifjúság létbiztonságát, oktatását és nevelését, valamint érdekeinek védelmét szolgáló támogatási formák meghatározásában.” [79/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 399, 405.]

Az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdése az egészséghez való jogot rögzíti, a (2) bekezdés az ennek megvalósítását szolgáló intézménygaranciákat sorolja föl. Ennek keretében szól az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdése a „rendszeres testedzés biztosítása” állami feladatáról. Az Alkotmány 70/D. §-át értelmezve az Alkotmánybíróság rámutatott: „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 felté-

teleket 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.” [56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 270.]

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint sem az Alkotmány – lényegében államcél megfogalmazó – 16. §-ából, sem pedig a testedzés biztosítását kimondó 70/D. §-ából nem következik, hogy a törvényhozásnak a versenyrendszerben való részvétel, és a pályázatokon való részvétel körén kívül, a sportszervezetekre irányadó szabályok alkalmazását kell elrendelnie a sportiskolák más tevékenységét érintően is.

1.2. Az indítványozó az Stv. 15. § (2) bekezdés c) pontjával összefüggésben – az Alkotmány 70/A. §-ának sérelmét állítva – azt is kifogásolta, hogy a törvény „diszkriminálja a sportszervezetek körében” a sportiskolákat.

Az Stv. 15. § (2) bekezdés c) pontjába foglalt szabály a versenyrendszerben és a pályázatokon való részvétel szempontjából a sportiskolákat és az iskolai sportköröket sportszervezeteknek tekinti. E szabály célja, hogy a sportiskolák és a diáksportkörök közvetlenül is részt vehessenek a sportszövetségek versenyrendszerében, azaz előnyt biztosít mindkét szervezeti formában részt vevőknek, hogy ne kelljen külön sportegyesületet is alapítani. Ebben a kontextusban – az Alkotmánybíróság megítélése szerint – nincs olyan szempont, amely alapján az Alkotmány 70/A. §-ába foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmával való összefüggés megállapítható lenne.

Az 1.1. és az 1.2. pontokban kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az Stv. 15. § (2) bekezdés c) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

2. Az Stv. 48. §-a a sportközalapítványokról rendelkezik, így a Wesselényi Miklós Sportközalapítványról és a Mező Ferenc Sportközalapítványról. Ezek az alapítványok a sport állami támogatási rendszerében töltenek be meghatározó jellegű feladatokat. Így az Stv. 48. § (2) bekezdése kimondja, hogy a Wesselényi Miklós Sportközalapítvány – többek között – hozzájárul a sporttehetségekkel foglalkozó speciális közoktatási intézmények működéséhez és fejlesztéséhez, továbbá a szabadidősport állami támogatása keretében – pályázati rendszer útján – támogatást nyújthat sportegyesületeknek, valamint iskolai sportköröknek.

2.1. Az indítványozó azt kifogásolja, hogy az Stv. fenti szabálya nem jelöli meg, mi minősül „speciális közoktatási intézménynek”.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a felvetett probléma nincs összefüggésben az Alkotmány 16. §-ában, 70/A. §-ában és 70/D. §-ában foglalt alkotmányi rendelkezésekkel, ezért az Alkotmánybíróság az összefüggés hiánya miatt e kérelmet elutasította.

2.2. Az indítványozó a Wesselényi Miklós Sportköz-alapítványra irányadóan azt a szabályt is sérelmezi, mely szerint a közalapítvány „a szabadidősport állami támogatása keretében – pályázati rendszer útján – támogatást nyújthat sportegyesületeknek, valamint iskolai sportköröknek”. Mivel e rendelkezés nem szól a sportiskolákról, az indítványozó e szabályt diszkriminatívnek tartja.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint abból, hogy az Stv. 48. § (2) bekezdése e helyen nem említi a sportiskolákat, nem következik, hogy a sportiskolák állami támogatása szabályozatlan lenne. Az Stv. 79. § (3) bekezdés a) és b) pontjaiban kapott felhatalmazás alapján született az állami sportcélú támogatások felhasználásáról és elosztásáról szóló 9/2006. (III. 10.) BM rendelet, amelynek II. fejezete – az utánpótlás-nevelési feladatok körében – a sportiskolák támogatási rendszeréről is rendelkezik. Megjegyzendő továbbá, hogy az Stv. 48. § (2) bekezdésének vizsgálni kért szövegrésze egyébiránt is a „szabadidősport” állami támogatásáról, s nem a sportiskolákban végzett utánpótlás-nevelési feladatok finanszírozásáról szól. Mindezeket figyelembe véve az Alkotmány 70/A. §-ának sérelme nem állapítható meg.

A 2.1. és 2.2. pontokban kifejtettek tekintettel az Alkotmánybíróság az Stv. 48. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasította.

3. Az indítványozó az Stv. preambuluma és tételes rendelkezései, valamint az Stv. és a Ktv. között is ellentmondást, illetve az összhang hiányát vélte felfedezni a sportiskolák jogi és gazdasági státuszát, finanszírozási feltételeit illetően. Az indítványozó e tekintetben kizárólag az összhang hiányára utal, s az Alkotmány valamely tételes rendelkezésére visszavezethető alkotmányossági problémát nem vet fel. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Stv. preambuluma és tételes rendelkezései, valamint az Stv. és a Ktv. közötti ellentmondás vizsgálatára irányuló indítványokat visszautasította.

Budapest, 2006. június 27.

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

*Dr. Erdei Árpád* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Harmathy Attila* s. k.,  
alkotmánybíró

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

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

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

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

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

## 673/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 303/B. § (1) és (2) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 303/B. § (1) és (2) bekezdéseinek az Országos Rendőr-főkapitányság előtt 254/2003. bü. szám alatt folyamatban volt ügyben történő alkalmazási tilalmának kimondására vonatkozó eljárást megszünteti.

Indokolás

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban Btk.) 303/B. § (1) és (2) bekezdéseiben foglalt pénzmosásra vonatkozó bejelentési kötelezettség elmulasztásának büntette és a pénzmosásra vonatkozó bejelentési kötelezettség gondatlanságból elkövetett elmulasztásának vétsége alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése tárgyában.

Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezések – hiányos és nem egyértelmű megfogalmazásuk miatt – sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt, a jogállamiság részét képező jogbiztonság alkotmányos alapelvét. Ellentétesek továbbá az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében foglalt nullum crimen et nulla poena sine lege alkotmányos elveivel is, mivel a keretényállást részben jogszabályok, részben jogszabálynak nem minősülő előírások töltik ki tartalommal. Indítványa alátámasztásaként hivatkozott arra is, hogy a támadott rendelkezések ellentétben állnak az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 15. §-ában, valamint az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Emberi Jogok Európai Egyezményének 7. § (1) bekezdésében foglaltakkal is.

Az indítványozó részletes okfejtésében előadta, hogy a Btk.-ban szereplő keretdiszpozíciót kitöltő törvényi szabályok nem határozzák meg pontosan az elkövetési magatartás, vagyis a bejelentési kötelezettség elmulasztása tartalmát. Ezt jogszabálynak nem minősülő, pénzügyi szolgáltatói belső szabályzatok részletezik. Ezzel összefüggésben kifogásolta azt is, hogy a Btk. és egyes keretjogszabályok csupán a belső szabályzatokban kötelezően szereplő téma-

köröket írják körül. Így azok eltérően rendelkezhetnek a bejelentési kötelezettség elmulasztását jelentő magatartásokról. Álláspontja szerint a szabályozás alkotmányossága csak úgy lenne biztosítható, ha az elkövetési magatartásokat taxatív módon felsorolná a Btk., vagy a keretdiszpozíciót kitöltő más jogszabály.

Érveire figyelemmel kérte a támadott jogszabályi rendelkezések keletkezésükre visszamenőleges „hatályon kívül helyezését”, minthogy álláspontja szerint azok „súlyosan sértik a jogbiztonság alkotmányos követelményét.”

2. 2002. március 31-ig a Btk. 303. § (4) és (5) bekezdései tartalmazták a pénzmosással kapcsolatos bejelentési kötelezettség elmulasztása büntette és vétsége tényállását. Az indítványozó kérte a már hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását is, mivel a Btk. módosítása pusztán jogalkotás-technikai változást jelentett, a pénzmosással kapcsolatos bejelentési kötelezettség elmulasztására vonatkozó törvényi tényállás normatartalma nem változott. Tekintettel arra, hogy a korábbi és a jelenlegi szabályozás tartalmilag azonos, az indítványozó a Btk. 303/B. § (1) és (2) bekezdéseivel kapcsolatos kifogásait a Btk. hatályon kívül helyezett 303. § (4) és (5) bekezdéseivel kapcsolatban is érvként hozta fel.

3. Végül az indítvány kérelmet tartalmazott arra is, hogy az Alkotmánybíróság a Btk. 303. § (4) és (5) bekezdései alkotmányellenességének megállapítása mellett, mondja ki a támadott jogszabály alkalmazási tilalmát az Országos Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: ORFK) előtt 254/2003. bü. szám alatt folyamatban lévő büntető ügyben. Mérlegelése szerint a jogbiztonság alkotmányos alapelve és a terhelt különösen fontos érdeke ezt indokolja. Ezt az indítványát utóbb visszavonta.

4. Az Alkotmánybíróság eljárásában beszerezte az igazságügy-miniszter véleményét.

## II.

Az indítvánnyal érintett jogszabályi rendelkezések a következők:

### 1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

„57. § [...]

(4) Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog szerint nem volt bűncselekmény.”

### 2. A Btk. rendelkezései:

„303/B. § (1) Aki a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvényben előírt bejelentési köte-

leztségének nem tesz eleget, büntettet követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Aki az (1) bekezdésben említett bejelentési kötelezettségének gondatlanságból nem tesz eleget, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.”

3. A Btk. 2002. március 31-ig hatályban volt szövege: „303. § [...]

(4) Aki a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvényben előírt bejelentési kötelezettségének nem tesz eleget, büntettet követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(5) Aki a (4) bekezdésben említett bejelentési kötelezettségének gondatlanságból nem tesz eleget, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.”

## III.

Döntése megalapozásához az Alkotmánybíróság áttekintette a pénzmosás bűncselekményével kapcsolatos történeti előzményeket és az európai szabályozási gyakorlatot.

1. A pénzmosás nemzetközi szabályozásának három nagyobb részterülete alakult ki: a pénzmosás büntetendővé nyilvánítása, a pénzintézeteknek és más ún. „pénzmosás-veszélyes” foglalkozásoknak a megelőzési kötelezettségben történő részvételére vonatkozó szabályozás, valamint a pénzmosás megelőzésére irányuló, az államok közötti bűnügyi együttműködés. A legnagyobb hangsúly mindvégig a pénzmosással kapcsolatos megelőzés fontosságára és ezzel összefüggésben a pénzügyi rendszer tisztaságának védelmére, a pénzügyi rendszerbe vetett bizalom megőrzésére helyeződött.

A bűncselekményekből származó tőke biztonságba helyezésének, és újabb bűncselekmények elkövetésére történő felhasználásának a megakadályozására fogadott el az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága egy ajánlást 1980-ban, amely az egységes nemzetközi stratégia kidolgozására tett javaslatot.

A pénzmosás nemzetközi szinten történő büntetendővé nyilvánításáról először az ENSZ [a] kábítószeres és pszichotróp anyagok engedély nélküli forgalmáról szóló 1988. december 19-i egyezménye (a továbbiakban: Bécsi Egyezmény) rendelkezett. A Bécsi Egyezmény kötelezte a csatlakozó országokat a kábítószer kereskedeleméből származó pénzek tisztára mosását tiltó törvények megalkotására.

A pénzmosás elkövetésére irányuló trendek kedvezőtlen alakulása és ennek következtében a pénzmosással szembeni nemzetközi fellépés további erősödése vezetett el az Európa Tanács a pénzmosásból, illetve bűnözésből származó jövedelmek nyomon követéséről, lefoglalásáról és elkobzásáról szóló Strasbourgban, 1990. november

8-án kelt Egyezményének (a továbbiakban: Pénzmosás Elleni Egyezmény) elfogadásáig.

A pénzmosás elleni küzdelemnek ugyanakkor nem csupán a büntetőjogi eszközei alakultak ki. Erre példa a Bankfelügyelők Bázeli Bizottságának (1988-ból származó) nyilatkozata (a továbbiakban: Bázeli Nyilatkozat), amely a bankrendszer pénzmosás céljára történő felhasználásának megakadályozása érdekében ügyfél azonosítási kötelezettséget és pénzmosás gyanúja esetére a banki szolgáltatás megtagadását írta elő. Hangsúlyozta továbbá a pénzmosás gyanújának felismerése és így a tiltott magatartás (bűncselekmény) megelőzése érdekében a pénzügyi intézmények alkalmazottainak fokozatos „kitanítására” vonatkozó követelményrendszer fontosságát.

Az ENSZ és az Európa Tanács dokumentumait alapul véve fogadta el az Európai Közösség 1991. június 10-én a 91/308/EGK számú, a pénzmosás elleni első irányelvet. Az irányelv a Bécsi Egyezmény által bevezetett pénzmosás fogalmat követte. Ennek lényege, hogy pénzmosásnak minősül minden olyan tevékenység, amely az illegális úton (bűncselekményekhez) kapcsolódóan megszerzett pénz „identitását” a forrás legalizálása érdekében változtatja meg.

Az irányelv végrehajtásából származó tapasztalatokat is figyelembe véve, és a bűnözés új jelenségeire tekintettel 2001. június 26-án fogadták el [a] pénzmosásról, valamint a bűncselekményhez felhasznált eszközök és az abból származó jövedelmek azonosításáról, felkutatásáról, befagyasztásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról szóló 2001/500/IB sz. kerethatározatot, 2001. december 4-én pedig a 2001/97/EK számú, a pénzmosás elleni második irányelvet. A dokumentumok elsősorban a pénzügyi rendszer pénzmosás céljára történő felhasználásának megakadályozását hangsúlyozták. Ezt bővítette a 2005. október 26-án elfogadott 2005/60/EK számú irányelv, amely – a szoros kapcsolatra figyelemmel – külön rendelkezett a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás mellett a terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről.

2. Az 1998. évi L. törvénnyel kihirdetett Bécsi Egyezményhez és a 2000. évi CI. törvénnyel kihirdetett Pénzmosás Elleni Egyezményhez történő csatlakozással Magyarország nemzetközi jogi kötelezettséget vállalt a kábítószerrel történő visszaélésből származó anyagi javak tekintetében elkövetett pénzmosás bűncselekményé nyilvánítására és a pénzmosás megakadályozására vonatkozó intézkedések megtételére. (Magyarország a 6. Cikk. 1. bekezdéséhez fenntartást fűzött, mely szerint „[a] 6. Cikk 4. bekezdése értelmében fenntartja a jogot, hogy 1. bekezdést csak magyar Büntető Törvénykönyvben foglalt alapbűncselekmények tekintetében alkalmazza.”)

Még a kihirdetést megelőzően, de már az. 1. pontban hivatkozott nemzetközi dokumentumok fényében került sor a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 1994. évi XXIV. törvény megalkotására, illetve a a pénzmosás és a pénzmosással kapcsolatos bejelentési kötele-

zettség elmulasztása tényállásának a büntetőtörvénybe történő beiktatására. A Btk. módosítása során az alapbűncselekmények köre kibővült, s jelenleg a szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmények képezik a pénzmosás alapbűncselekményét. Végül az újabb nemzetközi szabályokkal történő jogharmonizáció érdekében került sor a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2003. évi XV. törvényt (a továbbiakban: Pmtv.) elfogadására.

3. A pénzmosással kapcsolatos bejelentési kötelezettség elmulasztásának bűncselekményét a Btk. – más európai országok szabályozási gyakorlatához hasonlóan – kerettényállásként fogalmazza meg.

A pénzmosással kapcsolatos bejelentési kötelezettség elmulasztását mind a svájci jog (Art. 305ter Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937), mind a német jog (Art. 261. Strafgesetzbuch vom 15. Mai 1871) büntetni rendeli. A német szabályozás gyakorlatilag meg egyezik a magyar megoldással, mert magát a pénzmosással kapcsolatos bejelentési kötelezettség elmulasztását külön törvényben definiálja (Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten / Geldwäschegesetz vom 25. 10. 1993), és a gondatlan elkövetést is büntetni rendeli. Svájc esetében a büntető anyagi jogi törvény tartalmazza a bejelentési kötelezettség elmulasztásának következményeit. Sem a svájci, sem a német büntető törvényi tényállás nem tartalmazza a bejelentési kötelezettség elmulasztása eseteinek taxatív felsorolását. Svájc esetében ezt egy bankok közötti megállapodás, Németországban az egyes pénzintézetek belső szabályzatai részletezik.

#### IV.

Az indítvány megalapozatlan.

1. A pénzmosással kapcsolatos bejelentési kötelezettség elmulasztása bűncselekményének védett jogi tárgya a pénzintézetek törvényes működéséhez és a szervezett bűnözés elleni hatékony küzdelemhez fűződő társadalmi, pénzügyi érdek. A pénzmosás és a pénzmosással kapcsolatos bejelentési kötelezettség elmulasztásának büntetendővé nyilvánítása azt célozza, hogy az alapbűncselekmény büntetőjogi fenyegettségén túl a bűnüldözés hatékonyabban léphessen fel az ezekből (alapbűncselekményekből) származó jövedelmek további, a nemzetgazdaság alakulásában torzító hatást kifejtő, következképpen társadalmilag és gazdaságilag nem kívánatos konvertálásával szemben.

Egy korábbi határozatában az Alkotmánybíróság már hangsúlyozta a pénzmosás megelőzésével kapcsolatos bejelentési kötelezettség fontosságát: A döntés kiemelte: „Mivel a pénzmosás a pénz- és tőkepiaci rendszeren keresztül valósul meg, a hatékony megelőzés érdekében a törvény bejelentési kötelezettséget ír elő azok számára,

akik a pénz- és tőkepiac közreműködőiként olyan adatok birtokába juthatnak, amelyek alapján felmerülhet annak a gyanúja, hogy a pénz- és tőkepiaci rendszert e súlyos bűncselekményből eredő anyagi javak tisztára mosására kívánják felhasználni. E bejelentési rendszer első lépése az ún. ügyfél-azonosítási kötelezettség [...]” [24/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 191, 193.] A banktitok és személyes adatok védelméhez való jog összefüggéseit vizsgálva a határozat rámutatott arra is, hogy ebben az esetben a jogállamiságból levezethető alkotmányos cél a bűnmegelőzés érdekében a személyes adatok védelméhez való alapjog korlátozása is [24/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 191, 195.].

2. A pénzmosással kapcsolatos bejelentési kötelezettség a Btk. kerettényállása. A keretet kitöltő rendelkezéseket a Pmtv. tartalmazza, de figyelembe veendő a Btk. pénzmosással kapcsolatos szabályai is, amelyek a bejelentési kötelezettség alapjául szolgáló bűncselekmény gyanújának felismerését könnyítik meg.

A támadott rendelkezés ún. tiszta mulasztásos bűncselekmény: az elkövetési magatartás a bejelentési kötelezettség elmulasztása. A törvényi tényállás megvalósulásának vizsgálata szempontjából azonban két különböző tevékenység elhatárolásának van jelentősége: az azonosítási kötelezettségnek és a bejelentési kötelezettségnek.

A bejelentési rendszer első lépése az ügyfél-azonosítási kötelezettség, amelyet a pénzügyi intézmény végez a banki művelethez szükséges megfelelő dokumentumok, személyi okmányok felmutatása alapján. A pénzügyi szolgáltató az ügyféllel történő kapcsolat létesítésekor köteles elvégezni az ügyfél azonosítását. A kétmillió forintot elérő vagy meghaladó összeg mozgatására vonatkozó megbízások csak olyan ügyféltől, meghatalmazottól vagy képviselőtől fogadhatók el, akinek az azonosításához az objektív feltételek megvannak, és akinek az azonosítását a pénzügyi szolgáltató elvégezte. Ez kiterjed azokra az esetekre is, amikor az ügyfél több, egymással összefüggő üzleti megbízásának együttes értéke éri el a kétmillió forintot. Pénzmosásra utaló adat, tény, körülmény esetén, ha az azonosításra korábban még nem került sor, akkor a szolgáltató köteles azt haladéktalanul elvégezni [Pmtv. 3. § (1)–(4) bekezdés]. Az azonosítás során vizsgálandó okiratokat, adatokat a törvény részletesen felsorolja [pl. személyi igazolvány, lakcímet igazoló hatósági igazolvány, vezetői engedély, jogi személy esetén a cégbejegyzési kérelem benyújtásának igazolása, üzleti kapcsolatokra, üzleti megbízásra vonatkozó adatok (Pmtv. 4–5. §)].

A második lépés a bejelentési kötelezettség teljesítése. A bejelentési kötelezettséget a pénzügyi szolgáltató ügyféllel kapcsolatba kerülő alkalmazottjának kell teljesítenie a szolgáltató által kijelölt személyhez, aki továbbítja azt az ORFK-nak [Pmtv. 2. § (1) bekezdés]. Az alkalmazott a pénzmosásra utaló adat, tény, körülmény felmerülésekor a pénzügyi szolgáltató által készített adatlapon tesz eleget bejelentési kötelezettségének [Pmtv. 8. § (7) bekezdés].

A bejelentési kötelezettség szorosan összefügg az azonosítási kötelezettséggel. Bejelentéskor az azonosítás során regisztrált adatokat kell a kijelölt személynek, majd az ORFK-nak jelenteni. Büntetőjogi relevanciája azonban csak az érdemi bejelentési kötelezettség elmulasztásának van.

Garanciális elem, hogy mind a bejelentés tényének, tartalmának, mind a bejelentő személyének titokban kell maradnia. Az alkalmazott részéről a bejelentés teljesítése a kijelölt személy, illetve utóbbi részéről az ORFK számára nem minősül sem jogszabályban, sem magánjogi szerződésben foglalt titoktartási kötelezettség megsértésének. A törvény kimondja, hogy a bejelentőt – jóhiszeműsége esetén – akkor sem terheli felelősség, ha a bejelentés utóbb megalapozatlannak bizonyul [Pmtv. 8. § (6) bekezdés]. A bejelentés ugyanis csak az azonosítás során, meghatározott adatokból és körülményekből levont szakmai következtetéseken alapulhat, ám az ügyintézőnek, illetve a kijelölt személynek sem módja, sem joga nincs célirányos kérdések útján büntetőjogi értelemben vizsgálatot végezni.

A bűncselekményt a Pmtv. részletes definíciója alapján meghatározott alanyi kör, a pénzügyi szolgáltató szervezetek olyan alkalmazottai követhetik el, akiket ez az ügyintézés különböző fázisaiban bejelentési kötelezettség terhel. A bűncselekmény speciális alanyai a pénzügyi szolgáltató szervezetek vezetői, és az ügyféllel a konkrét tranzakció során kapcsolatba kerülő alkalmazottai (Pmtv. 1. §).

A Btk. mind a szándékos, mind a gondatlan elkövetést büntetni rendeli. Szándékosság esetén a tettes noha látja a pénzmosásra utaló jeleket – mintegy fedezve az ügyfelet –, tudatosan mulasztja el a bejelentési kötelezettségét, vagy belenyugszik abba, hogy mulasztásával elősegítheti a pénzmosás elkövetését. A gondatlan elkövetés esetén a tettes hanyagsága, felületessége folytán nem észleli a pénzmosás lehetőségét, vagy észleli ugyan, de könnyelműen bízik abban, hogy mégsem pénzmosással áll szemben.

## V.

1. Az Alkotmánybíróság számos határozatában vizsgálta az egyes magatartások bűncselekménnyé nyilvánításának tartalmi elemeit, s ezen belül – a büntetőjogi legalitás alkotmányos alapelvéből kiindulva – a nullum crimen sine lege Alkotmányban foglalt elvét is. Határozataiban többek között megállapította: „A nullum crimen et nulla poena sine lege elvéből nemcsak az államot terhelő azon minimális közjogi alkotmányos követelmény fakad, hogy a büntető hatalom gyakorlásának feltételeit – előzetesen – törvényben kell rögzíteni, vagyis a bűncselekményt törvényben kell tiltani, és törvényben kell büntetéssel fenyegetni. Az elv érvényesülése azt is megköveteli, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás, az elítéltetés és büntetés törvényes és törvényen alapuló legyen.” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 86, 87.; 35/1999. (XI. 26.)

AB határozat, ABH 1999, 310, 315.; 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 117, 120.; 57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484, 501.] „[A] nullum crimen et nulla poena sine lege alkotmányos alapelvek, amelyeknek számos büntetőjogi szabály adja meg jogszerű tartalmát. Ilyen szabály a bűncselekmény fogalomnak a Btk.-ban adott meghatározása, a büntetés és a büntetési rendszer törvényes fogalmai. Az egyén alkotmányos szabadságát, emberi jogait nem csak a büntetőjog különös rész tényállásai és büntetési tételei érintik, hanem alapvetően a büntetőjogi felelősség, a büntetéskiszabás és a büntethetőség összefüggő, zárt szabályrendszere. [...] [A] büntetőjogi felelősségre vonás feltételeinek konkrét meghatározásakor a jogalkotónak kötelessége gondoskodni arról, hogy a jogi szabályozás a lehető legteljesebb mértékben visszatükrözze a büntető tényállás által védeni kívánt jogi érdek megsértésének rendszeresen megjelenő típusait.” [58/1997. (XI. 5.) AB határozat, ABH 1997, 348, 353.]

Az Alkotmánybíróság határozataiban kifejtette azt is, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből folyó, az alkotmányos büntetőjog követelményei szerint a büntetőjog által védett jogtárgynak és a szankcionált magatartásnak határozottnak, világosan megfogalmazottnak és körülhatárolhatónak kell lennie. „Alkotmányossági követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést. Ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről.” [Részletesen: pl. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84.; 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176.; 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.; 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.; 167/B/2000. AB határozat, ABH 2002, 1113, 1118.] A jogbiztonság elvéből következő normavilágosság követelményének a keretrendelkezésekkel kapcsolatban is érvényesülnie kell. Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában kifejtette, hogy „a keretkitöltő szabályok létezése csak jogi technikaként szolgálhat, és nem idézhet elő zavarokat a büntetőjog működése során, illetve a jogalanyok számára nem teremthet kiszámíthatatlan és követhetetlen állapotot.” [54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 690, 748.]

2.1. A gazdasági életre vonatkozó büntető anyagi jogi jogalkotás gyakran él a keretdiszpozíció alkalmazásának módszerével, amelynek oka abban rejlik, hogy a tényállásban tilalmazott magatartások rendkívül szorosan kapcsolódnak a változó gazdasági, piaci viszonyokhoz. Az Alkotmánybíróság az 1026/B/2000. AB határozatában rámutatott arra, hogy „a kerettényállásos kodifikációs technika önmagában és általánosságban nem alkotmány-

ellenes. Az, hogy a büntető törvényben büntetni rendelt magatartás egy-egy alacsonyabb szintű jogszabályai határozzák meg, önmagában nem sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság követelményét.” (ABH 2003, 1299.) „[N]em lehet minden bűncselekmény esetén alkotmányosan előírt követelmény, hogy a Különös Részben szereplő bűncselekményi diszpozíció minden elemét maga a büntető törvény határozza meg.” (ABH 2003, 1299, 1300.)

A 435/B/1999. AB határozat kiemelte, hogy a Btk.-ban szereplő a „tartalmilag elvontabb” tényállások esetében az elkövetési magatartások „az életben olyan széles körben és olyan változatos módon jelentkehetnek” hogy azok előzetes, kimerítő felsorolása nem lehetséges. Ebben az esetben a joghézagot éppen az jelentené, ha a jogalkotó „kauszisztikusan, 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 betöltsé rendeltetését. Ezért az ilyen esetekben a „tényállás absztrakt jellege olyan jogtechnikai megoldást jelent, amely a jogállamiság alkotmányos alapelvét nem sérti.” (ABH 2001, 1080, 183.)

2.2. A Pmtv. részletesen szabályozza a pénzmosás bejelentésének elmulasztására vonatkozó bűncselekmény elkövetési magatartását, a bejelentési kötelezettség elmulasztását, és az azzal szorosan összefüggő azonosítási kötelezettséget. A törvény számos rendelkezésében teszi egyértelművé a pénzügyi intézmények alkalmazottainak, hogy miként ismerhetők fel a pénzmosás-gyanús cselekmények {pl. a pénzügyi szolgáltató köteles gondoskodni arról, hogy az alkalmazottak megismerjék a pénzmosás bűncselekményére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket [Pmtv. 11. § (2) bekezdés]}. Az intézmények kötelesek belső szabályzatot készíteni, amelyet a szolgáltató felett állami vagy szakmai felügyeletet gyakorló szervnek kell jóváhagynia. A szabályzatnak tartalmaznia kell a pénzmosásra utaló adatok, tények, körülmények megállapításakor figyelembe veendő szakmai szempontokat, az ezek elemzésére szolgáló belső ellenőrző, információs és adatkezelő rendszerre vonatkozó rendelkezéseket, valamint a bejelentési kötelezettség teljesítésének belső eljárási rendjét [Pmtv. 11. § (2)–(5) bekezdések].

A belső szabályzatok azonban csupán olyan technikai kérdéseket tárgyalnak, amelyek megkönnyítik az intézmények alkalmazottainak az ügyfélazonosítás lebonyolítását, a bejelentési kötelezettség „kivitelezését”. Az a törvényi rendelkezés, amely a meghatározott tevékenységi körben működő szervezetek számára – jóváhagyás terhe mellett – szabályzatkészítési kötelezettséget ír elő annak érdekében, hogy a szervezetek által foglalkoztatott személyek jogszabályban rögzített kötelezettségeiknek minél tökéletesebben eleget tudjanak tenni, a jogkövető magatartás teljesítését, ezáltal a jogbiztonság minél hatékonyabb érvényesül-



lését segíti elő. Ezáltal védik is a bejelentésre kötelezett alkalmazottakat, minthogy az ügyfél megjelenésétől kezdve a bejelentés foganatosításáig terjedő ügymenetet lépésről-lépésre, előzetesen megszabják. Mindazonáltal a jogkövető magatartást segítő szakmai, etikai megoldások, a kivitelezést megkönnyítő útmutatók részletezése és tartalmi elemzése nem tartozik a büntetőjog alkotmányossági követelményei közé.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vizsgált esetben a büntető anyagi jogi rendelkezések és a keretet kitöltő szabályok összhangban vannak egymással, és pontosan meghatározzák a bejelentési kötelezettség elmulasztása elkövetési magatartásának tartalmát. Ebből a szempontból a jogszabályban előírt kötelezettségen alapuló belső útmutatók pedig éppen a potenciális elkövetők büntetőjogi védelmét szolgálják, s így nem lerontják, hanem fokozzák a jogbiztonság érvényesülését.

Más – elsősorban gazdasági bűncselekményekkel – kapcsolatban is készítene a munkáltatók olyan belső szabályzatokat, útmutatókat, amelyek segítik a munkavállalókat, alkalmazottakat, hogy a jogszabályoknak megfelelően teljesítsék feladataikat. A pénzmosás megelőzése büntetével és vétségével kapcsolatban a szabályzatok készítésére vonatkozó jogszabályi előírás hiányában szintén módja lenne az érintett pénzügyi szolgáltatóknak arra, hogy utasításban, szabályzatban tájékoztassák munkavállalóikat a jogszabályi kötelezettségek teljesítéséhez szükséges tudnivalókról. A büntetőjogi felelősség megállapíthatóságát azonban a törvényhozó sem a kötelező, sem a fakultatív szabályzatok esetében nem ezek rendelkezéseinek megsértésére, hanem a büntetőtörvény rendelkezéseinek megszegésére alapította.

A pénzmosás gyanújára okot adó tényeket, körülményeket és magatartásokat nem lehet teljes körűen meghatározni. A hivatkozott nemzetközi dokumentumokból is kitűnően az ilyen cselekmények nagyon széles körben és változatosan jelentkeznek, ami gyakorlatilag lehetetlenné teszi a kimerítő felsorolásukat. A pénzmosásra utaló gyanús körülmények törvényi felsorolása valójában a pénzmosás lehetséges elkövetési módjainak előzetes meghatározását jelentené. A pénzmosás elkövetésének meghatározott esetekre korlátozása pedig szűkítené a bűncselekmény elkövetési magatartásainak körét. Azok a később kialakuló – a már ismerteknél akár sokkal súlyosabb – cselekményformák, amelyek előzetesen nem szerepelnek a törvényben felsoroltak között, nem válhatnak automatikusan elkövetési magatartássá, így kívül maradnának a büntetőjog hatókörén. Ez pedig éppen a hazai és nemzetközi törekvéssel állna szemben, hogy a kiemelkedő tárgyi súlyú bűncselekményre vonatkozó büntetőjogi norma betöltse társadalmi rendeltetését, az ultima ratio szerepét.

3. Az Alkotmánybíróság a jogszabályi tényállások meghatározottságával kapcsolatban kifejtette: „Ha egy jogszabály tényállása túl részletező, túl szűk, túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazót és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabá-

lyozásában betöltse szerepét. [...] A jogszabálynak ezért az életviszonyok tipikus vonásait kell figyelembe vennie.” (1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.) Leszögezte továbbá azt is, hogy „[a] bűnösség megállapítása, az elengedhetetlenül szükséges tényállási elemek fennállásának a konkrét ügyben történő, a jogszabályoknak és a bírói gyakorlatnak megfelelő körültként vizsgálata, valamint az erre vonatkozó bizonyítékok mérlegelése pedig minden esetben az eljáró bíróság feladata, felelőssége és nem alkotmányossági kérdés.” [481/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 998, 1013.] Ahogyan arra már a 435/B/1999. AB határozat is rámutatott, az absztrakt jogi norma értelmezése a konkrét esetben „klasszikus bírói feladat, ami nem azonos a bírói önkénnyel.” Ennek során a bíróságnak módjában áll figyelembe venni és megfelelően értékelni azokat a legkülönfélébb szabályzatokat, amelyek az elkövetőt a hivatali feladatainak teljesítése során kötik. Ez a bizonyítási eljárás része, ám a bíróság ezeken keresztül is azt vizsgálja csupán, hogy megvalósult-e a Btk.-ban rögzített törvényi tényállás valamennyi eleme (ABH 2001, 1080, 1084.).

A kifejtettekéből következik, hogy a pénzmosásra vonatkozó bejelentési kötelezettség megsértésének megvalósulásakor is az a helyzet, hogy a belső szabályzatok tartalmára és ismeretére, sőt megismerhetőségére vonatkozó bizonyítás az elkövető felelősségének tisztázásához (pl. az elkövetői minőséghez, vagy a bűnösség fokához) hozzátartozik ugyan, de nem ezen normák megszegése képezi a bűnösség alapját. Ugyanakkor éppen a sokrétű és részletes háttér szabályozás zárja ki az önkényes jogértelmezés lehetőségét, hiszen ebben az esetben a formális szabályszegés ténye jelenti a bűnösség alapját.

A pénzmosással kapcsolatos bejelentési kötelezettség határait és feltételeit közvetlenül a Btk. tisztázza, az egyes elkövetési magatartások részelemei pedig a kerettényállást kitöltő Pmtv. rendelkezéseiből megállapíthatóak. Ez utóbbiak viszont nem tartalmaznak bizonytalan, homályos vagy többértelmű fogalmakat, nem kívánnak meg speciális jogértelmezést, és nem tekinthetők hiányosnak. Mind ebből következően a norma határozatlansága vagy „túl széles tartalma” sem jön számításba, mert az alapvető törvényi tényállási elemek: az elkövetői kör, az elkövetői magatartás, az elkövetői minőség a Btk.-ban és a Pmtv.-ben pontosan meghatározott.

4. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt a Btk. 303/B. § (1) és (2) bekezdéseinek alkotmányellenessége megállapítására és keletkezésére visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítésére vonatkozó részét elutasította.

5.1. A pénzmosással kapcsolatos bejelentési kötelezettség elmulasztása tényállását 2002. március 31-ig a Btk. 303. § (4) és (5) bekezdései tartalmazták. A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXXI. törvény 60. §-a a Btk. 303. § (4) és

(5) bekezdéseiben új rendelkezéseket állapított meg. A 62. § pedig a 303. (4)–(5) bekezdéseinek szövegét a 303/B. §-ban önálló törvényhelyként iktatta be a Btk.-ba. A módosítások egységesen 2002. április 1-jén léptek hatályba.

5.2. Az Alkotmánybíróság a hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét csak két esetben: az Alkotmánybíróságról szóló 1989. XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdés szerinti bírói kezdeményezés, és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján vizsgálja [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.; 160/B/1996. AB határozat, ABH 1999, 875, 876.; 1378/B/1996. AB határozat, ABH 2001, 1609, 1610.; 531/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1129.; 75/2002 (XII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 681.; 46/2003. (X. 16.) AB határozat, ABH 2003, 488.; 216/B/2002. AB végzés, ABH 2004, 2085, 2086.]

Abban az esetben, ha a hatályon kívül helyezett jogszabály helyébe azzal tartalmilag megegyező új rendelkezés lép, az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az új rendelkezés tekintetében folytatja le [pl. 335/B/1990/13. AB végzés, ABH 1990, 261, 262.; 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2005, 329, 333 – 334.] Az indítványozó az Abtv. 38. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. Ebből következően, minthogy az nem bírói kezdeményezés és nem alkotmányjogi panasz, az Alkotmánybíróság a vizsgálatot csupán a hatályos rendelkezésekre folytatta le.

5.3. Az Abtv. 20. §-a szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Tekintettel arra, hogy az indítványozó az alkalmazási tilalomra vonatkozó indítványát visszavonta, az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. § *d*) pontjára figyelemmel megszüntette (ABH 2003, 2065.).

Budapest, 2006. június 20.

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

*Dr. Erdei Árpád* s. k., *Dr. Harmathy Attila* s. k.,  
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

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

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

*Paczolay Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

## 1053/E/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, illetőleg jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok alapján – *dr. Bagi István* és *dr. Kovács Péter* alkotmánybírák párhuzamos indokolásával és *dr. Bihari Mihály* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény 2. § (7) bekezdésével és a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény 6. § (5) bekezdésével összefüggésben a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény 2. § (7) bekezdésével és a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény 6. § (5) bekezdésével összefüggésben nemzetközi szerződésbe ütközés hivatalbóli vizsgálatára irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó beadványában a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Szsztv.) 2. § (7) bekezdésével és a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Reklám tv.) 6. § (5) bekezdésével összefüggésben fordult az Alkotmánybírósághoz.

Álláspontja szerint nemzetközi szerződésből, a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, Írország, az Olasz Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (az Európai Unió tagállamai) és a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között, a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az Európai Unióhoz

történő csatlakozásáról szóló szerződés kihirdetéséről szóló 2004. évi XXX. törvénnyel (a továbbiakban: csatlakozási szerződés) kihirdetett, az Európai Közösség Alapító Szerződése (a továbbiakban: EK-szerződés) 10. cikkéből „a tagállamokra háruló kötelezettség”-ét sértette meg az Országgyűlés. A törvényhozó ugyanis „2004. május 1. napját ... követően is fenntartotta, illetve ... megszigorította” a külföldön szervezett szerencsejáték magyarországi értékesítésére és a hozzá kapcsolódó reklámra vonatkozó szabályozást. Az indítványozó kifejtette, hogy a „magyar tagállami szabályozás”, amely az EK-szerződésnek a 49. cikkében deklarált szolgáltatásnyújtások szabadságát is korlátozza, ellentétes az Alkotmány 2. § (2) bekezdésével – az indítvány tartalmát tekintve a 2. § (1) bekezdésével – és 2/A. § (1) bekezdésével. A magyar szabályozás nemzetközi szerződésbe ütközésének alátámasztására az indítványozó hivatkozott több, az Európai Közösségek Bírósága által hozott ítéletre.

Az indítványozó kifejezett kérelme elsődlegesen jogalkotói feladat elmulasztásában megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására és megszüntetésére irányult. Másodlagos indítványként azt kezdeményezte, hogy az „Alkotmánybíróság ... hivatalból eljárva állapítsa meg” a támadott rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközését és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 45. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg.

## II.

1. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései:

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

„2/A. § (1) A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.”

2. Az Szsztv. érintett rendelkezése:

„2. § (7) Nem folytatható külföldön szervezett szerencsejátékban történő részvételre Magyarországon értékesítési, szervező, közvetítő tevékenység, valamint külföldi szerencsejátékhoz kapcsolódó reklám vagy propaganda-tevékenység. A reklámtilalom megsértéséért a reklámozó, a reklámszolgáltató és a reklám közzétevője is felelős.”

3. A Reklám tv. érintett rendelkezése:

„6. § (5) Tilos közzétenni olyan reklámot, amely külföldön szervezett szerencsejátékhoz vagy ajándéksorsoláshoz kapcsolódik.”

## III.

Az indítványozó a közösségi jogból következő jogalkotói feladat elmulasztásával összefüggésben az Alkotmány 2. § (1) és 2/A. § (1) bekezdéseinek sérelmét állította. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt érdemben vizsgálta.

Az indítvány részben megalapozatlan, részben érdemi elbírálásra alkalmatlan.

1. Az Abtv. 49. § (1) bekezdése értelmében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet az Alkotmánybíróság akkor állapít meg, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja, hogy a jogalkotói mulasztásnak és az alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.]. A jogalkotói feladat elmulasztása önmagában nem feltétlenül jelent alkotmányellenességet [14/1996. (IV. 24.) AB határozat, ABH 1996, 56, 58–59.; 479/E/1997. AB határozat, ABH 1998, 967, 968–969.; 1080/D/1997. AB határozat, ABH 1998, 1045, 1046.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, 2001, 123, 131.]. A mulasztásból következő alkotmányellenes helyzetet pedig mindenkor csak konkrét vizsgálat eredményeként lehet megállapítani [35/2004. (X. 6.) AB határozat, ABH 2004, 504, 508.].

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség egyik esete, ha a jogalkotó nem megfelelő tartalommal szabályozott és ezáltal keletkezett alkotmányellenes helyzet [15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.; 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 63.]. Mivel az indítványozó a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet arra alapította, hogy a 2005. november 1-jétől hatályos, a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2005. évi LXXXIV. törvénnyel módosított Szsztv. és Reklám tv. támadott rendelkezései – tartalmuk szerint – nem felelnek meg az EK-szerződésnek, ezért az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy az indítványozó által megjelölt alkotmányi rendelkezések alapján megállapítható-e olyan jogalkotói kötelezettség, amelyet a jogalkotó elmulasztott és ezzel alkotmányellenes helyzetet idézett elő.

1.1. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiságból következő jogbiztonság számos követelményt támaszt a jogalkotással szemben, így – többek között – annak biztosítását, hogy a jog egésze is világos, egyértelmű, működését tekintve kiszámítható és előrelátható legyen [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – ... rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet. Az ilyen

rendezés alkotmányellenessé csak akkor válik, ha az egyben az Alkotmány valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis, ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alkotmányellenességhez vezet, tehát például ha a rendelkezések valamelyike meg nem engedett diszkriminációt, egyéb alkotmányellenes helyzet megteremtését, vagy alkotmányos alapjog korlátozását eredményezi” [35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175, 176.].

Az indítványozó beadványában – az Alkotmány 2. § (1) és a 2/A. § (1) bekezdésén kívül – nem jelölt meg olyan alkotmányos rendelkezést, amellyel a kifogásolt szabályozás, amely a külföldön szervezett szerencsejáték magyarországi értékesítését (szervezését, közvetítését) és reklámozását tiltja, ellentétben állna. Az Alkotmánybíróság szerint anyagi alkotmányellenesség hiányában, pusztán az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből nem állapítható meg alkotmányellenes helyzetet eredményező jogalkotói feladat elmulasztása.

1.2. Az Alkotmány 2/A. §-ában foglalt, ún. csatlakozási klauzula a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióban való tagállami részvétele feltételeit és kereteit, valamint a közösségi jognak a magyar jogforrási rendszerbeli helyét határozza meg. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Alkotmány e rendelkezéséből konkrét jogalkotói kötelezettség nem származik.

Mivel a jelen ügyben az Alkotmánybíróság sem az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, sem a 2/A. § (1) bekezdése alapján nem tartotta megállapíthatónak az indítványozó által hiányolt konkrét jogalkotói kötelezettség elmulasztásában megnyilvánuló alkotmányellenességet, ezért az erre irányuló indítványt elutasította.

2. Az indítványozó az Alkotmánybíróság hivatalbóli eljárását is indítványozta. Az Alkotmánybíróság a 4/1997. (I. 22.) AB határozatában mutatott rá arra, hogy az „eljárás hivatalbóli kezdeményezése az Alkotmánybíróság kivétel nélküli hatásköre” és az Abtv. „21. § (7) bekezdése alapján az 1. § c) és e) pontja szerinti eljárásokra vonatkozik. Eszerint az Alkotmánybíróság hivatalból indíthat eljárást jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére. Az Alkotmánybíróság hivatalbóli eljárási jogosultságának kötelező volta viszont sem az Alkotmány 2. §-ából, sem a 7. §-ából, sem 32/A. §-ából nem vezethető le, egyik alkotmánybírósági eljárás vonatkozásában sem” (ABH 1997, 41, 47.). Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy az „Abtv. 44. §-ában foglalt hivatalbóli eljárás kezdeményezése fogalmilag kizárt” (440/D/2001. AB határozat, ABH 2005, 999, 1002.).

Az Alkotmánybíróság ezért a nemzetközi szerződésbe ütközés hivatalbóli vizsgálatára irányuló indítványt – függetlenül attól, hogy szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni – az Alkotmánybíróság

ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata 29. § c) pontja alapján (ABH 2003, 2065.) visszautasította.

Budapest, 2006. június 16.

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke  
alkotmánybíró

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

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

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

*Dr. Erdei Árpád* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Harmathy Attila* s. k.,  
alkotmánybíró

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

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

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

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

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

### **Dr. Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása**

A határozat indokolását az alábbiakkal egészíteném ki.

1. Az Alkotmánybíróság a 4/1997. (I. 22.) AB határozatában értelmezte összefoglalóan a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos hatáskörét. Itt mondta ki elvi élel, hogy „utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály” és az „alkotmányossági vizsgálat a szerződést kihirdető jogszabály részévé vált nemzetközi szerződés alkotmányellenességének a vizsgálatára is kiterjedhet”. Ugyanott rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy az „Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak ... meg kell teremtenie a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját” (ABH 1997, 41.). Emlékeztetek arra, hogy a nemzetközi jog és a belső jog viszonyrendszerében a 4/1997. (I. 22.) AB határozat óta a törvényi koordináták – többek között a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 1982. évi 27. törvényerejű rendeletnek a 7/2005. (III. 31.) AB határozatban (ABH 2005, 83.) megtörtént alkotmányellenessé nyilvánításával és a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény elfogadásával jelentősen megváltoztak, ráadásul a 4/1997. (I. 22.) AB határozat elfogadása óta az Alkotmány éppen ebben a kérdésben, az európai uniós tagfelvétel alkotmányos követelményeire tekintettel maga is megváltozott, mivel kiegészült a 2/A. § (1) bekezdésével. Így azonban immár nem lehet megkerülni a kérdést, hogy az európa-

jog (közösségi jog) viszonylatában az Alkotmány 7. § (1) bekezdését vagy a 2/A. § (1) bekezdését tekint-e az Alkotmánybíróság irányadónak.

2. Az Alkotmánynak – az Európai Unióhoz történő csatlakozásra való felkészülés során – a 2/A. § (1) bekezdéssel történt kiegészítését követően ugyanakkor a jogalkotó nem módosította az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényt: ezért az Alkotmánybíróság a jelen ügyben azzal a kérdéssel szembesült, hogy ilyen körülmények között hatáskörrel rendelkezik-e az indítvány elbírálására, tekintettel azonban arra is, hogy az európai jog (közösségi jog) az Európai Unióban sui generis természetű bír: a közösségi alapító és módosító szerződések (az ún. eredeti jog), illetve az intézményi rendeletek, irányelvek, egyéb normák és aktusok (az ún. másodlagos vagy levezetett jog) az egységes – következésképpen egységesen is kezelendő – az európai jog (közösségi jog) alkotó elemeit képezik. Szerződési eredetük dacára az európai jog (közösségi jog) normái sokkal közelebb állnak a belső joghoz, mint a nemzetközi joghoz: ez különösen a primátus és a közvetlen alkalmazhatóság sajátosságai révén történő érvényesülésben nyilvánul meg.

3. Az Európai Unió intézményeiben és tagállamaiban az elmúlt évtizedekben többször is komoly alkotmányjogi és közösségi jogi vitákat váltott ki az a kérdés, hogy az alkotmánybíróságok a fenti sajátosságok és összefüggések figyelembevételével érvényesíthetik-e alkotmányvédő funkciójukat. Ezek a viták mindenekelőtt az ún. közösségi alapjogvédelem és az ún. demokratikus deficit címszó alatt váltak ismertté, és végső soron hozzájárultak ahhoz, hogy a közösségi jog maga is jelentős metamorfózison ment keresztül, a tagállamok és az Európai Unió szervei eljutottak az Alapjogi Charta elfogadásáig és más, igen jelentős intézményi reformokig. Ebben a folyamatban az Európai Közösségek Bírósága maga is igen fontos szerepet játszott. Mindennek nyomán az európai alkotmánybíróságok egymáshoz hasonló megközelítést tettek magukévá, s közülük gyakran hivatkoznak a német alkotmánybíróság, a francia alkotmánytanács megközelítésére. Az indítványt illetően ugyanarra a végkövetkeztetésre egy másik, már több európai alkotmánybíróság által bejárt úton is eljuthatunk, úgy, hogy elvi érvelés és a többi alkotmánybíróság által vallott önkorlátozás szellemében kerül megvonásra az a szűk kör, amelyen belül az európai jog (közösségi jog) vonatkozásában az alkotmánybíráskodás elvi lehetőségét elismeri, illetve fenntartja.

4. A jelen ügyben az indítványozó a mulasztást egy sui generis nemzetközi szerződés, a Magyarországon is számos elemét illetően közvetlen hatállyal bíró EK-szerződés tekintetében állította. Mivel az európai jog (közösségi jog) hiteles értelmezése és alkalmazása az Európai Közösségek Bíróságának hatáskörébe tartozik, elvi érveléssel megállapítható, hogy kizárólag alkotmányos jog közvetlen veszélyeztetettsége alapozhatja meg annak vizsgálatát, hogy a

jogalkotó nem sértette-e meg az ún. eredeti jogból, illetve az ún. másodlagos jogból fakadó kötelezettségét. Mivel az európai integrációban az Európai Közösségek Bírósága rendelkezik az európai jogi (közösségi jogi) szabályok hiteles értelmezésének jogosítványával, az Alkotmánybíróság túllépne természetes hatáskörén, ha azt kutatná, nem adható-e olyan értelmezés az európai jogi (közösségi jogi) kötelezettségeknek, hogy annak alapján az állam által elkövetett európai jogi (közösségi jogi) normasértés megállapítása az Alkotmánybíróság hatáskörébe kerüljön.

Nézetem szerint az Alkotmánybíróságnak a fenti összefüggésekre is ki kellett volna térnie határozatában.

Budapest, 2006. június 16.

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

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

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

#### **Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró különvéleménye**

Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával, mely érdemben bírálja el az indítványozó kérelmét. Álláspontom szerint az indítványt vissza kellett volna utasítani.

Az indítvány érdemi tartalma szerint az indítványozók a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény, valamint a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatosan mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérték az Alkotmánybíróságtól. Az indítványozók állítása szerint a jogalkotó mulasztása az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés (a továbbiakban: Római Szerződés) 10. cikkét sérti. Az indítványozók szerint a Római Szerződés sérelme az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, illetve a 2/A. § (1) bekezdésének sérelmét is okozta. Az indítvány tehát elsődlegesen annak megállapítására irányult, hogy a támadott törvényi rendelkezések nem felelnek meg a Római Szerződés rendelkezéseinek.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § c) pontja szerint „a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata” az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Az Abtv. 47. §-a szerint a nemzetközi szerződésbe ütközés alkotmánybíró-sági vizsgálata kiterjed a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztásának vizsgálatára is. Az Abtv. 21. § (3) bekezdése értelmében az Abtv. „1. §

c) pontja szerinti eljárást csak meghatározott szervek, illetve személyek kezdeményezhetik.

Az indítványozók által megjelölt Római Szerződés nemzetközi szerződés. Az ebből származó jogalkotói feladatok elmulasztását kérték megállapítani az indítványozók. Azonban az Abtv. hivatkozott rendelkezései szerint az indítványozók a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására irányuló eljárás kezdeményezésére nem jogosultak.

Az Abtv. alapján az Alkotmánybíróság köteles az indítványozásra való jogosultságot vizsgálni, s a nem jogosult-

tól származó indítványt visszautasítani. Az Alkotmánybíróság a nem jogosulttól származó indítvány érdemi elbírálásával törvényt sért. Ezért a nem jogosulttól származó indítvány érdemi elbírálásával nem értek egyet.

Budapest, 2006. június 16.

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,

alkotmánybíró

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK HATÁROZATAI

### 1062/E/1998. AB határozat

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a gyógyszertárak működési, szolgálati és nyilvántartási rendjéről szóló 15/1997. (VI. 20.) NM rendelet 17. § (3) bekezdésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány azon részeit, amely a gyógyszertári ügyeleti rendre vonatkozó jogalkalmazási gyakorlattal kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, valamint állásfoglalás kérésére irányulnak, visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó a gyógyszertárak működési, szolgálati és nyilvántartási rendjéről szóló 15/1997. (VI. 20.) NM rendelet (a továbbiakban: R.) 17. § (3) bekezdésével összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte.

Érvelése szerint egyrészt a gyógyszertári készenléti szolgálat meghatározására vonatkozó, kifogásolt szabályozás „rendkívül szűk körű szempontot határoz meg”, a szabályozás túl általános, és az objektív szabályozási szempontok hiánya sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogbiztonság követelményét.

A szabályozás mulasztását látja továbbá abban is, hogy a támadott rendelkezésbe foglalt, nevezetesen az ügyeleti, készenléti szolgálat működtetési kötelezettségének ellentételezéséről a jogalkotó nem gondoskodott, amely nézete szerint sérti az Alkotmány 35. § (1) bekezdése g) pontját.

2. Az indítványozó hivatkozása szerint a tisztifőgyógy-szerész saját belátása alapján működtetett települési ügyeleti rend „hátrányos megkülönböztetést valósít meg, az ugyanazon területen működők jogegyenlőtlenségét eredményezi”, amellyel sérülnek az Alkotmány 70/A. és 70/B. §-ai. Továbbá a mulasztás folytán az ügyelettel terhelt gyógyszerészeknek az Alkotmány 70/D. §-ában biztosított, pihenéshez, szabadidőhöz, illetve az egészséghez való jogait is sérülni véli. Érvelése szerint a gyakorlatban az ügyeletet ellátó gyógyszerészek az Mt. 129. §-ában rögzített túlmunka felső határát lényegesen meghaladó túlmunka végzésére kötelesek.

3. Az indítványozó 2006. február 13-i keltű beadványában – az indítványában foglaltakat fenntartva – az Alkotmánybíróságtól állásfoglalást kért arra vonatkozóan, hogy „a gyógyszertári ügyeleti szolgálat mint kötelezettség tekinthető-e a mindenkit megillető sürgősségi egészségügyi ellátás egyik formájának? Ha igen, akkor a törvényalkotónak, hatóságain keresztül milyen, pl. finanszírozási kötelezettségei vannak, annak figyelembevételével, hogy a Munka tv-ke munkavállalóként (= 1 gyógyszerész részére) évi 200 órában maximálja a munkáltató (esetünkben jellemzően a kisvállalkozó egészségügyi szolgáltató) által elrendelhető túlmunka (itt: ügyeleti szolgálat) mértékét?”

Az Alkotmánybíróság az eljárás során – az indítvánnyal kapcsolatos észrevételei megtétele érdekében – megkereste az egészségügyi minisztert és a Magyar Gyógy-szerész Kamarát.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései szerint:

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

„35. § (1) A Kormány

(...)

g) meghatározza a szociális és egészségügyi ellátás állami rendszerét, és gondoskodik az ellátás anyagi fedezetéről;”

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

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

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

„70/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.

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

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

„70/D. § (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.

(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszerzésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.”

2. Az R. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„A gyógyszerterek szolgálati rendje

17. § (1) A gyógyszerter szolgálati ideje:

a) nyitvatartási,

b) készenléti, vagy

c) ügyeleti

időből [az a)–c) pontok a továbbiakban együtt: készenléti szolgálat] áll.

(2) A közforgalmú és fiókgyógyszertár szolgálati idejét – ideértve a készenléti szolgálat formáját és időtartamát is – a gyógyszerter működtetőjének, illetve a Magyar Gyógyszerész Kamara véleményének figyelembevételével a tisztifőgyógyszerész a gyógyszerter működési

engedélyében határozza meg. A nyitvatartási idő lehet osztott vagy osztatlan.

(3) A készenléti szolgálat meghatározásakor a folyamatos betegellátás biztosítását, az orvosi ügyelet helyét és a közforgalmú gyógyszerter elérhetőségét kell figyelembe venni.

(4) Készenléti szolgálat ellátására valamennyi működési engedéllyel rendelkező közforgalmú gyógyszerter kötelezhető.

(5) Az intézeti gyógyszerterek szolgálati idejét az intézmény ügyeleti készenléti rendjének figyelembevételével az intézmény vezetője határozza meg.

(6) A kézi gyógyszerter szolgálati ideje a kézi gyógyszerter tartására jogosult orvos (állatorvos) rendelőjében tartott rendelési idővel és ügyelettel egyezik meg.”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó álláspontja szerint a R. 17. § (3) bekezdése alapján mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn annak következtében, hogy a kifogásolt szabályozás túl általános, nem ad objektív elbírálási szempontokat, így az nem teljesíti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogbiztonság követelményét.

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § e) pontja, 21. § (4) bekezdése és 49. §-a szabályozza. Az Abtv. 49. § (1) bekezdése alapján: „[h]a az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.”

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést állapít meg akkor is, ha az adott kérdés tekintetében van ugyan szabályozás, de az alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.]. Továbbá a 4/1999. (III. 31.) AB határozat szerint: „[a] szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmánysértő mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás, vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán alapul” (ABH 1999, 52, 57.). Az Alkotmánybíróság gyakorlata tehát lehetővé teszi mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megállapítását akkor is, ha a jogalkotó a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát teljesítette, de ennek során súlyos szabályozási hiányosságok következtek be, s ez alkotmányellenes helyzetet idézett elő.

A jogalkotó szerv tehát a jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel, feltéve, hogy a szabályozást valamely alkotmányos jog érvényesülése vagy biztosítása kényszerítően megköveteli [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 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.).

1.1. Az Alkotmánybíróság – az indítványi kérelemnek megfelelően – azt vizsgálta, hogy a R. 17. § (3) bekezdése kapcsán megállapítható-e olyan szabályozási hiányosság, amely megalapozza az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogbiztonság sérelmét.

Az Alkotmánybíróság először röviden áttekintette a gyógyszerterek működésének biztosítását szolgáló jogszabályokat.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 102. §-a rendelkezik a gyógyszerellátásról. Eszerint „[a]z egészségügyi ellátás része a gyógyszerellátás, amelynek célja – a külön törvényben foglaltak szerint – biztosítani a gyógyító és megelőző tevékenységhez a gyógyszerek hivatalos jegyzékében szereplő megfelelő minőségű, biztonságos, hatásos és költséghatékony gyógyszereket”. A gyógyszerterek létesítésének, működésének és a gyógyszerellátó tevékenység gyakorlásának alapvető szabályait a gyógyszerterek létesítéséről és működésük egyes szabályairól szóló 1994. évi LIV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) határozza meg, az azonban a gyógyszerterek szolgálati, ezen belül az indítványozó által támadott készenléti rendjére vonatkozó szabályozást nem tartalmaz. Ugyanakkor a Gytv. 42. §-a (2) bekezdésének c) pontja felhatalmazza az egészségügyi minisztert a gyógyszerterek szolgálati rendjének rendeletben történő szabályozására.

Az indítványozó által támadott rendelet tehát az említett felhatalmazás alapján szabályozza a gyógyszerterek működési, szolgálati és nyilvántartási rendjét. A R. 17. § (1) bekezdése szerint a gyógyszerterek szolgálati ideje nyitvatartási, készenléti, vagy ügyeleti időből áll, azzal, hogy az ügyeleti és a készenléti időt együttesen készenléti szolgálatnak nevezi. A R. 17. § (2) bekezdése – többek között – a közforgalmú gyógyszerteret teljes szolgálati idejére – így ennek keretében – a készenléti szolgálat meghatározására nézve is rögzíti, hogy annak formáját és időtartamát is a gyógyszerteret működtetőjének, illetve a Magyar Gyógyszerész Kamara véleményének a figyelembevételével a megyei tisztifőgyógyszerész [lásd: R. 12. § (1) bekezdés] a gyógyszerteret működési engedélyében határozza meg.

A R. indítvánnyal támadott 17. § (3) bekezdése – az előbbieken ismertetett 17. § (2) bekezdésébe foglalt –

készenléti szolgálat meghatározására nézve tartalmaz alapvető elveket, amikor rögzíti, hogy az adott közforgalmú gyógyszerteret készenléti szolgálatának meghatározásakor a folyamatos betegellátás biztosítását, az orvosi ügyelet helyét és a közforgalmú gyógyszerteret elérhetőségét kell figyelembe venni.

1.2. Az Alkotmánybíróság több határozatában érintőlegesen már foglalkozott a gyógyszerellátással, illetve annak biztosításával (pl.: 799/B/2001. AB határozat, ABH 2005. 1007.; 677/B/1995. AB határozat, ABH 2000, 590.). Az Alkotmánybíróság a 677/B/1995. AB határozatában kifejtette, hogy „az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás működéséhez kapcsolódik a gyógyszerforgalom biztonságának és a gyógyszerellátás stabilitásának állami garantálása. Az állam, az objektív intézményvédelmi – egészségvédelmi – feladatai körében ezáltal az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésébe foglalt jogot teljesíti ki” (ABH 2000, 590, 597.).

Az Alkotmánybíróság ugyanebben a határozatában a Gytv. rendelkezéseinek a közforgalmú gyógyszerterek működési körzetére, létesítésére vonatkozó szabályai alkotmányellenességét – többek között – a versenyszabadság elvével való esetleges ütközése kapcsán vizsgálta.

A közforgalmú gyógyszertereti hálózat kialakításának rendjével, illetve az erre vonatkozó korlátozásokkal összefüggésben kifejtette, hogy „[a] közforgalmú gyógyszerteret létesítéskor figyelembe veendő működési körzet azt a törvényhozói szándékot tükrözi, hogy a gyógyszertereti hálózat tervezett és stabil legyen. (...) a törvény mintegy adminisztratív eszközökkel igyekszik elérni, hogy a gyógyszerellátás, a gyógyszertereti hálózat alapvetően a közforgalmú gyógyszerteretakra épüljön, a már működő és új gyógyszertereterek, mint sajátos vállalkozások lehetőleg fennmaradjanak, és a lakosság gyógyszerellátása biztosított legyen.”

Az Alkotmánybíróság határozatában kiemelte, hogy a gyógyszerellátás, a gyógyszerészeti tevékenység sajátosságait figyelembe véve nem sérti az Alkotmány 9. §-át, hogy – a gyógyszerforgalom biztonságának és kiszámíthatóságának garantálása érdekében – a Gytv. a gyógyszerek kiszolgáltatását a gyógyszerteret monopóliumává tette. A gyógyszerteretakra a törvény egyben kötelezettséget is ró: a gyógyszerellátás megfelelő színvonalú biztosítását. Megállapította továbbá, hogy a gyógyszerteret létesítésére és működésére vonatkozó (korlátozó) szabályok épp a szakmai színvonal biztosítása érdekében szorítják vissza a gazdasági-üzletpolitikai szempontokat, helyezik korlátok közé a gyógyszerészeti tevékenységet (ABH 2000, 590, 601–602.).

1.3. Az Alkotmánybíróság jelen eljárásában megállapította, hogy az indítványozó által – a R. 17. § (3) bekezdése folytán a jogbiztonsággal összefüggésben felvetett – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség nem áll fenn.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése deklarálja, hogy „[a] Magyar Köztársaság független, demokratikus jogal-



lam”. A törvényességi óvásról szóló 9/1992. (I. 30.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította: „a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is” (ABH 1992, 59, 65.).

A fentiekben ismertetettek szerint a közforgalmú gyógyszerertári hálózat hivatott biztosítani a lakosság gyógyszerellátásának folyamatos biztosítását, annak stabilitását, s ezzel az Alkotmány 70/D. §-ába foglalt lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot. A korábbiakban említettek szerint a gyógyszerellátás monopóliuma ugyanakkor kötelezettséget is jelent a gyógyszerertárok számára. Ezek között a legelső a gyógyszerellátás folyamatos biztosítása. Ezt tükrözi a R. 17. § (4) bekezdése, amely megállapítja, hogy a készenléti szolgálat ellátására valamennyi működési engedéllyel rendelkező közforgalmú gyógyszerertár kötelezhető.

Emellett a készenléti szolgálat meghatározására vonatkozóan a támadott szabályozás épp olyan szakmai (a „folyamatos betegellátás”), illetve egyéb (az orvosi ügyelet helye, vagy a közforgalmú gyógyszerertár elérhetősége) követelményeket támaszt, amelyek teljesítésével az Alkotmány 70/D. §-ába foglalt lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot biztosítják. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. 17. § (3) bekezdésében rögzített követelmények valamennyi közforgalmú gyógyszerertárra egyaránt vonatkoznak, egységesek, világosak, egyértelműek, s így az abban foglaltak nem sértik a jogbiztonságot. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogalkotó nem köteles rendeletben meghatározni az egyes készenléti gyógyszerertárok. Jogalkotási kötelezettségét teljesítette azzal, hogy megteremtette a készenléti gyógyszerertárok kijelölésének jogszabályi alapját. Az egyes készenléti gyógyszerertárok kijelölése, és ennek megváltoztatása, az illetékes megyei tisztifőgyógyyszerész egyedi hatósági határozatával történik. Az ilyen határozatok ellen jogorvoslat vehető igénybe, ami a jogszabályban történő szabályozás esetén nem lenne lehetséges [lásd: az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról szóló 1991. évi XI. törvény 14. § (2) bekezdés *b*) pont, valamint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 324. § (2) bekezdés *a*) pont].

Ezzel kapcsolatban megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a R. 17. § (2) bekezdésében rögzített szabályozás – amely az adott településen valamennyi közforgalmú gyógyszerertárnak a készenléti szolgálati idejét a megyei tisztifőgyógyyszerész az adott gyógyszerertár működési engedélyében egyedi hatósági határozattal oly módon határozza meg, hogy annak során figyelembe veszi a gyógyszerertár működtetőjének, továbbá a Magyar Gyógyyszerész Kamarának a véleményét – épp azt biztosítja, hogy vala-

mennyi településen a lehető leghatékonyabban, illetve a legmagasabb szinten biztosítva legyen a szakmai színvonal és a betegek ellátásának folyamatos biztosítása a gyógyszerellátás területén.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a R. 17. § (3) bekezdéséhez kapcsolódóan a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló – a jogbiztonság követelményének sérelmét állító – indítványt elutasította.

1.4. Az indítványozó további mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet vélt felfedezni a R. 17. § (3) bekezdésével kapcsolatban; ez szerinte abban áll, hogy a jogalkotó a támadott jogszabály által meghatározott kötelezettség, a készenléti szolgálat ellentételezéséről nem gondoskodott.

Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben azt vizsgálta, hogy a támadott rendelkezés vonatkozásában – az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *g*) pontjának sérelme folytán – megállapítható-e mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség.

Az Alkotmánybíróság jelen határozata indokolásának III. 1.1. részében már kifejtette, hogy az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás működéséhez kapcsolódik a gyógyszerforgalom biztonságának és a gyógyszerellátás stabilitásának állami garانتálása. Az állam ezáltal objektív intézményvédelmi – egészségvédelmi – feladatai körében az Alkotmány 70/D. §-ában rögzített, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot biztosítja. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által állított alkotmányellenes mulasztás nem állapítható meg.

Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *g*) pontja értelmében a Kormány meghatározza a szociális és egészségügyi ellátás állami rendszerét, és gondoskodik az ellátás anyagi fedezetéről. Az Alkotmány azonban arra vonatkozóan nem tartalmaz rendelkezést, hogy a Kormánynak az egészségügyi ellátás (így ezen belül a gyógyszerellátás) anyagi fedezetéről milyen jogszabályi keretek között, továbbá minden egyes ellátási kötelezettség tekintetében a kötelezettséget előíró rendelkezésekben külön-külön kellene gondoskodnia.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint önmagában nem tekinthető alkotmányellenes mulasztásnak, hogy a közforgalmú gyógyszerertárok készenléti szolgálata működtetésének részletes szabályait tartalmazó jogszabály nem rendelkezik külön a készenléti szolgálat anyagi fedezetéről, ugyanis az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *g*) pontja ilyen jogalkotási kötelezettséget a R. vonatkozásában nem teremt. Egyebekben megjegyzi, hogy az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek rendelkezéséről és kiadásáról szóló 44/2004. (IV. 28.) ESzCsM rendelet 19. §-ának (1) bekezdése szerint a gyógyszerertár ügyeleti vagy készenléti szolgálat alatt a gyógyszerek és egyéb termékek kiadásáért – az indokolt igénybevétel kivételével – legfeljebb 300 Ft felszámítható (ún. csengetési díj), amely szolgálhat – többek között – az indítványozó által hiányolt ellátás egyik fedezetül is.

Az Alkotmánybíróság a készenléti szolgálat anyagi fedezetével, továbbá az egyes finanszírozási megoldási módok közötti választással összefüggésben hangsúlyozza, hogy több határozatában, legelőször a 772/B/1990. AB határozatában kifejtette, hogy nem vizsgálja önmagában, csak alkotmányos összefüggésben a jogszabályok célszerűségének, hatékonyságának és igazságosságának kérdéseit (ABH 1991, 519, 522.). Ezért az Alkotmánybíróságnak nincs törvényes lehetősége arra, hogy célszerűségi, hatékonysági alapon a különböző (jelen esetben az ellátások fedezetére vonatkozó) koncepciókat összevesse, azok közül válasszon. Ez a jogalkotói mérlegelés körébe tartozik (677/B/1995. AB határozat, ABH 2000, 590, 592–593.).

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt e tekintetben is elutasította.

2. Az indítványozó további érvelése szerint a tisztifőgyógyszerész saját belátása alapján működtetett települési ügyeleti rend „hátrányos megkülönböztetést valósít meg, az ugyanazon területen működők jogegyenlőtlenségét eredményezi”, amellyel sérülnek az Alkotmány 70/A. és 70/B. §-ai. Ezáltal az ügyelettel terhelt gyógyszerészeknek az Alkotmány 70/D. §-ában biztosított, pihenéshez, szabadidőhöz, illetve az egészséghez való jogait is sérülni véli. Érvelése szerint a gyakorlatban az ügyeletet ellátó gyógyszerészek az Mt. 129. §-ában rögzített túlmunka felső határát lényegesen meghaladó túlmunka végzésére kötelesek.

Az Alkotmánybíróság – mivel hatásköre csak a jogalkotás alkotmányosságának vizsgálatára terjed ki – nem foglalkozott érdemben azon fentiekben ismertetett indítványozói felvetéssel, amely csupán a jogalkalmazási gyakorlat kapcsán állította az Alkotmány 70/A. §-ának, 70/B. §-ának, továbbá 70/D. §-ának sérelmét, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzetételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. számú határozat (ABH 2003. 2065.; a továbbiakban: Ügyrend) 29. § b) pontja alapján visszautasította.

3. Az Alkotmánybíróság – az indítványozó által feltett kérdésekre vonatkozó – állásfoglalás nyújtásával összefüggésben megállapítja: az Abtv. 1. §-a értelmében egyedi ügyekben való állásfoglalás nyújtása nem tartozik a hatáskörébe. Ezért az indítványt ebben a részében az Ügyrend 29. § b) pontja alapján – hatáskörének hiányában – visszautasította.

Budapest, 2006. június 12.

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

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

*Dr. Harmathy Attila* s. k.,  
alkotmánybíró

## 355/B/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a bírósági végrehajtói díjszabásról szóló 14/1994. (IX. 8.) IM rendelet 17. § (7) bekezdésének második és harmadik mondata alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére, valamint a Békés megyei Bíróság Pkf. 21.467/2002/2. számú végzésével jogerősen befejezett ügyben történő alkalmazásának kizárására irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Békéscsabai Városi Bíróság 043-Vh. 627/2002/8. és 043-Vh. 628/2002/8. számú, valamint a Békés Megyei Bíróság 1. Pkf. 21.467/2002/2. számú végzésének megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Indokolás

I.

Az alkotmányjogi panasz előterjesztője a bírósági végrehajtói díjszabásról szóló 14/1994. (IX. 8.) IM rendelet (a továbbiakban: Vdr.) 17. § (7) bekezdése második és harmadik mondata alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint annak megállapítását kérte, hogy e jogszabályi rendelkezés a Békés Megyei Bíróság 2. Pkf. 21.467/2002/2. számú végzésével jogerősen elbírált végrehajtási ügyben nem alkalmazható.

Indítványozta továbbá a Békéscsabai Városi Bíróság 043-Vh. 627/2002/8. és 043-Vh. 628/2002/8. számú, valamint a Békés Megyei Bíróság 1. Pkf. 21.467/2002/2. számú végzésének megsemmisítését.

Előadása szerint a kérelmére indult végrehajtási eljárásokban a végrehajtótól a végrehajtási költségek előlegezésére nem kapott felszólítást, amelyből arra következtetett, hogy a végrehajtási eljárás szünetel. A követelés engedményezését követően a végrehajtó felhívásából értesült, hogy az eljárások folyamatban vannak, a végrehajtó időközben végrehajtási cselekményeket folytatott le.

Ezután az indítványozó végrehajtási kifogást nyújtott be a Békéscsabai Városi Bírósághoz, melyben kifejtette álláspontját, miszerint az előlegezésre történő felhívás hiányában a bírósági végrehajtásról szóló 1994. LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 52. § e) pontja értelmében az eljárás szünetelt. Az elsőfokú bíróság e tárgyban a végrehajtási kifogást a 043-Vh.627/2002/8. számú és a 0403-Vh.628/2002/8. számú határozatával elutasította. Megállapította, hogy a végrehajtó jogszerűen járt el akkor, amikor a költség előlegezése nélkül a végrehajtást megkezdte, a Vdr. 17. § (7) bekezdése

szerint ugyanis a végrehajtó az előlegezésre vonatkozó felhívástól eltekinthet, ennek tényét és időpontját a végrehajtási ügy irataiban köteles feltüntetni. Ilyen esetben pedig nem állapíthatja meg az eljárás szünetelését az előlegezés elmaradása miatt.

E határozatok ellen az indítványozó jogorvoslattal élt.

Az elsőfokú bíróság 043-Vh.627/2002/8. számú végzése elleni fellebbezés elbírálásának eredményeként született jogerős határozattal kapcsolatosan az indítványozó nem fordult az Alkotmánybírósághoz.

A 0403-Vh.628/2002/8. számú végzést a Békés Megyei Bíróság 2. Pkf. 21.467/2002/2. számú végzésével helyben hagyta.

E határozatot az indítványozó 2003. február 17-én vette át, ellene a 2003. április 17-én ajánlottan postára adott és az Alkotmánybírósághoz április 23-án érkezett beadványában alkotmányjogi panasszal élt. Arra az esetre, ha beadványa nem felelne meg az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott jogszabályi feltételeinek, az indítványozó azt utólagos normakontrollra irányuló indítványként kérte elbírálni.

Megítélése szerint a hitelező tulajdonhoz való jogából következően jogosult eldönteni, kívánja-e követelését végrehajtás útján érvényesíteni, vagy nem. Ha pedig már elindult az eljárás, „[a] Vht. a végrehajtás elrendelése és a foganatosítás megkezdése közötti határvonalon választási lehetőséget biztosít a végrehajtást kérőnek”, hogy a végrehajtás elrendelése után kívánja-e még a folytatást. Amennyiben igen, akkor a végrehajtói költségelőleget meg kell fizetni, de dönthet úgy is, hogy nem kívánja többé a végrehajtást, nem előlegezi meg a költségeket, hanem „belenyugszik az eljárás szünetelésébe”. A Vdr. elveszi a végrehajtást kérő ezen lehetőségét, amikor módot ad a végrehajtónak, hogy az előlegezéstől eltekintsen, így a jogalkotó „a végrehajtó kezébe adja a döntést,” sértve az Alkotmánynak a tulajdonhoz való jogot biztosító 13. § (1) bekezdését.

Előadta továbbá, hogy a jogalkotó a törvényi felhatalmazás kereteit túllépve, a Vht. 52. és 54. §-aival ellentétesen állapította meg a Vdr.-ben a költségek előlegezésére és ezzel összefüggésben a szünetelésre vonatkozó szabályokat, amelynek következtében sérült az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye.

## II.

Az Alkotmánybíróság döntésénél az alábbi jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

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

2. A Vdr. támadott – és az alkotmányjogi panasz benyújtásakor hatályos – szabálya:

„17. § (7) „[...] A végrehajtó az előlegezésre vonatkozó felhívástól eltekinthet, ennek tényét és időpontját a végrehajtási ügy irataiban köteles feltüntetni. Az előlegfelhívás mellőzése esetén azonban a végrehajtó nem állapíthatja meg az eljárás szünetelését az előlegezés elmaradása miatt, hanem köteles a végrehajtás foganatosítását az adott ügyben irányadó szabályok szerint megkezdeni.”

## III.

1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) és (2) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Az alkotmányjogi panaszt a benyújtására nyitvaállót határidő 2003. április 18-án telt le. Az indítványozó beadványát április 17-én – ajánlottan – adta postára, ezért az Alkotmánybíróság úgy tekintette, hogy az alkotmányjogi panaszt az indítványozó az Abtv. 48. § (2) bekezdésében megjelölt határidőn belül nyújtotta be. (768/D/2002. AB határozat, ABH 2003, 1542, 1544.; 917/D/2002. AB határozat, ABH 2004, 1680, 1684.)

Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az egyes igazságügyi-miniszteri rendeletek módosításáról szóló 23/2005. (XI. 10.) IM rendelet 2. § (1) bekezdése a Vdr. kifogásolt 17. § (7) bekezdése helyébe más rendelkezést léptetett, amelyet a 4. § (1) bekezdése értelmében a hatálybalépése után (2005. november 25.) indult végrehajtási ügyekben kell alkalmazni.

Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét nem vizsgálja, hacsak nem annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés. (335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.) Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányossági vizsgálata az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés, és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján lehetséges, mivel ezekben az esetekben az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és – ha az indítványozó különösen fontos érdeke indokolja – a konkrét ügyben való alkalmazási tilalom kimondására van lehetőség.

Mivel az indítványozó alkotmányjogi panasszal élt, az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezést érdemben bírálta el.

2.1. Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

Az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése kimondja a tulajdonjog védelmét. A tulajdonhoz való jog az alapvető jogok közé tartozik és alkotmányos védelme eszerint áll

fenn. [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.] A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme nem korlátozódik a polgári jog értelmében fennálló tulajdonjogra, hanem kiterjed mindenféle vagyoni jogosítványokra is. [17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 104, 108.; 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, 1993, 373, 380.]

A Vdr. 17. § (7) bekezdésének második mondatában foglalt szabály – amely a végrehajtási eljárás költségeinek előlegezésére történő felhívás hiányában nem ad lehetőséget az eljárás szünetelésének megállapítására – a Vht. 52. § e) pontjában előírt jogkövetkezmény alól mentesíti a végrehajtást kérőt. Utóbbi rendelkezés főszabályként szünetelést ír elő a végrehajtási költség előlegezésének elmulasztása esetére, mely a Vht. 54. § (2) bekezdésében írt esetben az eljárás megszűnéséhez vezet.

E rendelkezés célja, hogy a végrehajtó mulasztása vagy a Vdr. 17. § (7) bekezdésében biztosított mérlegelési joga gyakorlása esetén a végrehajtást kérőnek az eljárás lefolytatásához biztosított joga ne sérüljön. (Amennyiben a végrehajtást kérő az eljárást nem kívánja folytatni, úgy a Vht. 55. § a) pontja alapján kérheti a végrehajtás megszüntetését.)

A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Vdr. támadott rendelkezése és az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés között alkotmányjogilag értékelhető összefüggést nem látott megállapíthatónak, ezért az alkotmányjogi panaszt e vonatkozásban elutasította.

2.2. Az Alkotmány 37. § (3) bekezdése alapján a Kormány tagjának rendelete törvénnyel vagy a Kormány rendeletével ellentétben álló nem lehet.

A végrehajtási jellegű jogszabályokkal kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg: „[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, 431, 432–433.] Önmagában azonban a Jat. szabályainak megsértése nem valósít meg alkotmányellenességet, csak akkor, ha egyben valamely alkotmányos elv vagy rendelkezés sérül. [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 159.; 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 172.] „Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiságból eredő jogbiztonság védelme érdekében, illetve más alkotmányos rendelkezések alapján (lásd pl. a jogforrási hierarchiára vonatkozó alkotmányi szabályokat) egyes jogalkotási (a Jat.-ban is szereplő) alapelveket alkotmányos védelemben részesít.” [2/2002. (I. 25.) AB határozat, ABH 2002, 41, 56.]

A Vdr.-t – annak preambuluma szerint – az igazságügy-miniszter a Vht. 307. § (2) bekezdés h) pontja alapján bocsátotta ki. E rendelkezés részletesen meghatározta, hogy

mely tárgykörökben alkothat rendeletet az igazságügy-miniszter. Így a h) pontja felhatalmazta a végrehajtói díj-szabás, a megyei bírósági végrehajtó végrehajtási jutalma, a végrehajtási költségátalány, a végrehajtási eljárásban közreműködő jogi képviselők díjazásának, míg a g) pont a végrehajtói ügyvitelre vonatkozó szabályok megállapítására. A felhatalmazó rendelkezés alapján a Vdr. I–III. és V. Fejezete tartalmazza a végrehajtó által felszámítható munkadíj, költségtérítés és behajtási jutalék általános és részletes szabályait, míg a IV. és VI. Fejezet ennek megfizetése módját és a díjjegyzékkel kapcsolatos szabályokat – utóbbiak részben ügyviteli jellegűek.

A Vht. 34. §-a mondja ki a végrehajtás során felmerülő költségnek a végrehajtást kérő általi előlegezését, míg a Vht. 52. § e) pontja az előlegezési kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményét, amely főszabályként a végrehajtás szünetelése. A felhívás idejéről a Vht. nem rendelkezik. Az előlegezési kötelezettség azonban nem áll be automatikusan, így nem kerülhet mulasztásba a végrehajtást kérő, amíg a befizetésre felhívást nem kapott, azaz az előlegezés elmaradása ebben az esetben nem eredményezheti az eljárás szünetelését.

Ebből következően a Vdr. támadott rendelkezése összhangban áll a Vht.-ben foglaltakkal, azaz az igazságügy-miniszter az Alkotmány 37. § (3) bekezdésében, illetve a Jat. 8. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően, felhatalmazása kereteit nem túllépve állapította meg a kifogásolt szabályt.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Vdr. 17. § (7) bekezdése az Alkotmány 2. § (1) bekezdését nem sérti, ezért az alkotmányjogi panaszt e tekintetben is elutasította.

#### IV.

Az Abtv. 1. §-a rendelkezik az Alkotmánybíróság hatásköréről. Sem e rendelkezés, sem más törvény szerint sincs hatásköre az Alkotmánybíróságnak bírósági döntések felülvizsgálatára, megsemmisítésére.

Ezért Alkotmánybíróság azt az indítványt, amely a megjelölt bírósági határozatok megsemmisítésére irányult, az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzetételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § b) pontjára figyelemmel – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

Budapest, 2006. június 12.

Dr. Bagi István s. k.,  
előadó alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,  
alkotmánybíró

**551/B/2004. AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján meghozta a következő

## határozatot:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 7/1992. (III. 26.) Főv. Kgy. rendelet 5. számú melléklete Oktatási Bizottság cím 1. pontja második francia bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint a rendelkezésnek a Fővárosi Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő 22. M. 3302/2003. sz. perben történő alkalmazásának kizárására irányuló indítványt elutasítja.

## Indokolás

## I.

1. Indítványozó kérelmet terjesztett elő a Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 7/1992. (III. 26.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: SzMSz.) 5. számú melléklete Oktatási Bizottság cím 1. pontja második francia bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Egyúttal kérte, hogy az Alkotmánybíróság tiltsa meg a rendelkezésnek a Fővárosi Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő 22. M. 3302/2003. sz. perben történő alkalmazását. Álláspontja szerint az SzMSz megjelölt rendelkezése azáltal, hogy a Fővárosi Közgyűlés vagy annak bizottsága által megbízott magasabb vezető vagy vezető beosztású közalkalmazott fegyelmi ügyében a fegyelmi tanács feladatai ellátásának és a fegyelmi büntetés kiszabásának jogkörét a Közgyűlés hatásköréből átruházta, ellentétes több törvényi rendelkezéssel. A törvényi rendelkezésekkel való ellentét miatt álláspontja szerint e rendelkezés alkotmányellenes is, mivel megsérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglalt azon rendelkezést, hogy az önkormányzat képviselő-testületének rendelete nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.

2. Az indítványozó szerint az SzMSz vizsgálat alá vont hatáskör-átruházó rendelkezése sérti a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 53/A. § (1) bekezdését, melynek értelmében a helyi önkormányzat képviselő-testülete (közgyűlése), vagy a fővárosi önkormányzat bizottsága, valamint a főpolgármester által megbízott magasabb vezető, illetve vezető beosztású közalkalmazott fegyelmi ügyében a fegyelmi tanács feladatainak ellátása és a fegyelmi büntetés kiszabása a képviselő-testület (közgyűlés) hatáskörébe

tartozik. Ellentétes még az indítványozó szerint az SzMSz vizsgált rendelkezése a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 10. § (1) bekezdés *n*) pontjával és 62. § (1) és (8) bekezdéseivel is. E törvényi rendelkezések – az indítvány szerint – a képviselő-testület (vagyis a Fővárosi Közgyűlés) át nem ruházható hatáskörei közé sorolják a fegyelmi eljárás és a fegyelmi döntés hatáskörét. E törvényi rendelkezéseket az indítványozó úgy értelmezi, hogy a Fővárosi Közgyűlés rendeletével csak az intézményvezető választását, kinevezését és megbízását ruházhatja át bizottságára vagy a főpolgármesterre, a fegyelmi eljárás megindítását és a fegyelmi határozat meghozatalát nem. Álláspontja szerint a törvény taxatív felsorolása nem ad lehetőséget arra, hogy vezető beosztású közalkalmazott fegyelmi ügyében a Közgyűlés helyett annak bizottsága járjon el és hozzon döntést.

Mínderre tekintettel indítványozta a kérdéses rendelkezés megsemmisítését és kérte, hogy az Alkotmánybíróság mondja ki az SzMSz e rendelkezésének az indítványozó által indított munkaügyi perben, valamint a fegyelmi ügyben való alkalmazhatóságának tilalmát is, arra tekintettel, hogy mint fővárosi fenntartású középfokú oktatási intézmény igazgatóját a Fővárosi Közgyűlés Oktatási Bizottsága által megindított fegyelmi eljárásban maga az Oktatási Bizottság, mint fegyelmi tanács sújtotta elbocsátás fegyelmi büntetéssel.

Az Alkotmánybíróság főttkára tájékoztatta az indítványozót, hogy az alkotmányellenesnek tartott rendelkezés alkalmazásának konkrét perben történő kizárása iránti kérelmét alkotmányjogi panasz keretében kell előterjesztenie. Tájékoztatta egyben az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltételeiről is.

## II.

Az Alkotmány érintett rendelkezése:

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

Az SzMSz 5. számú mellékletének, a Közgyűlés által a bizottságokra átruházott hatáskörök jegyzéke című II. része „OKTATÁSI BIZOTTSÁG” címe 1. pontjának az indítványban érintett rendelkezései:

„1. Munkáltatói jogkörben a 6. számú melléklet szerint illetékességébe tartozó intézmények vezetőinek vonatkozásában: [...]

– a Közgyűlés vagy a Bizottság által megbízott magasabb vezető, illetve vezető beosztású közalkalmazott fegyelmi ügyében ellátja a fegyelmi tanács feladatait és gyakorolja a fegyelmi büntetés kiszabásának jogát.”

A Kjt. hivatkozott rendelkezése:

[A helyi önkormányzat képviselő-testülete (közgyűlése) által indított fegyelmi eljárásra vonatkozó egyes eltérő szabályok]

„53/A. § (1) A helyi önkormányzat képviselő-testülete (közgyűlése), vagy a fővárosi önkormányzat bizottsága, a főpolgármester által megbízott magasabb vezető, illetve vezető beosztású közalkalmazott fegyelmi ügyében a fegyelmi tanács feladatainak ellátása és a fegyelmi büntetés kiszabása a képviselő-testület (közgyűlés) hatáskörébe tartozik.”

Az Ötv. szabályai:

„10. § (1) A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át: [...]

n) amit törvény a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe utal.”

„62. § (1) A főváros önkormányzatára – a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepére és sajátos helyzetére figyelemmel – e törvény rendelkezéseit az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.”

„62. § (8) A fővárosi közgyűlés rendeletével átruházhatja bizottságára, a főpolgármesterre a 9. § (4) bekezdés szerinti intézménye vezetőinek választását, kinevezését, megbízását [10. § b) pontja]; a fővárosi közgyűlés és a kerületi képviselő-testület bizottságára átruházhatja a 10. § l) pontjában foglalt hatáskörét.”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az indítványban felvetett alkotmányossági probléma lényege, hogy a Fővárosi Közgyűlés a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátása céljából létrehozott intézményének magasabb vezető beosztású közalkalmazotti jogállásban lévő vezetőjére vonatkozó fegyelmi jogkört (nevezetesen a fegyelmi eljárás megindításának és a fegyelmi büntetés kiszabásának jogát) átruházhatja vagy nem. E kérdés megválaszolásához elsőként azt kell tisztázni, hogy a fegyelmi jogkört alkotó egyes munkáltatói jogkörök az önkormányzat (esetünkben a Fővárosi Önkormányzat) Közgyűlésének vagy a főpolgármesterének a hatáskörében vannak. Második kérdésként azt kell eldönteni, hogy – amennyiben a Közgyűlést illetik e hatáskörök – tiltja-e törvény a hatáskör átruházását. E kérdések megválaszolása nyomán lehet a felvetett alkotmányossági problémát megítélni és az SzMSz vizsgált rendelkezésének alkotmányossága felől döntést hozni.

1. Az Ötv. által az önkormányzati hatáskörökre vonatkozó alapvető szabályok az alábbiakban foglalhatók össze.

A 9. § (1) bekezdése értelmében az önkormányzat jogi személy. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök ugyanakkor a képviselő-testületet illetik meg. A képviselő-testületet a polgármester képviseli. Ugyanezen § (2) bekezdése szerint az önkormányzati feladatokat a képviselő-testület és szervei: a polgármester, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a képviselő-testület hivatala látják el.

A 2. § (2) bekezdés második fordulata azonban azt is megengedi, hogy törvény a polgármesternek, főpolgármesternek, megyei közgyűlés elnökének kivételesen önkormányzati feladat- és hatáskört állapíthat meg.

Minderről az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg:

„Az Ötv. 2. § (2) bekezdése kivételesen teszi lehetővé, hogy törvény a polgármesternek (főpolgármesternek, közgyűlés elnökének) önkormányzati feladat- és hatáskört állapíthat meg. Maga az Ötv. is ad önálló önkormányzati hatáskört a polgármesternek, amikor a 35. § (2) bekezdés e) pontjában az alpolgármester, a jegyző és az önkormányzati intézményvezető tekintetében az egyéb munkáltatói jogok gyakorlásával a polgármestert hatalmazza fel. Az Ötv. 103. § (1) bekezdés b) pontja ugyanakkor egyértelművé teszi, hogy az alapvető munkáltatói jogokat: kinevezés, megbízás, felmentés, vezetői megbízás visszavonása, az összeférhetlenség megállapítása, fegyelmi eljárás megindítása, a fegyelmi büntetés kiszabása a képviselő-testület gyakorolja. A tételesen felsoroltakon kívül minden más munkáltatói jog az Ötv. 35. § (2) bekezdés e) pontjának alkalmazásában egyéb munkáltatói jognak minősül, amelyet a polgármester gyakorol az alpolgármester, a jegyző, az önkormányzati intézményvezető tekintetében.” [19/2001. (VI. 11.) AB határozat, ABH 2001, 607, 610.]

A hivatkozott ügyben az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta és megsemmisítette egy önkormányzati rendelet azon rendelkezését, mely ilyen, törvényben meghatározott önálló polgármesteri hatásköröket (munkáltatói jogköröket) elvont a polgármestertől.

Az Alkotmánybíróság határozatában említett Ötv. 103. § (1) bekezdés b) pontja úgy rendelkezik, hogy „az egyéb munkáltatói jogon a kinevezés, vezetői megbízás, felmentés, vezetői megbízás visszavonása, az összeférhetlenség megállapítása, fegyelmi eljárás megindítása, a fegyelmi büntetés kiszabása kivételével minden más munkáltatói jogot kell érteni”. Ugyanezen § a) pontja azonban rögzíti, hogy „a képviselő-testület hatáskörébe tartozó választás, kinevezés, vezetői megbízás joga – az alpolgármester, főpolgármester-helyettes, megyei közgyűlés elnöke, alelnöke választásának kivételével – magában foglalja a felmentés, a megbízás visszavonásának jogát”.

E rendelkezések összevetéséből egyértelműen megállapítható, hogy a polgármestert és a fővárosi önkormányzat esetén a főpolgármestert az Ötv. alapján megillető egyéb munkáltatói jogkörökbe a fegyelmi eljárás megindításának joga és a fegyelmi büntetés kiszabásának joga nem tartozik bele, ezek az Ötv. szerint a képviselő-testületet (a közgyűlést) megillető jogkörök.

2. A közalkalmazotti jogviszonyban lévő intézményvezetők esetén azonban nemcsak az Ötv., hanem a Kjt. előírásait is figyelembe kell venni.

A Kjt. 46. § (1) bekezdése szerint a fegyelmi eljárás megindítását – a törvény eltérő rendelkezése hiányában – a kinevezési jogkör gyakorlója, magasabb vezető és vezető beosztású közalkalmazott tekintetében a megbízásra joga-

sult rendeli el. A 49. § (1) bekezdése értelmében az ügy érdemében háromtagú fegyelmi tanács határoz. Ezekhez az általános szabályokhoz képest maga a Kjt. állapít meg speciális, eltérő szabályokat, amikor az indítványozó által is hivatkozott 53/A. § (1) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete (közgyűlése), vagy a fővárosi önkormányzat bizottsága, a főpolgármester által megbízott magasabb vezető, illetve vezető beosztású közalkalmazott fegyelmi ügyében a fegyelmi tanács feladatainak ellátása és a fegyelmi büntetés kiszabása a képviselő-testület (közgyűlés) hatáskörébe tartozik. Az 53/A. § (1) bekezdése kifejezetten nem rendelkezik a fegyelmi eljárás megindításának elrendeléséről, de a 46. § (1) bekezdése e jogkört – vezető beosztású közalkalmazott esetében – egyértelműen a vezető megbízására jogosult-hoz telepíti. Önkormányzati intézmények vezetői tekintetében a megbízásra jogosult alatt a képviselő-testületet (vagy azt akire a megbízásra vonatkozó hatáskörét a következőkben ismertetettek szerint a képviselő-testület jogszerűen átruházhatta) kell érteni.

Mindezek alapján a Kjt. szabályai szerint is egyértelmű, hogy a fővárosi önkormányzat intézményénél magasabb vezető, illetve vezető beosztásban közalkalmazottként foglalkoztatott intézményvezető fegyelmi ügyében a fegyelmi eljárás megindításának elrendelése, a fegyelmi tanács feladatainak ellátása és a fegyelmi büntetés kiszabása nem tartozik a főpolgármester törvényben meghatározott önálló hatáskörébe, így a közgyűlésnek az ilyen hatáskörök gyakorlásáról való rendelkezése ez okból nem minősül törvénybe ütközőnek és így alkotmányellenesnek sem.

3. A hatáskör-gyakorlással összefüggő szabályok azonban megengedik a képviselő-testületi hatáskör átruházását is. Az Ötv. 2. § (2) bekezdés első fordulata szerint önkormányzati döntést a képviselő-testület, valamint annak felhatalmázására bizottsága, a részönkormányzat testülete, a helyi kisebbségi önkormányzat testülete, társulása, a polgármester, illetőleg a helyi népszavazás hozhat. A képviselő-testülettől történő hatáskör-átruházásról az előzőeken túl kifejezetten is rendelkezik a 9. § (3) bekezdése, amikor kimondja, hogy a képviselő-testület egyes hatásköreit a polgármesterre, a bizottságaira, a részönkormányzat testületére, a kisebbségi önkormányzat testületére, törvényben meghatározottak szerint társulására ruházhatja. E hatáskör gyakorlásához a testület utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható.

A helyi önkormányzás szempontjából kiemelkedő vagy meghatározó jelentőségű hatásköröket azonban a törvény védi, nem engedi meg, hogy azok kikerüljenek a választott képviselő-testület döntéshozatali jogköréből.

„A képviselő-testület hozza meg az alapvető, meghatározó döntéseket a helyi közügyekben. A törvény keretei között a képviselő-testület önállóan alakítja ki a munkamegosztást a szervei között. [...] A meghatározó szerep a képviselő-testületé [...]” [48/2002. (X. 11.) AB határozat, ABH 2002, 623, 626.]

Az Alkotmány 44. § (1) bekezdése alapján a választópolgárok a helyi önkormányzást részben közvetve, az általuk választott helyi képviselő-testület útján, részben helyi népszavazás útján gyakorolják. Ezzel összefüggésben szögezte le az Alkotmánybíróság, hogy „A választópolgárok a képviselő-testületet a helyi önkormányzás gyakorlására választják meg, következésképpen az önkormányzati feladatok és hatáskörök is a képviselő-testületet illetik meg. Ebből következik az is, hogy ha törvény önkormányzati feladatról, hatáskörrel rendelkezik, úgy ez a helyi képviselő-testületet illeti meg akkor is, ha ezt a törvény külön, kifejezetten nem is mondja ki.

Az önkormányzati feladatokat mindenekelőtt a képviselő-testület látja el, valamennyi hatáskörét saját maga gyakorolhatja, s maga – mint az önkormányzati hatáskörök elsődleges címzettje – határoz arról is, hogy átruházza-e azokat [...]

A magyar önkormányzati rendszer egyik alapvető sajátossága, hogy a képviselő-testületet széles körű önállóság illeti meg a tekintetben, hogy milyen munkamegosztást alakít ki saját maga és szervei között. [...] A képviselő-testület belátásán – hatáskör-átruházási gyakorlatán – múlik az is, erősíti vagy gyengíti-e a polgármester helyi önkormányzásban betöltött szerepét. A helyi képviselő-testület saját feladat- és hatásköréből (az át nem ruházható kivételével) bármelyiket átruházhatja a polgármesterre.” [24/2000. (VII. 16.) AB határozat, ABH 2000, 141, 147.]

Mindezt az Ötv. 10. § (1) bekezdése támasztja alá, amikor felsorolja azokat a döntésfajtaikat, melyek gyakorlása (a velük összefüggő hatáskör) nem ruházható át a képviselő-testülettől. Így rögzíti a 10. § (1) bekezdése, hogy a képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át többek között a törvény (azaz bármely törvény) által hatáskörébe utalt választás, kinevezés, megbízás [b] pont], valamint minden, amit törvény (azaz bármely törvény) a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe utal [n] pont]. Az itt megfogalmazott hatáskör-átruházási tilalom egyik következménye, hogy az erről rendelkező határozat vagy rendelet törvényt sértő, illetve alkotmányt sértő, a másik, hogy az így (azaz törvény- vagy alkotmányt sértő módon) átruházott hatáskörben hozott döntés érvényességi (semmisségi) hibában szenved, azaz megsemmisítendő az arra irányuló megfelelő eljárásban.

4. A hatáskör-átruházási tilalom alól azonban maga az Ötv. tesz kivételeket. Egyrészt a 10. § (2) bekezdése szerint a képviselő-testület rendeletében a törvény által hatáskörébe utalt kinevezést, megbízást és intézmény alapítását a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló törvény szerint társulására ruházhatja, amely a b) pont (kinevezés, megbízás) és a g) pont (intézményalapítás) alól enged kivételt a társulásokra történő hatáskör-átruházásra nézve.

A fővárosi önkormányzatra vonatkozó további kivétel található az Ötv. – indítványozó által is ismertetett – 62. § (8) bekezdésében, melynek értelmében, a 10. §-ba foglalt tilalom ellenére a fővárosi közgyűlés rendeletével átruház-

hatja bizottságára, a főpolgármesterre az intézménye vezetőinek választását, kinevezését, megbízását [10. § (1) bekezdés *b*) pontja]. Ez tehát azt jelenti, hogy a 10. § (1) bekezdés *b*) pontja szerinti átruházási tilalom a fővárosi önkormányzat esetében a bizottság és a főpolgármester irányába nem áll fenn.

Ez a rendelkezés – helyes értelmezés szerint – nem azt írja elő, hogy a fővárosi közgyűlés intézményvezetőket érintő munkáltatói jogkörei (hatáskörei) közül csak és kizárólag az intézményvezető választását, kinevezését, megbízását [a 103. § (1) bekezdés *a*) pontja értelmében ide értve a felmentés, a megbízás visszavonásának jogát] ruházhatja át, hanem azt, hogy a fővárosi közgyűlés olyan hatásköröket is átruházhat bizottságára vagy a főpolgármesterre, melyeket más képviselő-testületek vagy maguk kötelesek gyakorolni vagy kizárólag a törvényben meghatározott társulásokra ruházhatják át. (Értelemszerűen – mint általános szabály – a társulásra történő átruházás a fővárosi közgyűlést is megilleti.)

Az Ötv. 10. § (1) bekezdése alkalmazásában csak és kizárólag azok a hatáskörök minősülnek át nem ruházható hatásköröknek, melyeket e rendelkezések kifejezetten ilyenként megjelölnek. Az Ötv. 10. § (1) bekezdésében adott felsorolás azonban nem zárt végű, taxatív felsorolás, hanem ezt a kört törvény tovább bővítheti. Erre utal e rendelkezés már idézett *n*) pontja is, mely szerint az át nem ruházható hatáskörök közé tartoznak azok is, melyeket más törvény a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe utal. Tehát nem elegendő, hogy más törvény az adott döntés meghozatalát a képviselő-testület hatáskörébe utalja, hanem az is kell, hogy a törvény az átruházás tilalmát külön ki is mondja.

Így rendelkezik a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 6. § (2) bekezdése [amint arra a 29/2003. (VI. 2.) AB határozat is felhívta a figyelmet, ABH 2003, 812.], amikor rögzíti, hogy „ha a köztisztviselő kinevezése testület hatáskörébe tartozik, a kinevezést, a felmentést és az összeférhetlenség megállapítását, továbbá a fegyelmi eljárás megindítását és a fegyelmi büntetés kiszabását – kivéve az 51. § (2) bekezdését – a testület nem ruházhatja át.” [Az 51. § (2) bekezdése a munkáltatói jogkör gyakorlójának megrovás fegyelmi büntetés fegyelmi eljárás lefolytatása nélkül is kiszabására vonatkozó jogkörét rögzíti.]

A Ktv. szabályaival ellentétben a Kjt. nem tartalmaz olyan rendelkezést, mely szerint a fegyelmi eljárás megindításának jogköre és a fegyelmi büntetés kiszabása a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörét képezné.

Mint az előzőekben utalt rá az Alkotmánybíróság, a fegyelmi eljárás megindításának elrendelése a vezetői vagy magasabb vezetői beosztásban lévő közalkalmazott esetében a megbízásra jogosult szervet vagy személyt illeti meg. Ez a jogkör tehát igazodik ahhoz, hogy ki gyakorolja a megbízás jogát. Alapesetben ez a jogkör a képviselő-testületet illeti meg, de e joga bármely önkormányzatnál a törvény szerinti társulásra átruházható. Fővárosi önkormányzat esetén a vezetői megbízás joga akár a főpolgármesterre, akár

valamely bizottságra átruházható [Ötv. 62. § (8) bekezdés]. A főpolgármesterre történt átruházás esetén a fegyelmi eljárás megindítása elrendelésének joga (és e jogkörhöz szorosan kapcsolódó egyéb, a Kjt.-ben rögzített jogkörök) a főpolgármestert illetik meg a Kjt. 46. § (1) bekezdése (azaz törvény rendelkezése) szerint, de a megbízás hatáskörének átruházása (azaz közgyűlési aktus) alapján.

A bizottságra történt vezetői megbízási jogkör átruházása esetén a 46. § (1) bekezdés értelmében a fegyelmi eljárás megindításának elrendeléséről a bizottság dönthet. Ezt a szabályt ismétli meg az SzMSz melléklet vizsgált 1. pontjának első francia bekezdése, mely szerint az Oktatási Bizottság munkáltatói jogkörben, az SzMSz 6. számú melléklete szerint hatáskörébe tartozó intézmények vezetőinek vonatkozásában „a főpolgármester véleményének figyelembevételével kiírja és elbírálja az intézmények vezetői pályázatát, gyakorolja a vezető kinevezésének, vezetői megbízásának, felmentésének, vezetői megbízás visszavonásának, foglalkoztatási jogviszony megszüntetésének, összeférhetlenség megállapításának, fegyelmi eljárás megindításának (biztos kijelölésének) jogát”.

A fegyelmi jogkörön belüli legfontosabb döntési jogot (hatáskört), azaz a fegyelmi büntetés kiszabását a Kjt. a fegyelmi tanács hatáskörébe utalja. Mint ismertette az Alkotmánybíróság, a fegyelmi tanács hatásköre önkormányzati intézmények vezetői esetén a képviselő-testület (közgyűlést) illeti meg. Törvény ezirányú külön rendelkezésének hiányában ez a hatáskör azonban (ellentétben a köztisztviselőkkel összefüggő fegyelmi jogkörökkel) az Ötv. szabályai szerint átruházható.

E hatáskör átruházásáról rendelkezik az – indítványozó által alkotmányellenesnek tartott – SzMSz-beli rendelkezés. Az Alkotmánybíróság a fent részletesen ismertetettek szerint megállapította, hogy az SzMSz vizsgált rendelkezése átruházható közgyűlési hatásköröket ruház át a közgyűlés bizottságára, ezért nem találta azt sem törvénytörőnek, sem alkotmányellenesnek.

Indítványozó kérte azt is, hogy az Alkotmánybíróság mondja ki az SzMSz vizsgált rendelkezésének konkrét munkaügyi perben való alkalmazási tilalmát. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 43. § (4) bekezdése értelmében az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését vagy konkrét esetben történő alkalmazhatóságát (illetve annak tilalmát) visszamenőleges hatállyal is meghatározhatja. Tekintettel arra, hogy jelen eljárásban az Alkotmánybíróság a vizsgált jogszabályi rendelkezést nem találta alkotmányellenesnek, az indítványozó ez irányú kérését is elutasította.

Budapest, 2006. június 19.

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

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

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



**822/B/2005. AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

## h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a vendéglátó üzletek kategóriába sorolásáról, valamint ártájékoztatásáról szóló 43/1998. (VI. 24.) IKIM rendelet Mellékletének az I. kategória 7. pontja, a II. kategória 11. pontja és a III. kategória 11. pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

## I n d o k o l á s

## I.

Az indítványozó a vendéglátó üzletek kategóriába sorolásáról, valamint ártájékoztatásáról szóló 43/1998. (VI. 24.) IKIM rendelet (a továbbiakban: R.) Mellékletének „A vendéglátó üzlettel szemben támasztott alapkövetelmények” cím alatti, az I. kategóriába sorolás feltételei közül a 7. pontban, a II. és a III. kategóriába sorolás feltételei közül a 11. pontokban foglaltak alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. Álláspontja szerint a támadott szabályok sértik az Alkotmánynak a művészeti élet szabadságát és tiszteletben tartását garantáló 70/G. § (1) bekezdését, mert a művészi tevékenység folytatását vizsgákhoz kötik, „ráadásul olyan vizsgához, melynek követelményeit nem szabályozza jogszabály [...]”.

Az indítványozó által sérelmezett R. a belkereskedelemtől szóló 1978. évi I. törvény (a továbbiakban: Btv.) 40. §-ának felhatalmazása alapján került kiadásra. Az Btv. 28. §-a a vendéglátó üzletek osztályba sorolását a vendéglátó üzletek által nyújtott szolgáltatások színvonalának, ehhez kapcsolódóan a szolgáltatások fogyasztói árának meghatározásához írta elő. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a Btv.-t 2006. június 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kt.). A Kt. 5. § (6) bekezdése a kereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeként írja elő a vendéglátó üzletek – szolgáltatásaik színvonalától függő – kategóriába sorolását, amelynek szabályozására a Kt. 12. § (2) bekezdés c) pontja a kereskedelemért felelős minisztert hatalmazza fel. Mivel az indítvány benyújtását követően megváltozott jogszabályi környezet az indítványban felvetett problémát nem érintette, az Alkotmánybíróság az elbíráláskor hatályos szabályozásra vonatkozóan folytatta le az érdemi vizsgálatot.

## II.

Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése: „70/G. § (1) A Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát.”

Az R. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„A vendéglátó üzlettel szemben támasztott alapkövetelmények

I. kategória

I. kategóriába sorolható az a vendéglátó üzlet, amely megfelel a II. kategóriára előírt és az alábbi követelményeknek is:

(...)

7. Zenés üzletben a zenekar vezetője legalább „A” vagy kiemelt kategóriába sorolt zenész.

(...)

II. kategória

II. kategóriába sorolható az a vendéglátó üzlet, amely megfelel a III. kategóriára előírt és az alábbi követelményeknek is:

(...)

11. Élőzene szolgáltatás esetén a zenekar vezetője legalább „B” kategóriába sorolt zenész.

(...)

III. kategória

A vendéglátó üzlettel szemben támasztott alapkövetelmények a következők:

(...)

11. Élőzene és/vagy műsorszolgáltatás esetén a zenész, az énekes, a revütáncos, illetve a lemezbemutató legalább az Országos Szórakoztató Zenei Központ által szervezett szakvizsgával rendelkezik.”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az indítványozó által vizsgálni kért R. a vendéglátó üzletek működtetésének egyes feltételeit határozza meg. Az R. 1. §-a a vendéglátó üzlet üzemeltetője kötelezettségévé teszi az üzletek kategóriába sorolását. [E kötelezettség teljesítése – a Kt. 2. § g) pontja által a kereskedelmi tevékenységhez sorolt – vendéglátási tevékenység folytatásának a Kt. 5. § (6) bekezdésében meghatározott feltétele.] Az R. Melléklete szabályozza a vendéglátó üzlettel szemben támasztott, az I–IV. kategóriákba sorolásnál irányadó alapkövetelményeket.

A R. indítvánnyal támadott rendelkezései (I. kategória 7. pont, II. kategória 11. pont, III. kategória 11. pont) alapján az üzlet I. kategóriába sorolható, ha élőzene szolgáltatás esetén a zenekart legalább „B” kategóriába sorolt, zenés üzlet esetében legalább „A” vagy kiemelt kategóriába sorolt zenész vezeti, II. kategóriába sorolható az üzlet, ha élőzene szolgáltatás esetén a zenekart legalább „B” kategóriába sorolt zenész vezeti, III. kategóriába pedig az élő-

zenét és/vagy műsorszolgáltatást végző üzletek közül az sorolható, amelyben a zenész, énekes, revütáncos, lemezbemutató legalább az Országos Szórakoztató Zenei Központ által szervezett szakvizsgával rendelkezik.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a megsemmisíteni kért – a kereskedelmi tevékenység részét képező vendéglátási tevékenység végzésével kapcsolatos – rendelkezések a zenés üzletek, élőzene és/vagy műsorszolgáltatást nyújtó üzletek kategóriába sorolásának, nem pedig (zene)művészeti tevékenység folytatásának feltételeit határozzák meg. E szabályok nem állnak értékelhető alkotmányossági összefüggésben az Alkotmánynak a művészeti élet tiszteletben tartását és támogatását garantáló rendelkezésével. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523–524.; 141/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 584, 586.; 743/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 417–418.; 720/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 1005, 1007.; 575/B/1992. AB határozat, ABH 1999, 456–460. stb.], ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az indítvány keretei között nem vizsgálhatta az indítványozó által a zeneművészeti tevékenység folytatására vonatkozó követelményrendszer meghatározásával összefüggésben felvetett problémát.

Budapest, 2006. június 19.

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

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

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

## 44/H/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránti indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Kővágóórs Község Önkormányzatának Képviselő-testülete mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azáltal, hogy nem alkotta meg a 2004. évi költségvetés végrehajtására vonatkozó zárszámadási rendeletét.

Az Alkotmánybíróság felhívja Kővágóórs Község Önkormányzata Képviselő-testületét, hogy az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 82. §-ában meghatározott jogalkotási kötelezettségének 2006. július 15. napjáig tegyen eleget.

### I n d o k o l á s

#### I.

A Veszprém Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva megállapította, hogy Kővágóórs Község Önkormányzat Képviselő-testülete nem alkotta meg a 2004. évi költségvetés végrehajtásáról szóló (a továbbiakban: zárszámadási) rendeletét. A hivatalvezető 2005. augusztus 8-án kelt, 507/2005. számú törvényességi észrevételében jelezte a képviselőtestületnek, hogy alkotmánysértő mulasztást követett el, és felszólította a képviselőtestületet, hogy a mulasztást a soron következő ülésen, de legkésőbb 2005. augusztus 19. napjáig a rendelet elfogadásával szüntesse meg. A képviselő-testület az észrevételt megtárgyalta, de a zárszámadási rendeletet nem alkotta meg. Ezért a hivatalvezető indítványozta az Alkotmánybíróságnál, hogy állapítsa meg a mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést, és hívja fel a képviselő-testületet jogalkotói feladatának teljesítésére. A hivatalvezető álláspontja szerint a képviselő-testület megsértette az Alkotmány 44/A. § (1) és (2) bekezdését, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 16. § (1) bekezdését, 77. § (2) bekezdését és 91. § (1) bekezdését, továbbá a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény (a továbbiakban: Hatásköri tv.) 138. § (1) bekezdés *k*) pontját, továbbá az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 2. §-a, 65. § (1) bekezdése és 82. §-a rendelkezéseit. A zárszámadási rendelet megalkotásának elmulasztása miatt sérül az Alkotmány 42. §-a, 44. § (1) bekezdése, 61. §-a valamint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 4. pontja továbbá 19. § (1) bekezdése is.

#### II.

Az indítványban megjelölt jogszabályok:

1. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései:  
„42. § A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló,

demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”

„44. § (1) A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselőtestület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.”

„44/A. § (1) A helyi képviselőtestület:

a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,

(...)

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

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

2. Az Ötv. megjelölt rendelkezése:

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

„77. § (2) Az önkormányzatok költségvetése az államháztartás része, ahhoz teljes pénzforgalmával kapcsolódik. Az önkormányzati költségvetés az állami költségvetéstől elkülönül, ahhoz az állami támogatásokkal és más költségvetési kapcsolatokkal kötődik.”

„91. § (1) Az önkormányzat meghatározza gazdasági programját és költségvetését.”

3. A Hatásköri tv. idézett rendelkezése:

„138. § (1) A képviselőtestület gazdálkodási feladata és hatásköre:

(...)

k) elfogadja a költségvetés végrehajtásáról szóló beszámolót (zárszámadás), ennek keretében elfogadja a normatív költségvetési hozzájárulásoknak a költségvetési törvény előírása szerinti elszámolását;

(...)

4. Az Áht. felhívott rendelkezései:

„2. § Az államháztartást a központi kormányzat, az elkülönített állami pénzalapok, a helyi önkormányzatok, valamint a társadalombiztosítás költségvetései (a továbbiakban: alrendszer) alkotják.”

„65. § (1) A helyi önkormányzat a költségvetését önállóan, rendeletben (a továbbiakban: költségvetési rendelet) állapítja meg.”

„82. § A jegyző által elkészített zárszámadási rendelettervezetet, valamint a külön törvény szerinti könyvvizsgálói záradékkal ellátott egyszerűsített tartalmú – a helyi önkormányzat és intézményei adatait összevontan tartalmazó – éves pénzforgalmi jelentést, könyvviteli mérleget, pénzmaradvány-kimutatást, és eredménykimutatást a polgármester a költségvetési évet követően 4 hónapon belül

terjeszti a képviselő-testület elé. A képviselő-testület a zárszámadásról rendeletet alkot. A könyvvizsgálatra kötelezett helyi önkormányzatok polgármesterei a könyvvizsgálatról készített jelentést minden év június 30-áig megküldik az Állami Számvevőszéknek.”

5. Az Avtv. indítványban megjelölt rendelkezései:

„2. § E törvény alkalmazása során:

(...)

4. közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől;

(...).”

„19. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szervek rendszeresen elektronikusan vagy más módon közzéteszik, továbbá erre irányuló igény esetén a 20. § rendelkezései szerint hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb – így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, szakmai tevékenységükre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó – adatokat. A tájékoztatás módját, a vonatkozó adatok körét jogszabály is megállapíthatja.

(3) Az (1) bekezdésben említetteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény

a) honvédelmi;

b) nemzetbiztonsági;

c) bűnüldözési vagy bűnmegelőzési;

d) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;

e) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra;

f) bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel korlátozza.”

## III.

Az indítvány megalapozott.

Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 49. § (1) bekezdése alapján mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenes helyzetet idézett elő. „E törvényi rendelkezés alkalmazása során a két feltételnek – a mulasztásnak és az ennek folytán előidézett alkotmányellenes helyzetnek – együttesen kell fennállnia.” [1395/E/1996. AB határozat, ABH 1998, 667, 669.]

Az Áht. 82. §-a alapján a képviselő-testület a zárszámadásról rendeletet alkot. Ezt a rendelkezést az Alkotmánybíróság korábban hasonló ügyekben hozott határozataiban a képviselőtestületet terhelő jogalkotási kötelezettségnek tekintette. [Pl.: 62/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 475, 476.; 9/1995. (II. 22.) AB határozat, ABH 455, 457.]

A 62/1994. (XII. 24.) AB határozatában az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az önkormányzatnak az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott szabályozási autonómiája nem terjed addig, hogy a zárszámadási rendelet megalkotására vonatkozó törvényi kötelezettségét mellőzze. „Az önkormányzat a törvény által kötelezően meghatározott feladat- és hatáskörében köteles eljárni, s ez vonatkozik a jogalkotási kötelezettségére is. Az önkormányzat vizsgált jogalkotási kötelezettségének elmulasztása mulasztásban megnyilvánuló törvénysértésnek minősül.” (ABH 1994, 475, 476.)

Az Alkotmány 42. §-a szerint a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdése szerint a választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják. A 32/1992. (V. 29.) AB határozat indokolása szerint „a fenti értelemben funkcionáló önkormányzáshoz mellőzhetetlen, hogy a polgárok az önkormányzat döntéseiről, működéséről tájékozódhassanak. Az önkormányzatnak kötelessége, hogy lehetővé tegye az önkormányzati testületek, különösen a képviselőtestület eljárásának és határozatainak megismerését.” (ABH 1992, 182, 184.)

Az Avtv. 19. §-a szerint is az állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv és személy a feladatkörébe tartozó ügyekben – ideértve a gazdálkodásával kapcsolatos ügyeket is – köteles elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

Az Avtv. 2. § 4. pontja közérdekű adatnak minősíti az állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső és a törvényben meghatározott kivételek körébe nem tartozó adatot. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze. Az Alkotmánybíróság korábbi, jelen indítványhoz hasonló ügy vizsgálata során, a 987/H/1994. AB határozata szerint „önkormányzat költségvetésének végrehajtásáról szóló zárszámadás tartalma önmagában véve közérdekű adatnak minősül, az ilyen tárgyú rendelet megalkotásának mellőzése egyúttal alkotmányellenességet eredményezett. A zárszámadásról szóló rendelet hiánya ugyanis az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében meghatározott alapjog sérelmével is járt.” (ABH 1994, 910, 913–914.)

Az Alkotmánybíróság a hivatkozott határozataiban foglaltakat a jelen ügyben is irányadónak tekinti. A zárszámadási rendelet megalkotásának kötelezettsége mindaddig fennáll, míg a képviselő-testület a rendeletet nem alkotja meg. Az Alkotmánybíróság felhívására Kővágóórs Község Önkormányzata polgármestere arról nyilatkozott, hogy a képviselő-testület a 2004. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét nem alkotta meg, annak ellenére, hogy a polgármester minden ülésre betérjeszti a javaslatot.

Fentieket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy Kővágóórs Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a törvényi felhatalmazásból eredő jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta és ezzel az Alkotmány 61. §-ának sérelmét idézte elő. Ezért az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, és határidő kifizetésével felhívta a képviselőtestületet, hogy a 2004. évi zárszámadási rendeletét alkossa meg.

Budapest, 2006. június 19.

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

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

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

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK VÉGZÉSEI

### 433/D/2002. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz, jogszabály alkotmányellenessége utólagos megállapítására és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványok tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény 41. § (2) bekezdésének „– a 35. § (1) bekezdésének *c*) pontjában szabályozott kizárási ok kivételével –” szövegrésze, a 277. § (1) bekezdés első mondata és a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 515. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására, valamint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló eljárását megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó alkotmányjogi panaszban kezdeményezte a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (a továbbiakban: Be.) 41. § (2) bekezdése „– a 35. § (1) bekezdésének *c*) pontjában szabályozott kizárási ok kivételével –” szövegrészeinek alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését, valamint az ügyében való alkalmazás tilalmának kimondását. Álláspontja szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, az 57. § (1) és (5) bekezdését sérti a Be. kifogásolt rendelkezése, mivel „a bíróság önkényére van bízva, hogy mikor bírálja el az ügyfél vagy pl. a magánvádló által az ügyet tárgyaló bíróval szemben benyújtott kizárási indítványt”. Az indítványozó ugyanezen okból mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését is kérte.

Egy újabb beadványban az indítványozó indítványát kiterjesztette a Be. 277. § (1) bekezdése első mondatára és a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 515. § (1) bekezdésére. Kifejtette, hogy az Alkotmány számos rendelkezésével – a 2. § (1) bekezdésével, a 8. §-ával, az 54. § (1) bekezdésével, az 59. § (1) bekezdésével, a 70/A. § (1) és (3) bekezdésével és a 77. § (2) bekezdésével – ellentétes az a szabályozás, amely a perújítás tekintetében „indok nélkül és szükségtelenül különbséget tesz a közvádló és a magánvádló Be. szerinti jogi státusza között, így lehetővé téve ..., hogy az elkövetők mentesülhessenek a büntetőjogi joghátrányoktól”.

Az indítványozó később az indítványait visszavonta. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a alapján az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el, ezért az eljárását – az Alkotmánybíróság

ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata 31. § *d*) pontjára is figyelemmel (ABH 2003, 2065.) – megszüntette.

Budapest, 2006. június 20.

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

*Dr. Erdei Árpád* s. k., alkotmánybíró      *Dr. Harmathy Attila* s. k., alkotmánybíró

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

*Dr. Kovács Péter* s. k., előadó alkotmánybíró      *Dr. Kukorelli István* s. k., alkotmánybíró

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

### 440/B/2002. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról szóló 1995. évi C. törvény 125. § (2) bekezdés *d*) pont utolsó mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról szóló 1995. évi C. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 125. § (2) bekezdés *d*) pontja utolsó mondatának alkotmányellenességét és semmisítse meg ezt a rendelkezést. Kérelmének indokaként arra hivatkozott, hogy a támadott szabály ellentétben áll az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével.

A Vtv. támadott rendelkezésének és az azzal összefüggésben álló szabályok megsemmisítésére irányuló indítvány alapján indult eljárást az Alkotmánybíróság a 661/B/2003. AB végzéssel (ABH 2005, 1651.) megszüntette, mert a Vtv.-t a közösségi vámjog végrehajtásáról szóló 2003. évi CXXVI. törvény 83. §-a hatályon kívül helyezte. A megszüntetett eljárásban az indítványozó az Alkotmány 58. §-ának (1) bekezdésére és 70/A. §-ára hivatkozott, tehát más alapon állította az alkotmányellenességet, mint a jelen ügy indítványozója. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 31. §-ának c) pontja szerinti nincs szó ítélt dologról. A hivatkozott határozatban kifejtett álláspont ennek ellenére a jelen ügyre is irányadó.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe csak hatályos jogszabályok vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányosságát az Alkotmánybíróság csak az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés, valamint 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja, amikor a jogszabály alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990/13. AB végzés, ABH 1990, 261, 262.). A jelen esetben nem bírói kezdeményezésről és nem alkotmányjogi panaszról, hanem utólagos normakontrollról van szó. Ezért az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. §-ának a) pontja alapján az eljárást megszüntette.

Budapest, 2006. június 16.

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

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

*Dr. Erdei Árpád s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Harmathy Attila s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

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

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

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

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

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

## 457/B/2002. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 40. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja.tv.) 2002. évben hatályos 40. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. A kifogásolt rendelkezés a családi kedvezményt az eltartottak létszámától függően, kedvezményezett eltartottként és jogosultsági hónaponként egy eltartott esetén 3000 forintban, kettő eltartott esetén 4000 forintban, három és minden további eltartott esetén 10000 forintban állapította meg. Az indítványozó véleménye szerint „a családi kedvezmény a törvényben meghatározott formában a személyi jövedelemadó részbeni átengedésével fokozza a gazdagok, kiemelt fizetést elérők jövedelmét.” A szegényebb családok nem tudnak élni ezzel a lehetőséggel, mert a szülők sokszor saját hibájukon kívüli okokból munkanélküliek. Az indítványozó kiegészítő indítványában utalt arra, hogy a személyi jövedelemadóból levonható kedvezmény összege négy év alatt több mint négyszeresére emelkedett, ugyanakkor a szegényebb családok által is igénybe vehető családi pótlék összege ugyanezen idő alatt nem változott.

Az indítványozó álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezés sérti az Alkotmány 16. §, 17. §, 54. §, 70/A. §, 70/B. §, 70/D. §, 70/E. §, és a 70/I. § rendelkezését, továbbá sérti az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát.

Az Alkotmánybíróság az eljárás során megállapította, hogy a családtámogatási rendszer az indítvány benyújtását követően lényegesen megváltozott. A családtámogatási rendszer átalakításáról szóló 2005. évi CXXVI. törvény 4. §-a a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 11. §-át módosította, ezzel jelentősen emelkedett a családi pótlék havi összege. Az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról rendelkező 2005. évi CXIX. törvény 10. §-a pedig módosította az Szja.tv. 40. § (3) bekezdését. E rendelkezés szerint, amely 2006. január 1-jétől hatályos, a családi kedvezmény kedvezményezett eltartottakként és jogosultsági hónaponként 4000 forint, feltéve, ha az eltartottak létszáma a három főt eléri. 2006. január 1-től az Szja.tv. módosított 44. §-a alapján ez az összeg maradéktalanul csak akkor vehető igénybe, ha a magánszemély éves jövedelme nem haladja meg a törvény 44. § a)–e) pontjában meghatározott jövedelemkorlátot.

Az Alkotmánybíróság a módosításokra tekintettel felhívta az indítványozót, hogy nyilatkozzék, indítványát a megváltozott jogszabályi rendelkezések ismeretében fenn tartja-e. Az indítványozó az Alkotmánybíróság végzésében megadott határidőn belül nem válaszolt, az új szabályozásra nem terjesztette ki indítványát.

Az Alkotmánybíróság a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében, [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.] valamint akkor vizsgálja, ha a hatályát veszítő jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést. (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.)

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványban sérelmezett helyzet már nem áll fenn, mivel az időközben bekövetkezett módosítások eredményeként a családtámogatások rendszere, ezen belül a családi adókedvezmény szabályozása jelentősen átalakult. Ezért az okafogyottá vált indítvány tekintetében az Alkotmánybíróság az eljárást, az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata (ABH 2003, 2065.) 31. § e) pontjára figyelemmel megszüntette.

Budapest, 2006. június 20.

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

*Dr. Erdei Árpád s. k.,*      *Dr. Harmathy Attila s. k.,*  
alkotmánybíró                      alkotmánybíró

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

*Dr. Kovács Péter s. k.,*      *Dr. Kukorelli István s. k.,*  
előadó alkotmánybíró                      alkotmánybíró

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

## 798/B/2003. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tárgyában meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 103. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

### Indokolás

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 102. § (1) bekezdés a) pontjának és (2) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. Álláspontja szerint a vitatott szabályok „nem határozzák meg egyértelműen, hogy a kisebbségi önkormányzat elnöke is alkalmazni kell a polgármesteri tisztség megszüntetésére vonatkozó szabályozást”. A kifogásolt szabályok eltérő értelmezésre adnak lehetőséget, ezért az indítványozó szerint sértik az Alkotmány az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt, a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményét.

Az indítvány benyújtását követően az indítványozó 2005. október 28-án kelt levelében az indítványát visszavonta, mert a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény 39. §-a a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényt 30/P. §-sal egészítette ki. A 30/P. § a kisebbségi önkormányzat elnöke megbízatásának megszűnési eseteit részletesen szabályozza.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Tekintettel az indítvány visszavonására, az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § d) pontjára figyelemmel – megszüntette.

Budapest, 2006. június 20.

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

*Dr. Erdei Árpád s. k.,*      *Dr. Harmathy Attila s. k.,*  
alkotmánybíró                      alkotmánybíró

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

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

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

**1033/D/2004. AB végzés**

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 270. §-a (2) bekezdés *a*) és *b*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában indult eljárást megszünteti.

2. Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 141. §-a első mondatának módosítására, 145. §-a (2) bekezdésének kiegészítésére, valamint a Somogy Megyei Bíróság, mint másodfokú bíróság 4.Pf.21.524/2003/4. számú jogerős ítéletével lezárt polgári eljárás felülvizsgálatának elrendelésére irányuló indítványt visszautasítja.

**I n d o k o l á s**

1. Az indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-ára hivatkozva 2004. október 14-i keltezéssel alkotmányjogi panaszt terjesztettek az Alkotmánybíróság elé. Az indítványban az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdésére és 2. §-ának (1) bekezdésére hivatkozással megfogalmazott kérelem az volt, hogy „az Alkotmánybíróság módosítsa a Ptk. 141. § első mondatát annyiban, hogy ha a tulajdonos-társ él előbérleti, előhaszonbérleti jogával, akkor a dolog hasznai nem csak tulajdoni hányadának arányában illetik meg”. Másodlagosan előterjesztett kérelmük az volt, hogy „az Alkotmánybíróság fűzzön kártérítési szankciót [339. § (1) bekezdését és a 355. § (4) bekezdését] a Ptk. 145. § (2) bekezdésében foglaltak megsértéséhez”.

Az indítványozók hiánypótlást tartalmazó beadványa szerint a Fonyódi Városi Bíróságtól jogi képviselőjük 2004. szeptember 2-án vette át a Legfelsőbb Bíróság Pfv.E.20.880/2004/2. számú, 2004. július 19-i végzését, amely az indítványozók felülvizsgálati kérelmét elutasította. Az indítványozók a felülvizsgálati kérelmet a Somogy Megyei Bíróság, mint másodfokú bíróság 4.Pf.21.524/2003/4. számú jogerős ítélete ellen nyújtották be, amely az indítványozóknak az első fokú bíróság ítélete ellen benyújtott fellebbezését alaptalannak találta. Az indítványozók azt is kérték, hogy az Alkotmánybíróság „rendelje el a jogerős határozattal lezárt polgári eljárás felülvizsgálatát”.

Az indítványozók 2005. február 1-jén megküldött beadványukban az alkotmányjogi panaszban foglaltakat azzal egészítették ki, hogy a Legfelsőbb Bíróságnak a felülvizsgálati kérelmet elutasító határozata alkotmányellenes jogszabályon alapul. Az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdésében meghatározott jogorvoslati jog sérelme alapján kérték, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 270. §-a (2) bekezdésének *a*) és *b*) pontját.

2. Az Alkotmány 32/A. §-ának (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja felül és ezen kívül olyan feladatokat lát el, amelyeket törvény a hatáskörébe utal. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmány 32/A. §-ának (1) bekezdése alapján az Abtv. 1. §-a határozza meg. Ennek alapján nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe sem jogszabályok módosítása, sem kiegészítése, sem jogerős határozattal lezárt bírósági eljárások felülvizsgálata. Ezért az ezekre vonatkozó indítványozói kérelmeket az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065. a továbbiakban: Ügyrend) 29. §-ának *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróság visszautasította.

3. Az Alkotmánybíróság a 42/2004. (XI. 9.) AB határozatban már megvizsgálta a Pp. 270. §-ának (2) bekezdését az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdése alapján (ABH 2004, 551, 571–572.). Ezért az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. §-ának *c*) pontja alapján („ítélt dolog”) a Pp. 270. §-a (2) bekezdésének megsemmisítésére irányuló kérelem tekintetében az eljárást megszüntette.

Budapest, 2006. június 16.

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

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

*Dr. Erdei Árpád* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Harmathy Attila* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

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

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

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

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

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



**AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK VÉGGZÉSEI****117/B/1998. AB végzés**

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Budapest-Zugló Önkormányzat Képviselő-testülete a XIV. kerület Róna u. – Gyarmat u. – Nagy Lajos király útja – Bácskai u. által határolt tömbre vonatkozó R–27042 ttsz-ú részletes rendezési terve módosításáról szóló 16/1994. (IV. 13.) önkormányzati rendelete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

**I n d o k o l á s**

1. Az indítványozók a Budapest-Zugló Önkormányzat Képviselő-testülete XIV. kerület Róna u. – Gyarmat u. – Nagy Lajos király útja – Bácskai u. által határolt tömbre vonatkozó R–27042 ttsz-ú részletes rendezési terve módosításáról szóló 16/1994. (IV. 13.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: R.) alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték. Álláspontjuk szerint az R. magasabb szintű jogszabályokba, az Országos Építési Szabályzat közzétételéről szóló 2/1986. (II. 27.) ÉVM rendelet egyes rendelkezéseibe [3. § (3), 66. § (3), 67. § (3) bekezdés, 132. §, valamint a Budapesti Városrendezési Szabályzatról szóló 5/1986. (XI. 30.) Föv. Tan. rendeletbe ütközik, így ellentétes az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével. Előadták, hogy a részletes rendezési tervvel kapcsolatban lakossági fórum tartására került sor, illetve a polgármesteri hivatalban ügyfélfogadási napon a terv megtekinthető volt, azonban mire az indítványozók észrevételeiket megtehették volna, a tervet a képviselő-testület jóváhagyta. Az indítványozók az őket sérelmesen érintő építési engedélyt bíróság előtt megtámadták, és az elsőfokú bíróság megállapította, hogy az engedélykés az R.-rel ellentétesek, valamint hogy az R. felülvizsgálatára nincsen módja, azonban azt a képviselő-testület módosíthatja. Az indítványozók az ítélet meghozatalát követően megkeresték a településfejlesztési bizottságot, és kérték az R. módosítását, arra azonban nem került sor. Mivel az elsőfokú ítélet ellen az alperes fellebbezett, másodfokú bírósági eljárás lefolytatására került sor, a másodfokú bíróság az elsőfokú határozatot helyben hagyta, azonban az építkezés már 1997. decemberében megkezdődött.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az R.-t Budapest-Zugló Képviselő-testülete Zugló

Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatának, valamint Zugló Kerületi Szabályozási Tervének elfogadásáról szóló 19/2003. (VII. 8.) számú rendelet 68. § (2) bekezdése a kihirdetése napjával hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatát a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag alkotmányossági szempontból a korábbival azonos (1066/B/1995. AB végzés, ABH 1999, 867, 868.; 1314/B/1997. AB végzés, ABH 2001, 1605, 1606.), a jelen esetben azonban a kifogásolt szabályokat a hatályos rendelet nem tartalmazza.

Az Alkotmánybíróságnak utólagos normakontroll keretében – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés, valamint 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz kivételével – csak hatályos jogszabály alkotmányosságának vizsgálatára van hatásköre. Ezért az Alkotmánybíróság az indítvány tárgyában az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § a) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2006. június 12.

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

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

*Dr. Harmathy Attila* s. k.,  
alkotmánybíró

**972/B/2001. AB végzés**

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 140/1996. (VIII. 31.) Korm. rendelet 36. §-a és a belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai illetményének és egyéb juttatásainak megállapításáról, valamint a folyósítás szabályairól szóló 20/1997. (III. 19.) BM rendelet 49. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

## Indokolás

## I.

1. Az indítványozó a belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai illetményének és egyéb juttatásainak megállapításáról, valamint a folyósítás szabályairól szóló 20/1997. (III. 19.) BM rendelet módosításáról szóló 12/2001. (VI. 29.) BM rendelet (a továbbiakban: BM r.m.) és a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 140/1996. (VIII. 31.) Korm. rendelet módosításáról szóló 133/2001. (VII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: K.rm.) alkotmányellenességének megállapítását és visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte, mivel szerinte a fenti jogszabályok ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével és 70/A. §-ával. Álláspontja szerint a jogállamiság elvének sérelmét jelenti egyrészt az, hogy a Kormány és a szakminiszter törvényi felhatalmazás nélkül, illetve azt túllépve alkotta meg a módosító rendelkezéseket, másrészt alkotmányellenes a hatályba léptetés módja, továbbá a tűzoltók szerzett jogainak indokolatlan megvonása is. A hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének megsértését abban látja, hogy a módosítás a teljes belügyi állománytól visszavette a veszélyességi pótlékot, de az ténylegesen csak a tűzoltókat sújtja, mivel szerinte a többi területen „kerülő úton” mégis jár a veszélyességi pótlékkal azonos értékű juttatás.

2. Az indítványozó ugyan a K.rm. és a BM r.m. megsemmisítését kérte, azonban az Alkotmánybíróság eljárását a módosított rendelkezések tekintetében folytatta le [a belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai illetményének és egyéb juttatásainak megállapításáról, valamint a folyósítás szabályairól szóló 20/1997. (III. 19.) BM rendelet (a továbbiakban: BM r.), valamint a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 140/1996. (VIII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: K.r.)]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az indítványokat tartalmuk szerint bírálja el. Így – bár az indítványozó a teljes BM r.m. megsemmisítését kérte –, az indítvány tartalmából egyértelműen kiolvasható, hogy valójában csak a BM r.m. 5. §-ával módosított BM r. 49. §-ának alkotmányossági vizsgálatát kéri. Erre utal az is, hogy kifejezetten a módosított BM r. 49. § (2)–(4) bekezdéseit jelöli meg indítványában, mint amelyeket elfogadhatatlannak tart, ezért az Alkotmánybíróság csak ezt a rendelkezést vizsgálta.

A BM r.m. a BM r. 49. §-án kívül a BM r. 1., 9., 12., 48. §-át, valamint 1. számú mellékletét, és 2. számú mellékletének III. pontját módosította, azonban ezek a tűzoltók veszélyességi pótlékával – és így az indítványozó által felvetett alkotmányossági problémával – összefüggésben nincsenek.

3. Mivel a jogalkotó mind a BM r. 49. §-át, mind a K.r. 36. §-át módosította, az Alkotmánybíróság a jogszabályok megváltozott tartalmára tekintettel az indítványozót felhívta, nyilatkozzon arról, hogy indítványát fenntartja-e. Az indítványozó indítványát fenntartotta, mivel a jogállamisággal összeegyeztethetetlennek tartja, hogy a jogalkotó szervek alkotmányellenes jogszabályok okozta sérelmeket „szabad belátásuk szerint, teljeskörű reparáció nélkül orvosolhassák”.

## II.

1. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a K.rm. kizárólag a K.r. 36. §-ának módosítását tartalmazta. A K.r. módosítással érintett, így a ténylegesen kifogásolt 36. § (1) bekezdése a K.rm. folytán 2001. július 23-tól a következőket tartalmazza: „Az 1. számú melléklet 1–3., 5. és 8. pontjaiban meghatározott beosztásban szolgálatot teljesítőt az illetménypótlék havonta akkor illeti meg, ha az egészségkárosító kockázatok között töltött ideje eléri a 23. §(1) bekezdésében meghatározott időt. Az 1. számú melléklet nem alkalmazható a tűzoltóság, a polgári védelem, valamint a katasztrófavédelem, a Rendőrség és a Határőrség hivatásos állományú tagjaira.”

Ezt az indítványozó által sérelmesnek érzett rendelkezést (továbbá K.r. nem kifogásolt 37. §-át is) a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 99/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet 5. §-a 2003. július 23. napjával a következőképpen módosította: „A Hszt. 254. §-a (2) bekezdésének a) pontja utolsó előtti gondolatjeles bekezdése, valamint a 322. §-a (1) bekezdésének l) pontja szempontjából az 1. számú melléklet 1–3. és 8. pontjaiban meghatározott egészségkárosító kockázatok közötti munkával járó beosztásban szolgálatot teljesítőt az illetménypótlék havonta akkor illeti meg, ha az egészségkárosító kockázatok között töltött ideje eléri a 23. § (1) bekezdésében meghatározott időtartamot.”, valamint 6–7. §-ai 37/A. (veszélyes tűzoltói beosztás pótléka) és 37/B. (egyéb veszélyességi pótlék) §-okkal egészítették ki. Ezzel a módosítással a K.r. 36. §-ából kikerült a tűzoltókat az indítványozó szerint hátrányosan érintő rendelkezés. Mivel ez a K.r. jelenleg is hatályos szövege, így ebben a részében az indítvány okafogyottá vált, ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend, ABH 2003, 2065.) 31. § e) pontja alapján az eljárást megszüntette.

2. Az Alkotmánybíróság a fent leírtak szerint megállapította azt is, hogy az eredetileg kifogásolt BM r.m. 5. §-a a BM r. 49. §-át módosította. A kifogásolt rendelkezésnek az indítvány benyújtásakor hatályos szövege a következőket tartalmazta:

„5. § Az R. 49. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:  
»49. § (1) A különleges bevetési pótlékra, kutyavezetői pótlékra, díszelgési pótlékra, a nyomozói pótlékra, az ügyeleti pótlékra és a különleges gépjárművezetői pótlékra vonatkozó szabályokat a 2. számú melléklet tartalmazza.

(2) A kormányrendelet 36–37. § szerinti illetménypótlék napokra, illetve a teljesített órákra is megállapítható annak, aki a havi, illetve a napi szolgálatteljesítési időnek csak egy részében végzi a tevékenységét pótlékra jogosító körülmények között. A pótlék naponként akkor állapítható meg, ha a szolgálatteljesítés napi időtartama alatt az egészségkárosító kockázatok között töltött idő eléri a kormányrendelet 23. § (1) bekezdésében meghatározott időt. Amennyiben azt nem éri el, úgy az illetménypótlékot teljesített óránként kell meghatározni. A pótlék összege naponkénti megállapítás esetén az illetményalap 2,1%-a, a teljesített óránként pedig 0,5%-a.

(3) A határőrség – idegenrendészeti őrizetben fogvatartottak körletére beosztott – hivatásos állományára tekintetében a (2) bekezdésben foglalt időtartam számítása szempontjából a körletben ténylegesen teljesített szolgálati idő az irányadó.

(4) A katasztrófavédelmi szervek és az önkormányzati tűzoltóságok hivatásos és szerződéses állományából egyéb veszélyességi pótlékra az jogosult, aki a tűzoltásban és a műszaki mentésben, illetőleg a vegyi, sugárhelyzet felderítésében vett részt, továbbá az is, aki az ilyen tevékenység irányításának átvételére jogosult, illetve kötelezett és az átvételre ténylegesen sor került. A (2) bekezdésben foglalt időtartam számításánál a tűzoltás, illetőleg műszaki mentés vagy vegyi, sugárfelderítés végrehajtására kapott riasztás és a kárhelyi tevékenység befejezése, illetve a visszaindulás megkezdése között eltelt időtartamot kell figyelembe venni. Minden megkezdett órát egész-ként kell beszámítani.«”

A BM r. 49. §-át a belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai illetményének és egyéb juttatásainak megállapításáról, valamint a folyósítás szabályairól szóló 20/1997. (III. 19.) BM rendelet módosításáról szóló 28/2003. (VII. 9.) BM rendelet 2. §-a 2003. július 17-tel, majd a 49. § (1) bekezdését a belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai illetményének és egyéb juttatásainak megállapításáról, valamint a folyósítás szabályairól szóló 20/1997. (III. 19.) BM rendelet, valamint a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek, valamint az önkormányzati tűzoltóság szolgálati viszonyban álló tagjai szolgálati viszonyának egyes kérdéseiről és a személyügyi igazgatás rendjéről szóló 9/1997. (II. 12.) BM rendelet módosításáról szóló 4/2006. (I. 20.) BM rendelet 3. §-ával 2006. január 1-jével módosította. A BM r. 49. §-ának hatályos szövege így a következőket tartalmazza: „49. § (1) A különleges bevetési pótlékra, a díszelgési pótlékra, a nyomozói pótlékra, az ügyeleti pótlékra, a különleges gépjárművezetői pótlékra, a kutyavezetői pótlékra, a veszélyes tűzoltó beosztás pótlékra, a veszélyes katasztrófavédelmi beosztás pótlékra, az egyéb veszélyességi pótlékra, a rend-

őrségi közterületi pótlékra, valamint a határőrségi határrendészeti pótlékra vonatkozó szabályokat a 2. számú melléklet tartalmazza.

(2) A kormányrendelet 36. §-ában meghatározott fokozottan veszélyes beosztás pótlékot megállapítani és folyósítani csak akkor lehet, ha a tárgyhavi pótlékra jogosultságot a nyilvántartás alapján a szolgálati előljáró igazolta.”

A jogszabályváltozás következtében a tűzoltókat az indítványozó szerint hátrányosan érintő rendelkezés a módosított BM r.-ből kikerült, és a 2006. január 1-jén hatályba lépett módosítás folytán megszűnt az állított hátrányos megkülönböztetés is azáltal, hogy a BM r. 49. §-ába a veszélyes tűzoltó beosztás pótléka visszakerült. Így az indítvány ebben a részében is okafogyottá vált. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. § e) pontja alapján az eljárást megszüntette.

3. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmány megjelölt szakaszainak az indítványozó által állított megsértését nem vizsgálta.

Budapest, 2006. június 12.

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

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

*Dr. Harmathy Attila* s. k.,  
alkotmánybíró

## 438/C/2005. AB határozat

Az Alkotmánybíróság jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 35/2000. (XI. 30.) BM rendelet 31. § (1) bekezdés *a*) pontja, a 31. § (3) bekezdés *b*) pontja, valamint a 31. § (8) bekezdése nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és a rendelkezések megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 35/2000. (XI. 30.) BM rendelet (a továbbiakban: R.) 31. § (1) bekezdés *a*) pontja, a 31. § (3) bekezdés *b*) pontja, vala-

mint a 31. § (8) bekezdése nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és a rendelkezések megsemmisítésére.

Az indítványozó azt kifogásolja, hogy az R. támadott rendelkezéseit – tekintettel a vonatkozó nemzetközi egyezményre [az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (Emberi Jogok Európai Egyezménye)] – törvényi szinten kellett volna szabályozni. Véleménye szerint ez sérti az Alkotmány 7. § (1) bekezdését, amely előírja, hogy a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.

2. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 21. § (3) bekezdése meghatározza, hogy mely szervezet, illetve személyi kör jogosult a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése vizsgálatának kezdeményezésére. Tekintettel arra, hogy az indítványozó nem tartozik a törvényben felsoroltak közé, az Alkotmánybíróság az erre irányuló indítványt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 29. § c) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2006. június 12.

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

*Dr. Erdei Árpád* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Harmathy Attila* s. k.,  
alkotmánybíró

## 815/B/2005. 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 felsőoktatásban a bölcsészettudományi és egyes társadalomtudományi alapképzési szakok képesítési követelményeiről szóló 129/2001. (VII. 13.) Korm. rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

### I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a felsőoktatásban a bölcsészettudományi és egyes társadalomtu-

dományi alapképzési szakok képesítési követelményeiről szóló 129/2001. (VII. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére.

Az R. 6. § (2) bekezdése értelmében a 2001/2002. évi tanévben hallgatói jogviszonyban álló és tanulmányokat folytató hallgatók csak 2006. július 31-ig végezhetik tanulmányaikat a rendelet hatálybalépésének időpontjában érvényes tanulmányi rend szerint. Ez a szabály – állítja az indítványozó – hátrányos azokra nézve, akik eredetileg egy szakra nyertek felvételt, mert csak abban az esetben tudják tanulmányaikat az adott egy szakon a határidőig befejezni, ha nem halasztanak. Az indítványozó szerint emiatt az R. sérti az Alkotmány 70/A. § szerinti diszkrimináció tilalmáról szóló rendelkezéseket, valamint a 70/F. §-ban foglalt művelődéshez való jogot.

2. Az indítvány benyújtását követően a felsőoktatási alap- és mesterképzésről, valamint a szakindítás eljárási rendjéről szóló 289/2005. (XII. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: új R.) 15. § (3) bekezdés b) pontja az R.-t 2006. március 1. napjával hatályon kívül helyezte.

2.1. Az új R. 16. § (2) bekezdése értelmében azokra a hallgatókra vonatkozóan, akik a felsőoktatásban tanulmányaikat 2006. szeptember 1-je előtt a felsőoktatási törvény alapján a Kormány által meghatározott képesítési követelmények szerint kezdték meg, a felsőoktatási intézmény tanulmányi és vizsgaszabályzatában a szakok társítását illetően a képesítési követelményekben megfogalmazottaktól eltérő rendelkezéseket határozhat meg. Az új képzési rendre való átállást egyébként a 2006. március 1-jétől hatályos felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 154. § (4) bekezdése is szabályozza, amely szerint a felsőoktatási intézményeknek meg kell határozniuk a korábbi képzési rendszerben megkezdett tanulmányok befejezéséhez szükséges átmeneti szabályokat.

2.2. A fentiekben ismertetett jogszabályi változásra tekintettel az Alkotmánybíróság végzésben hívta fel az indítványozót, hogy nyilatkozzék, kívánja-e indítványát módosítani. Az indítványozó a megadott határidőig nem válaszolt.

3. Az Alkotmánybíróság – főszabályként – csak hatályban lévő jogszabály, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányosságát vizsgálja. Ez alól kivétel lehet, ha az eljárás az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-a alapján bírói kezdeményezés, vagy a 48. § alapján alkotmányjogi panasz tárgyában folyik. A jelen eljárásban előterjesztett indítvány nem tartozik ezek körébe.

A régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében az Alkotmánybíróság akkor folytatja le utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatát, ha az tartalmilag, alkotmányossági szempontból a korábbival azonos (1066/B/1995. AB végzés, ABH 1999, 867., 868.; 1314/B/1997. AB végzés, ABH 2001, 1605., 1606.) Ez a konkrét esetben – a 2.1. pontban részletezettek szerint – nem állapítható meg.

Mivel a támadott jogszabály hatályát veszítette, az indítvány tárgytalanná vált, ezért az Alkotmánybíróság az

R. alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003. 2065.) 31. §-ának *a*) pontja alapján – megszüntette.

Budapest, 2006. június 12.

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

*Dr. Erdei Árpád* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Harmathy Attila* s. k.,  
alkotmánybíró

## 1059/B/2005. AB végzés

Az Alkotmánybíróság helyi önkormányzati rendelet alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Önkormányzatnak a települési szilárdhulladék-gazdálkodással összefüggő önkormányzati feladatokról, különösen a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési közszolgáltatásról szóló 61/2002. (X. 18.) számú Fővárosi Közgyűlési rendelet 3. § 1. *c*) pontja, 7. § (2) bekezdése, 10. § (2) és (5) bekezdése, 15. § (1) bekezdése és (3) bekezdés *b*) pontja, 20. § (5) bekezdés *b*) pontja és (6) bekezdése, valamint 38. § (1) bekezdés *c*) pontja törvényellenességének és alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

### I n d o k o l á s

Az indítványozó szerint alkotmányellenesek a Fővárosi Önkormányzat a települési szilárdhulladék-gazdálkodással összefüggő önkormányzati feladatokról, különösen a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 49/2005. (VII. 20.) Fővárosi Közgyűlési rendelettel módosított 61/2002. (X. 18.) számú Fővárosi Közgyűlési rendeletének (a továbbiakban: Ör.) azon rendelkezései, amelyek a kizárólagos önkormányzati tulajdonban lévő hulladékkezelő közszolgáltató javára versenyelőnyt biztosítanak a piaci versenytársakkal szemben. A versenyelőny indítványozó álláspontja szerint azzal valósul meg, hogy az Ör. egyrészt a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvényben (a továbbiakban: Hgt.) előírtaknál szűkebb körben teszi lehetővé a közszolgáltató helyett más hulladékkezelő igénybevételét, másrészt a Hgt. rendelkezéseihez képest kiterjeszti a települési szilárd hulladék fogalmát és erre a kibővített körre a közszolgáltató kizárólagos hulladékkezelési jogosultságát

mondja ki. A továbbiakban a Hgt. szabad hulladékkezelő-választási jogot deklaráló szabályába ütközőnek tartotta az indítványozó az Ör. azon rendelkezését, amely a közszolgáltatóval megkötött hulladékkezelési szerződés felmondását külön főjegyzői eljáráshoz köti. Végül támadta az indítványozó az Ör. azon szabályát, amellyel az önkormányzat hulladékgazdálkodással kapcsolatos hatósági ellenőrzési jogkört telepített a főjegyzőre, ellentétbe kerülve így a Hgt. hatásköri szabályával, amely szerint a hulladékgazdálkodási ügyekben a hatósági hatáskört a környezetvédelmi felügyelőség gyakorolja. Ennek megfelelően indítványozta az Ör. vonatkozó rendelkezései, így a 3. § 1. *c*) pontja, 7. § (2) bekezdése, 10. § (2) és (5) bekezdése, 15. § (1) bekezdése és (3) bekezdés *b*) pontja, 20. § (5) bekezdés *b*) pontja és (6) bekezdése, és 38. § (1) bekezdés *c*) pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Az indítványozó abban jelölte meg az indítványa alapjául szolgáló alkotmánysértést, hogy a támadott önkormányzati rendeletbeli szabályok ellentétesek az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével, amely szerint „A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.” A támadott önkormányzati rendeleti szabályok indítványozó megítélése szerint ellentétesek a Hgt. fent nevezett szabályaival, így konkrétan annak a települési szilárd hulladék fogalom-meghatározását tartalmazó 3. § *c*) pontjával, a szabad hulladékkezelő-választási jogot biztosító 13. § (2) bekezdésével és 21. § (2) bekezdésével, valamint a hulladékgazdálkodási ügyekben az elsőfokú hatósági hatáskört meghatározó 41. § (1) és (4) bekezdésével. A rendeleti szabályok ekként részletezett törvényellenességében látja egyben indítványozó az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelmét.

Az indítvány benyújtását követően a Fővárosi Közigazgatási Hivatal az indítványozó kezdeményezésére lefolytatott törvényességi ellenőrzési eljárása során megállapította az Ör. indítvány által támadott rendelkezéseinek törvényellenességét, és felszólította a Fővárosi Közgyűlést a rendelet módosítására. A Közgyűlés a felszólításnak eleget téve a rendeletet módosította. Az indítványozó erre tekintettel az indítványát visszavonta.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Tekintettel az indítvány visszavonására, az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § *d*) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2006. június 19.

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

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

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

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK VÉGZÉSEI

### 312/II/2005. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére, valamint jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben alkotmányos követelmény megállapítására 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 – beadványainak érdemét tekintve – a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 273. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 339. § (1) bekezdésével és 355. § (1) bekezdésével összefüggésben alkotmányos követelmény megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az indítványozó a Btk. önbíráskodás törvényi tényállása alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését azért kérte, mert az – álláspontja szerint – sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, 8. § (1) bekezdését és 57. § (1) bekezdését. Az indítványozó azonban az Alkotmány hivatkozott rendelkezéseinek sérelmét kifejezetten nem indokolta, a kifogásolt rendelkezés alkotmányellenességének indokát nem jelölte meg.

Az indítványozó a Ptk. kifogásolt rendelkezéseivel kapcsolatban alkotmányos követelmény megállapítását kérte. Az alkotmányos követelmény megállapítását egy korábbi bírósági ügyére hivatkozva kezdeményezte. Az indítványozó álláspontja szerint ellentétes a jogállamisággal a bíróságok önkényes jogalkalmazó magatartása, s erre tekintettel szükségesnek tartotta a Ptk. rendelkezése alkotmányos normatartalmának megállapítását.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

1. Az Alkotmánybíróság már több határozatában kifejtette: 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: az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miatt és mennyiben

sérti [654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.].

A Btk. 273. § (1) bekezdését kifogásoló indítvány a fenti feltételnek nem felel meg, mert az alkotmányellenesség megállapítására irányuló kérelem alapjául szolgáló indokolást nem tartalmaz. Az indítványozó nem jelölte meg, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezés miatt és mennyiben sérti.

2. Az indítványozó a Ptk. 339. § (1) bekezdésével és 355. § (1) bekezdésével összefüggésben alkotmányos követelmény megállapítását is kezdeményezte, azaz kérte a hivatkozott rendelkezések alkotmányos tartalmának jogalkalmazó szervekre is kötelező megállapítását.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 20. §-a alapján csak az arra jogosult indítványa alapján jár el. Az Abtv. 21. §-a alapítja meg az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó eljárások indítványozására való jogosultságot. Az indítványozót sem ez a rendelkezés, sem – az Abtv. 21. § (8) bekezdése szerinti – más törvény nem jogosította fel arra, hogy az általa kifogásolt rendelkezéssel összefüggő alkotmányos követelmény megállapítására irányuló eljárást kezdeményezzen.

Mindezek alapján az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalan – elutasítom.

Budapest, 2006. június 12.

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

### 1012/II/2005. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke alkotmánybírósági határozat kiegészítése, felülvizsgálata és felfüggesztett eljárás folytatása iránti 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 a 1105/D/2004. AB határozat (ABH 2005, 1316.; a továbbiakban: Határozat) kiegészítésére, felülvizsgálatára és az e határozattal felfüggesztett eljárás

folytatására irányuló kérelmet terjesztett az Alkotmánybíróság elé.

1. Az Alkotmánybíróság a Határozatban – többek között – alkotmányjogi panaszokról hozott döntést. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszok elutasításával, illetve visszautasításával kapcsolatban azt kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság egészítse ki a Határozat rendelkező részét „az indítványozók, másrészt az indítvánnyal támadott bírósági határozatok összekapcsolt feltüntetésével”. Az indítványozó a kérelmét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § d) pontjára, 19. §-ára, 21. § (4) bekezdésére, 25. § (3) bekezdésére, 27. § (2) bekezdésére és 29. §-ára, valamint az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzetételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozatra (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: Ügyrend) hivatkozással támasztotta alá. Az indítványozó állítása szerint a felsorolt rendelkezésekből az következik, hogy az „[a]lkotmánybírósági határozatok rendelkező részében – alkotmányjogi panasz esetén – legalább két adatot fel kell tüntetni: az indítványozót, valamint a – valamilyen jogalkalmazás során – született határozatot (...)”. Az indítványozó szerint a „demokratikus jogállamiság alapelvéből eredő tisztességes eljárás követelménye [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] is indokolja az alkotmánybírósági határozat rendelkező részében (...) az alkotmányjogi panasszal támadott határozatok feltüntetését”.

2. Az indítványozó kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság a Határozat rendelkező részének 4. pontját – mely egyes alkotmányjogi panaszok tárgyában az eljárást megszüntetette – vizsgálja felül, s folytassa le az előterjesztett kérelmek érdemi elbírálását. A Határozat az eljárás megszüntetését „ítélt dologra” [Ügyrend 31. § c) pontja] hivatkozással rendelte el. Az indítványozó szerint „alkotmányjogi panasz esetén semmilyen tekintetben nincs res judicata”, s „az eljárás megszüntetésére tévesen került sor”. Az indítványozó szerint az eljárás megszüntetése sérti az Alkotmány 32/A. § (1)–(3) bekezdését, mert az Alkotmánybíróság „az alkotmányvédelmi funkciójának nem tesz eleget”, az „alkotmányellenes jogszabályokat nem semmisíti meg”, és „az indítványozó kezdeményezését kizárja”.

3. Ezen túlmenően az indítványozó kérte a Határozat „3. pontjában foglalt felfüggesztés megszüntetését és az eljárás folytatását”. A Határozat e pontja mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása tárgyában fűggesztette fel az eljárást.

## II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

1. Az indítványozó elsőként azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság egészítse ki a Határozat rendelkező részét az

alkotmányjogi panasszal támadott határozatok megjelölésével, illetve az indítványozó nevének feltüntetésével.

Az Alkotmánybíróság határozatának kiegészítésére az Ügyrend 52. §-a vonatkozik. Eszerint „[a]z Alkotmánybíróság határozatát bármikor hivatalból kiegészítheti, ha a határozatában nem rendelkezett valamely kérdéstről, amellyről a rendelkezés a törvénynél fogva kötelező.” Az Alkotmánynak az indítványozó által hivatkozott 2. § (1) bekezdése, illetve az indítványozó által megjelölt törvényi rendelkezések [Abtv. 1. § d) pont, 19. §, 21. § (4) bekezdés, 25. § (3) bekezdés, 27. § (2) bekezdés és 29. §], valamint az Ügyrend az indítványozó által hiányolt rendelkezést nem teszik kötelezővé. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a határozat rendelkező részében megjelöli az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági (hatósági) ügy számát, ha az alkotmányjogi panasznak helyt adva a konkrét ügyben az alkotmányellenes jogszabály alkalmazhatóságát kizárja [pl. 46/2004. (XII. 1.) AB határozat, ABH 2004, 943.]. Abban az esetben azonban, ha az Alkotmánybíróság nem ad helyt az alkotmányjogi panasznak, akkor nem zárja ki az alkotmányellenes jogszabály alkalmazhatóságát sem. Az elutasító és visszautasító döntésnek tehát nincs hatása arra az alapügyre, amellyel kapcsolatban az alkotmányjogi panaszt kezdeményezték. Így az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy száma megjelölésének mellőzése nem ad alapot a határozat kiegészítésére, hiszen az elutasító, visszautasító határozat nyomán az indítványozók semmilyen további bírósági eljárást nem kezdeményezhetnek. Az ügyszám megjelölése tehát nem olyan rendelkezés, amelyet törvény kötelezően előírna, s ami alapján az alkotmányjogi panaszt elutasító, visszautasító határozat kiegészítése indokolt lenne. Ezért az erre irányuló indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalan – elutasítom.

2. Az indítványozó kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság a Határozat rendelkező részének 4. pontjában foglalt döntését vizsgálja felül, s érdemben határozzon az alkotmányjogi panaszok tárgyában.

Az Alkotmánybíróság az 1350/B/1992. AB határozatában már rámutatott arra, hogy „[a]z Alkotmánybíróság sajátos helyet foglal el alkotmányos rendszerünkben, nem része a rendes bírósági rendszernek és az Alkotmány speciális feladatokkal látta el. Az Alkotmány 32/A. §-a szerint »Az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a hatáskörébe utalt feladatokat.« Az Alkotmány fentebb idézett, valamint más, az állam fő szerveinek rendszerét, azok feladatait, továbbá hatáskörét megállapító rendelkezéseiből kitűnően nincs más fórum, amely az Alkotmánybíróság döntéseit felülbírálná. Egyedüli és egyfokozatú, sui generis jogintézmény. Az Abtv. 27. §-a ennek megfelelően mondja ki, hogy az Alkotmánybíróság határozata ellen fellebbezésnek nincs helye.” (ABH 1993, 619, 620.) Mindezek alapján a Határozat felülvizsgálatára irányuló indítványt az

Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Megjegyzem ugyanakkor, hogy az indítványozó által hivatkozott 44/2005. (XII. 7.) AB határozat azért rendelkezett a 42/2004. (XI. 9.) AB határozatot (ABH 2004, 551.; a továbbiakban: Abh.) követően az alkalmazhatósági tilalom kimondásáról, mert az ott elbírált „indítvány (...) a Pp. 273. § (5) bekezdésének első mondatát alkotmányellenesnek nyilvánító és megsemmisítő, és az e rendelkezésekkel kapcsolatos alkotmányjogi panaszoknak részben helyt adó Abh. meghozatalát megelőzően érkezett az Alkotmánybírósághoz, az Alkotmánybíróság azonban nem döntött ezen indítványról.” (ABH 2005, 565, 567.)

Jelen ügyben az indítványozó a 42/2004. (XI. 9.) AB határozat meghozatalát követően nyújtotta be indítványát és azt az Alkotmánybíróság 1105/D/2004. AB határozatával – állandó gyakorlatának megfelelően – elbírált. Az indítvány újbóli vizsgálata az Abtv. nem biztosít lehetőséget.

3. Ezen túlmenően az indítványozó kérte a Határozat rendelkező részének 3. pontjával felfüggesztett eljárás folytatását. Az Alkotmánybíróság 1105/D/2004. végzése (ABK 2006. május, 404.) rendelkező részének 1. pontja ugyanakkor a Határozat rendelkező részének 3. pontjával felfüggesztett eljárást véglegesen megszüntette. Erre tekintettel az indítványnak ezt a részét az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2006. június 28.

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

## 1013/I/2005. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke alkotmánybírósági határozat kiegészítése, felülvizsgálata és felfüggesztett eljárás folytatása iránti 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 a 1105/D/2004. AB határozat (ABH 2005, 1316.; a továbbiakban: Határozat) kiegészítésére, felülvizsgálatára és az e határozattal felfüggesztett eljárás folytatására irányuló kérelmet terjesztett az Alkotmánybíróság elé.

1. Az Alkotmánybíróság a Határozatban – többek között – alkotmányjogi panaszokról hozott döntést. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszok elutasításával, illetve visszautasításával kapcsolatban azt kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság egészítse ki a Határozat rendelkező részét „az indítványozók, másrészt az indítvánnyal támadott bírósági határozatok összekapcsolt feltüntetésével”. Az indítványozó a kérelmét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § d) pontjára, 19. §-ára, 21. § (4) bekezdésére, 25. § (3) bekezdésére, 27. § (2) bekezdésére és 29. §-ára, valamint az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzetételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozatára (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: Ügyrend) hivatkozással támasztotta alá. Az indítványozó állítása szerint a felsorolt rendelkezésekből az következik, hogy az „[a]lkotmánybírósági határozatok rendelkező részében – alkotmányjogi panasz esetén – legalább két adatot fel kell tüntetni: az indítványozót, valamint a – valamilyen jogalkalmazás során – született határozatot (...)”. Az indítványozó szerint a „demokratikus jogállamiság alapelvéből eredő tisztességes eljárás követelménye [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] is indokolja az alkotmánybírósági határozat rendelkező részében (...) az alkotmányjogi panasszal támadott határozatok feltüntetését”.

2. Az indítványozó kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság a Határozat rendelkező részének 4. pontját – mely egyes alkotmányjogi panaszok tárgyában az eljárást megszüntetette – vizsgálja felül, s folytassa le az előterjesztett kérelmek érdemi elbírálását. A Határozat az eljárás megszüntetését „ítélt dologra” [Ügyrend 31. § c) pontja] hivatkozással rendelte el. Az indítványozó szerint „alkotmányjogi panasz esetén semmilyen tekintetben nincs res judicata”, s „az eljárás megszüntetésére tévesen került sor”. Az indítványozó szerint az eljárás megszüntetése sérti az Alkotmány 32/A. § (1)–(3) bekezdését, mert az Alkotmánybíróság „az alkotmányvédelmi funkciójának nem tesz eleget”, az „alkotmányellenes jogszabályokat nem semmisíti meg”, és „az indítványozó kezdeményezését kizárja”.

3. Ezen túlmenően az indítványozó kérte a Határozat „3. pontjában foglalt felfüggesztés megszüntetését és az eljárás folytatását”. A Határozat e pontja mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása tárgyában fűggesztette fel az eljárást.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

1. Az indítványozó elsőként azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság egészítse ki a Határozat rendelkező részét az alkotmányjogi panasszal támadott határozatok megjelölésével, illetve az indítványozó nevének feltüntetésével.



Az Alkotmánybíróság határozatának kiegészítésére az Ügyrend 52. §-a vonatkozik. Eszerint „[a]z Alkotmánybíróság határozatát bármikor hivatalból kiegészítheti, ha a határozatában nem rendelkezett valamely kérdéstről, amelyről a rendelkezés a törvénynél fogva kötelező.” Az Alkotmánynak az indítványozó által hivatkozott 2. § (1) bekezdése, illetve az indítványozó által megjelölt törvényi rendelkezések [Abtv. 1. § d) pont, 19. §, 21. § (4) bekezdés, 25. § (3) bekezdés, 27. § (2) bekezdés és 29. §], valamint az Ügyrend az indítványozó által hiányolt rendelkezést nem teszik kötelezővé. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a határozat rendelkező részében megjelöli az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági (hatósági) ügy számát, ha az alkotmányjogi panasznak helyt adva a konkrét ügyben az alkotmányellenes jogszabály alkalmazhatóságát kizárja [pl. 46/2004. (XII. 1.) AB határozat, ABH 2004, 943.]. Abban az esetben azonban, ha az Alkotmánybíróság nem ad helyt az alkotmányjogi panasznak, akkor nem zárja ki az alkotmányellenes jogszabály alkalmazhatóságát sem. Az elutasító és visszautasító döntésnek tehát nincs hatása arra az alapügyre, amellyel kapcsolatban az alkotmányjogi panaszt kezdeményezték. Így az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy száma megjelölésének mellőzése nem ad alapot a határozat kiegészítésére, hiszen az elutasító, visszautasító határozat nyomán az indítványozók semmilyen további bírósági eljárást nem kezdeményezhetnek. Az ügyszám megjelölése tehát nem olyan rendelkezés, amelyet törvény kötelezően előírna, s ami alapján az alkotmányjogi panaszt elutasító, visszautasító határozat kiegészítése indokolt lenne. Ezért az erre irányuló indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

2. Az indítványozó továbbá kérte, hogy az Alkotmánybíróság a Határozat rendelkező részének 4. pontjában foglalt döntését vizsgálja felül, s érdemben határozzon az alkotmányjogi panaszok tárgyában.

Az Alkotmánybíróság az 1350/B/1992. AB határozatában már rámutatott arra, hogy „[a]z Alkotmánybíróság sajátos helyet foglal el alkotmányos rendszerünkben, nem része a rendes bírósági rendszernek és az Alkotmány speciális feladatokkal látta el. Az Alkotmány 32/A. §-a szerint »Az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a hatáskörébe utalt feladatokat.« Az Alkotmány fentebb idézett, valamint más, az állam fő szerveinek rendszerét, azok feladatait, továbbá hatáskörét megállapító rendelkezéseiből kitűnően nincs más fórum, amely az Alkotmánybíróság döntéseit felülbírálna. Egyedüli és egyfokozatú, sui generis jogintézmény. Az Abtv. 27. §-a ennek megfelelően mondja ki, hogy az Alkotmánybíróság határozata ellen fellebbezésnek nincs helye.” (ABH 1993, 619, 620.) Mindezek alapján a Határozat felülvizsgálatára irányuló indítványt az

Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Megjegyzem ugyanakkor, hogy az indítványozó által hivatkozott 44/2005. (XII. 7.) AB határozat azért rendelkezett a 42/2004. (XI. 9.) AB határozatot (ABH 2004, 551.; a továbbiakban: Abh.) követően az alkalmazhatósági tilalom kimondásáról, mert az ott elbírált „indítvány (...) a Pp. 273. § (5) bekezdésének első mondatát alkotmányellenesnek nyilvánító és megsemmisítő, és az e rendelkezésekkel kapcsolatos alkotmányjogi panaszoknak részben helyt adó Abh. meghozatalát megelőzően érkezett az Alkotmánybírósághoz, az Alkotmánybíróság azonban nem döntött ezen indítványról.” (ABH 2005, 565, 567.)

Jelen ügyben az indítványozó a 42/2004. (XI. 9.) AB határozat meghozatalát követően nyújtotta be indítványát és azt az Alkotmánybíróság 1105/D/2004. AB határozatával – állandó gyakorlatának megfelelően – elbírált. Az indítvány újbóli vizsgálatára az Abtv. nem biztosít lehetőséget.

3. Ezen túlmenően az indítványozó kérte a Határozat rendelkező részének 3. pontjával felfüggesztett eljárás folytatását. Az Alkotmánybíróság 1105/D/2004. végzése (ABK 2006. május, 404.) rendelkező részének 1. pontja ugyanakkor a Határozat rendelkező részének 3. pontjával felfüggesztett eljárást véglegesen megszüntette. Erre tekintettel az indítványnak ezt a részét az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2006. június 28.

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

## 1127/II/2005. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány és 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 alkotmányjogi panaszában előadta, hogy jogsérelme mulasztásban megnyilvánuló alkotmányelle-

nességen alapul. Az indítványozó szerint a jogalkotói mulasztás azáltal keletkezett, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény nem teremtette meg a felülvizsgálat megengedhetősége tárgyában hozott egyesbírói végzés elleni fellebbezés lehetőségét. Álláspontja szerint ez az Alkotmány 2. § (1) bekezdését és 47. § (2) bekezdését sérti. Alkotmányjogi panaszában kérte, hogy az Alkotmánybíróság mondja ki: „az alkotmányellenes mulasztás hátrányos következményei a Legfelsőbb Bíróság Mfv.E.10.120/2005/3. számú végzésével befejezett felülvizsgálati eljárásban nem alkalmazhatók”.

Az Alkotmánybíróság főtítkára az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: Ügyrend) 23. § (1) bekezdés c) pontja alapján tájékoztatta az indítványozót, hogy az Alkotmánybíróság 1105/D/2004. AB határozatában, a rendelkező rész 6. pontjában visszautasította azokat az alkotmányjogi panaszokat, amelyek szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn azért, mert a 42/2004. (XI. 9.) AB határozatot követően a jogalkotó nem teremtette meg az egyesbírói döntés elleni jogorvoslatot. A tájékoztatás ellenére az indítványozó továbbra is fenntartotta kérelmét, amit konkrét ügyével kívánt alátámasztani. Ügyéhez bírósági beadványait is benyújtotta, e beadványaiban azonban határozott kérelemmel nem élt.

## II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az indítványozó olyan alkotmányjogi panaszt terjesztett az Alkotmánybíróság elé, amelynek tartalma azonos az 1105/D/2004. AB határozat (ABH 2005, 1316.) rendelkező része 6. pontjában már elbírált alkotmányjogi panaszokkal. Az Alkotmánybíróságnak ez a korábbi határozata kizárta, hogy alkotmányjogi panasz hatáskörben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet vizsgáljon. (ABH 2005, 1316, 1327.) Ezért az Alkotmánybíróság az ilyen alkotmányjogi panaszokat visszautasította. A mulasztásra alapított alkotmányjogi panasz megengedhetlenségével kapcsolatos alkotmánybírói álláspontot erősítette meg a 876/D/2004. AB határozat (ABK 2006. március, 252, 254.).

A fentiekre tekintettel a jelen alkotmányjogi panaszt, melyben az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatát kezdeményezte – mint nyilvánvalóan alaptalant – az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján elutasítom.

Budapest, 2006. június 12.

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

KÖZLÖNY

§

## ELŐFIZETÉSI FELHÍVÁS

Az

## EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI KÖZLÖNY

– az egészségbiztosítási ágazat központi igazgatási szerve, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár hivatalos lapja – az előfizetői érdekeket szem előtt tartva, kedvező áron kívánja az egészségügyi ágazatban érdekeltek rendelkezésére bocsátani a jogszabályok szövegét, valamint a munkához szükséges aktuális OEP-közleményeket, -felhívásokat, -tájékoztatókat. Lapunk címzettjei elsősorban: az alapellátásban részt vevő háziorvosok; fekvőbeteg-ellátó és szakellátó intézmények; gyógyszer, gyógyászati segédeszközt gyártók, illetve forgalmazók; gyógyfürdők; oktatási intézmények; társadalombiztosítási kifizetőhelyek, foglalkoztatók; könyvelők; adótanácsadók stb.

2006. évi éves előfizetési díj: 19 152 Ft áfával, féléves előfizetés: 9576 Ft áfával.

Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu). Előfizetésben megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a [www.mhk.hu/kozlonybolt](http://www.mhk.hu/kozlonybolt) internetcímen.

---

### MEGRENDELŐLAP

Megrendeljük az **Egészségbiztosítási Közlöny** című lapot ..... példányban.

A megrendelő (cég) neve: .....

Címe (város, irányítószám): .....

Utca, házszám: .....

Az ügyintéző neve, telefonszáma: .....

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma: .....

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül a Magyar Hivatalos Közlönykiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára átutaljuk.

Keltezés: .....

.....  
cégszerű aláírás

## FELHÍVÁS

A Magyar Hivatalos Közlönykiadó 2005 december közepén jelentette meg

**Szále László: Ha Isten nem volna Egyház és állam másfél évtizede a Magyar Köztársaságban** című interjúkötetét.

A kiadvány őszinte beszélgetéseket tartalmaz a keserű múlttól, vitázó jelenről és a beláthatatlan jövőről.

Egy könyv, amely nem tiszteli a tabukat. Jó kérdések – töprengő válaszok. Egyház és politika – eredmények és ellentmondások. Taktika és tisztesség. Együtt, vagy egymás ellen.

Egy könyv, amely üzen hívőnek és hitetlennek, vallásosnak és vallástalannak, egyszóval: a gondolkodó embernek.

A 328 oldal terjedelmű, B/5 formátumú kötet függelékében 1990-ből és 1991-ből két meghatározó törvény, valamint a Magyarországon bejegyzett több mint másfélszáz egyház és vallásközösség címlistája található.

Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a [www.mhk.hu/kozlonybolt](http://www.mhk.hu/kozlonybolt) internetcímen.

---

## MEGRENDELŐLAP

Megrendeljük **Ha Isten nem volna Egyház és állam másfél évtizede a Magyar Köztársaságban** című kiadványt (ára: **3780 Ft áfával**) ..... példányban, és kérjük juttassák el az alábbi címre:

A megrendelő (cég) neve: .....

Címe (város, irányítószám): .....

Utca, házsám: .....

Ügyintéző neve, telefonszáma: .....

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma: .....

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül a Magyar Hivatalos Közlönykiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára átutaljuk.

Keltezés: .....

.....  
cégszerű aláírás

**A Magyar Hivatalos Közlönykiadó**  
megjelentette a Közlöny Könyvek sorozatának újabb köteteként

dr. Zavodnyik József

**A biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló  
2003. évi LX. törvény magyarázata I–II.**

című kétkötetes kiadványát.

A 2004. május 1-jén hatályba lépett, a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény részletesen szabályozza a magyar biztosítási piac szereplői piacra lépésének és működésének, illetve a biztosításfelügyeleti hatóság tevékenységének egyes kérdéseit, téve mindezt a közösségi jog rendelkezéseinek való megfelelés igényével.

A jogszabály magyarázatára vállalkozó jelen munka feltárja a törvény belső összefüggéseit, ismertetve az egyes előírások közösségi biztosítási jogi háttérét is. Felhívja a figyelmet a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete által közzétett ajánlásokra, állásfoglalásokra, módszertani útmutatókra és tájékoztatókra, illetőleg a bírósági határozatokra, ezáltal is megkönnyítve az egyes rendelkezések helyes értelmezését és gyakorlati alkalmazását.

Ajánljuk elsősorban mindazoknak, akik mindennapi munkájuk során a biztosítási törvény előírásait kell, hogy alkalmazzák, így a biztosítók munkatársainak, a biztosításközvetítőknél és a biztosítási szaktanácsadóknak, de a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban a biztosítás területével foglalkozóknak, továbbá a biztosítási jogot tanulóknak is.

A szerző, dr. Zavodnyik József 1991-től 2001-ig az Állami Biztosításfelügyeletnél, illetve a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeleténél dolgozott, 2001-től a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának tagja. Az elmúlt években számos publikációja jelent meg a biztosítási jog tárgyában, s több helyen oktat biztosítási ismereteket.

A 848 oldal terjedelmű, kétkötetes kiadvány ára **3675 Ft** áfával.

Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a [www.mhk.hu/kozlonybolt](http://www.mhk.hu/kozlonybolt) internetcímen.

**MEGRENDELÉS**

Megrendeljük

**A biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény magyarázata I–II.** című kétkötetes kiadványt (ára: **3675 Ft** áfával) ..... példányban, és kérjük, juttassák el az alábbi címre:

A megrendelő (cég) neve: .....

Címe (város, irányítószám): .....

Utca, házszám: .....

Ügyintéző neve, telefonszáma: .....

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma: .....

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül a Magyar Hivatalos Közlönykiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára átutaljuk.

Keltezés: .....

.....  
cégszerű aláírás

## ELŐFIZETÉSI FELHÍVÁS

Az **Ellenőrzési Figyelő** az ellenőrzési és felügyeleti szakma egyedüli olyan, negyedévente megjelenő szakfolyóirata, amely a teljes szakterületet áttekinti. A lap a gazdálkodás területén dolgozó valamennyi szakember számára hasznos információkat tartalmaz, ezen túlmenően az önkormányzatok és a közigazgatási hivatalok szakmai, felügyeleti munkájával kapcsolatos cikkei révén ezen területek szakemberei számára is segítséget jelenthet a napi munkában. A lap szerkesztésében részt vesz a KEHI, az APEH, az ÁSZ, az ÁPV Rt, a Belügyminisztérium, a Gazdasági Minisztérium, az ORFK és a VPOP is.

Az **Ellenőrzési Figyelő** az ellenőrzési munka tapasztalatairól szóló esettanulmányok, az ellenőrzési és felügyeleti munka egy-egy területére vonatkozó összefoglaló értékelések, korszerű ellenőrzési módszertanok ismertetésével, nemzetközi kitekintéssel bővíti az ellenőrzés és a felügyelet területén dolgozó emberek és az ellenőrzöttek ismereteit is. Igen nagy érdeklődést keltenek a fontos és aktuális témákról tartott „Kerekasztal-beszélgetések” rovat és az ellenőrzési rendszer EU-csatlakozással összefüggő átalakításáról szóló cikkek. A lap rendszeresen tájékoztat a Magyar Pénzügyi-Gazdasági Ellenőrök Közhasznú Egyesület szakmai közéleti eseményeiről.

Az **Ellenőrzési Figyelő** szakmai fórumként kínálozik arra, hogy a minisztériumok, az ellenőrzési szervezetek és felügyeleti belső és külső szakmai kommunikációját segítse, munkatársainak szakmai ismereteit gyarapítsa, szakismeretét növelje.

2006. évi éves előfizetési díja: 3024 Ft áfával, fél évre 1512 Ft áfával.

Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu). Előfizetésben megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a [www.mhk.hu/kozlonybolt](http://www.mhk.hu/kozlonybolt) internetcímen.

## MEGRENDELŐLAP

Megrendelem az

### Ellenőrzési Figyelő

című lapot ..... példányban, és kérem a következő címre kézbesíteni:

A megrendelő (cég) neve: .....

Címe (város/község, irányítószám): .....

Utca, házszám: .....

Az ügyintéző neve, telefonszáma: .....

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma: .....

2006. évi előfizetési díj egy évre: 3024 Ft áfával.

fél évre: 1512 Ft áfával.

*Kérjük, a négyzetbe történő X bejelöléssel jelezze az előfizetés időtartamát!*

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül a Magyar Hivatalos Közlönykiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára átutaljuk.

Keltezés: .....

.....  
cégszerű aláírás

## ELŐFIZETÉSI FELHÍVÁS

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény rendelkezik – többek között – a Magyar Köztársaság Kormánya hivatalos lapjának, a **Határozatok Tárá**nak megjelentetéséről.

A Határozatok Tárát szerkeszti a Miniszterelnöki Hivatal a Szerkesztőbizottság közreműködésével, évente mintegy 60 alkalommal jelenik meg.

A Határozatok Tára a Kormánynak azokat a határozatait (kétezres) közli, amelyeknek közzétételét a Kormány elrendelte, továbbá tartalmazza a miniszterelnök határozatait, a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter határozatait, valamint a minisztériumok, az országos hatáskörű szervek, az önkormányzatok közleményeit, hirdetményeit, különféle tájékoztatóit, továbbá azokat a közleményeket stb., amelyeket a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter engedélyez.

Éves előfizetési díja 2006. évre: 20 664 Ft áfával.

Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu). Előfizetésben megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a [www.mhk.hu/kozlonybolt](http://www.mhk.hu/kozlonybolt) internetcímen.

---

### MEGRENDELŐLAP

Megrendelem a

### HATÁROZATOK TÁRA

című lapot ..... példányban.

A megrendelő (cég) neve: .....

Címe (város, irányítószám): .....

Utca, házsám: .....

Az ügyintéző neve, telefonszáma: .....

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma: .....

2006. évi előfizetési díj egy évre: 20 664 Ft áfával.

fél évre: 10 332 Ft áfával.

Csekket kérek a befizetéshez

*Kérjük, a négyzetbe történő X bejelöléssel jelezze az előfizetés időtartamát!*

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül a Magyar Hivatalos Közlönykiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára átutaljuk.

Keltezés: .....

.....  
cégszerű aláírás

## KÖNYVISMERTETŐ

Dr. Holló András és dr. Balogh Zsolt 1994-ben határozták el először, hogy az Alkotmány tételeihez rendelt közreadják az alkotmánybíróági gyakorlat – főként elvi tételeket tartalmazó – vázlatát:

### Az értelmezett Alkotmány

című könyvet. Az öt éves ítélezési gyakorlat összefoglalásáról megjelent kötet pozitív szakmai visszhangja bátorította a szerkesztőket, hogy újabb öt év elteltével megjelentették a második kötetet. Ezt a munkát sokan forgatták mindazok, akiknek az alkotmányjogi ismeretek folyamatos frissítése megkerülhetetlen, de azok is, akik csupán érdeklődtek az Alkotmánybíróság tevékenységéről, jogfejlesztő ítélezéséről.

Ismét eltelt öt év. A szerkesztők úgy döntöttek, hogy – immár hagyományként – elkészítik a tizenöt éves gyakorlat összefoglalását. E harmadik kötet megfelelő kiindulópontot jelent annak megismerésében, hogy az Alkotmány egyes rendelkezései miként hatályosultak a gyakorlatban, az Alkotmány szabályaiból milyen elvi következtetések adódnak az államszervezet, a jogrendszer működését illetően. A tizenöt éves gyakorlat összefoglalása pedig ebben szilárd hátteret jelent.

Ajánljuk e könyvet a jogalkotás szakembereinek, a jogalkalmazóknak, elsősorban a bírácoknak, ügyészeknek, az önkormányzatoknál dolgozó jogászoknak, ügyvédeknek, valamint az egyetemi oktatóknak és hallgatóknak egyaránt. A jelölt szakmai kör mindennapi munkáját elősegítő könyv olyan „kivonat”, amely az alkotmánybíróági gyakorlat ismertetésén keresztül – a szerkesztők reményei szerint – az alkotmányos jogállam működéséhez elengedhetetlen értékrenddel is megismertet.

Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a [www.mhk.hu/kozlonybolt](http://www.mhk.hu/kozlonybolt) internetcímen.

## MEGRENDÉLŐLAP

Megrendeljük **Az értelmezett Alkotmány** című kiadványt (ára: **8832 Ft áfával**) ..... példányban, és kérjük, juttassák el az alábbi címre:

A megrendelő (cég) neve: .....

Címe (város, irányítószám): .....

Utca, házszám: .....

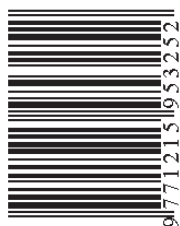
Ügyintéző neve, telefonszáma: .....

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma: .....

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül a Magyar Hivatalos Közlönykiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára átutaljuk.

Keltezés: .....

.....  
cégszerű aláírás



Szerkesztésért felel: dr. Pálffy Ilona

Kiadja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6.

Felelős kiadó: dr. Kodela László elnök-vezérigazgató.

Előfizetésben terjeszti a Magyar Hivatalos Közlönykiadó a Fama Rt. közreműködésével. Telefon/fax: 266-6567.

Előfizetésben megrendelhető a Magyar Hivatalos Közlönykiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: [kozlonybolt@mhk.hu](mailto:kozlonybolt@mhk.hu)) vagy a [www.mhk.hu/kozlonybolt](http://www.mhk.hu/kozlonybolt) internetcímen.

1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6., 1394 Budapest 62. Pf. 357.

Információ: tel./fax: 317-9999, 266-9290/245, 357 mellék.

Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: [kozlonycentrum@mhk.hu](mailto:kozlonycentrum@mhk.hu)).

A 2006. évi előfizetési díj: 17 136 Ft áfával. Egy példány ára: 1617 Ft áfával.

A kiadó az előfizetési díj év közbeni emelésének jogát fenntartja.

**HU ISSN 1215—9530**

06.2287 Nyomja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó Lajosmizsei Nyomdája.

Felelős vezető: Burján Norbert vezérigazgató-helyettes.