XVI. ÉVFOLYAM, 6. SZÁM ÁRA: 1764 Ft 2007. június

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

Szám	Tárgy	Oldal
32/2007. (VI. 6.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 105/2007. (III. 29.) OVB határozatának megsemmisítéséről, és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról	477
33/2007. (VI. 6.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 107/2007. (IV. 11.) OVB határozatának megsemmisítéséről, és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról	482
34/2007. (VI. 6.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 106/2007. (IV. 11.) OVB határozatának megsemmisítéséről, és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról	489
35/2007. (VI. 6.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 577/2006. (XI. 22.) OVB határozatának helybenhagyásáról	494
36/2007. (VI. 6.) AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról a tekintetben, hogy az Országgyűlés az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvényben, valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényben az ellátásszervezők által történő adatkezelésre vonatkozó tájékoztatással összefüggésben nem alkotta meg mindazokat az eljárási szabályokat, amelyek biztosítják, hogy az érintett adatai kezelésének megtiltásáról az adattovábbítást megelőzően nyilatkozhasson	499
37/2007. (VI. 12.) AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról a tekintetben, hogy az Országgyűlés a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 53. § (1) bekezdésében meghatározott özvegyi nyugdíj feléledésének szabályozása során nem biztosította az Alkotmány 13. § (1) bekezdéséből levezethető garanciális követelmények érvényesülését	511
39/2007. (VI. 20.) AB határozat	Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 58. § (4) bekezdésének második mondata alkotmányellenességéről, valamint e törvény és a járványügyre vonatkozó rendelkezései végrehajtásáról szóló 9/1972. (VI. 27.) EÜM rendelet egyes rendelkezései alkotmányossági vizsgálatáról	514

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Szám	Tárgy	Oldal
40/2007. (VI. 20.) AB határozat	A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 29. § (1) bekezdés *a)* pontja, 30. § (1) és (2) bekezdése, illetve a III. Fejezet egésze, továbbá a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 439. § (1) bekezdés *a)* pontja, 441. § (2)–(3) és (4) bekezdései, 442. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a tekintetben, hogy az Országgyűlés hiányosan szabályozta a jogegységi eljárás eljárási rendjét	539
41/2007. (VI. 20.) AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a tekintetben, hogy az Országgyűlés nem teljesítette az Alkotmány 70/A. § (2) bekezdéséből következő jogalkotói feladatát, mivel a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvényben nem nyilvánította önálló bűncselekménnyé a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megszegését	556
42/2007. (VI. 20.) AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról a tekintetben, hogy az Országgyűlés a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 29. § (7) bekezdésében nem biztosította a kezdő egyéni vállalkozók számára a törvényben meghatározott társadalombiztosítási járulékfizetési alapok közötti választás lehetőségét	562
43/2007. (VI. 27.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 116/2007. (IV. 18.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	565
44/2007. (VI. 27.) AB határozat	Annak megállapításáról, hogy az állategészségügyről szóló 1995. évi XCI. törvény 2. sz. melléklete 2. *a)* és *b)* pontja 2004. május 1-jéig alkotmányellenes volt, továbbá az Állategészségügyi Szabályzat kiadásáról szóló 41/1997. (V. 28.) FM rendelet 1. számú melléklet 152. § (2) bekezdés második mondata alkotmányellenességéről.....	568
46/2007. (VI. 27.) AB határozat	A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 136. § (1) bekezdés „12. és” szövegrésze alkotmányellenességéről, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról a tekintetben, hogy az Országgyűlés nem biztosította törvényben, hogy a műsorszolgáltatási jogosultságra vonatkozó pályáztatás során az Alkotmány 61. § (2) bekezdésének megfelelően érvényesüljön a sajtószabadság, továbbá azért is, mert az Országgyűlés nem szabályozta törvényben az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének megfelelő, a műsorszolgáltatási jogosultság elnyeréséről szóló jogalkalmazói döntések teljes körű, érdemi bírósági felülvizsgálatának lehetőségét.....	574
45/2007. (VI. 27.) AB határozat	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 48. § (7) bekezdése, illetőleg 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 9. §-ának első mondata alkotmányellenességéről.....	588
38/2007. (VI. 13.) AB végzés	Az Országos Választási Bizottság 8/2007. (I. 10.) OVB határozata ellen benyújtott kifogás érdemi vizsgálat nélkül visszautasításáról	591
945/B/1996. AB határozat	A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 107. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról	592
102/E/1998. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról az Alkotmány 19/D. §-ával, valamint a 19/E. § (3) bekezdésével összefüggésben....	595
951/B/1999. AB határozat	A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 12. § *a)* pontja, valamint a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 40. § (5) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	599

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Szám	Tárgy	Oldal
750/B/2001. AB határozat	A vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény 79. § (1) bekezdés *a)* pontjának a „köteles a vadkár elhárításában” szövegrésze alkotmányellenességének vizsgálatáról	604
402/B/2002. AB határozat	Az adókra, járulékokra és egyéb költségvetési befizetésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 1999. évi XCIX. törvény 207. § (5) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	606
452/B/2003. AB határozat	A találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény 50. § (1) bekezdés első mondata alkotmányellenességének vizsgálatáról	608
200/E/2004. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 137. § 6. pontjával összefüggésben	609
676/D/2004. AB határozat	A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 2002. január 1-jétől 2005. december 31-éig hatályban volt 275. § (4) bekezdésének utolsó mondata alkotmányellenességének vizsgálatáról	611
695/B/2004. AB határozat	A Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény egésze, 1. § (3) bekezdése, 6. § (2) bekezdése, 9. § (1) és (4) bekezdése, 10. § (2) bekezdése, 12. § (3) bekezdése, 15. § *a)* pontja, 17. § (2) bekezdése, továbbá a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény módosításáról szóló 2005. évi CLX. törvény egésze alkotmányellenességének vizsgálatáról	613
1125/D/2004. AB határozat	A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 22. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	624
239/B/2005. AB határozat	A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 78. § (1) bekezdése harmadik mondatának „a köztestülettel” szövegrésze alkotmányellenességének vizsgálatáról	630
833/B/2005. AB határozat	A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 3. § 72. *a)* pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról	633
993/E/2006. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a tekintetben, hogy az Országgyűlés a védelemhez való alapjog sérelmét idézte elő azáltal, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényben az eljárás felfüggesztését megalapozó okok között nem szabályozta az emlékezetvesztést	635
191/B/2007. AB határozat	A társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény egyes rendelkezései alkotmányossági vizsgálatáról	636
327/B/1998. AB határozat	Az árvízi szükségtározókról szóló 16/1982. (IV. 22.) MT rendelet 7. § (1) bekezdés *b)* pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról	640
1015/H/1998. AB határozat	A Budavári Önkormányzat által alkotott, a Budavári Önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbeadásának feltételeiről szóló 4/1994. (III. 17.) Kt. rendelete 22/A. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról	643
637/H/2000. AB határozat	Sopron Megyei Jogú Város Közgyűlésének az ivóvízellátás, valamint szennyvízelvezetés- és tisztítás díjainak meghatározásáról és az áralkalmazási feltételekről szóló 46/2003. (XII. 3.) számú rendelet 2. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	647
793/B/2000. AB határozat	Az idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgáztatás rendjéről és a nyelvvizsga-bizonyítványokról szóló 71/1998. (IV. 8.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	649

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Szám	Tárgy	Oldal
666/B/2001. AB határozat	Az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 15/2006. (IV. 3.) OM rendelet 2. számú mellékletének a szociális munka alapképzési szakra vonatkozó 10. pontja és 3. számú mellékletének a szociális munka mesterképzési szakra vonatkozó 10. pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról	651
677/B/2001. AB határozat	A településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet, valamint a területrendezési, a településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló 40/1999. (IV. 23.) FVM rendelet alkotmányellenességének vizsgálatáról	653
764/B/2002. AB határozat	Az igazságügyi és rendészeti miniszter, illetve az önkormányzati és területfejlesztési miniszter irányítása alá tartozó rendvédelmi szervek és az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság hivatásos állományú tagjainak nyugellátása, hozzátartozói nyugellátása, valamint baleseti járadéka megállapításának eljárási rendjéről szóló 28/2006. (XI. 9.) IRM–ÖTM együttes rendelet 19. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	655
220/B/2004. AB határozat	A bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet 39. § (2) bekezdés *a)–c)* pontjai alkotmányellenességének vizsgálatáról	657
234/B/2004. AB határozat	Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet 11. § (4) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	659
414/B/2005. AB határozat	A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet 26. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról	662
738/B/2002. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	664
946/C/2005. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	665
1025/B/2005. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	666
634/B/2006. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	667
1056/B/2006. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	668
1186/B/2006. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	668
133/D/2007. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	669
247/B/2007. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	671
952/B/1999. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	671
319/B/2000. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	672
483/B/2003. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	673
830/H/2003. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	674
457/H/2004. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	675
634/B/2005. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	675
179/I/2007. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról	676

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

32/2007. (VI. 6.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítését megtagadó határozat ellen benyújtott kifogás tárgyában – *dr. Bragyova András* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 105/2007. (III. 29.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 566/2006. (XI. 20.) OVB határozatával úgy döntött, hogy a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség és Kereszténydemokrata Néppárt által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését megtagadja. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az államilag támogatott felsőfokú tanulmányokat folytató hallgatóknak ne kelljen képzési hozzájárulást fizetniük?”

Az OVB álláspontja szerint a kezdeményezésben szereplő kérdésben az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *f)* pontjára, valamint arra tekintettel, hogy a kérdés burkoltan alkotmánymódosítást kiváltó jellegű, nem lehet országos népszavazást tartani.

Az Alkotmánybíróság a 15/2007. (III. 9.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) az 566/2006. (XI. 20.) OVB határozatot megsemmisítette, és az OVB-t új eljárásra utasította. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *f)* pontja azt jelenti, hogy a kormányprogram egészéről nem tartható népszavazás”. Megállapította továbbá, hogy „a jelen ügyben a kérdés nem irányul az Alkotmány módosítására. Eredményes népszavazásból az Országgyűlésnek nem keletkezne olyan jogalkotási kötelezettsége, amely csak az Alkotmány módosításával teljesíthető” (ABK 2007. március, 233, 235.).

Megismételt eljárásában az OVB a népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítését a 105/2007. (III. 29.) OVB határozattal megtagadta. Az OVB álláspontja szerint a kezdeményezésben szereplő kérdésben az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *a)* pontjára, valamint arra tekintettel, hogy a kérdés burkoltan alkotmánymódosítást kiváltó jellegű, nem lehet népszavazást tartani. Határozata indokolásában az OVB hivatkozott arra, hogy „a felsőoktatási intézmények 2007. évi intézményi költségvetésének megtervezése a költségvetési törvényben meghatározott állami támogatások és az intézményi közvetlen bevételek együttes figyelembevétele alapján történik. Egy eredményes népszavazás következtében, amely a törvényalkotót a képzési hozzájárulás eltörlésére kötelezné, a felsőoktatási intézmények ily módon kieső bevételeit – az intézmények működőképességének megőrzése érdekében – a központi költségvetési források átcsoportosításával kellene pótolni, ami szükségessé teheti a központi költségvetés bevételi oldalának utólagos korrekcióját is”.

Az OVB továbbá – az Abh. vonatkozó rendelkezésére való hivatkozást követően – megállapította, hogy „a kérdésben tartott eredményes népszavazás az [A]lkotmány módosítását eredményezné, de [az OVB] nem állítja, hogy a kérdés az Alkotmány módosítására irányulna”. Az OVB „fenntartja azt az érvét, mely szerint a határidők törvényi rendezésére vonatkozó szabály hiányában többféle, a hatályos alkotmány kereteit egyaránt túllépő eredménnyel, és ehhez kapcsolódó lehetséges értelmezéssel zárulna a népszavazás”. Ezért a kérdés burkoltan alkotmánymódosító jellege is a hitelesítés akadályát képezi.

Az OVB határozata a Magyar Közlöny 2007. évi 40. számában, 2007. április 2-i dátummal jelent meg.

2. A határozat ellen a kezdeményezők nyújtottak be kifogást. A kifogás 2007. április 16-án érkezett az Alkotmánybírósághoz. A kifogást a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-ának (1) bekezdésében meghatározott tizenöt napos határidőn belül lehet előterjeszteni. A kifogás határidőn belül érkezett. Az Alkotmánybíróság a kifogást a Ve. 130. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően soron kívül bírálta el.

A kifogás szerint az OVB – megismételt eljárásában – nem hivatkozhatott volna olyan elutasítási okra, amelyet az első határozatban nem hozott fel. Hivatkozott arra, hogy az 566/2006. (XI. 20.) OVB határozat meghozatala során az OVB vizsgálta a népszavazási kezdeményezés és a költségvetés összefüggését, határozatában mégsem hivatkozott az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *a)* pontjára, mint elutasítási okra. A kifogás szerint az, hogy a költség-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

vetéssel való összefüggésre csak a megismételt eljárásában hivatkozott az OVB, nem indokolható a jogszabályi környezet változásával sem, mivel a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló 2006. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Kötv.) hatályos szövege – a 2006. november 20-i állapotához [azaz az 566/2006. (XI. 20.) OVB határozat elfogadásának napjához] képest – nem tartalmaz új rendelkezéseket a képzési hozzájárulásra vonatkozóan.

A kifogás szerint a képzési hozzájárulás megszüntetésére irányuló kérdésből nem következik okszerűen a Kötv. módosítása, az nem irányul a költségvetés egyes tételeinek meghatározására. A Kötv. ugyanis nem tervezi bevételként a képzési hozzájárulást, sőt a Kötv. 14. § (4) bekezdése alapján az a felsőoktatási intézmények mindenkori éves költségvetésének bevételét képezi. A kifogás szerint ebből következően a központi költségvetéssel való összefüggés elméleti lehetősége kizárt, mivel a Kötv. a képzési hozzájárulást saját bevételként maga utalja a felsőoktatási intézmény gazdasági autonómiájának körébe.

A népszavazási kezdeményezés költségvetéssel való összefüggésében a kifogás előadta azt is, hogy „a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény módosításáról" szóló 2006. évi LXXIII. törvény (a továbbiakban: Ftvmód.) 26. § (2) bekezdése értelmében a 2007 szeptemberben államilag támogatott mesterképzésben első évfolyamon tanulmányokat kezdő hallgatók képzési hozzájárulás fizetésére 2008 szeptembertől kezdődően kötelesek; így a képzési hozzájárulás tényleges bevételt csak 2008 szeptemberétől keletkeztet majd. A népszavazási kezdeményezésnek tehát semmilyen közvetlen vagy közvetett hatása nincs a 2007. évi központi költségvetésre. Tekintettel továbbá arra, hogy a képzési hozzájárulás tényleges összegét a felsőoktatási intézmény állapítja meg, elméletileg sincs lehetőség a befolyó bevételek központi szinten való tervezésére.

A kifogás hivatkozott arra, hogy azt a kérdést, hogy a képzési hozzájárulás megszüntetésére irányuló népszavazás burkoltan alkotmánymódosító jellegű-e, az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már elbírálta. Ezért ez a kérdés res iudicata az Alkotmánybíróság eljárásában, amely újabb érdemi vizsgálatot nem igényel.

II.

A kifogás elbírálásánál figyelembe vett jogszabályok:

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„2. § (...)

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

28/C. § (...)

(2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére.

(3) Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező. (...)

(5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

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

2. A Ve. érintett rendelkezései:

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

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

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

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

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

4. A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: Ftv.) vonatkozó rendelkezése:

„53. § (1) A felsőoktatási intézményben folyó képzés lehet államilag támogatott vagy költségtérítéses képzés. Az államilag támogatott képzés költségeinek többségét az e törvényben meghatározottak szerint az állami költségvetés, a költségtérítéses képzés költségeit a hallgató viseli. Az államilag támogatott alap- és mesterképzésben tanulmányokat folytató hallgató képzési hozzájárulás fizetésére köteles."

5. Az Ftvmód. vonatkozó rendelkezése

„26. § (...)

(2) Az Ftv. – e törvény 6., 17–18. és 24. §-ával megállapított – 49. §-ának *e)* pontját, 125. §-át megelőző címét, 125. §-a (1) bekezdésének felvezető szövegét és *a)* pontját, valamint (4) bekezdését, 125/A. §-át, 2. számú melléklet A hallgatók adatai címének 1. *bb)* pontját a 2007. szeptemberben az első évfolyamon alap- és mesterképzésben (egységes, osztatlan képzésben) államilag támogatott képzés keretében tanulmányaikat megkezdő hallgatók tekintetében, majd ezt követően felmenő rendszerben kell alkalmazni. A 2007. szeptemberben államilag támogatott mesterképzésben első évfolyamon tanulmányokat kezdő hallgatók képzési hozzájárulás fizetésére 2008. szeptembertől kezdődően kötelesek."

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

6. A Kötv. vonatkozó rendelkezése:

„14. § (...)

(4) Az Ftv. 53. §-ának (1) bekezdésében meghatározott képzési hozzájárulás a felsőoktatási intézmények mindenkori éves költségvetésének bevételét képezi.”

7. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) vonatkozó rendelkezése:

„27. § (1) Az Alkotmánybíróság határozata ellen fellebbezésnek nincs helye.

(2) Az Alkotmánybíróság határozata mindenkire nézve kötelező.”

III.

A kifogás megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként a kifogásnak azt a részét vizsgálta, amely arra hivatkozással kéri az OVB határozatának megsemmisítését, hogy az OVB – megismételt eljárásában – olyan elutasítási okra alapozta a hitelesítés megtagadását, amelyet az első határozatban nem hozott fel.

Döntése során mind az OVB, mind jogorvoslati eljárásában az Alkotmánybíróság a fennálló helyzethez igazodik. Az OVB az Alkotmány és az Nsztv. vonatkozó rendelkezéseire figyelemmel, a döntéskor fennálló helyzetet alapul véve dönt a népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítéséről, illetve annak megtagadásáról. Az Alkotmánybíróság hatáskörét pedig az Abtv. 1. § *h)* pontjának megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív 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.].

Erre tekintettel nincs akadálya annak, hogy az OVB a megismételt eljárásában olyan új körülményt vegyen figyelembe, amely az első döntés meghozatalakor még nem állt fenn. Jelen esetben a Kötv.-t az 566/2006. (XI. 20.) OVB határozat meghozatalát követően, 2006. december 22-én került kihirdetésre, és 2007. január 1-jén lépett hatályba. A 16/2007. (III. 9.) AB határozat megállapította, hogy „jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési törvényjavaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése nem tagadható meg. A költségvetési törvényjavaslat az elfogadásáig módosulhat és előállhat az az eset is, hogy az elfogadott törvény olyan költségvetést tartalmaz, amelyben egyáltalán nem szerepel a népszavazásra feltenni kívánt kérdéssel kapcsolatba hozható előirányzat” (ABK 2007. március, 239, 241.). Nem megalapozott a kifogás a tekintetben, hogy az OVB a megismételt eljárás során hozott határozatában nem hivatkozhatott volna az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *a)* pontjára, mint a hitelesítés megtagadásának okára, mivel erre az első határozatában nem hivatkozott. A Kötv. Országgyűlés általi elfogadása ugyanis olyan új körülménynek minősül, amely az 566/2006. (XI. 20.) OVB határozat meghozatala során nem volt figyelembe vehető.

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

Az 59/2004. (XII. 4.) AB határozattal elbírált ügyben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az eredményes népszavazás költségvetési törvény megváltoztatását vonta volna maga után: a népszavazásra bocsátandó, nyugdíjemelésre vonatkozó kérdés szövegszerűen ugyan nem tartalmazta a költségvetési törvény módosítását, de okszerűen következett a kérdésből a tiltott tárgykörként megjelölt törvény – a költségvetési törvényben a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetése kiadási főösszegének a – megváltoztatása (ABH 2004, 834, 837.).

Az Alkotmánybíróság 15/2005. (IV. 28.) AB határozata értelmében annak megítélésénél, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés, illetve a megtartandó népszavazás a költségvetési törvényben szereplő egyes bevételi vagy kiadási tételekkel közvetlen és jelentős kapcsolatban áll-e, a költségvetés egyes elemeinek akár pozitív, akár negatív meghatározását jelenti-e, az Alkotmánybíróság – az Al-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kotmány szabályai és az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakult elvek alapján – esetenkénti mérlegelés alapján dönt. A vizsgálatnál az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi szempontokat veszi alapul, nem a költségvetéssel kapcsolatos pénzügyi jogi megfontolásokat. A privatizáció leállításáról szóló kérdéssel kapcsolatban hozott határozat megállapította, hogy „az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdésről tartott eredményes népszavazás a privatizáció azonnali hatályú leállításával az ország éves költségvetéséről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon érinti. Ezért az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *a)* pontjával ellentétes" (ABH 2005, 165, 171.).

3. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a képzési hozzájárulás eltörlésére vonatkozó népszavazási kérdés a Kötv. módosítását tartalmazza-e, vagy a kérdésből okszerűen következik-e a tiltott tárgykörként megjelölt törvény módosítása. Az OVB álláspontja szerint a kérdés azért tartozik tiltott tárgykörbe, mert egy eredményes népszavazás következtében a felsőoktatási intézmények ily módon kieső bevételeit – az intézmények működőképességének megőrzése érdekében – a központi költségvetési források átcsoportosításával kellene pótolni, ami szükségessé teheti a bevételi oldal utólagos korrekcióját is.

Az egyetemek és főiskolák bevételeit és kiadásait a Kötv. 1. számú melléklete XX. fejezetének 2. címe tartalmazza. E cím azonban nem szerepeltet bevételt a képzési hozzájárulásból. Ez a Kötv. 14. § (4) bekezdéséből is következik, amely szerint a képzési hozzájárulás a felsőoktatási intézmény költségvetésének bevételét képezi. A képzési hozzájárulás tehát nem a központi költségvetés, hanem a felsőoktatási intézmény saját bevétele.

Az Ftvmód. 26. § (2) bekezdése alapján a 2007. szeptemberben államilag támogatott mesterképzésben első évfolyamon tanulmányokat kezdő hallgatók képzési hozzájárulás fizetésére 2008. szeptembertől kezdődően kötelesek. E kötelezettségüket azonban nem a Kötv. 14. § (4) bekezdése, hanem az Ftv. 53. § (1) bekezdése alapozza meg. Ha a népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdésben tartott népszavazás eredményes, akkor az Országgyűlésnek nem a Kötv.-t, hanem az Ftv. 53. § (1) bekezdését kell módosítania. Tekintettel továbbá arra, hogy a Kötv. a bevételi oldalon nem szerepelteti a képzési hozzájárulást, nincs szükség e források olyan jellegű pótlására, amiből okszerűen következne a Kötv. módosítása.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés nem ütközik az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *a)* pontjában meghatározott tiltott tárgykörbe, ezért e tekintetben az Nsztv. 10. § *b)* pontjára hivatkozással az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának a hitelesítése nem tagadható meg.

4. Az OVB határozata a kérdés vizsgálata során újból megállapította, hogy a népszavazásról szóló hatályos alkotmányi és törvényi rendelkezések alapján jelenleg nem dönthető el, mennyi időre kötelezné a népszavazás eredménye a törvényhozást, így megalapozott következtetés, hogy az eredményes népszavazás – burkolt formában ugyan, de egyértelműen – az Alkotmány módosítását eredményezi.

Ezt az érvet, mint a hitelesítés megtagadásának indokát, a képzési hozzájárulással összefüggésben az 566/2006. (XI. 20.) OVB határozat is tartalmazta. Az Abh. e hivatkozást megalapozatlannak találta, és megállapította, hogy eredményes népszavazásból az Országgyűlésnek nem következne olyan jogalkotási kötelezettsége, amely csak az Alkotmány módosításával teljesíthető (ABK 2007. március, 233, 235.).

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság jelen eljárásában a burkolt alkotmánymódosításra, mint a hitelesítés megtagadására vonatkozó érvet érdemben nem vizsgálta.

5. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező rész szerint határozott. A megismételt eljárásban az OVB-nek az Alkotmány és az Nsztv. rendelkezéseinek megfelelő kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítenie kell.

A 40/2004. (X. 27.) AB határozat megállapította, hogy „a kezdeményezésben foglalt kérdés megengedhetőségét – törvényességét és alakszerűségét – illetően az Alkotmánybíróság foglal állást, mindenkire kötelezően, erre irányuló kifogás alapján" (ABH 2004, 512, 518.). A Ve. 130. § (3) bekezdése, amely szerint a kifogás elbírálása során az Alkotmánybíróság az OVB határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az OVB-t új eljárásra kötelezi, azt jelenti, hogy az OVB-t a megismételt eljárásban – összhangban az Abtv. 27. § (2) bekezdésében foglaltakkal – nemcsak az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező része, hanem annak indokolása is köti, annak tartalmát az OVB a megismételt eljárásban és a határozathozatal során köteles figyelembe venni.

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

Budapest, 2007. június 5.

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

Dr. Balogh Elemér s. k., *Dr. Bragyova András* 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. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

1. Nem értek egyet a többség által elfogadott határozatnak sem a rendelkező részével, sem az indokolásával.

A többség által elfogadott határozat az OVB aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó 105/2007. (III. 29.) OVB határozatát megsemmisíti és az OVB-t új eljárásra utasítja. A határozat érvelése azon alapul, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés nem ütközik az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában nevesített tiltott tárgykörbe, mivel ha „a népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdésben tartott népszavazás eredményes, akkor az Országgyűlésnek nem a Kötv.-t, hanem az Ftv. 53. § (1) bekezdését kell módosítania", továbbá, hogy a „Kötv. a bevételi oldalon nem szerepelteti a képzési hozzájárulást, nincs szükség e források olyan jellegű pótlására, amiből okszerűen következne a Kötv. módosítása".

2. Ezt az érvelést nem tudom elfogadni. Álláspontom szerint a képzési hozzájárulásról szóló népszavazás az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *a)* pontja szerint a népszavazásból kizárt tárgyról szólna. A képzési hozzájárulás ugyanis – mint a kérdésből is kitűnik – az államilag támogatott, vagyis részben az állami költségvetésből finanszírozott felsőfokú tanulmányokat folytató hallgatókat terhelő fizetési kötelezettség. Ezzel a felsőfokú tanulmányokat folytatók képzési költségeiknek egy részét fizetik saját maguk, míg a befizetéssel nem fedezett részt az állami költségvetésből kell finanszírozni. Ennek alapján nem lehet kétséges, hogy a képzési hozzájárulás az állami költségvetés bevételi jogcíme, amelyet az Ftv. 53. § (1) bekezdése tartalmaz. Azon, hogy a képzési hozzájárulás az állami költségvetés bevételét képezi az sem változtat, hogy a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló 2006. évi. CXXVII. törvény 14. § (4) bekezdése értelmében a befizetett összeg nem közvetlenül az államháztartás valamely alrendszerének, hanem közvetlenül az érintett felsőoktatási intézmények költségvetési bevételét képezi. Ettől sem a bevétel költségvetési jogcíme, sem pedig felhasználásának költségvetési kötöttségei [lsd.: Ftv. 125/A. § (4)–(5) bekezdés] nem változnak.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján nem fogalmazható meg egyértelműen mit kell „a költségvetésről szóló törvény" kifejezés alatt érteni, mindössze annyi bizonyos, hogy az nem azonos a felhatalmazó (appropriációs) törvénnyel [4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 101, 109.].

Amint azt a 16/2007. (III. 9.) AB határozathoz (ABK 2007. március, 239, 242.) írt különvéleményemben kifejtettem „a költségvetésről (...) szóló törvény tartalmáról" fordulat értelmezésénél abból az általánosan elfogadott definícióból kell kiindulnunk, hogy a költségvetés az állam meghatározott időtartamra előirányzott kiadásainak és bevételeinek tételes felsorolása és mérlege. Ebből következően a költségvetésről szóló törvény tartalmán mindazt érteni kell, ami a költségvetés bevételeinek és kiadásainak jogcímét érinti.

Ez nem jelenti ama szerintem is helyes állításnak az elvetését, hogy „[a] költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van" (ABH 2001, 392, 395.). A költségvetés bevételi és kiadási jogcímei azok, amelyek a költségvetésbe (vagy annak alrendszerébe) befizetési kötelezettséget írnak elő, valamint azok, amelyek alapján a költségvetésből kifizetéseket kell teljesíteni.

3. Ugyanakkor a képzési hozzájárulás álláspontom szerint közteherként, éspedig illetékként is felfogható, s mint ilyen ugyancsak az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában megnevezett tiltott népszavazási tárgykörnek minősül. Ez ugyanis tiltja az illetékekről tartandó népszavazást is. Véleményem szerint a képzési hozzájárulás az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontja szerint „illetéknek" minősül.

Az Alkotmány, mint tudjuk, nem határozza meg a közteher fogalmát; az Alkotmánybíróság gyakorlata köztehernek minősíti mindazt a közcélú fizetési kötelezettséget, amely az állam tevékenységének, intézményei működésének fedezetét szolgálja, vagyis az állam bevétele (821/B/1990. AB határozat, ABH 1997, 234, 238–239.). Az állam különböző típusú fizetési kötelezettséget írhat elő közteherként: adó, illeték, vám, járulék, hozzájárulás stb. [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.]. Ezeket a fizetési kötelezettségeket nem elnevezésük, hanem jellegük alapján kell köztehernek tekinteni.

A közteher fogalmába különböző költségvetési befizetési kötelezettségek tartoznak: (1) az adók, amelyek meghatározott feltételek fennállása esetén kötelezően teljesítendő, közvetlenül az adóalanynál jelentkező ellenszolgáltatás nélküli pénzbeli szolgáltatások; (2) azok a díjak, amelyeknél a fizetési kötelezettséget valamely közszolgáltatás igénybevétele keletkezteti, (3) azok a hozzájárulások, amelyeket függetlenül valamely állam által biztosított szolgáltatás konkrét igénybevételétől, az adott szolgáltatás rendelkezésre állásért kell fizetni. Az utóbbi kettőt érthetjük – a tételes jogi elnevezéstől függetlenül – az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában említett „illeték" fogalmán.

A képzési hozzájárulás – ahogyan arra már fentebb is utaltam – egyfajta illetéknek tekinthető. Ezt a megállapításom támasztja alá a tágabb értelemben vett illeték fogalma: ez minden olyan közjogi jellegű pénzszolgáltatást magába foglal, amelyet a fizetésre kötelezett az általa igénybe vett közszolgáltatás(ok) ellenértékeként (ha teljes egészében fedezi a költségeket) vagy ahhoz való hozzájárulásként (ha az illeték csak részben nyújt fedezetet) köteles megfizetni. (Hasonlóan: BVerfGE 50, 218, 226.).

A képzési hozzájárulás az Ftv. 125. § (1) bekezdés *a) – g)* pontjában meghatározott szolgáltatások igénybevételéhez kapcsolódik, az igénybevett szolgáltatások ellenértékéhez való hozzájárulást jelent, amelynek összege a szolgáltatás ellenértékét nem fedezi teljes egészében, így a

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hiányzó pénzeszközt a költségvetés egyéb bevételi forrásaiból kell biztosítani.

A fenti érvek alapján az Alkotmánybíróságnak helyben kellett volna hagynia az OVB aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó döntését.

Budapest, 2007. június 5.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám. 465/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2007. évi 69. számában.

33/2007. (VI. 6.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítését megtagadó határozat ellen benyújtott kifogás tárgyában – *dr. Bragyova András, dr. Holló András* és *dr. Lévay Miklós* alkotmánybírák különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 107/2007. (IV. 11.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 107/2007. (IV. 11.) OVB határozatával úgy döntött, hogy a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség és Kereszténydemokrata Néppárt által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve hitelesítését megtagadja.

Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepel:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásért a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől ne kelljen kórházi napidíjat fizetni?”

1.1. Az OVB döntése értelmében a kezdeményezés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő tilalomba ütközik.

Az OVB az Alkotmánybíróság több határozatára [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, 59/2004. (XII. 4.) AB határozat, 15/2005. (IV. 28.) AB határozat, 16/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 239.] hivatkozott, amikor értelmezte az Alkotmány fenti rendelkezését. Megállapította, hogy a kezdeményezésben szereplő kérdés a 2006. december 21-én elfogadott, a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló 2006. évi CXXVII. törvénnyel való összefüggést azzal kísérli meg kizárni, hogy a kórházi napidíj-fizetési kötelezettséget a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől szüntetné meg. Az OVB álláspontja szerint a módosított kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan meghatározzák egy jövőbeli költségvetési törvény egyik tételét, és ez – összhangban az Alkotmánybíróság 51/2001. (XI. 29.) határozatában foglaltakkal – nem bocsátható népszavazásra.

1.2. Az OVB álláspontja szerint a kezdeményezők által módosított és hitelesítésre újfent benyújtott indítvány az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése *a)* pontjának első fordulatába ütköző jogi helyzetet is előidézhet eredményes népszavazás esetén. A kérdés azáltal, hogy a kórházi napidíj-fizetési kötelezettséget a kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől, azaz meghatározott naptári naptól szüntetné meg, azzal a következménnyel járhat, hogy hatályban lévő költségvetési törvény módosítására kötelezné az Országgyűlést. Az OVB szerint előfordulhat ugyanis az a helyzet, hogy a költségvetési törvény időbeli hatálya meghosszabbodik, vagy az Országgyűlés eleve egy évnél hosszabb időtartamra fogadja el azt (ahogy erre már volt példa), és ezért az nem szűnik meg december 31-én. Ebben az esetben az eredményes népszavazás a hatályban lévő költségvetési törvény módosítását tenné kötelezővé az Országgyűlés számára.

1.3. Az OVB szerint az Egészségbiztosítási Alap költségvetésének stabilitása, a bevételi és kiadási szerkezet megváltoztathatósága más alkotmányossági mércével mérhető, mint a nem célhoz kötött befizetésekből felhalmozott központi költségvetésé. Az egészségügyi ellátásokért közvetlenül fizetendő kórházi napidíj (vizitdíj) megszüntetése az egészségbiztosítási járulékbevételek növelését vagy a vásárolt szolgáltatások mennyiségének/minőségének/hozzájutási szabályainak módosítását teszi szükségessé. E szabályok évenkénti megváltoztatása a biztosítási elvű egészségügyi rendszer stabilitását kritikus mértékben veszélyeztetné. Ezért a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai tekintetében a költségvetés fogalma és a népszavazási kérdésnek a költségvetéssel való okszerű kapcsolata ebben a hosszabb távú pénzügyi-gazdasági stabilitást megkövetelő rendszerben értelmezhető, az indítványozók által benyújtott kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő költségvetést érintő kérdés.

1.4. Az Országos Választási Bizottság a kérdés vizsgálata során megállapította azt is, hogy a kérdés hitelesítését kizáró további érv az, hogy a népszavazásról szóló hatályos alkotmányi és törvényi rendelkezések alapján jelenleg nem dönthető el, mennyi időre kötelezné a népszavazás eredménye a törvényhozást, így az eredményes népszavazás – burkolt formában – az Alkotmány módosítását eredményezi.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2. A határozat a Magyar Közlöny 2007. évi 47. számában, 2007. április 14-i dátummal jelent meg.

A határozat ellen a kezdeményezők nyújtottak be kifogást. A kifogás 2007. április 26-án érkezett az Alkotmánybírósághoz. A kifogást a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-ának (1) bekezdésében meghatározott tizenöt napos határidőn belül lehetett előterjeszteni. A kifogás határidőn belül érkezett.

Az Alkotmánybíróság a kifogást – a Ve. 130. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően – soron kívül bírálta el.

A kifogás tartalma szerint a kérdésben népszavazást lehet tartani, mert az OVB döntése lényegében változatlanul valamely jövőbeli költségvetés érintettségére figyelemmel tagadta meg az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, márpedig az Alkotmánybíróság 16/2007. (III. 29.) AB határozata helyes értelmezése mellett, jövőbeli költségvetés nem tartozik a népszavazás tilalmi körbe.

Utaltak arra, hogy a hatályos költségvetési törvény egy évre szól.

Azzal is érveltek, hogy a társadalombiztosítási alrendszer sajátosságainak vizsgálata és értelmezése olyan új, önálló, az Alkotmányban nem szereplő hitelesítési szempont, amely szintén nem szolgálhat alapul a hitelesítés megtagadására.

Hangsúlyozták, hogy az OVB burkolt alkotmánymódosításról szóló álláspontját az Alkotmánybíróság más ügyben már elbírálta, és azt nem tartotta megalapozottnak.

Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát ezért szerintük az OVB-nek hitelesítenie kellett volna.

II.

A kifogás elbírálásánál figyelembe vett jogszabályok:

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

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

28/C. § (...)

(2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére. (...)

(3) Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező. (...)

(5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

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

2. A Ve. érintett rendelkezései:

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

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

3. Az 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) érintett rendelkezései:

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

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,”

4. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) szerint:

„27. § (1) Az Alkotmánybíróság határozata ellen fellebbezésnek nincs helye.

(2) Az Alkotmánybíróság határozata mindenkire nézve kötelező.”

III.

A kifogás megalapozott.

1. A jelen ügy előzményének lehet tekinteni tartalmi szempontból, hogy az Alkotmánybíróság a 16/2007. (III. 9.) AB határozatban (ABK 2007. március, 239.) az OVB 568/2006. (XI. 21.) OVB határozatát megsemmisítette, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasította. Az OVB 568/2006. (XI. 21.) OVB határozatával úgy döntött, hogy a népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve hitelesítését megtagadja. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: Egyetért-e Ön azzal, hogy a háziorvosi ellátásért, fogászati ellátásért és a járóbeteg-szakellátásért továbbra se kelljen vizitdíjat fizetni? Az OVB döntése értelmében a kezdeményezés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő tilalomba ütközik, mert a 2007. évre vonatkozó költségvetési törvényjavaslat (T/1145.) 12. számú melléklete, mely az Egészségbiztosítási Alap 2007. évi költségvetését részletezi, az 1. cím, 7. alcím, 12. Vizitdíj, kórházi napidíj soron 22 milliárd Ft bevételt tervez ebből a forrásból. A vizitdíjnak mint az Egészségbiztosítási Alap egyik forrásának a léte vagy kiiktatása az Egészségbiztosítási Alap bevételei közül közvetlenül a költségvetést érintő kérdés. A döntés indokolása szerint a kérdés ugyan nem érint már hatályos költségvetést, azonban egy jövőbeli költségvetéssel kapcsolatban összegszerűen meghatározható, számszerűsíthető mértékkel változtatja meg a költségvetési bevétel mértékét. Az Alkotmánybíróság a döntés vizsgálatánál utalt arra, hogy hatáskörét az 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 kifo-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gásban foglaltak alapján azt vizsgálta, 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 megállapította, hogy a hitelesítés megtagadásáról szóló OVB-határozat meghozatalakor vizitdíjról, kórházi napidíjról költségvetési törvény nem rendelkezett. Ezt, miként azt az OVB határozata is megállapítja, csak a 2007. évre vonatkozó költségvetési törvényjavaslat (T/1145.) 12. számú melléklete tartalmazta. A határozat szerint „Jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési törvényjavaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megalapozottan nem tagadható meg. A költségvetési törvényjavaslat az elfogadásáig módosulhat és előállhat az az eset is, hogy az elfogadott törvény olyan költségvetést tartalmaz, amelyben egyáltalán nem szerepel a népszavazásra feltenni kívánt kérdéssel kapcsolatba hozható előirányzat." Az Alkotmánybíróság nem döntött arról, hogy a feltenni kívánt kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjába ütközik-e, de felhívta az OVB figyelmét arra, hogy a megismételt eljárásban az OVB-nek azt kell vizsgálnia, hogy a szóban lévő kérdés – az 51/2001. (XI. 29.) AB határozat (ABH 2001, 392.), az 59/2004. (XII. 4.) AB határozat (ABH 2004, 834, 837.) és a 15/2005. (IV. 28.) AB határozat (ABH 2005, 165, 171.) tükrében – az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő, a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok hatálya alá vonható-e.

Annak ellenére, hogy a jelen ügyben a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem a vizitdíjra, hanem a kórházi napidíjra vonatkozik, az egyes alkotmányossági kérdések lényeges tartalmi azonosságára tekintettel a jelen ügyben felhasználhatók mindazok az érvek, amelyeket az előzménynek tekintett ügyben az Alkotmánybíróság határozata tartalmazott.

2. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontját az Alkotmánybíróság az 51/2001. (XI. 29.) AB határozatban értelmezte (ABH 2001, 392.).

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében szereplő tiltott népszavazási tárgykörök olyan alkotmányi felsorolást tartalmaznak, amelyek bővítése csak az Alkotmány módosításával lehetséges [64/1997. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1997, 380, 384.].

A határozat hangsúlyozta: az alkotmányi felsorolásból következik, hogy az alkotmányi szabályozás kiemelkedő jelentőségével a tiltott tárgykörök zárt, szoros értelmezése áll összhangban. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő rendelkezés konkrét törvények, többek között a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvény tartalmát vonja ki a népszavazás jogintézménye alól. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvény az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megjelenő törvényhozási tárgykört jelenti. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *d)* pontjában, valamint a 32/C. § (1) bekezdésében szereplő költségvetés és annak végrehajtása (zárszámadás) fordulat teljes egészében megegyezik az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő kifejezésekkel. A költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van. A költségvetés végrehajtásáról fordulat pedig semmiképpen nem jelenti valamennyi, a költségvetés érvényesítését szolgáló törvény tartalmát, hanem kifejezetten a zárszámadási törvényre utal.

A határozat megállapította, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdések közül alig van olyan, amelynek nincs költségvetési kapcsolódása. Önmagában már az országos népszavazás megtartása is költségvetési vonzatú, hiszen az Nsztv. 14. § (2) bekezdése szerint a népszavazást elrendelő határozatában az Országgyűlés dönt a népszavazás költségvetéséről. Önmagában az, hogy a népszavazás eredménye esetlegesen érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor, nem teszi tiltottá a népszavazást.

A határozat értelmében az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő, a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy a kérdésből okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása, illetve ha a kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat (ABH 2001, 392, 395.).

Az 59/2004. (XII. 4.) AB határozat is abból indult ki, hogy az Alkotmány 28. § (5) bekezdésének *a)* pontjában szereplő költségvetésről szóló törvény fogalmába nem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek valamilyen költségvetési vonzata van. Ebben a határozatban azonban az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az eredményes népszavazás költségvetési törvény megváltoztatását vonta volna maga után: a népszavazásra bocsátandó, nyugdíjemelésre vonatkozó kérdés szövegszerűen ugyan nem tartalmazta a költségvetési törvény módosítását, de okszerűen következett a kérdésből a tiltott tárgykörként megjelölt törvény – a költségvetési törvényben a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetése kiadási főösszege – megváltoztatása. A határozat megállapította, hogy a népszavazásra szánt kérdésből eredményes népszavazás esetén szükségszerűen következik a nyugdíjak emelése, a költségvetési törvényben meghatározottaktól eltérő mértékben. A népszavazásra szánt kérdés közvetlenül a költségvetésre vonatkozik, így az Alkotmányban tételesen megjelenített kizárt népszavazási tárgykörbe ütközik (ABH 2004, 834, 837.).

Az Alkotmánybíróság 15/2005. (IV. 28.) AB határozata értelmében annak megítélésénél, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés, illetve a megtartandó népszavazás a költségvetési törvényben szereplő egyes bevételi vagy kiadási tételekkel közvetlen és jelentős kapcsolatban áll-e, a költségvetés egyes elemeinek akár pozitív, akár negatív meghatározását jelenti-e, az Alkotmánybíróság – az Al-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kotmány szabályai és az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakult elvek alapján – esetenkénti mérlegelés alapján dönt. A vizsgálatnál az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi szempontokat veszi alapul, nem a költségvetéssel kapcsolatos pénzügyi jogi megfontolásokat. A privatizáció leállításáról szóló kérdéssel kapcsolatban hozott határozat megállapította, hogy „az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdésről tartott eredményes népszavazás a privatizáció azonnali hatályú leállításával az ország éves költségvetéséről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon érinti. Ezért az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *a)* pontjával ellentétes" (ABH 2005, 165, 171.).

3.1. Az Alkotmánybíróságnak – arra tekintettel, hogy az OVB álláspontja szerint a módosított kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan meghatározzák egy jövőbeli költségvetési törvény egyik tételét, és ezért a kérdés nem bocsátható népszavazásra – a jelen ügyben állást kellett foglalnia abban a kérdésben, hogy az Egészségbiztosítási Alap költségvetésének a kórházi napidíjra vonatkozó részét érintő népszavazási kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő, a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok hatálya alá vonható-e, vagyis a költségvetési törvénynek a módosítását tartalmazza-e, vagy a kérdésből okszerűen következik-e a tiltott tárgykörként megjelölt törvény megváltoztatása, illetve a kérdés arra irányul-e, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat.

Az Alkotmánybíróság megerősíti: jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési törvényjavaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megalapozottan nem tagadható meg, hacsak nem jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokról van szó [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 395.]. A kórházi napidíj az Egészségbiztosítási Alap hatályos költségvetésében sem kiadás a költségvetési törvény szempontjából, hanem bevétel. Az OVB ezért – a 16/2007. (III. 9.) AB határozatból (ABK 2007. március, 239.) következően – nem tagadhatta volna meg az aláírásgyűjtő ív hitelesítését. Az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megtagadásának akkor lett volna helye, ha az OVB döntését az 51/2001. (XI. 29.) AB határozat szerint értelmezett kizáró okokra alapíthatja, ez a határozat tartalmaz ugyanis jövőbeli költségvetésre (jövőbeli kiadásokra) utaló kizáró tárgykört. A már hatályos költségvetési törvénnyel kapcsolatos kizárt tárgykörök értelmezéséről szóló 15/2005. (IV. 28.) AB határozat megállapításai (ABH 2005, 165, 171.) jövőbeni költségvetésre nem vonatkoztathatók, vagyis valamely hatályos költségvetési törvény érintettségének hiánya miatt nem kell abban a körben vizsgálódni a jelen ügyben, hogy az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdésről tartott eredményes népszavazás (itt: a kórházi napidíj megszüntetése) az ország éves költségvetéséről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon érinti-e.

3.2. Az Alkotmánybíróság szerint valamely költségvetésben (vagy a kiadások tekintetében jövőbeli költségvetésben) szereplő nem minden előirányzat módosulása vagy módosítása vonja maga után szükségszerűen magának a költségvetési törvénynek a módosítását. Ha a népszavazás eredményes, és a választópolgárok úgy döntenek, hogy a feltett kérdéssel egyetértenek, akkor a kórházi napidíjról szóló népszavazás szükségszerű következménye az lehet, hogy a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 18/A. §-át, s nem a költségvetési törvényt, kell az Országgyűlésnek módosítania. Nem az Egészségbiztosítási Alap költségvetésének egyik sora, hanem ez a törvényi szabály vonatkozik arra a kérdésre, hogy kell-e kórházi napidíjat fizetni. Ez a törvényi szabály az, amelynek következménye a költségvetésben a kórházi napidíjra vonatkozó előirányzat megjelenése. Önmagában a kórházi napidíjjal összefüggő bevétel – vagy, mint az OVB határozatában szerepel, tétel – elmaradása, az Alap költségvetésének ez a módosulása az Ebtv. módosítása következtében, a költségvetésről szóló törvényt nem érinti közvetlenül és jelentős módon. Eredményes népszavazásból sem következne okszerűen a költségvetési törvény módosítása. Ezért az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *a)* pontjával nem ellentétes.

4.1. Az OVB azzal is érvelt, hogy eredményes népszavazás azzal a következménnyel járhat, hogy hatályban lévő költségvetési törvény módosítására kötelezi az Országgyűlést, ti. az OVB szerint előfordulhat az a helyzet, hogy a költségvetési törvény időbeli hatálya meghosszabbodik, vagy az Országgyűlés eleve egy évnél hosszabb időtartamra fogadja el azt (ahogy erre már volt példa), és ezért az nem szűnik meg december 31-én.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy sem a kérdés benyújtásakor, sem az OVB vagy az Alkotmánybíróság döntésekor nem merült fel adat arra, hogy a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló 2006. évi CXXVII. törvény időbeli hatálya meghosszabbodna; nem állapítható meg az sem, hogy a hatályos költségvetési törvényt az Országgyűlés egy évnél hosszabb időtartamra fogadta el.

4.2. Az OVB szerint az Egészségbiztosítási Alap költségvetésének stabilitásához, a bevételi és kiadási szerkezet megváltoztathatóságához kapcsolódó alkotmányossági mércékre figyelemmel a fizetendő kórházi napidíj (vizitdíj) megszüntetése a biztosítási elvű egészségügyi rendszer stabilitását kritikus mértékben veszélyeztetné.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő, költségvetésről szóló törvény tartalma mint kizárt tárgykör nem értelmezhető oly mértékben kiterjesztően, ahogyan azt az OVB teszi. Jóllehet a kérdésben szereplő kórházi napidíj jogintézményének, a kórházi napidíjat bevezető törvényhez fűzött miniszteri indokolás szerint, nem az egészségügyi rendszer stabilizálása a célja, mégis az Egészségbiztosítási Alap olyan bevétele, amely az egészségügyi szolgáltatóknál marad, így bizonyos mértékben a hatályos költségvetési törvényben finanszírozási jellege is van, még akkor is,

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ha a biztosítottak viszonylag széles körben eleve mentességet élveznek fizetése alól.

Önmagában a kórházi napidíj bevétel-jellegéből azonban nem következik sem az, hogy megszüntetése az egészségügyi rendszer stabilitását kritikus mértékben veszélyeztetné, sem az, hogy az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontja alapján a költségvetési törvény érintettsége miatt lenne követelmény kizárt tárgykörnek tekinteni az egészségbiztosítási rendszer finanszírozását egyébként csekély mértékben érintő kérdést.

4.3. Az Alkotmánybíróság 15/2007. (III. 9.) AB határozata (ABK 2007. március, 233.) az OVB 566/2006. (XI. 20.) OVB határozatát, amely aláírásgyűjtő ív hitelesítését tagadta meg, megsemmisítette, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasította. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: Egyetért-e Ön azzal, hogy az államilag támogatott felsőfokú tanulmányokat folytató hallgatóknak ne kelljen képzési hozzájárulást fizetniük?

Az OVB határozata egyebek között azt állapította meg, hogy a népszavazásra vonatkozó hatályos alkotmányi rendelkezések alapján nem dönthető el, mennyi időre kötelezné a népszavazás eredménye a törvényhozást, ezért a kérdésben tartandó országos népszavazás eredményessége esetlegesen burkolt alkotmánymódosítást eredményez. Az Alkotmánybíróság az OVB határozat felülvizsgálatakor utalt gyakorlatára, amelynek alapján a népszuverenitásból fakadó jogoknak mind az Országgyűlés, mind népszavazás útján történő gyakorlása csak az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően történhet. A népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magába burkolt alkotmánymódosítást [elsőként: 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.]. A 25/1999. (VII. 7.) AB határozat megállapította, hogy az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben nem írható ki választópolgári kezdeményezésre olyan népszavazás, amely az Országgyűlésre kötelező volta miatt elvonná az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét (ABH 1999, 251, 262.). Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB a népszavazási kezdeményezés burkoltan alkotmánymódosító jellegét abban látja, hogy a hatályos alkotmányi rendelkezések alapján nem dönthető el, mennyi időre kötelezné a népszavazás eredménye az Országgyűlést. Az Alkotmánybíróság idézte az OVB határozatát, amely szerint a népszavazásra feltenni kívánt „kérdésben (...) egy eredményes, a kérdésre igenlő választ adó népszavazás olyan bizonytalan határidejű törvényhozási moratóriumra kötelezné az Országgyűlést, mely csak a hatályos Alkotmánynak a képviseleti demokrácia és a közvetlen demokrácia intézményeire vonatkozó rendelkezései megváltoztatásával kaphatnak alkotmányos alapot. Ezért az Országos Választási Bizottság (...) a kérdést a burkoltan alkotmánymódosítást kiváltó jellege miatt is" utasította el. Az Alkotmánybíróság 15/2007. (III. 9.) AB határozata (ABK 2007. március, 233.) szerint a felsőoktatási törvény módosításra, a képzési hozzájárulás megszüntetésére vonatkozó kérdés nem irányult az Alkotmány módosítására az OVB határozatban kifejtett érvek alapján. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy eredményes népszavazásból az Országgyűlésnek nem keletkezne olyan jogalkotási kötelezettsége, amely csak az Alkotmány módosításával teljesíthető.

Habár a jelen ügyben más kérdés hitelesítéséről van szó, de a most vizsgált OVB határozat is tartalmilag ebben a részében ugyanazt az alkotmányossági kérdést veti fel, mint amit az Alkotmánybíróság említett döntésében már elbírált. Az Alkotmánybíróság ezért, utalva a 15/2007. (III. 9.) AB határozat III. 3. pontjában (ABK 2007. március, 233, 235–236.) kifejtettekre, a jelen ügyben sem találta megalapozottnak az OVB úgynevezett burkolt alkotmánymódosításról szóló álláspontját; a kórházi napidíj megszüntetésére, az Ebtv. módosítására irányuló kérdés nem jelent burkolt alkotmánymódosítást.

5. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező rész szerint határozott. A megismételt eljárásban az OVB-nek az Alkotmány és az Nsztv. rendelkezéseinek megfelelő kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítenie kell.

Az Alkotmánybíróság emlékeztet a Ve. 130. § (3) bekezdésére, amely úgy rendelkezik, hogy a kifogás elbírálása során az Alkotmánybíróság az OVB határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja. A Ve.-nek az a szabálya, amely feljogosítja az Alkotmánybíróságot arra, hogy az OVB-t új eljárásra utasítsa, azt jelenti, hogy az OVB-t a megismételt eljárásban – összhangban az Abtv. 27. § (2) bekezdésében foglaltakkal – nemcsak az Alkotmánybíróság határozatának a rendelkező része, hanem annak indokolása is köti, annak tartalmát az OVB a megismételt eljárásban és a határozathozatal során köteles figyelembe venni.

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

Budapest, 2007. június 5.

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. Kiss László* s. k., alkotmánybíró

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., előadó alkotmánybíró — *Dr. Trócsányi László* s. k., alkotmánybíró

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a többség által elfogadott határozat rendelkező részével és indokolásával sem.

Továbbra is fenntartom a 16/2007. (III. 9.) AB határozathoz, valamint a jelen határozattal azonos napon a képzési hozzájárulással kapcsolatos 105/2007. (III. 29.) OVB határozat ellen benyújtott kifogás tárgyában elfogadott 465/H/2007. ügyszámú AB határozathoz írt különvéleményemet, és az abban foglaltakat a következőkkel kívánom kiegészíteni.

1. A többség által elfogadott határozat az OVB aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó 107/2007. (IV. 11.) OVB határozatát megsemmisíti és az OVB-t új eljárásra utasítja. A határozat érvelése azon alapul, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés nem ütközik az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában nevesített tiltott tárgykörbe, mivel ha „a népszavazás eredményes, és a választópolgárok úgy döntenek, hogy a feltett kérdéssel egyetértenek, akkor a vizitdíjról szóló népszavazás szükségszerű következménye az lehet, hogy a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 18/A. §-át, s nem a költségvetési törvényt, kell az Országgyűlésnek módosítania. (...) Önmagában a vizitdíjjal összefüggő bevétel elmaradása, az Alap költségvetésének ez a módosulása az Ebtv. módosítása következtében, a költségvetésről szóló törvényt nem érinti közvetlenül és jelentős módon”.

Nem értek egyet a határozat ezen érvelésével. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 2. §-a értelmében az államháztartást a következő alrendszerek alkotják: (1) a központi kormányzat, (2) az elkülönített állami pénzalapok, (3) a helyi önkormányzatok, (4) a társadalombiztosítás költségvetései. Ezen alrendszerek költségvetéséből épül fel az állami költségvetés, amely az állam meghatározott időtartamra előirányzott kiadásainak és bevételeinek tételes felsorolása és mérlege. Ha elfogadjuk a költségvetésnek ezt a definícióját, akkor irreleváns a határozat indokolásának azon fejtegetése, mely szerint a vizitdíj, illetve a kórházi napidíj a költségvetés szempontjából nem kiadás, hanem bevétel, mivel a költségvetésről szóló törvény tartalmán mindazt érteni kell, ami a költségvetés bevételeinek és kiadásainak jogcímét érinti. Minden költségvetési kiadás szükségszerűen a költségvetési törvényen alapszik, függetlenül attól, hogy az adott kiadási tétel abban konkrétan meg van-e nevezve, vagy más kiadási előirányzat része. Az, hogy a vizitdíj, illetve a kórházi napidíj – a határozat szavaival élve – az Egészségbiztosítási Alap költségvetésének egyik sora-e, vagy sem a költségvetési törvénnyel való közvetlen, szoros és jelentős érintettséget nem befolyásolja. Ahogyan azt már a 16/2007. (III. 9.) AB határozathoz (ABK 2007. március, 239, 242.) AB határozathoz írt különvéleményemben is kifejtettem, a vizitdíj, illetve a kórházi napidíj nem egyszerűen érinti az államháztartás egyik alrendszere, az Egészségbiztosítási Alap bevételeit, hanem egyben közvetlenül költségvetési bevételi jogcímet is keletkeztet, amin az sem változtat, hogy a vizitdíj és a kórházi napidíj bevétele a beszedő intézménynél marad. E bevétel elmaradása esetén az elmaradó bevételt az államnak vagy más forrásból kell fedeznie, vagy a kiadásokat kell csökkentenie, ami közvetlenül befolyásolná a költségvetés egyenlegét.

2. Az ugyanezen a napon a képzési hozzájárulással kapcsolatos 105/2007. (III. 29.) OVB határozat ellen benyújtott kifogás tárgyában hozott alkotmánybírósági döntéshez írt különvéleményem 3. pontjában kifejtett érveim alapján a vizitdíj és a kórházi napidíj is „illetéknek” tekinthető, s mint ilyen ugyancsak az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában megnevezett tiltott népszavazási tárgykörnek minősül.

A vizitdíj és a kórházi napidíj illetékként ítélhető meg abban az értelemben, hogy annak megfizetése valamely szolgáltatás igénybevételének előfeltétele [Ebtv. 18/A. § (1) bekezdés]. Mindkét illeték jellegű fizetési kötelezettség nem annyira a közszolgáltatás – pontosabban: az egészségügyi szolgáltatás – ellenértéke, lévén a fizetendő vizit-, kórházi napi- stb. díjaknál sokszorta nagyobb az igénybevett szolgáltatás ellenértéke, hanem a fő funkciója a szolgáltatás igénybevételének szabályozása pénzügyi eszközökkel.

A fenti érvek alapján az Alkotmánybíróságnak helyben kellett volna hagynia az OVB aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó döntését.

Budapest, 2007. június 5.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András alkotmánybíró különvéleménye

A határozatnak sem a rendelkező részével, sem az indokolásával nem értek egyet.

1. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szabályozott népszavazási korlátozás értelmezésével kapcsolatosan nem alakult ki egyértelmű alkotmánybírósági mérce a tekintetben, hogy mely esetekben tekintendő a népszavazási kérdés a költségvetésről szóló törvény tartalmát érintő kérdésnek.

A 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontját elsőként értelmező 51/2001. (XI. 29.) AB határozatában (ABH 2001, 392.) az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az e rendelkezésben meghatározott költségvetési törvényen, valamint a költségvetés végrehajtásáról szóló törvényen az Alkotmány 19. § (3) bekezdésében, valamint a 32/C. § (1) bekezdésében szabályozott törvényeket kell érteni. Így a költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem értendő bele az összes olyan törvény, amelynek költségvetési vonzata van. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában negatív megközelítéssel értelmezte ezt a népszavazást kizáró

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

okot. Rámutatott arra, hogy a népszavazási kérdés távoli és közvetett összefüggése a költségvetési törvénnyel nem eredményezi a kérdés tiltott tárgykörré válását. Ennek a határozatnak az indokolása határozott utalást tartalmazott arra nézve, hogy népszavazást kizáró ok lehet az, ha a népszavazás jövőbeni költségvetési törvényben szereplő kiadások pontos meghatározására irányul. (ABH 2001, 395.)

Az 59/2004. (XII. 14.) AB határozatában az Alkotmánybíróság a vizsgálatát leszűkítette az akkor hatályos költségvetési törvény tartalmára és megállapította, hogy bár a vizsgált kérdés nem tartalmazza a költségvetési törvény módosítását, a kérdésből okszerűen következik a költségvetési törvény – a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetése kiadási főösszegének – megváltoztatása, ezért az a tiltott népszavazási tárgykörök közé tartozik. (ABH 2004, 834, 837.)

A 15/2005. (IV. 28.) AB határozatában a népszavazásra bocsátani kívánt kérdést nem kizárólag az elbíráláskor hatályos költségvetési törvény, hanem a privatizációs bevételek elmaradásának a jövőbeni költségvetési törvények tartalmára gyakorolt hatását is vizsgálva minősítette tiltott tárgykörbe ütközőnek az Alkotmánybíróság. (ABH 2005, 165, 171.)

A 16/2007. (III. 9.) AB határozatában ismét az elbíráláskor hatályos költségvetés tartalmához kötötte az Alkotmánybíróság annak megítélését, hogy a vizsgált népszavazási kérdés tiltott tárgykörbe tartozik-e, és arra hivatkozással semmisítette meg az OVB határozatát, hogy az OVB aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó határozatának meghozatalakor hatályos költségvetési törvény még nem tartalmazta a vizitdíjat, így az akkor még nem minősült tiltott tárgykörnek. (ABK 2007. március, 239.)

A határozat indokolásában – az 51/2001. (XI. 29.) AB határozatra hivatkozva – kifejtett álláspont szerint jövőbeli költségvetésre, vagy költségvetési törvényjavaslatra hivatkozással az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megalapozottan nem tagadható meg, hacsak nem jövőbeli költségvetési törvényben szereplő kiadásokról van szó.

2. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *a)* pontja álláspontom szerint a maga egységében értelmezendő és értelmezése során annak rendeltetéséből kell kiindulni. A költségvetési törvény az állami feladatok ellátásához előirányzott kiadások és a kiadások teljesítéséhez szükséges bevételek meghatározását tartalmazza. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *a)* pontjában szabályozott tárgyköröket érintő népszavazás az állami feladatok biztonságos megvalósíthatóságának pénzügyi, gazdasági feltételeit és így az ország kormányozhatóságát közvetlenül érintené. Az Alkotmány az állami feladatok megvalósíthatóságának védelme érdekében minősíti tiltott népszavazási tárgykörnek és utalja az Országgyűlést kizárólagosan megillető szabályozási tárgynak a költségvetésről, a költségvetés alapvető bevételi forrásairól, valamint a költségvetés végrehajtásáról szóló törvények tartalmának meghatározását.

A kizáró ok e rendeltetését figyelembe véve az Alkotmány mind a költségvetési kiadások, mind a költségvetési bevételek körére kiterjed, mind a hatályos, mind a jövőbeni költségvetések tartalmát illetően. Az ügydöntő népszavazás eredményeként költségvetési bevételi források megszüntetése, a bevételek csökkentése nemcsak a hatályos költségvetési törvény végrehajtását veszélyezteti, hanem az állami feladatok jövőbeni ellátását is.

A költségvetési törvény tartalmi elmeit az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) szabályozza. Álláspontom szerint az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjába foglalt népszavazást kizáró ok a költségvetési törvénynek az Áht.-ban szabályozott tartalmi elemeire vonatkozóan jelent tiltott népszavazási tárgykört. Az Áht. 7. § (2) bekezdése alapján az állami feladatok ellátásához szükséges költségvetési bevételek és költségvetési kiadások egyaránt a költségvetési törvény tartalmi elemei. A költségvetési kiadások mértékének meghatározásáról, valamint a költségvetés bevételi forrásairól szóló népszavazás minden esetben közvetlenül érinti a költségvetési törvény tartalmát, így az kizárt népszavazási tárgykörnek minősül az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése *a)* pontja alapján akkor is, ha az költségvetés egészéhez képest nem tekinthető jelentősnek.

Az Áht. az állami feladatok teljesítéséhez előírható fizetési kötelezettségekről, a költségvetés bevételeit képező közbevételekről a következőképpen rendelkezik:

„10. § (1) A Magyar Köztársaság területén működő, illetve jövedelemmel, bevétellel, vagyonnal rendelkező jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, továbbá a jövedelemmel, bevétellel vagy vagyonnal rendelkező belföldi vagy külföldi természetes személy kötelezhető arra, hogy befizetéseivel hozzájáruljon az államháztartás alrendszereinek költségvetéseiből ellátandó feladatokhoz.

(2) A fizetési kötelezettség elsősorban adó, illeték, járulék, hozzájárulás, bírság vagy díj formájában írható elő.

(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 felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet.”

Az Áht. e rendelkezését figyelembe véve a vizitdíj és a kórházi napidíj is ezek közé az Áht. 10. §-a által definiált közbevételek közé tartozik. Az, hogy ezek a díjak valamely szolgáltatáshoz kötődnek és a szolgáltató bevételét képezik, nem változtat ezeknek a fizetési kötelezettségeknek azon a rendeltetésén, hogy állami feladatok megvalósítását szolgálják, az a funkciójuk, hogy az érintettek az államháztartás egyik alrendszere – az Egészségbiztosítási Alap – költségvetéséhez hozzájáruljanak. Ha az ügydöntő népszavazás a költségvetés e bevételi forrásainak megszüntetése mellett dönt, az nemcsak a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény vizitdíjra és kórházi napidíjra vonatkozó rendelkezései hatályon kívül helyezésének kötelezettségét hárítja az Or-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ságggyűlésre, hanem közvetlenül érinti a népszavazást követő költségvetés tartalmát is, ezeknek a bevételi forrásoknak a kivonása az egészségügyi ellátásból az egészségügyi szolgáltatások finanszírozásához szükséges költségvetési kiadások növelését is eredményezi.

Mindezeket figyelembe véve álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az Országos Választási Bizottság 107/2007. (IV. 11.) OVB határozatát helyben kellett volna hagynia.

Budapest, 2007. június 5.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám. 504/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2007. évi 69. számában.

34/2007. (VI. 6.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítését megtagadó határozat ellen benyújtott kifogás tárgyában – *dr. Bragyova András, dr. Holló András* és *dr. Lévay Miklós* alkotmánybírák különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 106/2007. (IV. 11.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 106/2007. (IV. 11.) OVB határozatával úgy döntött, hogy a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség és Kereszténydemokrata Néppárt által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve hitelesítését megtagadja.

Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepel:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a háziorvosi ellátásért, fogászati ellátásért és a járóbeteg-szakellátásért a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől ne kelljen vizitdíjat fizetni?”

1.1. Az OVB döntése értelmében a kezdeményezés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő tilalomba ütközik.

Az OVB az Alkotmánybíróság több határozatára [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, 59/2004. (XII. 4.) AB határozat, 15/2005. (IV. 28.) AB határozat, 16/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 239.] hivatkozott, amikor értelmezte az Alkotmány fenti rendelkezését. Megállapította, hogy a kérdés a 2006. december 21-én elfogadott, a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló 2006. évi CXXVII. törvénnyel való összefüggést azzal kísérli meg kizárni, hogy a vizitdíj-fizetési kötelezettséget a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől szüntetné meg. Az OVB álláspontja szerint a módosított kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan meghatározzák egy jövőbeli költségvetési törvény egyik tételét, és ez – összhangban az Alkotmánybíróság 51/2001. (XI. 29.) határozatában foglaltakkal – nem bocsátható népszavazásra.

1.2. Az OVB álláspontja szerint a kezdeményezők által módosított és hitelesítésre újfent benyújtott indítvány az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése *a)* pontjának első fordulatába ütköző jogi helyzetet is előidézhet eredményes népszavazás esetén. A kérdés azáltal, hogy a vizitdíj-fizetési kötelezettséget a kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől, azaz meghatározott naptári naptól szüntetné meg, azzal a következménnyel járhat, hogy hatályban lévő költségvetési törvény módosítására kötelezné az Országgyűlést. Az OVB szerint előfordulhat ugyanis az a helyzet, hogy a költségvetési törvény időbeli hatálya meghosszabbodik, vagy az Országgyűlés eleve egy évnél hosszabb időtartamra fogadja el azt (ahogy erre már volt példa), és ezért az nem szűnik meg december 31-én. Ebben az esetben az eredményes népszavazás a hatályban lévő költségvetési törvény módosítását tenné kötelezővé az Országgyűlés számára.

1.3. Az OVB szerint az Egészségbiztosítási Alap költségvetésének stabilitása, a bevételi és kiadási szerkezet megváltoztathatósága más alkotmányossági mércével mérhető, mint a nem célhoz kötött befizetésekből felhalmozott központi költségvetésé. Az egészségügyi ellátásokért közvetlenül fizetendő vizitdíj (kórházi napidíj) megszüntetése az egészségbiztosítási járulékbevételek növelését vagy a vásárolt szolgáltatások mennyiségének/minőségének/hozzájutási szabályainak módosítását teszi szükségessé. E szabályok évenkénti megváltoztatása a biztosítási elvű egészségügyi rendszer stabilitását kritikus mértékben veszélyeztetné. Ezért a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai tekintetében a költségvetés fogalma és a népszavazási kérdésnek a költségvetéssel való okszerű kapcsolata ebben a hosszabb távú pénzügyi-gazdasági stabilitást megkövetelő rendszerben értelmezhető, az indítványozók

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

által benyújtott kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő költségvetést érintő kérdés.

1.4. Az Országos Választási Bizottság a kérdés vizsgálata során megállapította azt is, hogy a kérdés hitelesítését kizáró további érv az, hogy a népszavazásról szóló hatályos alkotmányi és törvényi rendelkezések alapján jelenleg nem dönthető el, mennyi időre kötelezné a népszavazás eredménye a törvényhozást, így az eredményes népszavazás – burkolt formában – az Alkotmány módosítását eredményezi.

2. A határozat a Magyar Közlöny 2007. évi 47. számában, 2007. április 14-i dátummal jelent meg.

A határozat ellen a kezdeményezők nyújtottak be kifogást. A kifogás 2007. április 26-án érkezett az Alkotmánybírósághoz. A kifogást a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-ának (1) bekezdésében meghatározott tizenöt napos határidőn belül lehetett előterjeszteni. A kifogás határidőn belül érkezett.

Az Alkotmánybíróság a kifogást – a Ve. 130. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően – soron kívül bírálta el.

A kifogás tartalma szerint a kérdésben népszavazást lehet tartani, mert az OVB döntése lényegében változatlanul valamely jövőbeli költségvetés érintettségére figyelemmel tagadta meg az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, márpedig az Alkotmánybíróság 16/2007. (III. 29.) AB határozatának helyes értelmezése mellett, jövőbeli költségvetés nem tartozik a népszavazás tilalmi körbe.

Utaltak arra, hogy a hatályos költségvetési törvény egy évre szól.

Azzal is érveltek, hogy a társadalombiztosítási alrendszer sajátosságainak vizsgálata és értelmezése olyan új, önálló, az Alkotmányban nem szereplő hitelesítési szempont, amely szintén nem szolgálhat alapul a hitelesítés megtagadására.

Hangsúlyozták, hogy az OVB burkolt alkotmánymódosításról szóló álláspontját az Alkotmánybíróság más ügyben már elbírálta, és azt nem tartotta megalapozottnak.

Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát ezért szerintük az OVB-nek hitelesítenie kellett volna.

II.

A kifogás elbírálásánál figyelembe vett jogszabályok:

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

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

28/C. § (...)

(2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére. (...)

(3) Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező. (...)

(5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

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

2. A Ve. érintett rendelkezései:

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

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

3. Az 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) érintett rendelkezései:

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

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,”

4. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) szerint:

„27. § (1) Az Alkotmánybíróság határozata ellen fellebbezésnek nincs helye.

(2) Az Alkotmánybíróság határozata mindenkire nézve kötelező.”

III.

A kifogás megalapozott.

1. A jelen ügy előzményének lehet tekinteni, hogy az Alkotmánybíróság a 16/2007. (III. 9.) AB határozatban (ABK 2007. március, 239.) az OVB 568/2006. (XI. 21.) OVB határozatát megsemmisítette, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasította. Az OVB 568/2006. (XI. 21.) OVB határozatával úgy döntött, hogy a népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve hitelesítését megtagadja. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: Egyetért-e Ön azzal, hogy a háziorvosi ellátásért, fogászati ellátásért és a járóbeteg-szakellátásért továbbra se kelljen vizitdíjat fizetni? Az OVB döntése értelmében a kezdeményezés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő tilalomba ütközik, mert a 2007. évre vonatkozó költségvetési törvényjavaslat (T/1145.) 12. számú melléklete, mely az Egészségbiztosítási Alap 2007. évi költségvetését részletezi, az 1. cím, 7. alcím, 12. Vizitdíj, kórházi napidíj soron 22 milliárd Ft bevételt tervez ebből a forrásból. A vizitdíjnak mint az Egészségbiztosítási Alap egyik forrásának a léte vagy kiiktatása az Egészségbiztosí-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tási Alap bevételei közül közvetlenül a költségvetést érintő kérdés. A döntés indokolása szerint a kérdés ugyan nem érint már hatályos költségvetést, azonban egy jövőbeli költségvetéssel kapcsolatban összegszerűen meghatározható, számszerűsíthető mértékkel változtatja meg a költségvetési bevétel mértékét. Az Alkotmánybíróság a döntés vizsgálatánál utalt arra, hogy hatáskörét az 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 kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálta, 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 megállapította, hogy a hitelesítés megtagadásáról szóló OVB-határozat meghozatalakor vizitdíjról, kórházi napidíjról költségvetési törvény nem rendelkezett. Ezt, miként azt az OVB határozata is megállapítja, csak a 2007. évre vonatkozó költségvetési törvényjavaslat (T/1145.) 12. számú melléklete tartalmazta. A határozat szerint „Jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési törvényjavaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megalapozottan nem tagadható meg. A költségvetési törvényjavaslat az elfogadásáig módosulhat és előállhat az az eset is, hogy az elfogadott törvény olyan költségvetést tartalmaz, amelyben egyáltalán nem szerepel a népszavazásra feltenni kívánt kérdéssel kapcsolatba hozható előirányzat." Az Alkotmánybíróság nem döntött arról, hogy a feltenni kívánt kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjába ütközik-e, de felhívta az OVB figyelmét arra, hogy a megismételt eljárásban az OVB-nek azt kell vizsgálnia, hogy a szóban lévő kérdés – az 51/2001. (XI. 29.) AB határozat (ABH 2001, 392.), az 59/2004. (XII. 4.) AB határozat (ABH 2004, 834, 837.) és a 15/2005. (IV. 28.) AB határozat (ABH 2005, 165, 171.) tükrében – az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő, a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok hatálya alá vonható-e.

Annak ellenére, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés szövegszerűen nem teljesen azonos azzal, amelynek hitelesítése tárgyában az OVB és az Alkotmánybíróság már eljárt, a lényeges tartalmi azonosságra tekintettel a jelen ügyben felhasználhatók mindazok az érvek, amelyeket az előzménynek tekintett ügyben az Alkotmánybíróság határozata tartalmazott.

2. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontját az Alkotmánybíróság az 51/2001. (XI. 29.) AB határozatban értelmezte (ABH 2001, 392.).

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében szereplő tiltott népszavazási tárgykörök olyan alkotmányi felsorolást tartalmaznak, amelyek bővítése csak az Alkotmány módosításával lehetséges [64/1997. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1997, 380, 384.].

A határozat hangsúlyozta: az alkotmányi felsorolásból következik, hogy az alkotmányi szabályozás kiemelkedő jelentőségével a tiltott tárgykörök zárt, szoros értelmezése áll összhangban. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő rendelkezés konkrét törvények, többek között a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvény tartalmát vonja ki a népszavazás jogintézménye alól. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvény az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megjelenő törvényhozási tárgykört jelenti. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *d)* pontjában, valamint a 32/C. § (1) bekezdésében szereplő költségvetés és annak végrehajtása (zárszámadás) fordulat teljes egészében megegyezik az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő kifejezésekkel. A költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van. A költségvetés végrehajtásáról fordulat pedig semmiképpen nem jelenti valamennyi, a költségvetés érvényesítését szolgáló törvény tartalmát, hanem kifejezetten a zárszámadási törvényre utal.

A határozat megállapította, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdések közül alig van olyan, amelynek nincs költségvetési kapcsolódása. Önmagában már az országos népszavazás megtartása is költségvetési vonzatú, hiszen az Nsztv. 14. § (2) bekezdése szerint a népszavazást elrendelő határozatában az Országgyűlés dönt a népszavazás költségvetéséről. Önmagában az, hogy a népszavazás eredménye esetlegesen érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor, nem teszi tiltottá a népszavazást.

A határozat értelmében az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő, a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy a kérdésből okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása, illetve ha a kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat (ABH 2001, 392, 395.).

Az 59/2004. (XII. 4.) AB határozat is abból indult ki, hogy az Alkotmány 28. § (5) bekezdésének *a)* pontjában szereplő költségvetésről szóló törvény fogalmába nem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek valamilyen költségvetési vonzata van. Ebben a határozatban azonban az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az eredményes népszavazás költségvetési törvény megváltoztatását vonta volna maga után: a népszavazásra bocsátandó, nyugdíjemelésre vonatkozó kérdés szövegszerűen ugyan nem tartalmazta a költségvetési törvény módosítását, de okszerűen következett a kérdésből a tiltott tárgykörként megjelölt törvény – a költségvetési törvényben a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetése kiadási főösszege – megváltoztatása. A határozat megállapította, hogy a népszavazásra szánt kérdésből eredményes népszavazás esetén szükségszerűen következik a nyugdíjak emelése, a költségvetési törvényben meghatározottaktól eltérő mértékben. A népszavazásra szánt kérdés közvet-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lenül a költségvetésre vonatkozik, így az Alkotmányban tételesen megjelenített kizárt népszavazási tárgykörbe ütközik (ABH 2004, 834, 837.).

Az Alkotmánybíróság 15/2005. (IV. 28.) AB határozata értelmében annak megítélésénél, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés, illetve a megtartandó népszavazás a költségvetési törvényben szereplő egyes bevételi vagy kiadási tételekkel közvetlen és jelentős kapcsolatban áll-e, a költségvetés egyes elemeinek akár pozitív, akár negatív meghatározását jelenti-e, az Alkotmánybíróság – az Alkotmány szabályai és az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakult elvek alapján – esetenkénti mérlegelés alapján dönt. A vizsgálatnál az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi szempontokat veszi alapul, nem a költségvetéssel kapcsolatos pénzügyi jogi megfontolásokat. A privatizáció leállításáról szóló kérdéssel kapcsolatban hozott határozat megállapította, hogy „az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdésről tartott eredményes népszavazás a privatizáció azonnali hatályú leállításával az ország éves költségvetéséről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon érinti. Ezért az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *a)* pontjával ellentétes" (ABH 2005, 165, 171.).

3.1. Az Alkotmánybíróságnak – arra tekintettel, hogy az OVB álláspontja szerint a módosított kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan meghatározzák egy jövőbeli költségvetési törvény egyik tételét, és ezért a kérdés nem bocsátható népszavazásra – a jelen ügyben állást kellett foglalnia abban a kérdésben, hogy az Egészségbiztosítási Alap költségvetésének a vizitdíjra vonatkozó részét érintő népszavazási kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő, a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok hatálya alá vonható-e, vagyis a költségvetési törvénynek a módosítását tartalmazza-e, vagy a kérdésből okszerűen következik-e a tiltott tárgykörként megjelölt törvény megváltoztatása, illetve a kérdés arra irányul-e, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat.

Az Alkotmánybíróság megerősíti: jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési törvényjavaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megalapozottan nem tagadható meg, hacsak nem jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokról van szó [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 395.). A vizitdíj az Egészségbiztosítási Alap hatályos költségvetésében sem kiadás a költségvetési törvény szempontjából, hanem bevétel. Az OVB ezért – a 16/2007. (III. 9.) AB határozatból (ABK 2007. március, 239.) következően – nem tagadhatta volna meg az aláírásgyűjtő ív hitelesítését. Az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megtagadásának akkor lett volna helye, ha az OVB döntését az 51/2001. (XI. 29.) AB határozat szerint értelmezett kizáró okokra alapíthatja, ez a határozat tartalmaz ugyanis jövőbeli költségvetésre (jövőbeli kiadásokra) utaló kizáró tárgykört. A már hatályos költségvetési törvénnyel kapcsolatos kizárt tárgykörök értelmezéséről szóló 15/2005. (IV. 28.) AB határozat megállapításai (ABH 2005, 165, 171.) jövőbeni költségvetésre nem vonatkoztathatók, vagyis valamely hatályos költségvetési törvény érintettségének hiánya miatt nem kell abban a körben vizsgálódni a jelen ügyben, hogy az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdésről tartott eredményes népszavazás (itt: a vizitdíj megszüntetése) az ország éves költségvetéséről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon érinti-e.

3.2. Az Alkotmánybíróság szerint valamely költségvetésben (vagy a kiadások tekintetében jövőbeli költségvetésben) szereplő nem minden előirányzat módosulása vagy módosítása vonja maga után szükségszerűen magának a költségvetési törvénynek a módosítását. Ha a népszavazás eredményes, és a választópolgárok úgy döntenek, hogy a feltett kérdéssel egyetértenek, akkor a vizitdíjról szóló népszavazás szükségszerű következménye az lehet, hogy a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 18/A. §-át, s nem a költségvetési törvényt, kell az Országgyűlésnek módosítania. Nem az Egészségbiztosítási Alap költségvetésének egyik sora, hanem ez a törvényi szabály vonatkozik arra a kérdésre, hogy kell-e vizitdíjat fizetni. Ez a törvényi szabály az, amelynek következménye a költségvetésben a vizitdíjra vonatkozó előirányzat megjelenése. Önmagában a vizitdíjjal összefüggő bevétel – vagy mint az OVB határozatában szerepel, tétel – elmaradása, az Alap költségvetésének ez a módosulása az Ebtv. módosítása következtében, a költségvetésről szóló törvényt nem érinti közvetlenül és jelentős módon. Eredményes népszavazásból sem következne okszerűen a költségvetési törvény módosítása. Ezért az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *a)* pontjával nem ellentétes.

4.1. Az OVB azzal is érvelt, hogy eredményes népszavazás azzal a következménnyel járhat, hogy hatályban lévő költségvetési törvény módosítására kötelezi az Országgyűlést, ti. az OVB szerint előfordulhat az a helyzet, hogy a költségvetési törvény időbeli hatálya meghosszabbodik, vagy az Országgyűlés eleve egy évnél hosszabb időtartamra fogadja el azt (ahogy erre már volt példa), és ezért az nem szűnik meg december 31-én.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy sem a kérdés benyújtásakor, sem az OVB vagy az Alkotmánybíróság döntésekor nem merült fel adat arra, hogy a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló 2006. évi CXXVII. törvény időbeli hatálya meghosszabbodna; nem állapítható meg az sem, hogy a hatályos költségvetési törvényt az Országgyűlés egy évnél hosszabb időtartamra fogadta el.

4.2. Az OVB szerint az Egészségbiztosítási Alap költségvetésének stabilitásához, a bevételi és kiadási szerkezet megváltoztathatóságához kapcsolódó alkotmányossági mércékre figyelemmel a fizetendő vizitdíj (kórházi napidíj) megszüntetése a biztosítási elvű egészségügyi rendszer stabilitását kritikus mértékben veszélyeztetné.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő, költségvetésről szóló törvény tartalma mint kizárt tárgykör nem értelmezhető oly mértékben kiterjesztően, ahogyan azt az OVB teszi. Jóllehet a kérdésben szereplő vizitdíj jogintézményének, a vizitdíjat bevezető törvényhez fűzött miniszteri

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

indokolás szerint, nem az egészségügyi rendszer stabilizálása a célja, mégis az Egészségbiztosítási Alap olyan bevétele, amely az egészségügyi szolgáltatóknál marad, így bizonyos mértékben a hatályos költségvetési törvényben finanszírozási jellege is van, még akkor is, ha a biztosítottak viszonylag széles körben eleve mentességet élveznek fizetése alól.

Önmagában a vizitdíj bevétel-jellegéből azonban nem következik sem az, hogy megszüntetése az egészségügyi rendszer stabilitását kritikus mértékben veszélyeztetné, sem az, hogy az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontja alapján a költségvetési törvény érintettsége miatt lenne követelmény kizárt tárgykörnek tekinteni az egészségbiztosítási rendszer finanszírozását egyébként csekély mértékben érintő kérdést.

4.3. Az Alkotmánybíróság 15/2007. (III. 9.) AB határozata (ABK 2007. március, 233.) az OVB 566/2006. (XI. 20.) OVB határozatát, amely aláírásgyűjtő ív hitelesítését tagadta meg, megsemmisítette, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasította. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: Egyetért-e Ön azzal, hogy az államilag támogatott felsőfokú tanulmányokat folytató hallgatóknak ne kelljen képzési hozzájárulást fizetniük?

Az OVB határozata egyebek között azt állapította meg, hogy a népszavazásra vonatkozó hatályos alkotmányi rendelkezések alapján nem dönthető el, mennyi időre kötelezné a népszavazás eredménye a törvényhozást, ezért a kérdésben tartandó országos népszavazás eredményessége esetlegesen burkolt alkotmánymódosítást eredményez. Az Alkotmánybíróság az OVB határozat felülvizsgálatakor utalt gyakorlatára, amelynek alapján a népszuverenitásból fakadó jogoknak mind az Országgyűlés, mind népszavazás útján történő gyakorlása csak az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően történhet. A népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magába burkolt alkotmánymódosítást [elsőként: 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.]. A 25/1999. (VII. 7.) AB határozat megállapította, hogy az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben nem írható ki választópolgári kezdeményezésre olyan népszavazás, amely az Országgyűlésre kötelező volta miatt elvonná az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét (ABH 1999, 251, 262.). Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB a népszavazási kezdeményezés burkoltan alkotmánymódosító jellegét abban látja, hogy a hatályos alkotmányi rendelkezések alapján nem dönthető el, mennyi időre kötelezné a népszavazás eredménye az Országgyűlést. Az Alkotmánybíróság idézte az OVB határozatát, amely szerint a népszavazásra feltenni kívánt „kérdésben (...) egy eredményes, a kérdésre igenlő választ adó népszavazás olyan bizonytalan határidejű törvényhozási moratóriumra kötelezné az Országgyűlést, mely csak a hatályos Alkotmánynak a képviseleti demokrácia és a közvetlen demokrácia intézményeire vonatkozó rendelkezései megváltoztatásával kaphatnak alkotmányos alapot. Ezért az Országos Választási Bizottság (...) a kérdést a burkoltan alkotmánymódosítást kiváltó jellege miatt is" utasította el. Az Alkotmánybíróság 15/2007. (III. 9.) AB határozata (ABK 2007. március, 233.) szerint a felsőoktatási törvény módosításra, a képzési hozzájárulás megszüntetésére vonatkozó kérdés nem irányult az Alkotmány módosítására az OVB határozatban kifejtett érvek alapján. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy eredményes népszavazásból az Országgyűlésnek nem keletkezne olyan jogalkotási kötelezettsége, amely csak az Alkotmány módosításával teljesíthető.

Habár a jelen ügyben más kérdés hitelesítéséről van szó, de a most vizsgált OVB határozat is tartalmilag ebben a részében ugyanazt az alkotmányossági kérdést veti fel, mint amit az Alkotmánybíróság említett döntésében már elbírált. Az Alkotmánybíróság ezért, utalva a 15/2007. (III. 9.) AB határozat III. 3. pontjában (ABK 2007. március, 233, 235–236.) kifejtettekre, a jelen ügyben sem találta megalapozottnak az OVB úgynevezett burkolt alkotmánymódosításról szóló álláspontját; a vizitdíj megszüntetésére, az Ebtv. módosítására irányuló kérdés nem jelent burkolt alkotmánymódosítást.

5. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező rész szerint határozott. A megismételt eljárásban az OVB-nek az Alkotmány és az Nsztv. rendelkezéseinek megfelelő kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítenie kell.

Az Alkotmánybíróság emlékeztet a Ve. 130. § (3) bekezdésére, amely úgy rendelkezik, hogy a kifogás elbírálása során az Alkotmánybíróság az OVB határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja. A Ve-nek az a szabálya, amely feljogosítja az Alkotmánybíróságot arra, hogy az OVB-t új eljárásra utasítsa, azt jelenti, hogy az OVB-t a megismételt eljárásban – összhangban az Abtv. 27. § (2) bekezdésében foglaltakkal – nemcsak az Alkotmánybíróság határozatának a rendelkező része, hanem annak indokolása is köti, annak tartalmát az OVB a megismételt eljárásban és a határozathozatal során köteles figyelembe venni.

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

Budapest, 2007. június 5.

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. Kiss László* s. k., alkotmánybíró

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., előadó alkotmánybíró — *Dr. Trócsányi László* s. k., alkotmánybíró

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

A többségi határozatnak sem a rendelkező részével, sem az indokolásával nem értek egyet.

A 107/2007. (IV. 11.) OVB határozat ellen benyújtott kifogás tárgyában meghozott 504/H/2007. ügyszámú AB határozathoz írt különvéleményemben foglaltak ebben az ügyben is érvényesek.

Budapest, 2007. június 5.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András alkotmánybíró különvéleménye

A határozatnak sem a rendelkező részével, sem az indokolásával nem értek egyet.

Álláspontomat az 504/H/2007. AB határozathoz a 107/2007. (VI. 11.) OVB határozat kapcsán fűzött különvéleményemben kifejtettekkel azonos indokokra alapítom.

Budapest, 2007. június 5.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 505/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2007. évi 69. számában.

35/2007. (VI. 6.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás tárgyában – *dr. Balogh Elemér, dr. Bihari Mihály, dr. Bragyova András, dr. Holló András, dr. Lenkovics Barnabás* és *dr. Paczolay Péter* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 577/2006. (XI. 22.) OVB határozatát helybenhagyja.

2. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány értelmezésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 577/2006. (XI. 22.) OVB határozatával megtagadta a Magyar Függetlenségi Párt elnöke által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve hitelesítését. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy hazánk katonai semlegességének érdekében, a Magyar Köztársaság mondja fel NATO-tagságát?”.

Az OVB döntése szerint a kezdeményezés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *b)* pontjában foglalt tilalomba ütközik, amelynek értelmében nem lehet országos népszavazást tartani hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről. Az OVB a határozata indokolásában kiemelte, hogy „az 1999. évi I. törvény hirdette ki a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozását és a Szerződés szövegét. E – jelenleg is hatályos – szerződés szabályozza a tagsági viszonyt (...). A szerződés fennállása alatt ezért a tagság kérdésében nem lehet országos népszavazást tartani”.

Az 577/2006. (XI. 22.) OVB határozat a Magyar Közlöny 2006. évi 144. számában, 2006. november 24-én jelent meg. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése szerint az OVB-nek az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül – tehát ebben az esetben 2006. december 9-éig – lehetett benyújtani. A határozat ellen a kezdeményező nyújtott be kifogást, amely 2006. december 7-én, határidőn belül érkezett az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság a Ve. 130. § (3) bekezdésére tekintettel a kifogást soron kívül bírálta el.

2. A kifogás szerint az OVB határozata több szempontból alkotmányellenes. Az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében biztosított közvetlen hatalomgyakorlás elvét sérti az, hogy „az állampolgárok hazájuk biztonságpolitikájába közvetlen módon (...) nem szólhatnak bele”. Az „Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *b)* pontjában foglalt tilalom [az] országos népszavazás kezdeményezését, mint az állampolgároknak a népszuverenitás közvetlen gyakorlásához való alkotmányos alapjogát nem írhatja felül”, ami így az Alkotmány 8. § (2) bekezdését is sérti. A kifogás előterjesztője ebben a kérdésben külön is kérte az Alkotmánybíróság állásfoglalását. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében garantált véleménynyilvánítási szabadság egyik formájának tartja a kifogás előterjesztője az általa

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kezdeményezett népszavazást, amelynek megakadályozása ellentétes a „népakarat kinyilvánításának pártok általi elősegítéséről” szóló, valamint a háború elutasítását deklaráló alkotmányi rendelkezésekkel [Alkotmány 3. § (1)–(2) bekezdés, 6. § (1) bekezdés]. A kifogás benyújtója szerint az OVB határozata lehetetlenné teszi az Alkotmány 70/H. § (1) bekezdésében előírt, a haza védelme állampolgári kötelezettségének lelkiismeret szerinti teljesítését, továbbá sérti a magyar katonákat az Alkotmány 55. § (1) bekezdése szerint megillető szabadsághoz való jogot. A kifogás előterjesztője azt is kérte, „hogy az Alkotmánybíróság a népszavazásra bocsátható kérdések egyre bővülő köréből a katonai semlegességre irányuló kérdést emelje ki”, értelmezése szerint az Alkotmány „28/C. § (5) bekezdésének *b)* pontja elsősorban a gazdasági, diplomáciai szerződésekre vonatkozhat”.

II.

A kifogás elbírálásánál figyelembe vett jogszabályok:

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

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

(...)

28/C. § (1) Országos népszavazást döntéshozatal vagy véleménynyilvánítás céljából lehet tartani, a népszavazás elrendelésére kötelezően vagy mérlegelés alapján kerül sor.

(2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére.

(3) Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.

(...)

(5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

(...)

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

2. A Ve. érintett rendelkezései:

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

(...)

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

3. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény érintett rendelkezése:

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

(...)

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

III.

A kifogás megalapozatlan.

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

2. Az OVB a határozatát arra alapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *b)* pontjában foglalt tilalomba ütközik, amelynek értelmében nem lehet országos népszavazást tartani hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről.

Az Alkotmánybíróság ezzel egyetértően megállapította, hogy az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *b)* pontja nemcsak a Magyar Köztársaság által elfogadott és hatályos nemzetközi szerződésből folyó kötelezettségre vonatkozik, hanem kiterjed a szerződés felmondására is.

E rendelkezés célja ugyanis annak megelőzése, hogy népszavazásra kerüljön olyan kérdés, amelynek a következményeként lehetetlenné válik a vállalt nemzetközi kötelezettségek végrehajtása. A nemzetközi szerződések jelentős részében egy állam kötelezettségvállalása a másik államéra tekintettel történik. Abban az esetben, ha az adott nemzetközi szerződés a felmondást tiltó, korlátozó, időben ütemező szabályokat tartalmaz, ezeknek a betartására is vonatkozik az államnak a szerződéskötéskor vállalt kötelezettsége. Ezek híján pedig a kilépés joga a szerződés természetére, a szerződő felek szerződéskötési akaratára történő visszavezethetőség függvényében gyakorolható. A vállalt kötelezettségek betartása, illetve az, hogy csak a nemzetközi jogi szabályoknak megfelelően mentesüljön egy állam nemzetközi kötelezettségei alól, alapvető fontosságú egy jogállamban és a jogállamok együttműködésében.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Egy nemzetközi szerződésbe való belépésre és az abból való kilépésre vonatkozó szabályok ezért a dolgok természetéből fakadóan nem azonosak, és ez vonatkozik a kérdésnek a népszavazással való összekapcsolhatóságára is. Ezért az alkotmányozó valamely nemzetközi szerződésből való kilépés kérdésében a döntést az Országgyűlés kezébe helyezte, amelynek módja van arra, hogy részleteiben mérlegelje egy kilépési jog meglétét, gyakorolhatóságának ütemezhetőségét, jogi, politikai és gazdasági következményeit.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Alkotmány 2. § (2) bekezdéséből nem vezethető le, hogy a biztonságpolitikai kérdések eldöntését az alkotmányozó az állampolgárok közvetlen hatalomgyakorlására tartozónak minősítette volna. Abból a tényből pedig, hogy az Országgyűlés 1997-ben saját akaratából népszavazást írt ki a NATO-ba való belépés ügyében, nem következik, hogy a kilépés kérdése népszavazási útra és azon belül egy állampolgári kezdeményezésű népszavazásra tartozna.

Az Alkotmánybíróság tehát – a fenti összefüggések alapján – megállapította: az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése *b)* pontjában foglalt tiltott népszavazási tárgykörbe tartozik az a kérdés, melynek tartalma hatályos nemzetközi szerződés – a NATO szerződés – felmondására irányul, ezért az ennek hitelesítését megtagadó OVB határozatot helybenhagyta.

3. Az Abtv. 1. § *g)* pontjában foglalt, az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezését az Abtv. 21. § (6) bekezdésében felsorolt szervek és személyek indítványozhatják. Mivel a kifogás előterjesztője nem tartozik ebbe a körbe, ezért az Alkotmánybíróság a kifogásnak az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése *b)* pontjának – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére tekintettel történő – értelmezésére irányuló részét az Ügyrend (ABH 2003, 2065.) 29. § *c)* pontja alapján visszautasította.

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

Budapest, 2007. június 5.

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. Kiss László s. k., alkotmánybíró

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., alkotmánybíró
Dr. Trócsányi László s. k., alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

1. Egyetértek a határozat rendelkező részével, és részben az indoklásával is. Szerintem is helyes a többségi határozat megállapítása, hogy alkotmányosan nem megengedett népszavazást tartani a NATO szerződés, vagy bármely más nemzetközi szerződés felmondásáról.

Elfogadhatónak tartom a többségi érvelést is: valóban igaz, hogy az Észak-atlanti szerződés felmondása az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *b)* pontja értelmében vett „hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről" tartott népszavazás lenne. Egyrészt azért, mert a felmondandó szerződés a felmondás pillanatában nyilván hatályos nemzetközi szerződés, másrészt nem kétséges az sem, hogy népszavazás tárgya „nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség" lenne: hiszen arról szólna, hogy a magyar állam egy nemzetközi szerződés alapján fennálló (hatályban lévő) nemzetközi szerződésből eredő kötelezettsége – esetünkben például a NATO szerződés V. cikke alapján fennálló kölcsönös segítségnyújtási kötelezettség – megszűnne. A jelen esetben népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműen nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről szól, hiszen éppen a kötelezettség a népszavazás tárgya. Ezért nincs jelentősége annak, hogy a szerződés alapján megengedett-e a felmondás, hiszen egy nemzetközi szerződés felmondó nyilatkozatának tárgya – mindegy, hogy a szerződés vagy az általános nemzetközi jog szerint történik – szükségképpen a szerződés alapján fennálló nemzetközi jogi kötelezettség megszüntetése.

2. Véleményem szerint azonban az előbbinél súlyosabb alkotmányjogi érv is felhozható a rendelkező rész alátámasztására: az, hogy a kérdés, az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdésében foglalt feltételnek sem felel meg, – ugyanis az itt egyedül elfogadható értelemben nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe – ami természetesen nem jelenti azt, hogy az Országgyűlés közreműködése nélkül felmondható lenne az Észak-atlanti szerződés.

A népszavazásra feltenni kívánt kérdést értelmezve megállapítható, hogy a sikeres népszavazás arra kötelezné az Országgyűlést, hogy „mondja fel [a Magyar Köztársaság] NATO-tagságát". Ennek a kötelezettségnek az Országgyűlés csak egy – gyakorlatilag számos egymással összefüggő – hatályban lévő nemzetközi szerződés felmondásával tehetne eleget. Ez azonban – tehát: egy nemzetközi szerződés felmondása – nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, legalábbis abban az értelemben nem, hogy erre az Országgyűlés népszavazással kötelezhető lenne. Az Országgyűlés hatásköre nemzetközi szerződések felmondására nem olyan hatáskör, amelyet az Országgyűlés más alkotmányos szervek kötelező közreműködése nélkül, „önállóan" gyakorolhat.

Ebből a szempontból két (egyébként igaz) állításnak nincs jelentősége. Az egyik az, hogy a NATO szerződés – pontosan: a Washingtonban, 1949. április 4-én aláírt Észak-atlanti Szerződés – 13. cikke szerint jogilag lehetséges, tehát bizonyos feltételekkel megengedett a NATO szerződés felmondása, és ezzel a NATO-ból, mint nemzet-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

közi szervezetből és védelmi szövetségből való kilépés. A kérdés itt azonban az, hogy e jog gyakorlása – amely egyébként kétségtelenül az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése *b)* pontja szerinti hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről szóló döntés lenne – mennyiben tartozik az Országgyűlés hatáskörébe.

A másik ide nem tartozó érv a NATO-ba való belépéskor tartott népszavazás analógiáján alapul. A belépéskor az Országgyűlés a felhatalmazás megadása, és így a *fortiori* a szerződés megkötése előtt írta ki a népszavazást, amikor a Kormány által már aláírt csatlakozási jegyzőkönyvről kellett dönteni. Egészen pontosan arról, hogy megadja – az akkori jogi helyzet szerint országgyűlési határozatban – a felhatalmazást az állam nemzetközi képviseletére jogosult alkotmányos szerveknek (a köztársasági elnöknek, a kormányfőnek, illetve a külügyminiszternek) a csatlakozási jegyzőkönyv aláírásának megerősítésére, azaz a szerződés nemzetközi jogi kötelező erejét véglegesen elismerő nemzetközi jogi nyilatkozat megtételére. Esetünkben viszont az így létrejött kötelezettség megszüntetéséről lenne szó, ami nem lebecsülendő különbség, és nem mellesleg nemzetközi (kül- és katona-, illetve biztonságpolitikai) problémákat okozhat.

Igaz, hogy számos nemzetközi szerződés felmondása az Országgyűlés előzetes hozzájárulása vagy felhatalmazása nélkül az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján alkotmányellenes – esetleg nemzetközi jog szerint is érvénytelen – lenne. Ettől azonban még nem állíthatjuk, hogy az Országgyűlés egyedül megteheti a népszavazási kérdésben foglalt felmondó nyilatkozatot. Az Országgyűlés ugyanis csak erre irányuló, a Kormánytól származó indítvány alapján adhat felhatalmazást egy nemzetközi kötelezettséget keletkeztető (vagy megszüntető és ezzel esetleg továbbit létrehozó) nyilatkozat megtételére. Ugyanakkor igaz az is, hogy a Kormány –, illetve annak előterjesztésére, illetve ellenjegyzésére a Köztársaság elnöke [Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés *b)* pont] – sem tehet az Országgyűlés előzetes felhatalmazása (engedélye) nélkül szerződési, nemzetközi kötelezettséggel kapcsolatos nyilatkozatot.

A fent elmondottakból is kitűnik, hogy egy nemzetközi szerződés felmondása, mint megkötése is, több alkotmányos szerv együttes tevékenységét feltételezi: egyik sem cselekedhet a másik nélkül. A kezdeményezés azonban – mint a külügyek vitelében általában – mindig a Kormányé, a felhatalmazást pedig a kihirdető törvényben – felmondás esetén a kihirdető törvény módosításával, esetleg hatályon kívül helyezésével – végső soron az Országgyűlés adja meg. Az Alkotmány ugyan nem szól a nemzetközi szerződések felmondásáról, tévedés lenne azonban azt gondolni, hogy a nemzetközi szerződések felmondására minden további nélkül ugyanazok a szabályok alkalmazandók, mint a szerződés megkötésére. Mondom ezt annak ellenére, hogy a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 12. §-a szerint ez így van. A kettő között annyi a hasonlóság, hogy az Országgyűlés döntése – jogi formájától függetlenül – csakis a Kormány indítványán alapulhat. Az Országgyűlés tagjai ilyen indítványt be sem nyújthatnak, mert a Házszabály 122. § (3) bekezdése szerint ezt csak a Kormány terjesztheti elő.

Ez a szabályozás összhangban van az Alkotmányban meghatározott hatalommegosztással, és az alkotmányos államok gyakorlatával is. (Lsd.: Hermann-Wilfried Bayer: Die Aufhebung völkerrechtlicher Verträge im deutschen parlamentarischen Regierungssystem. 1969.) A külügyek vitele – az állam külpolitikájának meghatározása – hagyományosan a végrehajtó hatalom kizárólagos területe volt, olyannyira, hogy Montesquieu nem egyszer éppen a külügyek vitelével („puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens”, De l’esprit des lois. XI. VI.; v.ö.: Locke: Two treatises on government. II, XII., 143 skk.) határozza meg a végrehajtó hatalmat. Ez a mai napig nem változott, miközben a külkapcsolatok vitelében az Országgyűlés, általában a képviseleti szervek, természetesen részt vesznek. De az Országgyűlés hatásköre a részvétel – a Kormány által már előkészített döntések végrehajtására adott felhatalmazás vagy ennek megtagadása – és nem a külpolitikai benne a nemzetközi szerződéses kapcsolatok alakítása. Ennek fő oka, hogy külügyekben, kivált a nemzetközi szerződések megkötésében, minden állam más államokkal együttesen – ami azt is jelenti: tőlük függően – dönthet csak. Az Országgyűlésnek így eleve nincs akkora döntési szabadsága, mint egyéb törvényhozási tárgyakban, mert a szerződés tartalma más államokkal való megállapodástól függ.

A magyar alkotmányos szabályozás is így fogja fel az Országgyűlés szerepét a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos döntésekben. Az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés *b)* pontjában ugyanis az Országgyűlés „hozzájárulását” kívánja meg a nemzetközi szerződések megkötéséhez. Igaz, az Alkotmány a 19. § (3) bekezdése *f)* pontjában, az Országgyűlés hatásköreinek felsorolásában, nemzetközi szerződések „megkötéséről” szól, azonban a „megkötés”, a 30/A. § (1) bekezdés előbb említett *b)* pontjával összevetve, az Országgyűlés hozzájárulását jelenti az állam nevében a köztársasági elnök által tett – a 30/A. § (1) bekezdése szerint a miniszterelnök vagy az illetékes miniszter ellenjegyzéséhez kötött – nemzetközi jogi kötelezettségvállalást jelentő nyilatkozathoz. Az Országgyűlés döntésének szükségszerű függését a Kormány javaslatától a Házszabály is elismeri, amikor a már említett 122. § (3) bekezdésében rögzíti, hogy a nemzetközi szerződés megerősítése, az ahhoz való csatlakozás vagy annak elfogadása, nemzetközi szerződés módosítása, valamint nemzetközi szervezethez való csatlakozás, illetve onnan való kilépés tárgyában a határozati javaslatot a Kormány terjeszti elő, tehát más ilyen indítványt nem nyújthat be. Hasonló okból tiltja a nemzetközi szerződést kihirdető törvényhez a szerződés szövegét érintő módosító indítvány benyújtását is [123. § (3) bekezdés].

Budapest, 2007. június 5.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró párhuzamos indokolása

A határozat rendelkező részével, az Országos Választási Bizottság 577/2006. (XI. 22.) OVB határozatában foglalt, az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve hitelesítésének megtagadásával egyetértek. Álláspontom szerint azonban a hitelesítés megtagadására nem az OVB, illetve az Alkotmánybíróság többségi határozatának indokolásában kifejtett okok alapján kellett volna, hogy sor kerüljön.

1. Nem értek egyet azzal, hogy a többségi határozat általános jelleggel kimondja: „az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése *b)* pontja nemcsak a Magyar Köztársaság által elfogadott és hatályos nemzetközi szerződésből folyó kötelezettségre vonatkozik, hanem kiterjed a szerződés felmondására is". Nem tudom támogatni az indokolásnak azt a megállapítását sem, mely szerint „[e]zért az alkotmányozó valamely nemzetközi szerződésből való kilépés kérdésében a döntést az Országgyűlés kezébe helyezte, amelynek módja van arra, hogy részleteiben mérlegelje egy kilépési jog meglétét, gyakorolhatóságának ütemezhetőségét, jogi, politikai és gazdasági következményeit".

Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *b)* pontja egyértelműen fogalmaz, mely szerint „hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról" nem lehet népszavazást tartani. Az Alkotmány tehát 1. a hatályos, 2. a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget, illetve ezen törvények tartalmát nevesíti tiltott népszavazási tárgykörként, vagyis a népszavazás előtt álló abszolút akadályként.

Ettől teljesen eltérő esetkör azonban a hatályos nemzetközi szerződés felmondása, illetve az abból való kilépés. Ez az esetkör csakis akkor tekinthető az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *b)* pontja alá tartozó tiltott tárgykörnek, hogyha a nemzetközi szerződés felmondására a részes államoknak nincsen lehetőségük. Ebben az esetben ugyanis az Országgyűlésnek valóban nemzetközi kötelezettséget („a szerződés fenntartásának kötelezettségét") kellene megsértenie az eredményes népszavazás során hozott döntés következményeként. Ha a nemzetközi szerződésből nem következik annak felmondhatatlansága, akkor e kérdésében álláspontom szerint tartható népszavazás. A felmondás ténye önmagában nem érinti a nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettség teljesítését, mivel természetesen a szerződés felmondására (abból való kilépésre) csak a szerződésben, illetve a nemzetközi jogban meghatározott szabályok szerint és határidőben kerülhet sor. Természetes az is, hogy a szerződésből fakadó kötelezettségeit a Magyar Köztársaságnak mindaddig maradéktalanul teljesítenie kell, amíg részese a szerződésnek.

A nemzetközi szerződés felmondására irányuló népszavazási kérdés mindezekből következően nem tartozik automatikusan az Alkotmányban meghatározott tiltott tárgykörök közé, az OVB-nek, és a jogorvoslati fórumként eljáró Alkotmánybíróságnak esetről-esetre vizsgálnia kell, hogy a nemzetközi szerződés felmondható-e. Ha igen, úgy népszavazás is tartható e kérdésben. Különösen hangsúlyosan vetődik fel a kérdés akkor, ha a nemzetközi szerződéshez (illetve az ez által létrehozott szervezethez) történő csatlakozásra korábban népszavazás adott az Országgyűlésnek és a csatlakozási okmány aláírására jogosult közjogi méltóságoknak felhatalmazást (amint az a NATO-hoz, illetve az Európai Unióhoz történő csatlakozáskor is megtörtént).

A Washingtonban, 1949. április 4-én létrehozott Észak-atlanti Szerződés 13. Cikke szabályozza a szerződésből való kiválás lehetőségét és feltételeit. Ebből következően nem merülhet fel az, hogy a szerződésből nem lehet kiválni, mivel ezzel a Magyar Köztársaság nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségét sértené meg. Ennek következtében tehát a NATO-ból való kilépésre irányuló népszavazási kezdeményezés nem ütközik az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *b)* pontjába, nem tekinthető az abban meghatározott tiltott népszavazási tárgykörnek.

Mindezek alapján álláspontom szerint az OVB 577/2006. (XI. 22.) határozatában, illetve a többségi határozatban kifejtett indokok alapján nem kerülhetett volna sor az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadására.

2. A többségi határozatban foglaltaktól teljesen eltérő, más indokok alapján azonban el tudom fogadni az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását, mivel a kérdésben – az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott formában – álláspontom szerint sem lehet népszavazást tartani. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdése alapján „[a] népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni". Az Nsztv. hivatkozott rendelkezésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság korábban már kifejtette: „a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. (...) A kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség. Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b)* pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban rögzített – alkotmányos korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Az egyértelműség követelményéből csupán az következik, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni: terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen." [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.]

Álláspontom szerint az a kérdés, mely szerint: „Egyetért-e Ön azzal, hogy hazánk katonai semlegességének érdekében, a Magyar Köztársaság mondja fel NATO-tagságát?" nem felel meg az Nsztv.-ben a népszavazásra feltenni kívánt kérdés egyértelmű megfogalmazásával kapcsolatos, és az Alkotmánybíróság számos határozatában értel-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mezett és kifejtett, ún. jogalkotói egyértelműség követelményének. A kérdés ugyanis nemcsak a NATO tagság felmondására irányul, hanem azon túli célkitűzésre speciális nemzetközi, politikai helyzet és státusz elérésére („katonai semlegesség") irányul. A NATO-ból való kiválás önmagában még nem eredményezi a Magyar Köztársaság „katonai semlegességét", a speciális nemzetközi státusz elérését. Attól ugyanis, hogy valamely ország nem tagja a NATO-nak vagy más katonai szövetségnek, nem válik automatikusan semlegessé. A jogalkotó számára a „katonai semlegesség" fogalma is nehezen értelmezhető, nem világos, nem egyértelmű. A katonailag semleges országok (így pl. Ausztria, Svájc, Svédország) semlegességüket más-más módon érték el.

Mindezekből következően a jogalkotó számára nem egyértelmű, hogy mit kellene tennie annak érdekében, hogy az eredményes népszavazásból eredő kötelezettségének eleget tegyen, a Magyar Köztársaság speciális katonapolitikai helyzetét megteremtse. Álláspontom szerint az aláírásgyűjtő ív hitelesítésnek megtagadásra ezen indokok alapján, az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogalkotói egyértelműségi követelmény megsértése miatt kellett volna, hogy sor kerüljön.

Budapest, 2007. június 5.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

Dr. Balogh Elemér s. k., alkotmánybíró — *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k., alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám. 1114/H/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2007. évi 69. számában

36/2007. (VI. 6.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok alapján, valamint – hivatalból eljárva – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja: Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonságot, valamint az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében szabályozott személyes adatok védelméhez való jogot sértő – mulasztásban megnyilvánuló – alkotmányellenes helyzet keletkezett azáltal, hogy az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény, valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény az ellátásszervezők által történő adatkezelésre vonatkozó tájékoztatással összefüggésben nem alkotta meg mindazokat az eljárási szabályokat, amelyek biztosítják, hogy az érintett adatai kezelésének megtiltásáról az adattovábbítást megelőzően nyilatkozhasson.

Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2007. december 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény 2. § *a)* pontja, 3. § *i)* és *n)* pontja, 4. § (1) bekezdés *a)–b)* pontja, 5. § (1) bekezdés *d)* pontja, valamint 22/A-D. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 38/C-D. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény és az egészségügyi szakellátási kötelezettségről, továbbá egyes egészségügyet érintő törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2005. évi CLXXXII. törvény 19. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése tárgyában előterjesztett indítványt elutasítja.

5. Az Alkotmánybíróság az irányított betegellátási rendszerről szóló 331/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

6. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről szóló 2003. évi CXVI. törvény 110. § *d)* pontja és 112. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

7. Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1.1. Az indítványozó a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

szóló 2003. évi CXVI. törvénynek (a továbbiakban: Kvt.1.) az irányított betegellátási modellkísérletre (a továbbiakban: IBM) vonatkozó 77. §-a, 110. § – értelemszerűen – *d)* pontja és 112. §-a – pontosabban annak (1) bekezdése –, továbbá az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendeletnek (a továbbiakban: Kr.) az IBM, valamint annak pályázati rendszere szabályozását tartalmazó 50. §-a, 50/A-D. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

A Kvt.1. 77. §-a szerint az IBM szervezésére 2004. évre az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (a továbbiakban: OEP) szerződést köthet a pályázaton nyertes, illetőleg a már működő egészségügyi szolgáltatóval (a továbbiakban: szervező), aki vállalja az érintett lakosság kötelező egészségbiztosítás terhére térítésmentesen, illetve támogatás ellenében igénybe vehető egészségügyi ellátását, illetve az általa nem nyújtott szolgáltatások tekintetében az ellátások megszervezését. A szervező ellátás-szervezési és betegirányítási feladatainak ellátása tekintetében érintett lakosnak minősítette azt, aki a szervező által működtetett vagy a szervezővel e feladat ellátására szerződést kötött háziorvosi szolgálat orvosánál Társadalombiztosítási Azonosító Jel (TAJ szám) alapján bejelentkezett, és jogosult az Egészségbiztosítási Alap terhére finanszírozott ellátás igénybevételére.

Az indítványozó kifejtette, hogy a fenti rendelkezések sértik az Alkotmány 59. § (1) bekezdését, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3–6. §-ait, valamint a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. §-át és 5. §-át. A kifogásolt rendelkezések formai alkotmányellenességet – értelemszerűen a Jat. erre vonatkozó rendelkezéseivel is ellentétesen – azért valósítanak meg, mert az IBM-mel összefüggő adatkezelést a jogalkotó ugyan törvényi szinten, de a költségvetési törvényben szabályozta. A szabályok tartalmi alkotmányellenességét abban látta, hogy az adatkezeléssel összefüggő – és az Avtv.-ben részletezett – alkotmányos követelményeknek nem tesznek eleget, így nem tisztázott az adatkezelés célhozkötöttsége, folyamata, az érintettek jogai, az adatok meghatározása, az adatkezelés időtartama, a felhasználás célja, az adatok továbbítása, az adatfeldolgozó igénybevétele.

1.2. Az IBM-mel összefüggő rendelkezéseket 2005. évre a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény (Kvt.2.) 78. § (1) bekezdése foglalta magában.

Ez utóbbi kapcsán a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény és az egészségügyi szakellátási kötelezettségről, továbbá egyes egészségügyet érintő törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2005. évi CLXXXII. törvény (a továbbiakban: Ebtvm.) 19. § (3) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a Kvt.2. alapján működő IBM e törvény hatálybalépésével – 2006. január 1-jével – megszűnik. Helyébe az irányított betegellátási rendszer (a továbbiakban: IBR) szabályai léptek.

A Kr. 50/A-D. §-át az irányított betegellátási rendszerről szóló 331/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban IBRr.) 19. § (4) bekezdése ugyancsak 2006. január 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte, míg az 50. § szövegét az IBRr. 19. § (5) bekezdése állapította meg, amely az IBR-ben történő kifizetésekre az IBRr. szabályait rendeli alkalmazni.

Ezzel egyidejűleg az Ebtvm. 11. §-a beiktatatta a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvénybe (a továbbiakban: Ebtv.) az irányított betegellátási rendszert (a továbbiakban: IBR) szabályozó 38/C-D. §-t, és az Ebtv. – az Ebtvm. 15. § (2) bekezdésével kiegészített – 83. § (2) bekezdés *q)* pontjában felhatalmazta a Kormányt e rendszerrel kapcsolatos részletszabályok megalkotására. Egyben az Ebtvm. 19. § (3) bekezdésében átmeneti rendelkezéseket állapított meg.

Az IBR-rel kapcsolatosan az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2005. évi CLXXXI. törvény 32. §-a az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvényt (a továbbiakban: Eüak.) 22/A–22/D. §-okkal egészítette ki, míg a 27. § (1) bekezdése, 28. §-a és 29. § (1) bekezdése az Eüak. 3. § *i)* és *n)* pontja, 4. § (1) bekezdésének *a)–b)* pontja, valamint 5. § (1) bekezdés *d)* pontja helyébe léptetett új rendelkezést.

2. Az indítványozó az IBR jogi szabályozásával kapcsolatosan újabb indítványt terjesztett elő, és kérte azt a korábbi indítvánnyal tartalmi egységben kezelni. Az Alkotmánybíróság az ügyeket – 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. § (1) bekezdése alapján – egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

Ezen indítvány az Eüak. módosított 2. § *a)* pontja, 3. § *i)* és *n)* pontja, 4. § (1) bekezdés *a)–b)* pontja, 5. § (1) bekezdés *d)* pontja és 22/A-D. §-a, továbbá az Ebtv. – az Ebtvm. 11. §-ával beiktatott – 38/C-D. §-a, valamint az Ebtvm. 19. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult. Az indítványozó kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság „döntésében térjen ki" az IBR.r. „alkalmazhatóságára is", vagyis az IBR-re vonatkozó alapvető rendelkezésekkel összefüggésben felvetett alkotmányossági kifogásai e részletszabályokra is vonatkoztak.

Álláspontja szerint az irányított betegellátási modellkísérlet helyébe lépett IBR sérti az Alkotmány 8. § (2) bekezdését, 59. § (1) bekezdését, valamint 70/A., 70/D. és 70/E. §-át.

Az indítványozó a támadott rendelkezéseknek az ellátásszervezők által az IBR-en belül végzett adatkezelésére vonatkozó szabályozással kapcsolatos alkotmányos aggályait az alábbiakban fogalmazta meg:

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

– az IBR-hez kapcsolódó, az ellátásszervezők általi adatkezelés csak szakmailag megfelelően megalapozott és elkerülhetetlen célból történhetne, a szabályozás azonban nem áll összhangban az adatvédelmi követelményekkel,

– a jogalkotó nem indokolta a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 5. §-ában foglaltaknak megfelelően az alapjogkorlátozás szükségességét és arányosságát,

– nem derül ki a rendelkezésekből, hogy az adatkezelés az Ebtv. közérdekből történő törvényi felhatalmazása vagy az érintettek önkéntes hozzájárulása alapján történik,

– az indítványozó álláspontja szerint ellentmondó az IBR-ben részt vevő betegek tájékoztatására és tiltakozási jogára vonatkozó szabályozás,

– nem egyértelmű, hogy az OEP az ellátásszerzőnek a biztosítottak egészségügyi adatait TAJ számmal vagy kapcsolatos kóddal továbbítja-e.

Mindebből következően a támadott szabályozásból – az indítványozó véleménye szerint – a személyes és különleges adatok védelméhez való jog szükséges és arányos korlátozásának megalapozottsága nem vezethető le, mert „[...] nem jelenthető ki, hogy a kívánt cél, – vagyis az egészségbiztosítás működtetése és ellenőrzése, valamint az egészségügyi szolgáltatások színvonalának egységes emelése – más, az alkotmányos jogokat kevésbé korlátozó módon nem érhető el."

Ha az IBR-nek az előbbiek szerinti alkotmányellenessége nem is lenne megállapítható – mert a jogalkotó a felvázolt célnak „valóban megfelelő eszközt" alkalmazott –, az indítványozó abban az esetben is alkotmánysértőnek, a betegek esélyegyenlőségének követelményébe ütközőnek tartotta a rendszert, mert azt „[...] elvileg az egész országra kötelezően ki kellene terjeszteni, hiszen nem állhat elő olyan helyzet, hogy az egészségügyi ellátás színvonala és hatékonysága a betegek oldaláról nézve attól függjön, hogy az adott beteg háziorvosi ellátást nyújtó szolgáltatója kötött-e szolgáltatási szerződést valamilyen ellátásszervezővel vagy sem."

3. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányosságát az Alkotmánybíróság csak az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés, vagy a törvény 48. §-ában foglalt alkotmányjogi panasz esetén vizsgálja. [160/B/1996. AB határozat, ABH 1999, 875, 876.; 1378/B/1996. AB határozat, ABH 2001, 1609, 1610.; 418/B/1997. AB határozat, ABH 2002, 1627, 1629.] Erre tekintettel hatáskörének vizsgálata során az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a Kvt.1. támadott rendelkezései hatályban lévő jogszabálynak tekinthetők-e.

A Jat. 13. §-a szerint a jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi, vagy ha a jogszabályban meghatározott határidő lejárt. A Jat. nem határozza meg egyértelműen, hogy utóbbi határidőnek kifejezetten a jogszabály hatályának megszűnésére, vagy alkalmazhatóságára kell-e vonatkoznia. Az Alkotmánybíróság több határozatában a Jat.-nak ezt a rendelkezését a jogszabály alkalmazhatóságára vonatkozó rendelkezésként értelmezte. Következetesen érvényesített álláspontja szerint a szabály alkalmazására a jogszabályban előírt határidő leteltével, azzal, hogy a kifejezetten hatályon kívül nem helyezett jogszabályi rendelkezések teljesedésbe mentek, és már nincs mód arra, hogy a jogalanyok a jogszabályi rendelkezés alapján jogot szerezzenek, a jogszabály lényegében hatályát veszti. [1239/B/1990. AB végzés, ABH 1991, 905, 906.; 298/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 696, 700.; 880/B/1992. AB végzés, ABH 1996, 803, 804–806.; 385/B/2001. AB végzés, ABH 2001, 1670, 1672–1673.; 35/2004. (X. 6.) AB határozat, ABH 2004, 504, 505.]

A Kvt.1. 77. § (3) bekezdése tartalmazta, hogy a nyertes pályázóval az ellátás szervezésére 2004. évre szólóan lehet szerződést kötni, (10) bekezdése pedig a korábbi évben már szerződéssel rendelkezők jogviszonyának „folyamatosságát", továbbá a finanszírozást 2004. évre szólóan biztosította. Mivel a Kvt.2. a 2005. évben megkötendő szerződéseken alapuló betegellátásra tartalmaz finanszírozási szabályokat, az Alkotmánybíróság azt a következtetést vonta le, hogy a Kvt.l. fenti rendelkezésének hatálya 2004. december 31-ig állt fenn, vagyis alkalmazásának határideje a jogszabályból kitűnt.

A Kr. kifogásolt szabályát az IBR.r. hatályon kívül helyezte, ezzel az IBM-re vonatkozó valamennyi jogszabály hatálya megszűnt, 2006. január 1-jei hatállyal az IBR került alkalmazásra.

4. Az IBR-re vonatkozó rendelkezések normakontrollját irányuló indítvány benyújtását követően a kormányzati szervezetátalakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény 80. § (1) bekezdés *i)* pontja 2007. január 1-jétől módosította az Eüak. 3. § *i)* pontját akként, hogy az „Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár, valamint ezek igazgatási szervei (a továbbiakban: társadalombiztosítási igazgatási szervek)" szövegrész helyébe az „egészségbiztosítási szerv, a Nyugdíjbiztosítási Alap kezeléséért felelős nyugdíjbiztosítási szerv és nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv" szöveget, míg az Eüak. 22/B. § (4) bekezdésébe az „Országos Egészségbiztosítási Pénztár" szövegrész helyébe az „egészségbiztosítási szerv" szöveget léptette.

Az egyes, az egészségügyet érintő törvényeknek az egészségügyi reformmal kapcsolatos módosításáról szóló 2006. évi CXV. törvény 43. § (14) bekezdése értelmében 2007. január 1-jei hatállyal az Ebtv. 38/C. § (2) bekezdésében, valamint (3) bekezdésének *b)* és *f)* pontjában, (4) bekezdésében, (5) bekezdés *c)* pontjában az „az OEP" szövegrész helyébe az „az egészségbiztosító" szöveg, a 38/C. § (3) bekezdés *d)* pontjában az „az OEP-től" szövegrész helyébe az „az egészségbiztosítótól" szöveg lépett.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az egészségbiztosítás hatósági felügyeletéről szóló 2006. évi CXVI. törvény 22. § (2) bekezdése az Eüak. 3. § *i)* pontját módosította úgy, hogy az „az adatvédelmi felelős," szövegrész helyébe az „az adatvédelmi felelős, az Egészségbiztosítási Felügyelet" szöveg lépett, valamint a 22. § (8) bekezdése az Eüak. 22/B. §-ának (6) bekezdése helyébe léptetett 2007. január 1-jétől új szöveget, amely az érintetteket „levélben kell tájékoztatni" szövegrészt érintette, és helyébe a „külön jogszabályban foglaltak szerint kell tájékoztatni" szövegrész lépett.

5. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatát a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag a korábbival azonos és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma. [1314/B/1997. AB végzés, ABH 2000, 1049.; 4/1999. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1999, 396, 399.; 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 545.; 137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.] A jelen esetben azt lehet megállapítani, hogy az indítványozó által az IBM-nek a Kvt.1. 77. §-ával összefüggésben felvetett alkotmányossági probléma az IBR-re vonatkozó szabályozás tekintetében lényegében változatlanul fennáll, ezért az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot az újabb indítvánnyal támadott hatályos szabályozás tekintetében folytatta le.

II.

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

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései:

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

„8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

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

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

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

(2) Az 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/D. § (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.

(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg."

„70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

(2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg."

2. Az Eüak. hivatkozott szabályai:

„2. § E törvény hatálya kiterjed

a) minden egészségügyi ellátást nyújtó, valamint annak szakmai felügyeletét, ellenőrzését végző szervezetre és természetes személyre, továbbá az irányított betegellátás szervezését végző szervezetre (a továbbiakban: egészségügyi ellátóhálózat), valamint minden olyan jogi személyre, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre és természetes személyre, amely, vagy aki egészségügyi és személyazonosító adatot kezel (a továbbiakban: egyéb adatkezelő szerv),

(...)"

„3. § E törvény alkalmazásában

(...)

i) adatkezelő: a betegellátó, az intézményvezető, az adatvédelmi felelős, az Egészségbiztosítási Felügyelet, továbbá közegészségügyi-járványügyi közérdekből az 5. § (3) bekezdése szerinti tisztiorvos, illetve közegészségügyi felügyelő, valamint az *n)* pont szerinti ellátásszervező, továbbá a 22. § szerinti esetekben az ott meghatározottak szerint, az egészségbiztosítási szerv, a Nyugdíjbiztosítási Alap kezeléséért felelős nyugdíjbiztosítási szerv és a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv és az egészségügyi adatok nélkül, a 3. § *b)* pontjában meghatározott személyazonosító adat tekintetében – a lakossági célzott szűrővizsgálatok érdekében az egészségügyi államigazgatási szerv;

(...)

n) ellátásszervező: az irányított betegellátás szervezésére vállalkozó egészségügyi szolgáltató.

(...)"

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

a) az egészség megőrzésének, javításának, fenntartásának előmozdítása,

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

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

(...)”

„5. § (1) Az egészségügyi ellátó hálózaton belül az egészségügyi és személyazonosító adat kezelésére – amennyiben e törvény másként nem rendelkezik – jogosult

(...)

d) az ellátásszervező adatelemzéssel megbízott alkalmazottja.

(...)”

„22/A. § (1) Az ellátásszervező a 22/B. § (1) bekezdésben meghatározott célból jogosult a 22/B. § (2)–(3) bekezdése szerinti adatok kezelésére.

22/B. § (1) Az ellátásszervező az alábbi célokból jogosult az egészségügyi és személyazonosító adatok kezelésére:

a) a betegellátó eredményes gyógykezelési tevékenységének elősegítése;

b) az ellátásszervező tevékenységével érintett lakosság egészségi állapotának nyomon követése és javítása;

c) epidemiológiai vizsgálat elemzése;

d) az egészségügyi ellátás tervezése, szervezése és a költségek tervezése;

e) statisztikai vizsgálat;

f) az ellátásszervező szakmai vagy törvényességi felügyeletét végző szervezetek munkájának elősegítése, ha az ellenőrzés célja más módon nem érhető el.

(2) Az ellátásszervező a következő személyazonosító adatokat kezelheti: TAJ szám, nem, születési idő, az elhalálozás időpontja.

(3) Az ellátásszervező az egészségügyi adatok közül az irányított betegellátási rendszerbe bevont, alábbi ellátási formákhoz kapcsolódó adatokat kezeli (TAJ tételes elszámolású természetbeni ellátás igénybevételi adatok):

a) háziorvosi, házi gyermekorvosi ellátás (az eseti ellátás kivételével),

b) fogászati ellátás,

c) gondozóintézeti gondozás,

d) betegszállítás orvosi rendelvényre,

e) járóbeteg-szakellátás,

f) fekvőbeteg-szakellátás (aktív, krónikus),

g) CT, MRI,

h) művesekezelés,

i) házi szakápolás,

j) gyógyszertámogatás (kivéve: speciális beszerzésű gyógyszerkiadás),

k) gyógyászati segédeszköz támogatás,

l) gyógyászati ellátás.

(4) Az ellátásszervező részére a (2)–(3) bekezdés szerinti adatokat az egészségbiztosítási szerv adja át. Az ellátásszervező részére történő adattovábbítás lehetőségéről az érintettet tájékoztatni kell. E tájékoztatásnak ki kell terjednie az adattovábbításra vonatkozó tiltakozás lehetőségére is.

(5) Amennyiben az ellátásszervező tevékenységével érintett betegre vonatkozó adat kiadását a beteget vagy az egészségügyi szolgáltatót érintő közigazgatási, szabálysértési, ügyészségi, bírósági eljárás vagy az érintett nem egészségügyi intézményben történő elhelyezése, munkavégzésre való alkalmasságának megállapítása, egyéb alkalmasság megállapítása céljából kérik, úgy az ellátásszervező az adatokat közvetlenül nem adhatja ki, hanem az adatkiadást kérőt az adatok elsődleges felvételét végző egészségügyi szolgáltatóhoz irányítja.

(6) Az ellátásszervezőnek az érintetteket külön jogszabályban foglaltak szerint tájékoztatni kell az ellátásszervező adatkezeléséről, az adatkezelésre vonatkozó lényeges szabályokról, és formanyomtatványon lehetőséget kell biztosítani, hogy nyilatkozhasson, amennyiben nem járul hozzá az adatai kezeléséhez.

22/C. § (1) A 22/B. § (2)–(3) bekezdés szerinti adatot az ellátásszervező adatelemzéssel megbízott alkalmazottja kezeli.

(2) A beteg kérésére az ellátásszervező az érintettről nyilvántartott egészségügyi és hozzájuk kapcsolódó személyes adatokról tájékoztatást ad, illetve a dokumentációba betekintést biztosít, továbbá kérelemre – a kérelmező költségére – másolatot köteles készíteni.

(3) Az ellátásszervező az egészségügyi és személyes adatokat az egészségügyi dokumentációra irányadó szabályok szerint köteles nyilvántartani és megsemmisíteni. Az ellátásszervező jogutód nélküli megszűnése esetén a nála keletkezett és nyilvántartott adatokat közjegyzői letétben 5 év időtartamra elhelyezi. 5 év elteltét követően a letétbe helyezett adatokat meg kell semmisíteni.

(4) Amennyiben az egészségügyi szolgáltató az ellátásszervezői tevékenységet is ellátja, az e tevékenységhez kapcsolódó egészségügyi és személyazonosító adatot az egészségügyi szolgáltató által nyilvántartott egyéb adattól elkülönítetten kezeli.

22/D. § (1) Az ellátásszervező köteles külön adatvédelmi felelőst kinevezni, aki

a) közreműködik, illetőleg segítséget nyújt az adatkezeléssel összefüggő döntések meghozatalában, valamint az érintettek jogainak biztosításában;

b) ellenőrzi az adatkezelésre vonatkozó más jogszabályok, valamint a belső adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat rendelkezéseinek és az adatbiztonsági követelményeknek a megtartását;

c) elkészíti az ellátásszervező belső adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzatot;

d) vezeti a belső adatvédelmi nyilvántartást;

e) gondoskodik az adatvédelmi ismeretek oktatásáról.

(2) Az adatvédelmi felelős kijelölésére a 32. § (4) bekezdés *a)–c)* pontja szerinti szabályok irányadók.”

4. Az Ebtv. rendelkezései:

„38/C. § (1) Az irányított betegellátási rendszer működése az érintett biztosítottak egészségi állapotának, az általuk igénybe vett egészségügyi szolgáltatások hatékonyságának, minőségének és az ellátások szervezettségének javítása, valamint a felszabaduló források célszerű felhasználása érdekében biztosítja

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

a) az érintett biztosítottak kötelező egészségbiztosítás keretében térítésmentesen, illetve támogatás ellenében igénybe vehető egészségügyi ellátásának a progresszív ellátás adott szinten történő megszervezését, megfelelőségének és minőségének – az igénybevételi adatok alapján történő – nyomon követését,

b) az ellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatók munkájának koordinálását,

c) az ellátásokról történő folyamatos visszacsatolást, valamint

d) az egészségfejlesztési és prevenciós programok koordinálását.

(2) A Magyar Köztársaság költségvetéséről szóló törvényben (a továbbiakban: költségvetési törvény) meghatározottak figyelembevételével az egészségbiztosító az egészségügyi szolgáltatások irányított betegellátás keretében történő nyújtásának megszervezésére a külön jogszabály szerinti pályázaton kiválasztott és a külön jogszabályban meghatározott egyéb feltételeknek megfelelő, irányított betegellátás szervezésére vállalkozó egészségügyi szolgáltatóval (a továbbiakban: ellátásszervező) köthet szerződést.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott célok elérése érdekében az ellátásszervező feladata:

a) az ellátásszervezés és koordinálás, a betegút követése,

b) a vállalt prevenciós terv megvalósításának megszervezése, koordinálása, ellenőrzése és értékelése, valamint módosítása a jogszabályok által kötelezően előírt vagy egyéb forrásból támogatott programok változása miatt, továbbá a módosított terv jóváhagyásra való megküldése az egészségbiztosító részére,

c) a minőségbiztosítás követelményrendszerének teljesítése az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 120. §-ában foglaltak szerint, különösen minőségpolitikai nyilatkozat, szakmai protokollok alkalmazása,

d) a *g)* pontban foglaltakra figyelemmel a külön jogszabályban előírt adatszolgáltatási kötelezettség teljesítése, az egészségbiztosítótól kapott tételes betegforgalmi adatok elemzése, monitoringrendszer működtetése,

e) az érintett biztosítottak részére nyújtott egészségügyi ellátások betegforgalmi adatainak elemzése,

f) az egészségbiztosító által megküldött keresőképtelenségi napok összehasonlító statisztikai adatainak elemzése,

g) az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Eüak.) 22/B. §-ának (2)–(3) bekezdésében meghatározott adatok kezelése,

h) amit külön jogszabály ekként határoz meg.

(4) Az érintett biztosítottak által igénybe vett egészségügyi szolgáltatások fedezetéül a természetbeni ellátások előirányzatának az érintett biztosítottak kora, neme szerinti és külön jogszabályban meghatározott egyéb szempontok alapján számított arányos része (a továbbiakban: fejkvóta) szolgál. A fejkvóta szerinti összeget, mint bevételt, valamint az érintett biztosítottak által igénybe vett egészségügyi szolgáltatások finanszírozási díját, mint kiadást tartalmazó kimutatást (a továbbiakban: elvi számla) az egészségbiztosító vezeti. Az elvi számla pozitív egyenlege a bevételi többlet. A bevételi többlet felosztására és felhasználására a költségvetési törvényt és az e törvény felhatalmazásán alapuló külön jogszabály rendelkezéseit kell alkalmazni.

(5) Az ellátásszervezővel a (2) bekezdés alapján kötött szerződésben (a továbbiakban: ellátásszervezési szerződés) a szerződés hatályára, módosítására, felmondására vonatkozó rendelkezéseken kívül rendelkezni kell

a) arról, hogy az ellátásszervező mely egészségügyi szolgáltatásokat nyújtja saját maga, illetve más egészségügyi szolgáltató igénybevételével,

b) a teljes körű minőségi, definitív ellátásokra ösztönző, hatékony egészségügyi szolgáltatás biztosításáról, valamint a betegségek időben történő megelőzését, az egészség megőrzését szolgáló prevenciós program megvalósítására vonatkozó kötelezettség vállalásáról,

c) az egészségbiztosító által vezetett elvi számlán jelentkező megtakarítás elszámolásáról,

d) az adatszolgáltatási kötelezettségről,

e) az ellenőrzésről,

f) a szerződésszegés esetén az igény érvényesítéséről,

g) arról, amit külön jogszabály előír.

(6) Az ellátásszervezési szerződéshez csatolni kell

a) a 38/D. § (1) bekezdése szerinti szolgáltatási szerződést,

b) a 38/D. § (2) bekezdése szerinti megállapodást,

c) a külön jogszabályban meghatározott mellékleteket.

(7) Az irányított betegellátási rendszerben érintett biztosítottnak az ellátásszervezővel a 38/D. § (1) bekezdése alapján szerződött háziorvosi ellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatóhoz bejelentkezett biztosítottak közül azok minősülnek, akik a (8) bekezdés szerinti értesítést követően egy hónapon belül a külön jogszabályban meghatározottak szerint az egészségügyi és személyes adataik ellátásszervező általi kezelését nem tiltották meg.

(8) A hozzá bejelentkezett biztosítottakat a háziorvosi ellátást nyújtó egészségügyi szolgáltató írásban tájékoztatja az ellátásszervezőhöz történő csatlakozása szándékáról, illetőleg az irányított betegellátási rendszerben már részt vevő háziorvos ennek tényéről és – a biztosítottakat érintő – következményeiről, így különösen: az irányított betegellátási rendszer céljairól, működéséről, tartalmi elemeiről (az elérhető prevenciós programokról, az emelt szintű gondozás lehetőségeiről), valamint az ellátásszervező és kapcsolattartója nevéről, címéről és elérhetőségéről. Tájékoztatni kell továbbá a biztosítottakat arról is, hogy az irányított betegellátási rendszerben érintett biztosítottként való részvétel feltétele az, hogy az egészségügyi és személyazonosító adataiknak az ellátásszervező általi – az Eüak.-ban foglaltak szerinti – kezelését ne tiltsák meg.

(9) A (4) bekezdés szerinti elvi számla tekintetében az irányított betegellátási rendszerben részt vevő háziorvosi ellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatóhoz bejelentkezett biztosítottak közül azokat is érintett biztosítottnak kell te-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kinteni, akik megtiltották adataik ellátásszervező általi kezelését.”

„38/D. § (1) Az irányított betegellátási rendszerben való részvétel érdekében a területi ellátási kötelezettséggel rendelkező, háziorvosi ellátást nyújtó szolgáltató szolgáltatási szerződést köthet az ellátásszervezővel.

(2) Az ellátásszervező a vele szolgáltatási szerződésben nem álló finanszírozott egészségügyi szolgáltatóval együttműködési megállapodást köthet az érintett biztosítottak egészségügyi ellátásában való közreműködésre.

(3) Az (1) bekezdés szerinti szolgáltatási szerződések megkötése során az ellátásszervezőnek a működés földrajzi határain belül – Budapest kivételével – zárt terület kialakítására kell törekednie a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló törvényben meghatározott kistérségi határok figyelembevételével. A 38/C. § (4) bekezdése szerinti elvi számla tekintetében az adott kistérség az ellátásszervező területének minősül, ha a kistérségben működő háziorvosi praxisok több mint 70%-a csatlakozik a szervezőhöz.

(4) Az irányított betegellátási rendszerben részt vevő egészségügyi szolgáltatók által teljesített ellátások finanszírozása a szerződés időtartama alatt is érvényes finanszírozási szerződések alapján történik.”

5. Az Ebtvm. vizsgált rendelkezése:

„19. § (3) A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény 78. §-a alapján működő irányított betegellátási modellkísérlet e törvény hatálybalépésével egyidejűleg megszűnik. Az irányított betegellátási modellkísérletben részt vett ellátásszervező kezelésében álló, az érintett biztosítottal kapcsolatos, az ellátásszervező feladatának ellátásához szükséges – az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény 22/B. §-ának (2)–(3) bekezdése szerinti – adatokat az e törvény hatálybalépését követően létrejövő irányított betegellátási rendszerben résztvevő ellátásszervező csak akkor használhatja fel, ha a biztosított az irányított betegellátási rendszerben való részvételről kapott tájékoztatását és a szolgáltatónak a rendelkezésre álló adatok ellátásszervezés keretében történő további felhasználására vonatkozó szándéknyilatkozatát követő egy hónapon belül ezt írásban nem tiltotta meg. Az adatainak kezelését megtiltó biztosítottra az Ebtv. 38/C. §-ának a 11. §-sal megállapított (9) bekezdésében foglaltakat értelemszerűen alkalmazni kell.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az indítványozó az IBM, majd az IBR intézményét, az azzal összefüggő valamennyi szabályt alkotmányellenesnek tartotta.

1. Az Alkotmánybíróság áttekintette az irányított betegellátási rendszer előzményeit, a modellkísérlet bevezetését, tartalmi változásait.

Az IBM-et 1999. január 1-jei hatállyal a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak 1999. évi költségvetéséről szóló 1998. évi XCI. törvény 16. §-a vezette be, és az egészségügyi szolgáltatókkal 1999. évben maximum 200 ezer lakosra volt köthető finanszírozási szerződés, érintett lakosnak tekintve a szolgáltatók által működtetett, vagy a velük szerződött háziorvosi szolgálat orvosához bejelentkezett biztosítottakat. A pályázat és a finanszírozás részletszabályait a Kr. 50. §-a tartalmazta. Ezen rendelkezések alapján az OEP 1999. július 1-jétől kötött szerződéseket.

Ezt követően a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak 2000. évi költségvetéséről szóló 1999. évi CIX. törvény 8. §-a további 200 ezer lakosra adott lehetőséget finanszírozási szerződés megkötésére, hasonló feltételekkel. A 24. § (9) bekezdése szerint az 1999. évben kötött szerződések alapján az IBM-ben való részvétel folyamatos.

A Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény „A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai költségvetése egyes előirányzatainak felhasználásával kapcsolatos rendelkezések” alcímének 73. §-ában 500 ezer főben maximálta az IBM-ben részt vevők számát, majd a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről szóló 2002. évi LXII. törvény 68. §-ában úgy rendelkezett, hogy 1 millióra emelte a kísérletbe bevonható lakosok számát. A 68. § (3) bekezdése az érintett lakos fogalmát pontosította a Társadalombiztosítási Azonosító Jel (TAJ szám) alapján bejelentkezett biztosítottakban. Ezt követően lépett hatályba a Kvt.1. támadott szabályozása.

Az IBR lényege, hogy az egészségbiztosító a pályázaton kiválasztott és a jogszabályi követelményeknek megfelelő egészségügyi szolgáltatóval köt szerződést – többek között – a progresszív egészségügyi ellátás szervezésére, koordinálására, az ellátás megfelelőségének és minőségének nyomon követésére, az egészségügyi adatok kezelésére és egyéb kapcsolódó feladatok elvégzésére.

Jelenleg az IBR keretén belüli ellátás szervezésére a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló 2006. évi CXXXVII. törvény 80. § (1) bekezdése értelmében 2,3 millió lakosra köthető szerződés.

2.1. Az Alkotmánybíróság a kifogásolt rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát elsőként az Alkotmány 8. § (1) bekezdése és 59. § (1) bekezdése tekintetében végezte el.

Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése értelmében a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog alkotmányos alapjog.

Az Alkotmánybíróság a személyes adatok védelme körében az információs önrendelkezési jog tartalmát a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatában fejtette ki: „Az Alkotmánybíróság – a 20/1990. AB határozat szerinti eddigi gyakorlatát folytatva – a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jogként értelmezi, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jogként.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez való jognak eszerint az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában csakis az érintett beleegyezésével szabad; mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát. Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. Az ilyen törvény korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, és akkor alkotmányos, ha megfelel az Alkotmány 8. §-ában megkövetelt feltételeknek." (ABH 1991, 40, 41, 42.)

Az Alkotmánybíróság az adatkezeléssel kapcsolatosan rámutatott, hogy az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség. „Ez azt jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad. Az adatfeldolgozásnak minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közhitelűen rögzített célnak." [15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 40, 42.]

Az Alkotmánybíróság 65/2002. (XII. 3.) AB határozatában azt is megállapította, hogy a jogalkotó a személyes adatok, illetve a szigorúbban védett különleges adatok kezelését akkor rendelheti el, „ha az adatkezelés lehetővé tételével egyidejűleg meghatározza az adatkezelés pontos feltételeit, azaz az Alkotmány 59. § (1) bekezdésben garantált személyes adatokhoz való alapjog korlátozásának konkrét részletszabályait." (ABH 2002, 357, 363.)

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapíthatja meg, annak lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.

Az Alkotmánybíróság 30/1992. ((V. 26.) AB határozatában elvi jelleggel mutatott rá: „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással." (ABH 1992, 167, 171.)

Az alapjog lényeges tartalmát nem érintő korlátozás alkotmányossága megítéléséhez az Alkotmánybíróság az alapjogi tesztet alkalmazza. „Ez azt jelenti, hogy az információs önrendelkezési jogot, az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében biztosított szabadságjogot, mint alapjogot csak elkerülhetetlen esetben lehet alkotmányosan korlátozni, akkor, ha a korlátozás elkerülhetetlenül szükséges és az a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos." [46/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 219, 222, 223.]

A korlátozás akkor tekinthető alkotmányosnak, ha kényszerítő okból történik, valamint az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya összhangban áll egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani. Ha az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható. [20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69, 71.]

Ennek megfelelően az alapjog korlátozásának megengedhetősége mindig a konkrét szabályozástól függően állapítható meg. [27/2002. (VI. 28.) AB határozat, ABH 2002, 143, 147.]

2.2. Mivel az egészségügyi hálózaton belül az IBR-rel összefüggésben történő adatgyűjtés, annak az ellátásszervező részére történő kiszolgáltatása és kezelése alapjogi korlátozást valósít meg, az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a vonatkozó rendelkezések megfelelnek-e a fenti alkotmányos követelményeknek.

Az Ebtv. 38/C. § (3) bekezdés *g)* pontja az ellátásszervezőt – aki az Eüak. 3. § *i)* pontja szerint adatkezelőnek minősül – feljogosítja az Eüak. 22/B. §-ának (2)–(3) bekezdésében meghatározott adatok kezelésére. Ezek az adatok részben személyazonosító, részben a különböző ellátási formákhoz kapcsolódó olyan adatok, amelyek az érintett egészségi állapotára vonatkoznak. Az Avtv. 2. § 2. *b)* pontja szerint az egészségi állapotra vonatkozó adat különleges adatnak minősül, különleges adat pedig az Avtv. 3. § (2) bekezdésének *a)* és *c)* pontja szerint akkor kezelhető, ha az érintett írásban hozzájárul, vagy törvény elrendeli, illetőleg egyes nevesített adatok (faji hovatartozás stb.) a *b)* pont szerint csak akkor kezelhetők, ha az ott meghatározott okból törvény rendeli el.

Az Avtv.-nek e rendelkezéséhez fűzött indokolás rámutat: „A különleges – ún. szenzitív (érzékeny) – adatokat az érintett kifejezett írásbeli hozzájárulásával lehet kezelni. Bizonyos esetekben a társadalom érdeke szükségessé teheti különleges adatok kötelező kezelését (bűnüldözés, bűnmegelőzés, közegészségügy, menekültügy). Az ilyen adatkezeléseket csak törvény rendelheti el, a megfelelő garanciák biztosításával."

A különleges adatok kezelésére az Ebtv. előbb idézett rendelkezése ad lehetőséget, vagyis az adatkezelés egyértelműen törvényen alapul.

2.3. Az alapjogkorlátozás alkotmányosságának további feltétele, hogy a korlátozás szükséges, és az elérendő célokhoz képest arányos legyen.

A különleges adatok kezelésével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság a 65/2002. (XII. 3.) AB határozatában kifejtette: „Egyes személyes adatoknak különleges adattá való minősítéséből pedig az következik, hogy az adatkezelés céljának nagyon pontosnak körülhatároltnak és meghatározottnak, s az adatkezelésnek kényszerítő módon, elkerülhetetlenül szükségesnek kell lennie. A különleges adatok kezelésére vonatkozó szigorúbb követelmények továbbá azt eredményezik, hogy amennyiben az adatkezelés célja pontosan meg nem határozott vagy az arra vonatkozó törvényi felhatalmazás nem egyértelmű, akkor a különle-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ges adatok kezelése alkotmányellenes alapjogi korlátozást valósít meg.

A jogalkotó a személyes adatok, illetve a szigorúbban védett különleges adatok kezelését tehát akkor rendelheti el, ha az adatkezelés lehetővé tételével egyidejűleg meghatározza az adatkezelés pontos feltételeit, azaz az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében garantált személyes adatokhoz való alapjog korlátozásának konkrét részletszabályait." (ABH 2002, 357, 363, 364.)

Az IBR-hez kapcsolódó adatkezelési célokat az Eüak. 22/B. § (1) bekezdése az Eüak. 4. §-ában foglalt általános céloknál konkrétabban, mind a betegellátó, mind a beteg szempontjából megfogalmazza, amelyek az IBR-nek az Ebtv. 38/C. §-ában megjelölt feladataihoz kötődnek.

A rendelkezés a betegek szempontjából egészségi állapotuk nyomon követését, javítását, míg az egészségügyi ellátás oldaláról e tevékenység eredményességét, költséghatékonyságát, az adatok elemzése alapján annak tervezését, valamint az ellátás átláthatóságát, az ellátásszervezők ellenőrzését célozza.

E célok egyrészt a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való alkotmányos jog biztosítását, míg az ellátás hatékonyságának növelése az államnak az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdésében rögzített kötelezettsége teljesítését, vagyis más alkotmányos jogok megvalósulását szolgálják.

Az IBR bevezetését elsődlegesen egészségpolitikai cél, az ellátás racionalizálása indokolta. Súlyponti eleme a betegút követése, amikor az ellátásszervező az adott beteg részére nyújtott szolgáltatásokat minden ellátási szinten és a ráfordítások figyelembevételével elemzi. Ezáltal válik lehetővé az anomáliák – a párhuzamos vagy indokolatlan ellátások – kiszűrése, amely hozzásegít az ellátás, az ehhez kapcsolódó költségek tervezéséhez, egyben utóbbi csökkentéséhez is.

A betegek adatainak összesítésével mind a háziorvosi, mind a szakellátás átláthatóbbá válik, amely az ellátás értékelését, ennek alapján koordinálását teszi lehetővé. Ugyancsak a statisztikai adatszolgáltatás alapján tárható fel a betegség korai stádiumában lévők száma, amely a prevenciós programok indításához szükséges. A betegek szempontjából a betegút követése a kezelést célszerűsíti, lehetővé teszi a betegségek mielőbbi diagnosztizálását.

A fentiekből következően az IBR-ben szabályozott adatkezelés és adatfeldolgozás szükséges, enélkül a rendszer nem működhetne.

Az adatkezelés céljai pontosan meghatározottak, az adatkezelés szoros összefüggésben áll a megjelölt céllal, ezért az Alkotmánybíróság megítélése szerint az érintettek információs önrendelkezési jogának korlátozása a célhoz kötötten szükséges.

2.4. Az Alkotmánybíróság ezért azt vizsgálta, hogy az alapjogkorlátozás súlya arányban áll-e az elérni kívánt céllal.

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott az arányosság feltételeivel. Rámutatott, hogy a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményeinek, azaz a törvényhozónak mindig a lehető legenyhébb megoldást kell választania. [30/1992. AB határozat, ABH 1992, 167, 171.] Az alapjogkorlátozásnak az elérendő cél és az alkalmazott eszköz viszonyában határozott törvényi rendelkezésen kell alapulnia. [36/2000. (X. 27.) AB határozat, ABH 241, 274.]

Az Alkotmánybíróság a 24/1998. (VI. 9.) AB határozatában nem tekintette aránytalannak az alapjogkorlátozást, ha a célhozkötöttség követelményén felül tartalmazza az adattovábbítás figyelemmel kísérhetőségének elvét, teljesíti a titoktartási kötelezettséget. (ABH 1998, 191, 195.) Az arányosság követelményét kielégítőnek találta a lőfegyver-kereskedő adatkezelésére vonatkozó szabályozást, „tekintettel az adatkezeléssel érintett adatok korlátozott körére, az adatok továbbításának nyomon követhetőségére és az időbeli korlátozásra." (744/B/2004. AB határozat, ABH 2005, 1281, 1285.)

Így annak megítélésénél, hogy a szabályozás az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően garantálja-e az információs önrendelkezési jog védelmét, az Alkotmánybíróságnak tekintettel kell lennie, hogy a szabályozásban megjelenő korlátozások és garanciák egyensúlyban vannak-e, és a rendelkezések eleget tesznek-e annak a követelménynek, hogy a jogkorlátozás során a jogalkotónak a legenyhébb eszközt kell választania a célok elérése érdekében.

Az adatkezelés általános törvényi korlátját és garanciáját az Eüak. 4. § (4) bekezdése és a 6. §-a adja, miszerint csak annyi és olyan egészségügyi, illetve személyazonosító adat kezelhető, amely a cél megvalósításához elengedhetetlenül szükséges, illetőleg követelmény az adatok biztonságos kezelése. Az Eüak. 22/A. § (3) bekezdése tartalmazza, mely ellátási formákhoz kapcsolódó adatok kezelhetők az IBR-en belül. Ezek köre lényegesen szűkebb az Eüak. 4. §-a szerinti célok érdekében kezelhető adatoknál, a személyazonosításra csak a TAJ szám szolgál.

A személyes adatok védelméhez való alkotmányos alapjog érvényesülése érdekében az Eüak. 22/C–D. §-a az IBR vonatkozásában speciális rendelkezéseket tartalmaz. Adatelemzéssel az ellátásszervező – aki az Eüak. 3. § *i)* pontjában megjelölt adatkezelő – ezzel megbízott alkalmazottja foglalkozik, és ha az egészségügyi szolgáltató ellátásszervezői tevékenységet is folytat, elkülönítve kell kezelnie az e tevékenységhez kapcsolódó adatokat az egyéb adatoktól.

Előbbi rendelkezések az Eüak. 7. §-ában és 30. §-ában foglaltaknál szűkebb körben teszik lehetővé a személyes és egészségügyi adatokról történő tájékoztatást. Az egészségügyi és személyes adatok nyilvántartására és megsemmisítésére az Eüak. 30–32. §-ában foglaltak vonatkoznak, azonban az ellátásszervező jogutód nélküli megszűnése esetén a dokumentáció őrzésére és megsemmisítésére az Eüak. 22/C. § (3) bekezdése szigorúbb szabályokat tartalmaz. Az ellátásszervezőkre (alkalmazottaikra) irányadó az Eüak 7. § (1) bekezdésén alapuló titoktartási kötelezettség. E törvényi védelem azt hivatott biztosítani, hogy az érintettek egészségi állapotával, az orvosi beavatkozással kap-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

csolatos információk ne jussanak illetéktelenek tudomására.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvényhozó által alkalmazott alapjogi korlátozás nem túlzott mértékű, egyben alkalmas a rendelkezésekben megfogalmazott cél – az egészségügyi ellátás racionalizálása, eredményessége – elérésére, így a szabályozás megfelel az alapjogot korlátozó normákkal szemben támasztott arányosság feltételeinek.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt abban a részében, amely az Eüak. és az Ebtv. támadott rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését az Alkotmány 8. § (1) bekezdésébe illetőleg 59. § (1) bekezdésére tekintettel kérte, elutasította.

IV.

Az indítványozó álláspontja szerint – még ha az adatkezelés során a jogalkotó a céllal arányos korlátozást is alkalmazott – az IBR szabályai azért alkotmányellenesek, mert a diszkrimináció tilalmába, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, illetőleg a szociális biztonsághoz való jogba is ütköznek, hiszen nem minden betegre terjednek ki.

1. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt rendelkezést a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. Kifejtette, hogy az Alkotmány e rendelkezése az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan, alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetést tiltja, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. 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 körültekintéssel, elfogulatlansággal és méltányossággal kell értékelnie. Alkotmányellenesnek akkor minősül a megkülönböztetés, ha a jogalkotó a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203–204.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140.; 39/1999 (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 342–344.; 37/2002. (IX. 4.) AB határozat, ABH 2002, 230, 241–242.]

Az indítvány tartalma szerint a vizsgált rendelkezésekkel összefüggésben az Alkotmány 70/A. § sérelmét az okozza, hogy a szabályozás csak egy meghatározott személyi körre – az IBR-ben részt vevőkre – vonatkozik, másokra pedig nem. Az Alkotmány 70/A. §-a azonban – az Alkotmánybíróság előbbiekben idézett gyakorlata szerint – nem mindenfajta különbségtételt tilt, hanem csak azt, ami hátrányos. Az IBR alapvetően nem a rendszerben részt vevő, illetőleg a más ellátási formában kezelt biztosítottak jogait vagy kötelezettségeit illetően tartalmaz eltérő szabályokat, hanem a valamennyi biztosított részére járó, azonos szintű ellátás tekintetében vezetett be új, a szervezés ésszerűsítésére vonatkozó rendelkezéseket. Nem észlelhető tehát semmiféle hátrányos helyzet azon biztosítottak jogai vonatkozásában, akik nem vehetnek részt az IBR-ben.

Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelme nem áll fenn, és az indítványt e részében elutasította.

2. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jognak az Alkotmány 70/D. §-a (1) bekezdésében található megfogalmazása a 70/D. § (2) bekezdésével együtt értelmezhető. Az Alkotmánybíróság az 54/1996. (XI. 30.) AB határozatában rámutatott, hogy az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog olyan alkotmányos állami feladatot jelent, amelynek alapján az állam – többek között – egészségügyi intézményrendszer működtetésére és az orvosi ellátás megszervezésére köteles. „Az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében az Alkotmánybíróság elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az ilyen szélső eseteken túl azonban az Alkotmány 70/D. §-ában meghatározott állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdésében foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

A kötelező társadalombiztosítás körébe tartozó ellátási jogosultság viszont már valóságos alanyi jog, amelynek alkotmányos alapja azonban nem az Alkotmány 70/D. §-a, hanem az Alkotmány 70/E. §-ában foglalt rendelkezés, illetőleg az alkotmányos tulajdonvédelem.” (ABH 1996, 173, 186–187.)

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmányban meghatározott alapvető jogokból nem vezethető le, hogy az egészségügyi szolgáltatás keretében a betegel-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

látási tevékenység milyen formáját nyújtja az egészségbiztosító, ha ellátási kötelezettségének eleget tesz. Az állam egyfelől különböző formában szervezett ellátó rendszeren keresztül teljesíti a 70/D. § (2) bekezdésében foglalt kötelezettségét, másfelől az IBR-ben és a más ellátási formában részt vevő érintettek részére is ugyanazt az ellátást biztosítja. A fentiekből következően az, hogy az IBR azon szabályai, amelyek nem teszik lehetővé valamennyi biztosított számára, hogy abban részt vegyenek, valamint az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésében foglaltak között nem állapítható meg alkotmányjogilag értékelhető összefüggés.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 267.; 2043/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 543, 544.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 546.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523, 524.; 141/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 584, 586.] Ezért az Alkotmánybíróság ezen indítványi részt is elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdésében megfogalmazott, a kötelező társadalombiztosítás körébe tartozó ellátási jogosultság, mint szociális jog a „megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogot” garantálja. Ez a jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását követeli meg, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 162–163.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 192.; 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 251, 253–254.; 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000, 329.]

Az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése nem az egészségügyi ellátásra való jogosultsághoz való jogot biztosítja, ezért az Alkotmánybíróság az IBR rendelkezései és ezen alapjog között sem látott alkotmányjogilag értékelhető összefüggést, amiért az indítványt e tekintetben elutasította.

4. Mivel az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezések alkotmányellenességét nem állapította meg, az Ebtv. végrehajtására kiadott, az IBR-nek döntően az ellátásszervezői oldalát szabályozó IBRr., valamint az Ebtvm. átmeneti rendelkezéseket tartalmazó, a korábbi kísérleti rendszer adatkezelésére az időközben hatályba lépett szabályok alkalmazását előíró 19. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványt is elutasította.

V.

1. Az Abtv. 21. § (7) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség tárgyában hivatalból is eljárhat.

Az Abtv. 49. §-a értelmében 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 mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak. [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 231.] „Az alapjog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiánya értelemszerűen vonatkozik arra is, amikor az alapjog korlátozásának alkotmányosságához elengedhetetlen garanciák hiányoznak” [36/2000. (X. 27.) AB határozat, ABH 2000, 241, 274, 275.] „A szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmánysértő mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás, vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán alapul.” [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 56–57.]

Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv. 1. § *e)* pontjában foglalt hatásköre alapján azt vizsgálta, hogy az érintettek tájékoztatásának és megnyilatkoztatásának szabályozása tartalmaz-e megfelelő garanciákat a személyes adatokhoz való jog védelmére.

2. Az ellátásszervezők adatkezelésének garanciális szabálya az érintett azon döntése, amely a tiltás elmaradásában megnyilvánuló „hozzájárulását” fejezi ki.

Az ezzel összefüggő tájékoztatásnak azt kell biztosítania, hogy a biztosított abba a helyzetbe kerüljön, hogy felmérhesse, milyen kihatással jár az adatszolgáltatás a jogaira, valamint a megfelelő módon és tartalommal történt előzetes tájékoztatás birtokában döntsön, kíván-e az IBR-ben részt venni, amely maga után vonja adatainak az ellátásszervező részére történő továbbítását és kezelését.

E rendelkezések azonban nem tartalmazzák az érintettek jogosultságának minden elemét, a tájékoztatásra kötelezettek pontos körét, kötelezettségeit, a tájékoztatás időpontját. Az Eüak. 22/B. § (4) bekezdéséből – amely az adattovábbítás „lehetőségéről” történő tájékoztatás követelményét fogalmazza meg – az következik, hogy a biztosítottat az adattovábbítást megelőzően kell informálni. Ugyanakkor az Eüak. 22/B § (6) bekezdése az ellátásszervezőt is kötelezi tájékoztatásra és az érintett megnyilatkoztatására, amelyre a jelenlegi szabályozás mellett értelemszerűen akkor kerülhetne sor, ha az egészségbiztosító már az érintett valamennyi – nem csupán az értesítéséhez szükséges – adatot átadta. Ez nincs összhangban a 22/B. § (4) bekezdésében, de az Ebtv. 38/C. § (8) bekezdésében foglaltakkal sem, amely az IBR-ben történő részvétel „feltételeként” jelöli meg, hogy a beteg adatai kezelését ne tiltsa meg, így nem kerülhet a rendszerbe, amíg a tájékoztatását követő 30 nap nem telik el.

Nincs garancia tehát arra, hogy az érintett az adatkezeléssel kapcsolatos szabályokat azt megelőzően ismerje meg, mielőtt adatait továbbítanák, és tájékoztatása dokumentál-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tan, olyan módon történjen, hogy hozzájárulását ne tegye formálissá. A rendelkezés úgy vélelmezi az adatkezeléshez való hozzájárulást, hogy hiányoznak az eljárási szabályok, amelyek folytán kizárható, hogy a tájékoztatás és a határidő eltelte előtt az ellátásszervező a biztosított adatait kezelje. A törvény pedig csak az IBR-ben történő adatkezelést alapozza meg, de az IBR-ben való részvétel – és ennek folytán az adattovábbítás – az érintett döntésétől függ.

3. Az Alkotmánybíróság 44/1997. (IX. 19.) AB határozata az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével kapcsolatosan a következőket tartalmazza: „Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. [...] Az Alkotmánybíróság felfogásában a jogbiztonság szorosan kapcsolódik a jogállamiság alkotmányjogi elvéhez, annak lényegi eleme. A jogbiztonság pedig az államtól és a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetőek és követhetőek legyenek. A jogbiztonság e szempontjainak súlyos megsértése egyben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság sérelmét is jelenti. A jogállamiság elve ugyanakkor nem kisegítő, másodlagos szabály, s nem puszta deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma, amelynek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77.; 21/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 172.].” (ABH 1997, 304, 308.)

Az Ebtv. és az Eüak. támadott rendelkezései a fent részletezett hiányosságaik miatt nem felelnek meg a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményeinek, amely alkotmányellenes helyzetet eredményezett.

Ezért az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet valósított meg azáltal, hogy az Eüak. és az Eütv. az ellátásszervezők által történő adatkezelésre vonatkozó tájékoztatással összefüggésben nem alkotta meg mindazokat az eljárási szabályokat, amelyek biztosítják, hogy az érintett adatai kezelésének megtiltásáról az adattovábbítást megelőzően történő tájékoztatás alapján nyilatkozhasson. A szabályozás e hiányossága következtében sérül az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság részét képező jogbiztonság követelménye, valamint – mivel nem tartalmaz megfelelő garanciákat arra, hogy az ellátásszervező e tájékoztatás és a nyilatkozattételre nyitva álló határidő eltelte előtt ne kezeljen adatokat – csorbulhat az Alkotmány 59. § (1) bekezdéséből következő információs önrendelkezési jog.

Az Alkotmánybíróság felhívta a törvényhozót – az Abtv. 49. § (1) bekezdése alapján határidő tűzésével – jogalkotói feladatának teljesítésére.

VI.

A 2003. december 22-én kihirdetett Kvt.1. 110. § *d)* pontjában a Kormány felhatalmazást kapott az IBM pályázati kiírásával és finanszírozásával kapcsolatos részletes szabályok megalkotására. Az IBM-mel összefüggésben az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 264/2004. (XII. 24.) Korm. rendelet 21–24. §-a módosította a Kr. 50. §-át, valamint 50/A–D. §-át. Ezáltal, továbbá a Kvt.2. 121. § *a)* pontja értelmében, amely új felhatalmazást adott a Kormánynak, hogy a 78. §-ban meghatározott IBM részletes szabályait állapítsa meg, [amelynek alapján az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 15/2005. (I. 26.) Korm. rendelet 11–14. §-a és 19. §-a módosította a Kr. 50. §-át, valamint 50/A-D. §-át] a felhatalmazó rendelkezés tárgytalanná vált. 2006. január 1-jével az Ebtvm. 19. § (5) bekezdésének *b)* pontja folytán hatályát vesztette a Kvt.2. 121. § *a)* pontja is.

A Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2004. évi C. törvény 28. § (16) bekezdése folytán a Kvt.1. 112. § (1) bekezdése helyébe lépett – tartalmilag azonos – 112. § (1) bekezdés *a)* pontja a modellkísérlet értékelése módjának és szakmai szempontjainak meghatározására adott felhatalmazást az egészségügyi, szociális és családügyi miniszternek, amelynek alapján nem született meg a vonatkozó rendelet. A támadott rendelkezés azonban az I. pontban kifejtettek alapján az IBM megszűnésével hatályon kívül helyezettnek tekintendő.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a már nem hatályos rendelkezésekkel összefüggő eljárást – az Ügyrend 31. § *a)* pontjára figyelemmel – megszüntette.

Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására tekintettel rendelte el.

Budapest, 2007. június 4.

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

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

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

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., alkotmánybíró
Dr. Trócsányi László s. k., alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1050/B/2004.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2007. évi 69. számában.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

37/2007. (VI. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz, valamint – hivatalból eljárva – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapítja: az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 53. § (1) bekezdésében meghatározott özvegyi nyugdíj feléledésének szabályozása során nem biztosította az Alkotmány 13. § (1) bekezdéséből levezethető garanciális követelmények érvényesülését.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási kötelezettségének 2007. december 31. napjáig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 53. § (1) bekezdésének *a)* pontjába foglalt „1993. március 1-jétől tíz éven belül," szövegrész alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó kiegészített és módosított beadványában a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 53. § (1) bekezdésének *a)* pontjába foglalt „1993. március 1-jétől tíz éven belül," szövegrész ellen élt alkotmányjogi panasszal. Az indítványra okot adó konkrét esetben, a Fővárosi Munkaügyi Bíróság a 32.M.2365/2006/6. számú határozattal jogerősen befejezett ügyben a Tny. említett rendelkezésére alapítottan utasította el az indítványozó keresetét. A perben az indítványozó annak a társadalombiztosítási határozatnak a bírósági felülvizsgálatát kérte, amely özvegyi nyugdíj feléledése iránti, 2006. január 6-án előterjesztett igényét elutasította. Az indítványozó az igényt az 1993. január 17-én elhunyt házastársa jogán terjesztette elő.

Az indítványozó szerint sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságot, hogy az özvegyi nyugdíj feléledésére meghatározott időtartamot „a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény módosításáról és kiegészítéséről" szóló 1993. évi VIII. törvény (a továbbiakban: Tm.) 19. §-a – házastársának halálát követően, 1993. március 1-jei hatállyal – úgy módosította a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény (a továbbiakban: T.) 60. § (2) bekezdését, hogy tizenöt évről tíz évre csökkentette az özvegyi nyugdíj feléledésére nyitva álló határidőt. Ezt a rendelkezést a T. helyébe lépő Tny. 53. § (1) bekezdése tartalmi változás nélkül vette át, és a rendelkezést a bírósági eljárásban az indítványozó ügyében is alkalmazták.

Az indítványozó szerint az időtartam módosításakor a jogalkotó nem volt tekintettel azon személyek várományára, akik 1993. március 1. napja előtt özvegyültek meg, azonban saját jogú öregségi nyugdíjra csak 2003. március 1. napja – azaz több mint tíz, de kevesebb, mint tizenöt év – után szerezhettek jogot.

A kifogásolt szövegrész megsemmisítése mellett az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság mondja ki: az alkotmányellenes jogszabály a konkrét ügyben nem alkalmazható.

II.

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései:

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

(...)

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

2. A Tny. kifogásolt rendelkezése:

„53. § (1) Feléled az özvegyi nyugdíja annak, akinek az özvegyi nyugdíja nem házasságkötés miatt szűnt meg, ha az özvegyi nyugdíjra jogosító feltételek valamelyike

a) a házastárs 1993. március 1-je előtt bekövetkezett halála esetén 1993. március 1-jétől tíz éven belül,

b) a házastárs 1993. február 28-át követően bekövetkezett halála esetén az özvegyi nyugdíj megszűnését követő tíz éven belül

bekövetkezik.

(2) Az (1) bekezdés *a)* pontja szerinti esetben a feléledési idő nem haladhatja meg az özvegyi nyugdíj megállapítása időpontjában irányadó tizenöt évet."

3. A T. 1993. március 1-je előtt hatályban volt szabályai szerint:

„60. § (1) Állandó özvegyi nyugdíjra az egyéb feltételek (T. 59. §) mellett az jogosult, aki házastársa halálakor

a) a hatvanadik, nő az ötvenötödik életévét betöltötte, vagy

b) rokkant, vagy

c) házastársa jogán legalább két árvaellátásra jogosult gyermek eltartásáról gondoskodik.

(2) Állandó özvegyi nyugdíj jár akkor is, ha az erre jogosító feltételek valamelyike a házastárs halálától számított tizenöt éven belül bekövetkezik.

(...)

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

68. § (1) Feléled az özvegyi nyugdíjra jogosultsága annak, akinek az özvegyi nyugdíja nem házasságkötés miatt szűnt meg, ha az özvegyi nyugdíjra jogosító feltételek valamelyike az özvegyi nyugdíj megszűnésétől számított tizenöt éven belül bekövetkezik.”

III.

Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

1. Az indítványozó 2006. április 7-én fordult az Alkotmánybírósághoz, a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság igazgatójának 2006. március 21-én kelt, özvegyi nyugdíj feléledése iránti igényt elutasító másodfokú határozatával összefüggésben. Az Alkotmánybíróság főtitkárának tájékoztatását követően, 2006. október 10-én alkotmányjogi panaszát a Tny.-nek a Fővárosi Munkaügyi Bíróság 32.M.2365/2006/6. számú, 2006. augusztus 31-én kelt határozatával jogerősen befejezett ügyben alkalmazott 53. § (1) bekezdésének *a)* pontjával kapcsolatban tartotta fenn. Erre tekintettel az alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (2) bekezdésében meghatározott határidőn belül érkezett az Alkotmánybíróságra.

2. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában már vizsgálta a Tny. 53. § (1) és (2) bekezdésének alkotmányosságát az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összefüggésben. Ezért az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az indítvány ítélt dologra irányul-e. 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 szerint, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani („ítélt dolog”), az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti. Amennyiben azonban az újabb indítványt más okból, a rendelkezésnek más alkotmányossági összefüggésére történő hivatkozással, vagy tartalmilag más rendelkezés megjelölésével terjesztik elő, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik. Az elbírálásnál értelemszerűen felhasználja mindazokat az érveket és megállapításokat, amelyek a tartalmi összefüggésbe hozható korábbi döntésénél irányadók voltak (652/B/1997. AB határozat, ABH 1997, 752, 754–755.).

A 966/B/1997. AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összefüggésben azt vizsgálta, hogy sérül-e a jogállamiság elve azáltal, hogy a jogalkotó csak meghatározott időtartamon belül ismeri el az özvegyi nyugdíj-jogosultság feléledését (ABH 2001, 959, 962.); a határozat az özvegyi nyugdíj feléledésére nyitva álló határidő módosításának alkotmányosságát nem vizsgálta. Mivel tehát jelen esetben az indítványozó az Abh.-tól eltérő alkotmányjogi összefüggésre alapozva állítja az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét, a kérdés nem minősül ítélt dolognak, így az Alkotmánybíróság az eljárást érdemben folytatta le.

3. A Tny. 53. §-a az özvegyi nyugdíj feléledésének számos, egymástól elkülönülő esetét tartalmazza, részben attól függően, hogy az özvegyi nyugdíj milyen okból szűnt meg. Azoknak az eseteknek egy részében, amelyekben az özvegyi nyugdíj nem házasságkötés miatt szűnt meg, az özvegyi nyugdíj feléledése két tényezőnek a függvénye: a házastárs halálának az időpontja, valamint az az időtartam, amely a házastárs halála és az özvegyi nyugdíj-jogosultság feltételeinek teljesítése között telik el. Ez az időtartam 1993. március 1-je előtt tizenöt év volt a T. 60. § (2) bekezdése alapján. A Tm. 19. §-a ezt az időtartamot (a hatálybalépéstől, 1993. március 1-jétől számított) tíz évre módosította.

Az Abh. megállapította, hogy „az Alkotmány rendelkezéseiből nem következik az, hogy az özvegység tényénél fogva minden magyar állampolgárnak alanyi joga lenne özvegyi nyugdíjra. Az özvegyi nyugdíj ugyanis a társadalombiztosítás keretében biztosított hozzátartozói nyugellátás, amely nem azonosítható az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében szereplő özvegység esetére szóló, megélhetéshez szükséges ellátáshoz való joggal, hanem annak csupán egyik lehetséges – a társadalombiztosítás rendszerében megvalósuló – formája” (ABH 2001, 959, 961.). Ebből következően a jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik az özvegyi nyugdíj, illetve feléledésének szabályozása során. A jogalkotó mérlegelési körébe tartozik annak meghatározása is, hogy hány évben állapítja meg az özvegyi nyugdíj feléledésére nyitva álló határidőt. Az, hogy a Tny. 53 § (1) bekezdése a feléledési idő tartamát tíz, és nem tizenöt évben határozza meg, önmagában nem ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével. A Tny. alkotmányjogi panaszban támadott szövegrészéből a feléledési idő csökkentésének a módjára nem lehet következtetést levonni. A jelen alkotmányjogi panasz elbírálásától különálló, ebben a hatáskörben nem vizsgálható kérdés az átmeneti szabályok indítványban állított teljes hiányának alkotmányossági megítélése. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította.

4. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – azt is vizsgálta, hogy sérti-e az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében meghatározott tulajdonhoz való jogot az, hogy a Tm. 19. §-val bevezetett módosítás hatálya azokra is kiterjedt, akik házastársa a Tm. hatálybalépése előtt halt meg.

A társadalombiztosítási jogalkotást megítélő alkotmánybírósági gyakorlat visszatérő megállapítása, hogy a szerzett jogok megvonása sérti a jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvét [elsőként: 11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991, 34, 35.] Az Alkotmány szerint a társadalombiztosítás az ellátáshoz való jog megvalósításának egyik eszköze, azaz a társadalombiztosítás-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nak a szerzett jogok garantálását az ellátáshoz való alkotmányos jog megvalósítására figyelemmel kell biztosítania [26/1993. (II. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 199.].

A vásárolt jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában eleinte a szerzett jog szinonimájaként szerepelt [pl. 26/1993. (II. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 199.], ami szó szerinti jelentésében is arra utal, hogy a járulékfizetéssel ellentételezett szolgáltatások állnak alkotmányos védelem alatt. Ugyanekkor e határozataiban az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a vegyes rendszerű társadalombiztosításban nem választható élesen ketté a biztosítási és a szolidaritási elem. A „vásárolt jogra" azonban csak a biztosítással fedezett szolgáltatások esetében lehet sikerrel hivatkozni, viszont az elemek keveredése miatt nem dönthető el teljes pontossággal, hogy melyik mögött áll ellenszolgáltatás, és melyik mögött nem [ld. ABH 1993, 196, 198.].

A szerzett jog, mint általános kategória és a vásárolt jog szinonim fogalmaként való használata akkor változott meg, amikor az Alkotmánybíróság bevezette a tulajdonvédelem szempontjainak alkalmazhatóságát a társadalombiztosítás terén [43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188.]. E határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság elvi éllel állapítja meg, hogy a jogbiztonság, mint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja a szociális rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőségű. E megállapítás alátámasztására a határozat indokolása kifejtette, hogy „a szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat nem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra megváltoztatni. Az átmenet nélküli változáshoz különös indok szükséges. A kötelező biztosítási rendszer esetében a járulékok kötelező befizetése, vagyis e vagyonelvonás fejében a biztosított a rendszer fokozottabb stabilitását várhatja el (...) Mindazon társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem ismérvei szerint bírálandó el" (ABH 1995, 188, 193–195.). A határozat hozzátette, hogy a szolgáltatás megvonása vagy jogalapjának kedvezőtlen megváltoztatása az alapjogi sérelem ismérvei szerint bírálható el (ABH 1995, 188, 196.). Azokban az esetekben tehát, amelyekben a biztosítási elemnek van szerepe, a tulajdonvédelem alapján, azokban pedig, ahol a biztosítási elemnek nincs szerepe, a jogbiztonság alapján kell megítélni a szociális ellátásokba való beavatkozás alkotmányosságát.

Az Alkotmánybíróság ezeket az alkotmányossági követelményeket következetesen érvényesítette minden olyan jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának elbírálása során, amikor az a kötelező társadalombiztosítás alapján járó valamely ellátásra való jogosultságot rövid határidővel megvont vagy korlátozott [Pl. 52/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 230, 233.; 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 265–267.; 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 82, 84.].

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a tulajdonvédelem szempontjából nincs különbség a saját jogú és a hozzátartozói nyugdíjak között. Az 5/1998. (III. 1.) AB határozat megállapította, hogy „az özvegyi nyugdíj, a szülői nyugdíj – tehát a társadalombiztosítási igény – tekintetében a tulajdonvédelem szempontjából a jogszerző biztosítottal azonos jogállású a biztosított hozzátartozója. A továbbiakban, amikor a biztosítottat megillető tulajdonvédelemről beszélünk ezen az özvegyet és a szülőt megillető tulajdonvédelmet is értjük" (ABH 1998, 82, 86.).

Az Alkotmánybíróság az özvegyi nyugdíj feléledésének egyes szabályait eddig is várományra vonatkozó rendelkezésnek tekintette: a már hivatkozott Abh. értelmében az özvegyi nyugdíj feléledésének lehetősége a szolgáltatásra irányuló jog megnyíltához közel álló váromány beteljesedését szolgálja: „a szolgáltatásra irányuló jog ugyanis feltételhez kötött, s a jogalkotó azáltal, hogy a házastárs (élettárs) elhunytát, illetve az özvegyi nyugdíj megszűnését követő tíz éven belül elismeri a jog feléledését, egyfajta haladékot ad az özvegynek, ezzel biztosítva a váromány védelmét" (ABH 2001, 959, 962.).

Jelen esetben a jogalkotó nem volt tekintettel megfelelő átmeneti rendelkezés alkotásával azokra, akiknek jogszerzése már folyamatban volt a tizenöt évre vonatkozó szabály kedvezőtlen, az özvegyekre nézve hátrányos módosításakor. A jogalkotó semmilyen, az érintett özvegyek várományának védelmére vonatkozó szabályt nem alkotott, és az átmenet nélküli módosításnak a jelen esetben nincs különös indoka. Az átmeneti rendelkezéseknek olyan garanciális elemet kellett volna tartalmazniuk, amely biztosítja az özvegyi nyugdíj feléledését azon özvegyek számára, akik várománya a Tm. által bevezetett módosítást megelőzően keletkezett.

Az özvegyi nyugdíj nyugellátás. Az a feltételezés, hogy a házastárs halálakor hatályban lévő szabályok szerint számíthat az özvegy további, nem sajátjogú nyugellátásra, hatással van az özvegy egzisztenciális döntéseire. A Tm. által bevezetett módosítás a korábbi rendszerrel szemben olyan jelentős változás, amely az özvegy megélhetésére kiható jogokat, várományokat érint.

Az Abtv. 49. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság hivatalból vagy bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton beavatkozott 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 alkotmánysértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 205.], hanem akkor is, ha

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

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

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdését sértő alkotmányellenes helyzetet az a törvényalkotói mulasztás idézte elő, hogy a Tny. 53. § (1) bekezdésének szabályozása során nem biztosította azok özvegyi nyugdíjra vonatkozó várományát, akik jogviszonya a Tm. által bevezetett módosítást megelőzően keletkezett.

5. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására tekintettel rendelte el.

Budapest, 2007. június 11.

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

Dr. Balogh Elemér s. k., *Dr. Bragyova András* 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. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 933/D/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2007. évi 73. számában.

39/2007. (VI. 20.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz, valamint jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában, továbbá mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása tárgyában hivatalból eljárva – *dr. Kovács Péter* és *dr. Lenkovics Barnabás* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 58. § (4) bekezdésének második mondata alkotmányellenes, ezért azt a jelen határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 58. § (4) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban: „(4) Ha a védőoltásra kötelezett személy e kötelezettségének írásbeli felszólításra sem tesz eleget, az egészségügyi hatóság a védőoltást határozattal rendeli el.”

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvénynek a járványügyre vonatkozó rendelkezései végrehajtásáról szóló 9/1972. (VI. 27.) EÜM rendelet 4. § (2) bekezdése alkotmányellenes volt.

3. Az Alkotmánybíróság az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvénynek a járványügyre vonatkozó rendelkezései végrehajtásáról szóló 9/1972. (VI. 27.) EÜM rendelet 4. § (2) bekezdése konkrét ügyben történő alkalmazásának a kizárására irányuló indítványt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja: az Alkotmány 50. § (2) bekezdését és az 57. § (5) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet jött létre annak következtében, hogy az Országgyűlés nem biztosított hatékony jogorvoslati eszközt a kötelező védőoltás alóli mentesítés megtagadásával szemben.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2008. március 31-ig tegyen eleget.

5. Az Alkotmánybíróság az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 58. § (1) és (3) bekezdése, valamint a (4) bekezdés első mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

6. Az Alkotmánybíróság az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény 15. § (1) bekezdése, valamint az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvénynek a járványügyre vonatkozó rendelkezései végrehajtásáról szóló 9/1972. (VI. 27.) EÜM rendelet 4. § (1) és (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására előterjesztett alkotmányjogi panaszt elutasítja.

7. Az Alkotmánybíróság az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény 6. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

8. Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyebekben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó házaspárt az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Tatai Városi Intézete közigazgatási határozatban arra kötelezte, hogy pótolja gyermekeik elmaradt védőoltásait. A közigazgatási szerv a határozatot előzetesen végrehajthatónak nyilvánította. Az indítványozók fellebbezése alapján eljárt Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Komárom-Esztergom Megyei Intézete az első fokú határozatot helybenhagyta.

Ezt követően az indítványozók pert indítottak a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt. Az első fokon eljárt Tatabányai Városi Bíróság az 1995. október 16-án kelt, 9.P.22.419/1994/11. számú ítéletével a keresetet elutasította. Az indítványozók fellebbezése alapján másodfokon eljárt Komárom-Esztergom Megyei Bíróság az 1996. június 18-án kelt, Kf.20.264/1996/3. számú ítéletével helybenhagyta az elsőfokú bíróság ítéletét. A másodfokú ítélet rendelkező része ugyanakkor kimondta, hogy a bíróság mellőzi a kifogásolt közigazgatási határozatból annak előzetes végrehajthatóvá nyilvánítását, valamint az elsőfokú ítélet indokolásának az indítványozók gyermeknevelésre való alkalmasságát megkérdőjelező mondatát.

A másodfokú ítélet indokolása szerint az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény (a továbbiakban: Eütv1.) 6. § (2) és (3) bekezdése, valamint a 7. § (3) bekezdése, továbbá az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvénynek a járványügyre vonatkozó rendelkezései végrehajtásáról szóló 9/1972. (VI. 27.) EÜM rendelet (a továbbiakban: R1.) 1–4. §-ai alapján az indítványozók kötelesek betartani a közegészségügyi rendelkezéseket, és pótolniuk kell gyermekeik elmaradt védőoltásait. A másodfokú bíróság az ítélet indokolásában kitért az indítványozók – keresetlevélben kifejtett – álláspontjára, amely szerint vallási, világnézeti elveikkel ellentétes a kötelező védőoltás. A bíróság hangsúlyozta, hogy az Alkotmány 60. §-a alapján mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára, azonban a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény 4. §-a szerint a jog gyakorlása – ha törvény másként nem rendelkezik – nem mentesít az állampolgári kötelezettség teljesítése alól. Mindazonáltal a bíróság az ítélet indokolásában felhívta az indítványozók figyelmét, hogy joguk van alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulni, ha úgy vélik, az alperes határozata és az azt jóváhagyó bírósági határozatok sértik az Alkotmányban biztosított jogaikat.

Az indítványozók számára 1996. október 1-jén kézbesítették a jogerős ítéletet. Az indítványozók 1996. november 27-én alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő az Alkotmánybíróságon (a továbbiakban: Indítvány1.). Álláspontjuk szerint a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság ítélete alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozását jelenti, nevezetesen sérti az Alkotmány 60. § (1) és (2) bekezdését, 67. §-át, 70/A. §-át, valamint 70/D. §-át. Az indítványozók az alkotmányjogi panaszban az alkalmazott jogszabályok közül az Eütv1. 6. §-ával szemben fogalmaztak meg alkotmányossági kifogást. Álláspontjuk szerint a kötelező védőoltások olyan beavatkozást jelentenek, amelyek végleges és visszafordíthatatlan változást okoznak az emberi szervezetben, és egészségkárosodás valós veszélyének teszik ki az egyéneket. Az indítványozók úgy ítélték meg, hogy alkotmányellenes „a jelenlegi magyarországi helyzet, melyben az állam gyámként dönt állampolgárai személye felől, azok egészségének kockára tételéről egy általa elérendő cél érdekében, anélkül, hogy lehetőséget adna a felelős mérlegelésre és döntésre". Emellett az indítványozók kinyilvánították: „vallásunk meggyőződése is, hogy a szervezet egészségesen tartására nem idegen anyagok vérbe fecskendezése a megfelelő módszer". Az alkotmányjogi panasz tartalmazza továbbá, hogy az Eütv1. csak a testi állapot káros befolyásolása esetén ad felmentési lehetőséget a védőoltások beadása alól, holott az Alkotmány a lelki egészséghez való jogot is elismeri.

Az indítványozók az alkotmányjogi panaszhoz három mellékletet csatoltak. Az 1. számú melléklet külföldi szakirodalmi példákkal támasztja alá, hogy a védőoltások valós veszélyt jelentenek az egyén egészségére, bizonyos esetekben halált is okozhatnak. A 2. számú mellékletben felsorolt külföldi szakirodalmi hivatkozások azt példázzák, hogy a beoltott személyek is megbetegedhetnek az adott betegségben, illetve tünetmentesen átadhatják másoknak a kórokozót. A 3. számú melléklet Dánia, Finnország, Nagy-Britannia, Norvégia és Svájc magyarországi követségének az indítványozók számára írt válaszleveleit tartalmazza, amelyek arról tájékoztatják az indítványozókat, hogy a megkeresett országokban nincsenek kötelező gyermekkori védőoltások, a szülők önkéntes döntésén múlik, hogy a gyermekek melyik ajánlott védőoltást kapják meg. A finn és a norvég válaszlevél tartalmazza továbbá, hogy a kormány, illetve az egészségügyi miniszter járvány megelőzésének céljából elrendelheti a népesség vagy annak egy része kötelező beoltását.

Az indítvány beérkezését követően írásban fordult az Alkotmánybírósághoz az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Országos Tisztifőorvosi Hivatalának igazgatóhelyettese. Levelében arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy az indítványozók szakmailag megalapozatlan információkat terjesztenek a védőoltásokról, amelyek rendkívül fontosak egyes gyermekkori betegségek megelőzéséhez. Az igazgatóhelyettes – álláspontja alátámasztására – mellékelte az Infektológiai Szakmai Kollégium elnökének levelét.

Az indítványozók 2000-ben – részben a védőoltásokra vonatkozó jogszabályi rendelkezések változása miatt – újabb indítvánnyal fordultak az Alkotmánybírósághoz, amelyben pontosították és kiegészítették alkotmányjogi panaszukat, továbbá alkotmányellenesség utólagos megállapítását kezdeményező új indítványt terjesztettek elő (a továbbiakban: Indítvány2.). A módosított alkotmányjogi panaszban az indítványozók azt kezdeményezték, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: az alkotmányjogi pa-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nasz alapjául szolgáló ügyben történt alkalmazása idején alkotmányellenes volt az – időközben hatályon kívül helyezett – Eütv1. 6. § (3) bekezdése és 15. § (1) bekezdése, valamint a szintén hatályon kívül helyezett R1. 4. §-a.

Az indítvány2. utólagos normakontrollra vonatkozó részében az indítványozók kifejezett kérelme az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv2.) 58. § (1), (3) és (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozott, továbbá arra, hogy az Alkotmánybíróság „állapítsa meg a törvényhozás számára azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeket szem előtt kell tartania, hogy a szabályozás megfeleljen az Alkotmánynak".

A kérelem indokolásában az indítványozók kifejtették álláspontjukat a kötelező védőoltások és azon belül a gyermekek számára beadandó védőoltások alkotmányjogi megítélésével összefüggésben. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdésére, 60. § (1) bekezdésére, 67. § (1) bekezdésére, valamint 70/D. §-ára hivatkozva megfogalmazták, hogy az Eütv2.-ben, valamint a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendeletben (a továbbiakban: R2.) az állam „a védőoltások kötelezővé tétele során bizonyos egyéni és egészségügyi kockázatok csökkentése, az oltásra kötelezett személy és mások jogainak védelme érdekében, valamint a közérdekre hivatkozással alapjogot korlátoz". Az indítványozók álláspontja szerint nem önmagában a védőoltások kötelezővé tétele alkotmányellenes, hanem az, hogy a hatályos rendelkezések nem megfelelően szabályoznak számos, alapjogi szempontból lényeges garanciát.

Az Indítvány2. az Eütv2. több rendelkezésével kapcsolatban alkotmányossági aggályokat fogalmaz meg, jogalkalmazási nehézségeket említ, és alkotmányossági követelmények megállapítását kezdeményezi. Határozott kérelmet az Eütv2. három rendelkezésével összefüggésben tartalmaz az Indítvány2.

Az Eütv2. 58. § (1) bekezdése, amely a védőoltás alóli mentesítésről rendelkezik, az indítványozók szerint ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével (jogállamiság elve), az 50. § (2) bekezdésével (közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának követelménye), valamint az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével (bírósághoz fordulás joga) és (5) bekezdésével (jogorvoslathoz való jog). Az indítványozók kifogásolják, hogy sem a támadott rendelkezés, sem az Eütv2. más szabálya nem határozza meg, hogy kérelemre vagy hivatalból történik-e a mentesítés; mi az egészségügyi hatóság pontos szerepe az eljárásban; megismerhetik-e az érintettek a döntést; élhetnek-e jogorvoslattal a közigazgatási hatóság és a kezelőorvos döntésével szemben. Az indítványozók felhívják a figyelmet arra, hogy a gyakorlatban a hatóság nem közigazgatási határozatban dönt a hozzájárulásról. Az indítványozók a mentesítés szabályozását érintő alkotmányossági kifogásaik között említik, hogy az R2. 11. § (1) bekezdése alapján a védőoltások ellenjavallatait az Országos Epidemiológiai Központ által kiadott Módszertani Levél tartalmazza, amelyben számos kötelező jellegűként megfogalmazott rendelkezés található. Például a II.E.pont így rendelkezik: „Gyermekközösségbe, továbbá alsófokú (<15 év) oktatási intézménybe csak az előírt oltásokkal rendelkező gyermekek vehetők fel."

Az Eütv2. 58. § (3) bekezdése, amelynek első mondata szerint a védőoltásra kötelezett személyt értesíteni kell a védőoltás módjáról, céljáról, helyéről és idejéről, az indítványozók szerint ellentétes az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való joggal, valamint a 70/D. §-ában biztosított egészséghez való joggal. Az indítványozók azt kifogásolják, hogy a szabályozás nem teszi egyértelművé, hogy a védőoltásra kötelezett személyt megilleti-e az Eütv2. 13–14. §-ában biztosított tájékoztatáshoz való jog.

Az Eütv2. 58. § (4) bekezdése, amelynek második mondata szerint a védőoltást elrendelő határozat – jogorvoslatra tekintet nélkül – azonnal végrehajtható, az indítványozók szerint ellentétes az Alkotmány 50. § (2) bekezdésével, valamint az 57. § (1) és (5) bekezdésével. Az indítványozók úgy ítélik meg, hogy ez a rendelkezés formálissá teszi a bírósági jogorvoslatot, mert a határozat végrehajtása a védőoltás beadását jelenti, és így a bíróság már nem tud az ügy érdemében dönteni, nincs mód az utóbb törvénytelennek bizonyult aktus reparációjára. Az indítványozók utalnak az Indítvány1.-re és az annak benyújtásakor hatályos szabályozásra: az Eütv2. szigorítást jelent, hiszen az Eütv1. nem írta elő az előzetes végrehajthatóságot, és az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ítéletben a bíróság indokolatlannak minősítette a közigazgatási eljárás általános szabályai alapján elrendelt előzetes végrehajtást.

II.

1. Az Alkotmány indítványokkal érintett rendelkezései:

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

„8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

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

„37. § (3) A Kormány tagjai törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörükben eljárva rendeletet adnak ki, amelyek törvénnyel és kormányrendelettel nem lehetnek ellentétesek. A rendeleteket a hivatalos lapban ki kell hirdetni."

„50. § (2) A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét."

„54. § (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltó-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.”

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

(...)

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

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

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

„67. § (1) A Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családja, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.

(2) A szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák.

(3) A családok és az ifjúság helyzetével és védelmével kapcsolatos állami feladatokat külön rendelkezések tartalmazzák.”

„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/D. § (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.

(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.”

2. Az Eütv1. indítványokkal érintett rendelkezései:

„6. § (3) A közegészségügyi-járványügyi rendelkezések alapján kötelező szűrővizsgálat, orvosi vizsgálat (ellátás) és védőoltás ingyenes.

15. § (1) Fertőző betegség ellen a veszélyeztetett személy kötelező védőoltása, illetőleg megelőző gyógyszeres kezelése (a továbbiakban együtt: védőoltás) rendelhető el. A beoltott személy a védőoltás hatékonyságának ellenőrzése céljából orvosi vizsgálat alá vonható.”

3. Az Eütv2.-nek az Indítvány2.-vel érintett rendelkezései:

„57. § (1) A védőoltás célja a fertőző betegségekkel szembeni aktív, illetve passzív védettség kialakítása.

(2) A miniszter rendeletben határozza meg azokat a fertőző betegségeket, amelyek esetében

a) életkorhoz kötötten,

b) megbetegedési veszély esetén, illetőleg

c) külföldre történő kiutazás esetén a kiutazó költségén

kötelező védőoltás elrendelésének van helye.

(3) A miniszter egyes munkakörökben való foglalkoztatás feltételeként a munkáltató költségére védőoltási kötelezettséget írhat elő.

(4) A védőoltásra nem kötelezett személy kérésére – kiskorú esetében törvényes képviselője hozzájárulásával – orvosilag indokolt esetben védőoltásban részesíthető.

(5) A védőoltással egy tekintet alá esik az egyes fertőző betegségek esetén alkalmazott megelőző gyógyszeres kezelés.

(6) Védőoltás kizárólag az egészségügyi hatóság által engedélyezett oltóanyaggal és az engedélyező okiratban szereplő céllal és feltételekkel végezhető.

(7) Az oltóanyagok és egyéb immunbiológiai készítmények előállítására, forgalomba hozatalára és hatósági ellenőrzésére külön jogszabály rendelkezései az irányadóak.

58. § (1) A kötelező védőoltás alól a kezelőorvos átmenetileg vagy – az egészségügyi hatóság hozzájárulásával – véglegesen mentesítheti azt, akinek egészségi állapotát vagy meglévő betegségét a védőoltás várhatóan károsan befolyásolná.

(2) A védőoltásra kötelezett és a védőoltásban részesített személyekről nyilvántartást kell vezetni.

(3) A védőoltás módjáról, céljáról, helyéről és idejéről a védőoltásra kötelezett személyt, illetve törvényes képviselőjét értesíteni kell. A védőoltásra kötelezett kiskorú személy megjelenéséről a törvényes képviselő köteles gondoskodni.

(4) Ha a védőoltásra kötelezett személy e kötelezettségének írásbeli felszólításra sem tesz eleget, az egészségügyi hatóság a védőoltást határozattal rendeli el. A védőoltást elrendelő határozat – jogorvoslatra tekintet nélkül – azonnal végrehajtható.”

Az R1. indítványokkal érintett rendelkezései:

„4. § (1) A gyermekeket életkorhoz kötötten gümőkór (tuberculosis), torokgyík (diphtheria), szamárköhögés (pertussis), merevgörcs (tetanus), gyermekbénulás (polimyelitis anterior acuta), kanyaró (morbilli), rózsahimlő

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

(rubeola) és mumpsz (parotitis epidemica) ellen védőoltásban kell részesíteni.

(2) Azt, hogy az (1) bekezdésben felsorolt védőoltásokat milyen életkorban és milyen módon kell alkalmazni, a népjóléti miniszter tájékoztatóban teszi közzé.

(3) A védőoltási kötelezettség

a) a torokgyík, a szamárköhögés és a merevgörcs elleni elmaradt első, második és harmadik védőoltásra a 7. életév,

b) a torokgyík, a merevgörcs elleni elmaradt negyedik, továbbá a gyermekbénulás, valamint a kanyaró, a rózsahimlő és a mumpsz elleni elmaradt védőoltásokra a 14. életév

betöltéséig áll fenn."

Az R2.-nek az Indítvány2.-vel érintett rendelkezései:

„11. § (1) A védőoltások ellenjavallatait az OEK által évente kiadott ML tartalmazza.

(2) A védőoltás alóli mentesítést igazoló orvosi szakvéleményt – végleges mentesítés esetén a városi intézet jóváhagyását is – dokumentálni kell az oltókör és az oltásra kötelezett személy oltási nyilvántartásában."

„14. § (1) A védőoltásra kötelezett személy köteles védőoltás, továbbá – ha a védőoltást megelőzően szűrővizsgálat, vagy azt követően a védőoltás eredményének ellenőrzése szükséges – szűrő-, illetőleg ellenőrző vizsgálat céljából a megjelölt helyen és időben megjelenni, és magát az oltásnak, illetőleg vizsgálatnak alávetni. A védőoltásra kötelezett kiskorú megjelenéséről törvényes képviselője gondoskodik."

III.

Az indítvány részben megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy az Indítvány1.-ben előterjesztett és az Indítvány 2.-vel pontosított és kiegészített alkotmányjogi panasz megfelel-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt feltételeknek:

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

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

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

2. Az indítványozók a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság Kf.20.264/1996/3. számú, jogerős ítéletét 1996. október 1-jén vették kézhez. A közigazgatási határozattal szembeni jogorvoslati lehetőségeiket az indítványozók kimerítették. Az alkotmányjogi panaszt 1996. november 27-én, vagyis az Abtv. 48. § (2) bekezdésének megfelelően, a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül terjesztették elő az Alkotmánybíróságon.

3. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt nyújtható be alkotmányjogi panasz, ha a jogsérelem jogalkalmazás (alkotmányellenes jogszabály alkalmazása) során következett be. Ez alapján az Alkotmánybíróság az indítványozók egyéni érintettségét vizsgálja. [50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 585.]

Az indítványozók azért terjesztettek elő alkotmányjogi panaszt, mert a közigazgatási és a bírósági eljárás során hozott határozatokban gyermekeik elmaradt védőoltásainak pótlására kötelezték őket. Vagyis a konkrét esetben a gyermekek kötelező védőoltása és az arra vonatkozó szabályozás tekinthető az indítvány alapjául szolgáló – feltételezett – alapjogi sérelemnek. Ebből következik, hogy az Alkotmány indítványokban hivatkozott rendelkezései – 54. § (1) bekezdés, 60. § (1) és (2) bekezdés, 67. §, 70/A. §, 70/D. § – egyfelől az érintett gyermek alapjogaiként kerültek megnevezésre, másfelől a szülők arra vonatkozó alapjogaiként, hogy gyermekeikről saját világnézetüknek és lelkiismereti meggyőződésüknek megfelelően gondoskodjanak.

4. Az Indítvány 2.-vel módosított alkotmányjogi panaszban az indítványozók az Eütv1. 6. § (3) bekezdése és 15. § (1) bekezdése, valamint az R1. 4. §-a alkotmányellenességének megállapítását kezdeményezték. Az Eütv1. kifogásolt rendelkezéseit az Eütv2. 246. § (1) bekezdés *a)* pontja 1998. július 1-jével hatályon kívül helyezte. Az R1. kifogásolt rendelkezését az R2. 42. § (2) bekezdés *a)* pontja – szintén 1998. július 1-jével – hatályon kívül helyezte.

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 a konkrét normakontroll két esetében, 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. Ezért az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a támadott rendelkezések alkotmányossági vizsgálatának nem akadálya, hogy azok az indítványok elbírálásakor már nincsenek hatályban.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

5. A Komárom-Esztergom Megyei Bíróság az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ítéletében az Eütv1. és az R1. számos rendelkezésére hivatkozott. Ezek közé tartozik az indítványokban kifogásolt Eütv1. 6. § (3) bekezdése, valamint az R1. 4. §-a. Ugyanakkor az ítélet kifejezetten nem hivatkozik az Eütv1. 15. § (1) bekezdésére.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálását kizáró tényezőnek tekinti azt, ha az indítványozó a panaszában olyan jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét állítja, amelyet a panaszos ügyében a jogerős határozatot meghozó bíróság nem alkalmazott. [1050/D/1999. AB végzés, ABH 2005, 1581, 1582.; 870/D/2002. AB végzés, ABH 2005, 1634, 1638.; 177/D/2004. AB határozat, ABH 2006, 1557, 1566.; 725/D/2004. AB határozat, ABH 2006, 1617, 1626.]

A Komárom-Esztergom Megyei Bíróság az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ítéletében az Eütv1. általános, alapelvi rendelkezéseire hivatkozott: a járványügyi feladatokat körvonalazó 6. § (2) bekezdésére, a közegészségügyi, illetve járványügyi célból kötelező vizsgálatok és beavatkozások ingyenességéről rendelkező 6. § (3) bekezdésére, valamint a közegészségügyi rendelkezések megtartására és végrehajtására vonatkozó állampolgári kötelességet általánosságban megfogalmazó 7. § (3) bekezdésére.

Az Eütv1. 15. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy fertőző betegség ellen a veszélyeztetett személy kötelező védőoltása, illetve megelőző gyógyszeres kezelése rendelhető el. A beoltott személy a védőoltás hatékonyságának ellenőrzése céljából orvosi vizsgálat alá vonható. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a kötelező védőoltásokat az Eütv1.-nek ez a rendelkezése tette lehetővé. Az R1. – a bírósági ítéletben hivatkozott és az indítványokkal szintén támadott – 4. §-a az Eütv1. 15. §-ának végrehajtásaként rendelkezik az életkorhoz kötötten kötelező védőoltásokról.

A benyújtott alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló alapjogi sérelemnek a gyermekek kötelező védőoltása és az arra vonatkozó szabályozás tekinthető. Ezért az Alkotmánybíróság – az alkotmányjogi panaszban foglalt kérelmet, valamint a bírósági ítélet egészét alapul véve – nem tekintette az Eütv1. 15. § (1) bekezdése érdemi elbírását akadályozó tényezőnek, hogy a jogerős ítélet indokolásában a bíróság ezt a rendelkezést úgy alkalmazta, hogy nem említette paragrafusszám szerint.

6. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint alkotmányjogi panasz esetében az Abtv. 48. §-ából fakadó követelmény, hogy közvetlen összefüggés legyen a jogsérelem és a támadott norma között. [7/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 68, 72–73.; 104/D/1994. AB határozat, ABH 1994, 693, 694.; 382/B/1995. AB határozat, ABH 1997, 810, 813.; 725/D/2004. AB határozat, ABH 2006, 1617, 1629.]

Az Eütv1. 6. § (3) bekezdése arról rendelkezik, hogy ingyenesek a közegészségügyi-járványügyi rendelkezések alapján kötelező vizsgálatok és ellátások, köztük a kötelező védőoltások. Az indítványozók alkotmányjogi panasza az életkorhoz kötötten kötelező védőoltások és a kötelezést érvényre juttató bírósági határozat alkotmányosságát vonta kétségbe. Ezért az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem áll fenn az Alkotmánybíróság érdemi eljárását megalapozó kapcsolat az Eütv1. 6. §-ának a térítésmentességről rendelkező (3) bekezdése és az alapjogi sérelem között.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdése alapján az Eütv1. 15. § (1) bekezdésének és az R1. 4. §-ának érdemi alkotmányossági vizsgálatára kerülhet sor.

Az Eütv1. 6. § (3) bekezdésével összefüggésben előterjesztett alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság a 725/D/2004. AB határozatban foglaltakkal (ABH 2006, 1617, 1629.) összhangban, 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. § *e)* pontjában foglaltak alapján – mint érdemi elbírálásra alkalmatlant – visszautasította.

IV.

1. Az alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság megvizsgálta az Eütv1. 15. § (1) bekezdésének és az R1. 4. §-ának alkotmányosságát. Az indítványozók a támadott rendelkezéseket azért kifogásolták, mert azok – álláspontjuk szerint az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével, 60. § (1) és (2) bekezdésével, 67. §-ával, 70/A. §-ával, valamint 70/D. §-ával ellentétesesen – kötelezővé teszik a gyermekek védőoltását. Ezért az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az Alkotmánnyal összeegyeztethető-e, hogy az Eütv1. és az R1. támadott rendelkezései életkorhoz kötötten kötelező védőoltásokat tettek lehetővé, illetve írtak elő. A más célból, illetve más alanyi körben elrendelhető kötelező védőoltásokról (megbetegedési veszély, külföldre történő kiutazás, meghatározott munkakörök betöltése) az Alkotmánybíróság nem foglalt állást. Ennek oka, hogy az alkotmányjogi panaszt tartalmazó Indítvány1. alapja a gyermekek védőoltásának pótlásáról rendelkező bírósági határozat, míg az – alkotmányjogi panaszt kiegészítő, továbbá absztrakt utólagos normakontrollt kezdeményező – Indítvány2. nem a kötelező védőoltások létét kifogásolta.

Az alkotmányossági kérdés összetettsége és az Alkotmány alkotmányjogi panaszban felhívott rendelkezéseinek összefüggései miatt az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy a támadott szabályozás az Alkotmány mely rendelkezéseivel áll érdemi összefüggésben, illetve az Alkotmány mely rendelkezéseit korlátozza.

2. Az egészségügyben a védőoltás a fertőző betegségek megjelenése és a járványok elleni védekezés egyik módja. A védőoltás során elpusztított vagy legyengített kórokozókból, illetve a kórokozóknak az ellenanyag-képződést

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kiváltó alkotóelemeiből készült oltóanyagot juttatnak az ember szervezetébe. A védőoltás közvetlen célja, hogy a szervezet ellenanyag-termeléssel reagáljon, és védetté váljon a kórokozókkal szemben. A védőoltások többségét a bőr alá vagy az izomzatba adják, de léteznek szájon át beadható oltóanyagok is. Következésképpen a kötelező védőoltások közegészségügyi, járványügyi célból elvégzett invazív egészségügyi beavatkozásnak tekinthetők.

Az életkorhoz kötötten kötelező védőoltások rendszere gyermekek beoltására irányul. Az Indítvány1. benyújtásának idején az Eütv1. 15. § (1) bekezdése alapján az R1. 4. §-a határozta meg, hogy a gyermekeket mely betegségek ellen és hány éves korig kell védőoltásban részesíteni. Az (1) bekezdés határozta meg az egyes betegségek elleni kötelező védőoltások körét [gümőkór (tuberculosis), torokgyík (diphtheria), szamárköhögés (pertussis), merevgörcs (tetanus), gyermekbénulás (polimyelitis anterior acuta), kanyaró (morbilli), rózsahimlő (rubeola), mumpsz (parotitis epidemica)]. A (3) bekezdés rendelkezett arról, hogy a védőoltások egyik részében a 7. életévig, másik részében a 14. életévig áll fenn a védőoltás beadására vonatkozó kötelezettség. A védőoltások beadásának rendjét azonban az R1. nem határozta meg. A (2) bekezdés úgy rendelkezett: a népjóléti miniszter tájékoztatóban teszi közzé, hogy a felsorolt védőoltásokat milyen életkorban és milyen módon kell alkalmazni.

Mindezeket figyelembe véve foglalt állást az Alkotmánybíróság arról, hogy az Indítvány 1.-ben említett alapvető jogok korlátozását jelentette-e az Eütv1. 15. § (1) bekezdésén és az R1. 4. §-án alapuló védőoltási rendszer.

3. Az Alkotmánybíróság az életkorhoz kötötten kötelező védőoltások kifogásolt rendszerének alkotmányossági vizsgálatakor abból indult ki, hogy gyakorlata szerint az egészségügyi beavatkozások az Alkotmányban elismert alapvető jogok közül az emberi méltósághoz való joggal állnak a legszorosabb összefüggésben. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében elismert emberi méltósághoz való jogot a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban az „általános személyiségi jog" alkotmányi megfogalmazásának minősítette. „Az általános személyiségi jog »anyajog«, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható." (ABH 1990, 44–45.)

3.1. Az Alkotmánybíróság számos határozatot hozott az önrendelkezéshez való jog és a magánszférához való jog mint az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből következő „különös személyiségi jogok" alapján. [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 279.; 1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29, 35–36.; 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 380.; 5/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 47.; 11/1996. (III. 13.) AB határozat, ABH 1996, 240.; 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85.; 4/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 71.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123.]

A 36/2000. (X. 27.) AB határozat kimondta, hogy az Eütv. az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt emberi méltósághoz való jogból következően a betegek jogai közé tartozik – többek között – az egészségügyi beavatkozásokba való beleegyezés és az ellátás visszautasításának joga is. „Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az egészségügyi ellátás során szükséges beavatkozásokba való beleegyezés, illetve annak visszautasítása a személyiségi jogok gyakorlásától elválaszthatatlan." [ABH 2000, 241. Megerősítve: 56/2000. (XII. 19.) AB határozat, ABH 2000, 527.]

A testület gyakorlatából következik továbbá, hogy az orvosi beavatkozások feletti önrendelkezési jog (egészségügyi önrendelkezési jog) tágabb kategória az egészségügyi beavatkozások visszautasításához való jognál. [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 301.; 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333.; 36/2000. (X. 27.) AB határozat, ABH 2000, 241.; 56/2000. (XII. 19.) AB határozat, ABH 2000, 527.]

Az Alkotmánybíróság a 21/1996. (V. 17.) AB határozatban az emberi méltósághoz való jog és az egyéni kockázatvállalás összefüggéséről általános érvénnyel mondta ki: „Önmagának mindenki árthat, s vállalhat kockázatot, ha képes a szabad, tájékozott és felelős döntésre. A nagykorúaknak a jog be nem avatkozása széles lehetőséget ad erre, s az általános személyiségi jogból folyó jog az önmeghatározásra és cselekvési szabadságra [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] garantálja ezt a lehetőséget. Az állam korlátozó gyámkodása csak a határesetekben alkotmányossági viták tárgya (a kábítószer élvezésének büntetésétől az eutanáziáig)." (ABH 1996, 74, 80.)

Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján megállapítható, hogy az Alkotmány 54. § (1) bekezdése széles körű védelemben részesíti a szabad, tájékozott és felelősségteljes döntésre képes ember saját teste és sorsa feletti rendelkezési jogát. [Összefoglalóan: 43/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 536, 541–543.]

3.2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a személy döntésképességének meghatározó jelentősége van a tekintetben, hogy gyakorolni tudja-e az önrendelkezéshez való jogot. A 21/1996. (V. 17.) AB határozat kimondta: „A gyermeket megilletik az alapjogok. Az Alkotmány kifejezetten csak a választójogból zárja ki a gyermekeket. A gyermek az alapjogokat – mint mindenki más is – azokkal a feltételekkel gyakorolhatja, amelyeket az egyes jogterületek számára előírnak. Az ilyen korlátozások viszont alkotmányossági vizsgálat tárgyai lehetnek.

Ahol a törvények nem szabályozzák a kis- és fiatalkorúak joggyakorlását, az Alkotmány alapján esetről esetre kell meghatározni, hogy a gyermek mely alapjogot, milyen vonatkozásban gyakorolhat maga, illetve, hogy ki gyakorolja nevében és érdekében, illetve, hogy gyermek voltára és a 67. §-ra tekintettel az alapjog gyakorlásának egyes területeiről nem zárható-e ki teljesen. A gyermek alapjoggyakorlásának – s ezen belül a személyes joggyakorlásnak – lehetősége a joggyakorlás következményeit átfogó dön-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tési képesség kibontakozásával együtt, a növekvő korral egyre szélesebb lesz.” (ABH 1996, 74, 78–79.)

Az Alkotmánybíróság a 36/2000. (X. 27.) AB határozatban kifejtette, hogy a Ptk. szerinti cselekvőképesség és az egészségügyi ellátásokra vonatkozó döntésképesség fogalmai nem feltétlenül esnek egybe. Ugyanis az egészségügy terén nem a vagyoni vonatkozású szerződéseknél megkövetelt, az ügyek viteléhez szükséges belátási képességről van szó, hanem az egészséget, testi épséget, életet befolyásoló események megértéséről. (ABH 2000, 260.)

A 43/2005. (XI. 14.) AB határozat megállapította: „Az egészségügyi beavatkozásokra vonatkozó döntésképesség magában foglalja, hogy az érintett képes megérteni a döntéshez szükséges információkat; képes megérteni döntése minden lehetséges következményét; továbbá képes közölni döntését az orvossal. A Ptk. szerint nem teljesen cselekvőképes személy is lehet döntésképes egyes egészségügyi vizsgálatok, beavatkozások tekintetében.” (ABH 2005, 536, 547–548.) „Általánosságban elmondható, hogy egyes beavatkozásokról a gyermekek és a mentális sérültek is képesek autonóm döntést hozni”. (ABH 2005, 551.)

3.3. Az életkorhoz kötötten kötelező védőoltások vizsgált rendszerében – az R1. alapján – az oltások egyik részét a gyermek a 7. életévéig, másik részét a 14. életévéig kellett beadni. Az egyes védőoltások beadásának szűkebben meghatározott idejét is tartalmazó oltási rendszer és az oltási kampányok szabályairól az R1. nem rendelkezett. Mindazonáltal megállapítható, hogy a védőoltások egy részét újszülött-, illetve csecsemőkorban adják be, és az R1. a 14. életévben határozta meg az életkorhoz kötött védőoltási kötelezettség felső korhatárát.

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben úgy ítélte meg, hogy az R1. 4. §-ában járványügyi, közegészségügyi célból, gyermekek számára intézményesített védőoltások alanyai nem rendelkeznek az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből következő önrendelkezési jog gyakorlásához szükséges döntéshozatali képességgel. A csecsemők esetében értelemszerűen minden egészségügyi beavatkozás esetén kizárt az önrendelkezési jog gyakorlása. A 14. életév alatti gyermekek esetén – bizonyos életkor felett – elvileg nem zárható ki az önrendelkezési jog érvényesülésének vizsgálata. (Például a kutatási, kísérleti célú beavatkozások esetében.) Azonban a védőoltások rövid és hosszú távú előnyeinek és hátrányainak megítéléséhez szükséges különleges megfontolások miatt a 14. életév alattiak nem képesek tájékozott és felelősségteljes döntésre az oltásokról. Ezért a jelen esetben vizsgált szabályozás – a jogalanyok döntésképességének hiánya miatt – nem korlátozza az önrendelkezési jogot.

4.1. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 54. § (1) bekezdésén alapuló általános személyiségi jog alkotóelemének tekinti a személyiség integritásához való jogot, amelynek része a testi integritáshoz való jog. A 75/1995. (XII. 21.) AB határozat kimondta: „Az emberi méltósághoz való jog tehát magában foglalja az önrendelkezés szabadságához való alkotmányos alapjogot csakúgy, mint a személy testi integritásához fűződő alapjogot is, így ezek korlátozása kizárólag az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés keretei között történhet meg.” [ABH 1995, 376, 381. Megerősítve: 4/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 71, 74.; 1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 713, 717.; 43/2004. (XI. 17.) AB határozat, ABH 2004, 597, 603.)]

A 36/2005. (X. 5.) AB határozat így foglalt állást: „A magánszféra lényegi fogalmi eleme éppen az, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek. Ha a nem kívánt betekintés mégis megtörténik, akkor nemcsak önmagában a magánélethez való jog, hanem az emberi méltóság körébe tartozó egyéb jogosultsági elemek, mint pl. az önrendelkezési szabadság vagy a testi-személyi integritáshoz való jog is sérülhet.” (ABH 2005, 390, 400.)

A 22/2003. (IV. 28.) AB határozat – korábbi döntéseket összegezve – megfogalmazta, mi a testi integritáshoz való jog jelentéstartalma az egészségügyben: „A betegek emberi méltóságának egyik fontos aspektusa (...) az, hogy az ember semmilyen körülmények között nem válhat eszközzé vagy tárggyá: »Az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá« [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 308.]. A betegek emberi méltóságához való jogából következő másik aspektus a testi integritáshoz való alapjog. »Az emberi méltósághoz való jog tehát magában foglalja az önrendelkezés szabadságához való alkotmányos alapjogot csakúgy, mint a személy testi integritásához fűződő alapjogot is« [75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 381.]. A testi integritáshoz való jog az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a betegekre vonatkoztatva azt is jelenti, hogy főszabályként a beteg egyetértése, hozzájárulása nélkül testéhez más nem nyúlhat.” (ABH 2003, 235, 266.)

4.2. A védőoltások közegészségügyi, járványügyi célból elvégzett invazív egészségügyi beavatkozásnak tekinthetők (Indokolás IV.2. pont). Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a kötelező védőoltásokat intézményesítő és annak feltételeit meghatározó jogi szabályozás a testi integritáshoz való jog korlátozását jelenti. A testi integritáshoz való jog ugyanis attól függetlenül illeti meg a személyeket, hogy döntésképesnek minősülnek-e, és gyakorolni tudják-e az önrendelkezési jogot. „Az ember soha nem tekinthető puszta eszköznek valamilyen közcél eléréséhez” – ennek az elvnek különös súlya van az olyan jogi szabályozás esetében, amely alapján közérdekre hivatkozással, megelőző, gyógyító célból oltóanyagot juttatnak az emberek szervezetébe. Ezért az Alkotmánybíróság szerint az életkorhoz kötött védőoltásokra vonatkozó szabályozásnak meg kell felelnie az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből következő testi integritáshoz való jog korlátozásával szemben támasztott követelményeknek.

5.1. Az indítványozók hivatkoztak a gyermekek egészséghez való jogára és azzal összefüggésben az Alkotmány

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

70/D. §-ára. Az Alkotmánybíróság a kötelező tüdőszűrés alkotmányossági vizsgálatakor megállapította: „(...) téves az indítványozónak az Alkotmányra való hivatkozása. A kifogásolt rendelkezés ugyanis az Alkotmány 70/D. §-a tekintetében semmilyen alapjog-korlátozást nem tartalmaz. Az azonban kétségtelen tény, hogy a tüdőszűrő vizsgálatnak a – meghatározott feltételek bekövetkezése esetén – kötelezővé tétele az egyén önrendelkezési jogának, illetve testi integritáshoz fűződő jogának – mint az emberi méltósághoz fűződő általános személyiségi alapjogból levezetett, ún. különös személyiségi alapjogoknak – a korlátozását jelenti. A kifogásolt rendelkezések alkotmányossága tehát nem az Alkotmány 70/D. §-ával, hanem az 54. § (1) bekezdésében foglalt emberi méltósággal összefüggésben vizsgálandó.” (2012/B/1991. AB határozat, ABH 2001, 1169, 1172.)

Az Alkotmánybíróság később, a 43/2005. (XI. 14.) AB határozatban a személyiség integritásához való jog és az egészséghez való jog közötti összefüggést fogalmazott meg: „Az ENSZ Egészségügyi Világszervezete definíciója szerint az »egészség a testi, szellemi és szociális teljes jólétnek állapota és nem csak betegség vagy fogyatékosság hiányából áll«. (Az Egészségügyi Világszervezet Alkotmányának becikkelyezéséről szóló 1948. évi XII. törvény preambuluma.) Ez a megközelítés azt mutatja, hogy az egészség-betegség meghatározása nem azonosítható a klinikai gyakorlatban érvényesülő szemléletmóddal (fajtipikus vagy annál jobb szervműködésre való képesség), hanem olyan testi és szellemi állapot, amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet. Mindezekkel az Alkotmány összhangban van, mivel a 70/D. § (1) bekezdésében »testi és lelki egészség« szerepel, az 54. § (1) bekezdéséből pedig – egyebek mellett – a személyiség integritásához való jog következik.” (ABH 2005, 549.)

5.2. Következésképpen az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésében elismert testi és lelki egészséghez való jog szoros összefüggésben áll az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből következő személyiség integritásához való joggal. Az egészséghez való jog objektív (intézményi) oldala a 70/D. § (2) bekezdésében jelenik meg, amely szerint az egészséghez való jogot az állam – egyebek mellett – „az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével” valósítja meg. Az alapjog alanyi oldala a személyiség testi-lelki integritásához való jogként fogalmazható meg, amely az 54. § (1) bekezdéséből következik.

Ezért a jelen ügyben nincs mód a 70/D. § (1) bekezdésében foglalt alapjog korlátozásának önálló alkotmányossági vizsgálatára. A személyiség integritásához való jog korlátozásának vizsgálata magában foglalja az egészséghez való jog (alanyi oldala) korlátozásának vizsgálatát.

6.1. Az indítványozók az alkotmányjogi panaszban hivatkoztak az Alkotmány 60. és 67. §-ára is. A konkrét ügy kapcsán az említett alkotmánybeli rendelkezések sérelme úgy merülhet fel, hogy a támadott szabályozás elvonta a szülők jogát, hogy lelkiismeretük szerint neveljék gyermekeiket.

Az Alkotmány 60. § (1) bekezdésének a jelen ügy szempontjából lényeges aspektusát a 64/1991. (XII. 17.) AB határozat fogalmazta meg először: „A lelkiismereti szabadság jogának (...) az az értelme emelendő ki, hogy az állam senkit nem kényszeríthet olyan helyzetbe, amely meghasonlásba vinné önmagával, azaz amely összeegyeztethetetlen a személyiségét meghatározó valamely lényeges meggyőződésével. Az államnak nemcsak az a kötelessége, hogy ilyen kényszertől tartózkodjék, hanem az is, hogy lehetővé tegye – ésszerű keretek között – az alternatív magatartást.” [ABH 1991, 297, 313.; megerősítve: 4/1993. (II. 12.) AB határozat ABH 1993, 48, 51.]

A szülők gyermekeik neveléséhez fűződő jogáról az Alkotmány 67. § (2) bekezdése rendelkezik. Ennek az alkotmánybeli szabálynak az értelmezésénél az Alkotmánybíróság irányadónak tekinti a 21/1996. (V. 17.) AB határozat következő megállapításait: „A magánszférában a gondoskodás és védelem joga és kötelessége elsősorban a szülőket illeti. Így például jogszabály – általános megelőző céllal – tilthatja, hogy gyermeknek nyilvános vendéglátó helyen alkoholt szolgáljanak fel, hogy iskola közelében pornográf sajtótermékeket áruljanak, vagy szexboltot nyissanak. Törvény a gyermek belépését is megtilthatja ilyen helyekre. A szülő felelőssége viszont, hogy otthon a gyermek számára hozzáférhetővé teszi-e az alkoholt vagy a pornográfiát. Az állam csak a gyermek fejlődésének súlyos és konkrét sérelme vagy veszélyeztetése esetén avatkozik be – például a szülői felügyelet megszüntetése révén.” (ABH 1996, 74, 80.)

6.2. Tehát az Alkotmány 60. § (1) bekezdése és 67. § (2) bekezdése együttesen jeleníti meg a szülők jogát, hogy gyermekeikről saját világnézetüknek és lelkiismereti meggyőződésüknek megfelelően gondoskodjanak. Elsősorban a szülők (gondviselők) jogosultak arra, hogy döntsenek a gyermekeik testi és szellemi fejlődésével kapcsolatos kérdésekben. A szülők választhatnak egészségügyi szolgáltatót, oktatási intézményt, ők dönthetnek arról, hogy milyen világnézeti nevelésben részesüljenek gyermekeik. Az egyes egészségügyi ellátások, a lehetséges alternatívák között is a szülők döntenek.

Mindemellett figyelembe kell venni, hogy a gyermekek értelmi képességei a növekvő életkorral párhuzamosan fejlődnek, egyre szélesebben bontakozik ki döntési képességük. Ezért egyre több kérdésben lesznek jogosultak a szülői tájékoztatásra, majd egyre gyakrabban igényelhetnek érdemi beleszólást saját életük alakításába. Értelemszerű, hogy a csecsemők még nem gyakorolhatnak jogokat, de az óvodáskorúak már több mindent képesek megérteni az egyes orvosi vizsgálatok és beavatkozások céljáról, lezajlásáról és várható következményeiről, a 14. életév felettiek pedig már maguk dönthetnek a mindennapos egészségügyi kérdésekben (orvoshoz fordulnak-e, szednek-e gyógyszert, alternatív gyógymódot választanak-e stb.).

A gyermekek joggyakorlásának kibontakozására meghatározó hatással van az, hogy milyen a szülők és gyermekeik közötti konkrét viszony, milyen szülői felfogás alapján nevelkednek a gyermekek. Vagyis a gyermekek életét

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

a szülők és a gyermekek jogainak sajátos kölcsönhatása is alakítja. Ezek a jogok jelentik az állami beavatkozás leglényegesebb korlátait.

Következésképpen az életkorhoz kötött védőoltások támadott szabályozása korlátozza a szülők 60. § (1) bekezdéséből és a 67. § (2) bekezdéséből következő jogait.

7. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Eütv1. és az R1. támadott rendelkezései az alkotmányjogi panaszban felhívott alapvető jogok közül az alábbiakat korlátozták:

– egyfelől az 54. § (1) bekezdését mint a gyermek személyiségének integritásához való jogát;

– másfelől a szülők 60. § (1) bekezdéséből és a 67. § (2) bekezdéséből következő jogát, hogy gyermekeikről világnézetüknek és lelkiismereti meggyőződésüknek megfelelően gondoskodjanak.

Továbbá a fentiek alapján az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a támadott rendelkezések – az alkotmányjogi panasz összefüggésében – nem jelentik az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből következő önrendelkezési jog és a 70/D. § (1) bekezdésébe foglalt egészséghez való jog korlátozását.

Az Alkotmánybíróság mindemellett úgy ítélte meg, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma – amelyet az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése fogalmaz meg –, nem hozható alkotmányjogi összefüggésbe az alkotmányjogi panaszban körülírt alapjogi sérelemmel.

Ezért az Alkotmánybíróság az Eütv1. és az R1. támadott rendelkezéseit az 54. § (1) bekezdésével, a 60. § (1) bekezdésével, valamint a 67. § (2) bekezdésével vetette össze az alapjog-korlátozási vizsgálat keretében.

V.

1. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése határozza meg az alapjog-korlátozás általános feltételeit: „A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.” Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az alapjogot korlátozó szabályozás akkor alkotmányos, ha alkalmas valamely legitim jogalkotói cél elérésére, továbbá megfelel a szükségesség és arányosság követelményeinek. Az emberek egyes alapvető jogainak korlátozásához legitim cél lehet mások alapvető jogainak védelme [először: 2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990, 18, 20.], továbbá az állam intézményes (objektív) alapjog-biztosítási kötelezettsége [először: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302.], valamint egyes alkotmányos közcélok érvényesítése [például: 56/1994. (XI. 10) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.].

Az állam csak abban az esetben korlátozhatja az alapjogokat, ha a legitim célok védelme más módon nem érhető el. „Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.” (Összefoglalóan: 879/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 401.)

2.1. Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogból levezetett részjogosultságok korlátozhatóságáról kialakított gyakorlatát a 22/2003. (IV. 28.) AB határozatban foglalta össze: „az emberi méltósághoz való jog csupán az emberi státus meghatározójaként, csak az élettel együtt fennálló egységben abszolút és korlátozhatatlan [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 308, 312.]. Ezért anyajog mivoltából levezetett egyes részjogosítványai (mint például az önrendelkezéshez és a személy testi integritásához való jogok) az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint bármely más alapjoghoz hasonlóan korlátozhatók [75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.].” (ABH 2003, 235, 260.)

Mindebből következően az Alkotmánybíróság az általános alapjog-korlátozási feltételek alapján vetette össze a támadott szabályozást az emberi méltósághoz való jogból következő személyi integritáshoz való joggal.

2.2. Az Alkotmánybíróság a szülők – Alkotmány 60. § (1) bekezdéséből és 67. § (2) bekezdéséből következő – alanyi jogának tekinti, hogy gyermekeikről saját világnézetüknek és lelkiismereti meggyőződésüknek megfelelően gondoskodjanak. Ezért úgy ítélte meg, hogy az állam ezt a jogot is csak az általános alapjog-korlátozási feltételeket tiszteletben tartva korlátozhatja.

Következésképpen egységes szempontok szerint bírálható el a gyermekek személyi integritáshoz való jogát és a szülőknek azt a jogát korlátozó szabályozás alkotmányossága, hogy gyermekeikről saját világnézetüknek és lelkiismereti meggyőződésüknek megfelelően gondoskodjanak.

3. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy *alkotmányosan elfogadható jogalkotói cél elérésére alkalmas és ahhoz szükséges* beavatkozásnak minősülnek-e az Eütv1. és az R1. támadott rendelkezéseivel intézményesített, gyermekkorúak számára kötelező védőoltások.

3.1. Az indítványozók – természettudományos álláspontokra hivatkozó – véleménye szerint a gyermekeknek adott védőoltások nem védik hatékonyan az egyént és a társadalmat, ugyanakkor valós veszélyt jelentenek a beoltott személy egészségére, bizonyos esetekben halált is okozhatnak. Kétségtelen, hogy a tudományos életben is vannak képviselői annak a nézetnek, hogy nem a kórokozók okozzák a betegségeket, ezért a védőoltások szükségtelenek, sőt károsak.

Az Alkotmánybíróság a kérdés megítélésével kapcsolatban két megállapítást emel ki a gyakorlatából. A 34/1994. (VI. 24.) AB határozat általános érvényű megállapítása, hogy a „tudományos igazságok kérdésében állást foglalni csak maga a tudomány lehet kompetens”. (ABH 1994, 177, 182.) A gyermekek jogait és szabadságát veszélyeztető külső hatások általános megítélésére is vonatkoztatható az Al-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kotmánybíróságnak a 21/1996. (V. 17.) AB határozatban megfogalmazott állítása: „egy-egy rizikó felbecsülése nem szorítkozhat pusztán valamely szaktudomány saját területére korlátozott értékelésére, hanem azt kell mérlegelni, hogy az az adott társadalmi körülmények között az érintett gyermekcsoport fejlődésére és jövőjére milyen hatással lehet.” (ABH 1996, 74, 81.)

Mindebből az Alkotmánybíróság azt a következtetést vonja le, hogy a természettudományos igazságok eldöntésére a tudomány képviselői hivatottak. Ugyanakkor a természettudományos ismeretekkel összefüggő alkotmányossági problémák megoldásához a szaktudományos álláspontoknál szélesebb vizsgálódás lehet szükséges.

3.2. Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy nem az alkotmánybírósági eljárás a tudományos igazságok és a versengő tudományos nézetek közötti választás döntőfóruma. A tudomány kompetenciája és autonómiája az Alkotmánybíróság számára is meghatározó. Demokratikus társadalomban elsősorban a megfelelően szabályozott, ésszerű és nyilvános jogalkotási eljárások során kell figyelembe venni a tudomány megállapításait és a tudomány képviselőinek javaslatait.

Jelen esetben az Alkotmánybíróság tekintettel volt arra, hogy az Egészségügyi Világszervezeten belül létrehozott *Department of Immunization, Vaccines and Biologicals* rendszeresen fogalmaz meg ajánlásokat és közöl felméréseket a védőoltások alkalmazásáról. Az indítványok benyújtásakor az *Immunization policy, Global programme for Vaccines and Immunization* (1996), majd a *Vaccines, Immunization and Biologicals* (2002–2005 Strategy) című dokumentum fogalmazta meg, hogy az államoknak milyen lépéseket indokolt tenniük a gyermekek és a társadalom többi tagja fertőző betegségekkel szembeni védettségének erősítése érdekében. A legújabb felmérések eredményeit pedig a *WHO vaccine-preventable diseases: monitoring system 2006 global summary című dokumentum tartalmazza (http://www.who.int/vaccines-documents/).*

3.3. Az Alkotmánybíróság tényként fogadta el, hogy a ma meghatározó tudományos világkép alapján az Egészségügyi Világszervezet globális kampányt folytat a gyermekek immunizálásáért, és ezen keretek között helyezkedik el a magyarországi jogalkotás is. Az Egészségügyi Világszervezet stratégiai célja, hogy a lakosság immunizáltsága világszerte elérje a 95%-ot. A magyarországi statisztikák ennél kedvezőbbek, a hazai oltási intézményrendszer nemzetközileg elismert eredményeket mutat fel. Mindezeket figyelembe véve az alkotmánybírósági eljárás során nem kérdőjelezhető meg, hogy a védőoltások (köztük az életkorhoz kötött védőoltások) az emberi szervezet fertőző betegségekkel szembeni ellenálló képességének fokozását és a fertőző megbetegedések elterjedésének megelőzését szolgálják. Tehát egyfelől az egyént (a gyermeket) védik a fertőzéstől, másfelől az egész társadalmat a járványok megjelenésétől.

Köztudott, hogy a kórokozók terjedésével létrejövő járványok gyakran okoznak egészségkárosodással és halállal járó szenvedéseket az emberiségnek. Az orvostudomány a XVIII. század végén ismerte fel, hogy a védőoltások az emberi szervezetet antitestek, azaz olyan fehérjék termelésére ösztönzik, amelyek megvédik a szervezetet a kórokozók elszaporodásától. A járványok elleni védekezés hagyományos modelljét az iparosodott országokban megjelenő tömeges fertőződések leküzdése érdekében dolgozták ki a XIX. század végén. Ennek része, hogy a veszélyeztetett csoportok tagjait védőoltásban kell részesíteni.

Mára számos – egykor óriási károkat okozó – fertőző betegség visszaszorult, a nyugati társadalmakban a járványok elleni védekezés igen hatékony rendszerei működnek. Mindebben jelentős szerepe volt annak, hogy védőoltásokat fejlesztettek ki, és immunizálták a társadalmak tagjait. Számos betegség előfordulásának csökkenéséhez természetesen az is hozzájárult, hogy javultak a higiénés viszonyok, valamint a táplálkozási feltételek és szokások.

3.4. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az Eütv1.-ben és az R1.-ben előírt, életkorhoz kötött védőoltások alkalmasságának és szükségességének megállapításához egyfelől a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésének biztosítását, másfelől az egész társadalom fertőző betegségekkel, járványokkal szembeni védelmét tekintette irányadónak.

3.4.1. Az Alkotmány 67. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy minden gyermeknek joga van a családja, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges. Ebből következően a gyermekek alapvető jogainak a védelmére garanciális jellegű szabályokat kell kialakítani. Az Alkotmánybíróság korábban kifejtette, hogy a gyermekek következmények felmérésére való képességének hiányára tekintettel a védelmükre megalkotott jogszabályok alapjog korlátozásával is járhatnak [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 80.].

3.4.2. Az Alkotmánybíróság a kötelező tüdőszűrés alkotmányosságát vizsgáló 2012/B/1991. AB határozatban járványügyi közérdekkel indokolta az alapjog-korlátozást. „Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jelen ügyben a korlátozás oka a járványügyi közérdek; a fertőző betegség minél korábbi felismerése, forrásainak felkutatása, illetve a fertőzés veszélyének elhárítása. Az indítványozó álláspontjával ellentétben tehát nem arról van szó, hogy az R.-ben foglalt szabályozás megsérti a tüdőszűrésre kötelezettek egészséghez való jogát, hanem arról, hogy önrendelkezési jogukat korlátozza a fenti alkotmányos cél érdekében.” (ABH 2001, 1169, 1173.) Az Alkotmánybíróság a 43/2005. (XI. 14.) AB határozatban kimondta, hogy az államnak az Alkotmány 70/D. §-ából következő egészségvédelmi kötelessége kivételes esetekben még a döntésképes egyén választásával szemben is elsőbbséget élvezhet. (ABH 2005, 536, 550.)

Az életkorhoz kötött védőoltások esetében a gyermek jogainak védelme és a járványügyi közérdek nem különíthető el teljesen, mivel az oltások jelentős részben a közösségben élő gyermekek egészségének védelmét szolgálják. Az óvodai, iskolai és más csoportokban együttlévő gyermekek hatással vannak egymás egészségi állapotára, a fer-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tőző betegségek gyakran terjednek szét a gyermekközösségekben. Ezért az államnak a gyermekek jogainak védelmére vonatkozó alkotmányos kötelezettségét [Alkotmány 67. § (1) bekezdés] és az egészségvédelmi kötelezettség részét képező járványügyi feladatait (Alkotmány 70/D. §) egymással összefüggésben kell figyelembe venni.

3.5. Az Alkotmánybíróság az életkorhoz kötött védőoltások alkalmasságának és szükségességének megállapításakor figyelembe vette, hogy az Egészségügyi Világszervezet ajánlásaiból nem következik, hogy bírósági úton kikényszeríthető, kötelező védőoltási rendszert indokolt intézményesíteni. Az Indítvány1.-hez mellékelt dokumentumok tényszerűen igazolják, hogy több demokratikus állam nem a védőoltások kötelezővé tételével igyekszik elérni a társadalom minél nagyobb részének immunizálását.

Az Egészségügyi Világszervezet azt az elmúlt évtizedekben elterjedt bioetikai felfogást közvetíti, hogy a járványok, amelyek soha nem maradnak az országhatárokon belül, elsősorban nem az alapvető jogok korlátozásával fékezhetők meg. Tapasztalatok bizonyították, hogy a kizárólag kényszeren és kötelezésen alapuló eljárásokban az emberek nem mindenben tettek eleget a hatóságok előírásainak, titokban vagy nyíltan megszegték a rendelkezéseket, ezért a járványok elleni védekezés nem volt hatékony. Az eredményes közegészségügyi fellépés alapja, hogy a hatóságok együttműködjenek az emberekkel, tudatosítsák a fertőző betegségekkel kapcsolatos információkat, és megfelelő bizalomra tegyenek szert az érintettek köreiben. A szükséges anyagi források diszkrimináció-mentes biztosítása, a hatósági személyek helyett a háziorvosok bevonása és a kölcsönös tájékoztatás hozzájárulhat ahhoz, hogy az érintettek ne személyük elleni támadásként, hanem a javukat szolgáló ellátásként fogják fel a közegészségügyi beavatkozásokat. Kötelező és kényszerítő jogi eszközök igénybevétele általában csak a végső eszköz lehet a közegészségügyi célok elérése érdekében.

Mindazonáltal az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, a gyermekek egészségének védelme és a fertőző betegségek elleni védekezés alkotmányosan elfogadható indok az alapjog-korlátozásra. A fertőző betegségek elleni védőoltások immunizálják a beoltott gyermekeket. A gyermekközösségek és általában a társadalom úgynevezett *kollektív immunitásához* azonban szükséges az, hogy az egyes betegségek elleni védőoltásokat az érintettek túlnyomó többsége megkapja. A fertőző betegségek terjedése és a járványok megjelenése – egyéb feltételek mellett – akkor előzhető meg, ha a gyermekközösségek, illetve a társadalom immunizált tagjainak száma nem csökken egy kritikus pont alá. Megjegyzendő továbbá, hogy az oltás elmaradása elfogadhatatlan mentességet jelentene azok számára, akik nem egészségügyi vagy lelkiismereti okból, hanem azért nem oltatják be magukat (gyermeküket) mert bíznak abban, hogy mások megkapják az oltást, és így nem lesz járvány, ezért ők sem fertőződnek meg.

3.6. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy általában véve az – Eütv1.-ben és R1.-ben intézményesített – életkorhoz kötött védőoltások nem minősíthetők szükségtelen alapjog-korlátozásnak. Tekintettel a természettudományos előfeltevésekre, az Eütv1.-ben és az R1.-ben előírt, életkorhoz kötött védőoltások alkalmas és szükséges eszköznek minősülnek egyfelől a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésének biztosításához, másfelől az egész társadalom fertőző betegségekkel, járványokkal szembeni védelméhez. A gyermekek testi-lelki integritásához való jogának és a szülők gyermekeik gondozásához fűződő alapjogának korlátozását szükségessé teszi egyrészt az államnak az Alkotmány 67. § (1) bekezdéséből következő intézményes (objektív) alapjog-biztosítási kötelezettsége, másrészt a 70/D. §-hoz kapcsolódó közegészségügyi, járványügyi közérdek mint alkotmányos cél.

4.1. Az alapjog-korlátozás arányossága az alkotmányos cél és a jogkorlátozó eszköz összevetésével állapítható meg. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. A /1996. (V. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az arányossági vizsgálat keretében értékelte, hogy a korlátozó szabályozás konkrét, fenyegető veszélytől óvja-e meg a gyermekeket, és megállapította, hogy a kockázatok mérlegelésénél a konkrét körülményeket kell figyelembe venni. (ABH 1996, 74, 81–82.)

A kötelező tüdőszűrésről hozott 201/B/1991. AB határozat a járványügyi közérdeket, valamint az egészségügyi beavatkozás nagyságát és a jogszabályi garanciákat vetette egybe. „A vizsgálat a járványügyi közérdekre hivatkozással – minimális sugárterhelés mellett – egy nem invazív vizsgálatot, egy nagyon enyhe beavatkozást tesz lehetővé. Az R. kifogásolt rendelkezései továbbá csak olyan esetekben teszik kötelezővé a szűrővizsgálat elvégzését, amikor a gümőkóros megbetegedés előfordulásának veszélye egy adott közösségben fokozott. Ugyanakkor a felesleges sugárterhelés elkerülésének érdekében az R. 19. § (5) bekezdése szerint a vizsgálattól el lehet tekinteni, ha valakin egy éven belül végeztek mellkas-átvilágítást, és nála gümőkóros elváltozást nem észleltek.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az R. kifogásolt rendelkezései járványügyi közérdekből az egyén önrendelkezési jogának, illetve testi integritáshoz fűződő jogának szükséges és arányos korlátozását jelentik.” (ABH 2001, 1169, 1173.)

A 43/2005. (XI. 14.) AB határozat arányosságra vonatkozó megállapítása szerint „a beavatkozás megengedhetőségének vizsgálatakor mindig mérlegelni kell a személyiségvédelmi célokat és az igényelt egészségügyi eszközöket, módszereket”. (ABH 2005, 536, 550.)

4.2. Az életkorhoz kötött védőoltások mint alapjog-korlátozó beavatkozások arányosságát a járványügyi célok és indokok, valamint a szabályozásban megjelenő korlátozások és garanciák összevetése határozza meg. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben az alkotmányjogi panasz alapján az Eütv1. 15. § (1) bekezdésének általános rendelkezését és az azt végrehajtó R1. 4. §-ában foglalt szabályokat vonhatja be az arányossági vizsgálatba.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

4.2.1. A védőoltások elmaradása veszélyeztetheti az egyént és a közösséget. Ugyanakkor nincsenek veszélytelen védőoltások. A kockázatok – elvileg – az enyhe oltási reakcióktól (allergiás tünetek, hőemelkedés, fejfájás stb.) a maradandó fogyatékosságon át a beoltott személy haláláig terjednek. Amikor az állam kötelezővé tesz egyes védőoltásokat, a kockázatok viseléséről dönt. Az állam Alkotmányból fakadó kötelessége, hogy kizárólag olyan betegségek megelőzésére írjon elő oltási kötelezettséget, amelyek esetében az feltétlenül indokolt, és a gyermekek csak olyan védőoltásokat kapjanak, amelyek a lehető legkisebb egészségügyi kockázattal járnak. Az állam köteles gondoskodni arról, hogy a gyermekek megfelelő életkorban kapják meg az oltásokat. A kockázatok szempontjából alapvető jelentőségű, hogy az oltóanyagok minőségéről, megbízhatóságáról, folyamatos ellenőrzéséről is végső soron az államnak kell gondoskodnia. Mindezt a gyermekeknek az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből következő személyi integritáshoz való joga követeli meg, valamit ez következik az államnak az Alkotmány 54. § (1) bekezdésén és a 70/D. §-án alapuló élet- és egészségvédelmi kötelességéből is.

Az Eütv1. 15. § (1) bekezdése alapján az R1. 4. § (1) bekezdése határozta meg az egyes betegségek elleni kötelező gyermekkori védőoltások körét. A (3) bekezdés arról rendelkezett, hogy a védőoltások egyik részében a 7. életévig, másik részében a 14. életévig áll fenn a védőoltás beadására vonatkozó kötelezettség.

Az indítványozók nem egyes védőoltásokat vagy konkrét életkori határokat kifogásoltak, hanem az oltási rendszert. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy ezek a rendelkezések olyan természettudományos előfeltevéseken alapulnak, amelyeket a jogalkotónak kötelessége volt figyelembe venni, továbbá az ezekben a rendelkezésekben körvonalazódó oltási rendszer (a betegségek köre és a beoltási korhatár) összhangban volt az Egészségügyi Világszervezet ajánlásaival. Az Alkotmánybíróság elfogadta a jogalkotónak azt a tudományos ismeretekre támaszkodó előfeltevését, hogy az intézményesített védőoltások egyént és társadalmat érintő előnyei messze meghaladják azokat a lehetséges károkat, amelyek mellékhatásként jelentkezhetnek a beoltott gyermekeknél. A védőoltások elmaradása általában véve sokkal nagyobb kockázatot jelent a gyermekek egészségére, mint a védőoltások.

A természettudományos ismeretek, felmérések és előrejelzések alapján – az Alkotmányból következő hatáskörében – az egészségügyi miniszternek, a Kormánynak és az Országgyűlésnek kell meghatároznia az egyes fertőző betegségek elleni konkrét védekezés leghatékonyabb eszközeit. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben az alkotmányjogi panasz alapján nem látott indokot az R1. 4. § (1) és (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapításához vezető beavatkozásra.

4.2.2. Amennyiben a jogalkotó egyes fertőző betegségek megelőzése érdekében gyermekek védőoltására vonatkozó kötelezettséget állapít meg, akkor a gyermekek személyi integritáshoz való joga és a szülők – világnézetüknek és lelkiismereti meggyőződésüknek megfelelő – gondoskodáshoz való joga számos jogszabályi biztosítékot követel meg. Ezek egy része pusztán azért szükséges, hogy az érintettek megismerjék a kötelezettségeket, és azoknak megfelelő magatartást tanúsíthassanak. A jogszabályoknak emellett széles körűen biztosítaniuk kell azokat a jogosultságokat, amelyeket maga a védőoltási kötelezettség tesz elengedhetetlenné. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az életkorhoz kötött védőoltási kötelezettség nem szükségtelen alapjog-korlátozás. Ugyanakkor az alapjog-korlátozás arányossága függ a konkrét jogszabályi rendelkezések tartalmától.

Azok a demokratikus államok, amelyek kötelezővé tettek egyes védőoltásokat, jogszabályi garanciákkal előzik meg az alapvető jogok túlzott mértékű korlátozását. A szlovén Alkotmánybíróság a védőoltások alkotmányosságáról hozott átfogó határozatában lényeges jogosultságnak nevezte – egyebek mellett – az oltásra kötelezettek (gyermekek esetében a szülők vagy a gyám) megfelelő tájékoztatását, egészségügyi indok esetén az oltás alóli ideiglenes vagy végleges mentesítést, valamint a megfelelő mentesítési eljárást. (U-I–127/01. Uradni list RS 25/2004.) Az olasz Alkotmánybíróság azt fogalmazta meg, hogy a jogalkotónak kártalanítást kell biztosítania a védőoltás esetleges káros következményeiért. (118/1996. Gazzetta Ufficiale, Prima Serie Speciale, 24.04.1996.)

4.3.1. Az alkotmányjogi panasz előterjesztésekor hatályban volt jogszabályok közül az R1. határozta meg a gyermekkori védőoltások érintettjeinek (a gyermekek és a hozzátartozóik) jogait és kötelezettségeit. Például a 6. § a kötelező védőoltás alóli mentesítésről, a 8. § a védőoltásra kötelezett személyek (hozzátartozóik) értesítéséről, a 12. § a kártalanításról rendelkezett. Az R1. szabályai közül az Alkotmánybíróság jelen ügyben az alkotmányjogi panasz alapján kizárólag a 4. § alkotmányosságát vizsgálta. A 4. § – előző pontban vizsgált – (1) és (3) bekezdése az életkorhoz kötött védőoltások körét és az életkori határokat határozta meg. Az R1. 4. § (2) bekezdése így rendelkezett: „Azt, hogy az (1) bekezdésben felsorolt védőoltásokat milyen életkorban és milyen módon kell alkalmazni, a népjóléti miniszter tájékoztatóban teszi közzé.”

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 55. § (1) bekezdése szerint a miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője irányelvet és tájékoztatót adhat ki. A (3) bekezdés így rendelkezik: „A tájékoztató olyan tényt és adatot közöl, amelyet a jogszabály végrehajtásáért felelős szervnek a feladata teljesítéséhez ismernie kell.” Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a Jat. hatálybalépése előtti, illetve utáni jogalkotásra vonatkozó alkotmányossági követelményekkel. A 45/1991. (IX. 10.) AB határozat megállapította: „A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény [...] 61. § (2) bekezdése szerint: »E törvény nem érinti a hatálybalépése előtt alkotott jogszabály, határozat, utasítás, szabvány, ármegállapítás és jogi iránymutatás hatályát.« A szakaszhoz fűzött indokolás a törvényalkotói szándékot a következőképp fogalmazza meg: »E rendelkezés célja az, hogy a tör-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

vény alkalmazása ne okozzon zavart a jogéletben. A törvény rendelkezéseit a hatálybalépése előtt kibocsátott jogszabályok, határozatok, utasítások, jogi iránymutatások vonatkozásában folyamatosan, azok felülvizsgálata során kell átvinni a gyakorlatba.«

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Jat. ezen szabálya nem sérti az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ellenkezőleg, összhangban áll az Alkotmánynak a Magyar Köztársaság jogállamiságát deklaráló 2. § (1) bekezdésével. A jogállamiság egyik fontos tartalmi eleme a jogbiztonság, amelynek megőrzését célozza a Jat. rendelkezése." (ABH 1991, 206, 207.)

Az Alkotmánybíróság az 58/1991. (XI. 8.) AB határozatban fejtette ki először, hogy a gyakorlatára vonatkozó elvi állásfoglalása szerint [2/1991. (X. 29.) TÜ-áf.] a Jat.-ban meghatározott jogforrási renddel ellentétes jogszabályokat (és állami irányítás jogi eszközeit) formai okból csak akkor semmisíti meg, ha a Jat. hatálybalépése után keletkeztek. Az Alkotmánybíróságnak ez a gyakorlata vonatkozik mind a felhatalmazás alapján kiadott, mind pedig a felhatalmazó jogszabályokra. [ABH 1991, 288, 289–290.; megerősítve: 32/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 228.; 14/1994. (III. 10.) AB határozat, ABH 1994, 410, 411.; 61/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995, 317, 318.; 22/2000. (VI. 23.) AB határozat, ABH 2000, 444, 447.] Az 1312/B/1991. AB határozat szerint: „Az Alkotmánybíróság (...) a szubdelegálást csak a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvénynek 1988. január 1-jei hatálybalépését követően megalkotott és hatályosult rendelkezések esetében tekinti alkotmánysértő rendelkezésnek." (ABH 1992, 677, 679.)

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben megállapította, hogy az 1972. július 1-jén hatályba lépett R1. eredetileg a 4. § (3) bekezdésében rendelkezett a további szabályozásról: „Azt, hogy a (2) bekezdésben felsorolt, valamint a gümőkór elleni védőoltásokat milyen életkorban és milyen módon kell alkalmazni, az egészségügyi miniszter külön szabályozza." Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy és a panasz benyújtása idején hatályban volt rendelkezést az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvénynek a járványügyre vonatkozó rendelkezései végrehajtásáról szóló 9/1972. (VI. 27.) EüM rendelet módosításáról szóló 24/1988. (XII. 26.) SZEM rendelet 1. §-a állapította meg, amely módosította az R1. 4. § egyes bekezdéseinek számozását és tartalmát. A módosítások 1989. január 1-jén léptek hatályba. Következésképpen az R1.-t módosító rendelkezéseknek összhangban kellett lenniük a Jat. szabályaival.

4.3.2. Az R1. 4. § (2) bekezdése, valamint az az alapján kiadott szabályozás is normatív. Az R1. ugyanis felhatalmazó szabály, a miniszteri tájékoztató pedig a felhatalmazás alapján kiadott, a jogalanyokat kötelező szabályozás. Az R1. 4. § (2) bekezdésének az életkorra utaló fordulata azt jelenti, hogy a miniszter tájékoztatóban tehette közzé, hogy az újszülötteknek, a csecsemőknek és a többi gyermekkorúnak hány hetes, hónapos, illetve éves korban kell beadni az egyes védőoltásokat. A rendelkezésnek a védőoltások módjára vonatkozó fordulata alapján a miniszter tájékoztatóban rendelkezhetett – egyebek mellett – az iskolai oltási kampányokról, az oltásra jogosult orvosok köréről és általában a védőoltási eljárásról. A rendeleti felhatalmazás alapján kiadott miniszteri tájékoztató a Jat. alapján az állami irányítás egyéb jogi eszközének, azon belül az 55. § (1) és (3) bekezdésének megfelelő jogi iránymutatásnak minősül.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az R1. 4. § (2) bekezdésében körülírt szabályozási tárgykör nem csak a végrehajtásért felelős szervek feladatainak ellátásához szükséges tényeket és adatokat foglal magában, hanem a védőoltásra kötelezett személyek és hozzátartozóik kötelezettségének idejére, terjedelmére, illetve a kötelezettségek teljesítésének módjára vonatkozó normatív szabályokat is. A védőoltások beadásának életkor szerinti ideje és módja nem tekinthető olyan orvosi szakkérdésnek, amely nincs érdemi összefüggésben az érintettek jogaival és kötelezettségeivel. A jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezések közül az R2. 5. §-a, valamint 11–16. §-ai számos olyan szabályt tartalmaznak, amelyek az R1. alapján miniszteri tájékoztató keretei között is kiadhatók voltak.

Az R1. 9. § (1) bekezdése általános kötelezettségként fogalmazta meg: „A védőoltásra kötelezett személy köteles védőoltás, továbbá – ha a védőoltást megelőzően szűrővizsgálat, vagy azt követően a védőoltás eredményének ellenőrzése szükséges – szűrő-, illetőleg ellenőrző vizsgálat céljából a megállapított helyen és időben megjelenni és magát az oltásnak, illetőleg a vizsgálatnak alávetni. Ha a védőoltásra kötelezett kiskorú, megjelenéséről hozzátartozója (gondozója) köteles gondoskodni." Az R1. 4. § (2) bekezdésében foglalt szabályozás ugyanakkor azt eredményezte, hogy a gyermekek és a szülők – védőoltások beadásával összefüggő – kötelezettségeinek egy részét nem tartalmazták jogszabályok. Az R1. érvényesülésének idején a szülők leginkább a járványügyi hatóságok gyakorlatából szerezhettek tudomást arról, hogy a gyermekeket mennyi idős korukban és milyen módon kell beoltatni az egyes fertőző betegségek ellen. Az iskolai oltási kampányok esetében még arra sem volt biztosíték, hogy a szülők előzetesen értesüljenek a védőoltás idejéről, módjáról, és várható hatásairól. Az R1. 4. § (2) bekezdésének szabályozási megoldásában az a felfogás tükröződik, hogy a kötelező védőoltások esetében a gyermekeknek és a szüleiknek lényegében nincs más teendőjük, mint az, hogy engedelmeskedjenek a járványügyi hatóságok rendelkezéseinek.

Az R1. 4. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés elválaszthatatlanul kapcsolódik az alapjog-korlátozás arányosságának vizsgálatához, mert az arányosságot a járványügyi célok és indokok, valamint a szabályozásban megjelenő korlátozások és garanciák összevetése határozza meg. Mivel az R1. 4. § (2) bekezdése miatt nem tartalmazta jogszabály az életkorhoz kötött védőoltások kötelezettjeit megillető jogosultságok és az őket terhelő kötelezettségek egy részét, ebben a körben érdemi arányossági mérlegelésre nem kerülhet sor. Nincs ugyanis olyan normatív rendel-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kezés, amelyet ellensúlyként számításba lehetne venni a járványügyi közcélokkal szemben.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R1. 4. § (2) bekezdése ellentétes volt a Jat. 55. § (3) bekezdésével, és ennek következtében az Alkotmány 37. § (3) bekezdésének első mondatával, amely így rendelkezik: „A Kormány tagjai törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörükben eljárva rendeletet adnak ki, amelyek törvénnyel és kormányrendelettel nem lehetnek ellentétesek.”

5.1. arányossági vizsgálat körében végezetül az Alkotmánybíróság külön kitért az alkotmányjogi panasz előterjesztőinek arra a – bírósági eljárás során is hangoztatott – lényeges alkotmányossági felvetésére, hogy szülőként – lelkiismereti, vallási meggyőződésük miatt – az Alkotmány 60. § (1) bekezdésén alapuló joguk van mentesülni gyermekeik beoltatása alól. Az Eütv1. 15. § (1) bekezdése általánosságban tette kötelezővé a védőoltásokat, a törvény nem rendelkezett a mentesítésről. Az R1. 6. §-ának első mondata pedig kizárólag egészségügyi indokból tette lehetővé a mentesítést: „A kötelező védőoltás alól mentesíteni kell azokat a személyeket, akiknek testi állapotát vagy meglevő betegségét a védőoltás károsan befolyásolná.”

Kétségtelen, hogy a gyermekek számára kötelező védőoltások Eütv1. és az R1.-beli szabályozása másoknál jelentősebb sérelmet okozott azoknak a szülőknek, akiknek határozott lelkiismereti, illetve vallási meggyőződésével ellentétes a védőoltás. Az alkotmányos demokráciákban vissza-visszatérő kérdés, hogy az állampolgárok mentesülhetnek-e lelkiismereti, illetve vallási nézeteikre hivatkozva olyan törvények alól, amelyek általános kötelezettségeket fogalmaznak meg. (Vallási szertartáshoz használhatnak-e bódító hatású szereket; viselhetnek-e a vallás által megkívánt öltözéket a hadseregben; eltérhetnek-e a házassági és családi kapcsolatokra vonatkozó szabályoktól, például a monogámiától? stb.) Az ilyen szabályozásban megjelenő alapjog-korlátozás arányosságának mérlegelésekor az úgynevezett „összehasonlító teherpróba” eltér azok esetében, akiknek – többletként – a lelkiismereti és vallásszabadságát is korlátozzák a rendelkezések.

Egyfelől tekintetbe kell venni azt a jogállami alapelvet, hogy mindenki ugyannak a jogrendnek jogosultja és kötelezettje, vagyis a jogszabályok mindenkire vonatkoznak, mégpedig úgy, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie. Másfelől szem előtt kell tartani, hogy az alkotmányos demokrácia egyik értéke a politikai közösségen belüli sokszínűség, az egyének és közösségeik szabadsága és autonómiája. Ezért általánosságban nem mondható ki sem az, hogy a lelkiismereti, illetve a kultuszszabadság miatt mindig kivételt kell tenni az általános törvények alól, sem az, hogy a törvények uralma teljesen kiterjed a vallási közösség belső életére.

A különböző, egymással olykor versengő alkotmányossági szempontok miatt mindig csak a konkrét ügyben felmerülő alkotmányjogi kérdés kapcsán állapítható meg, hogy a kultuszszabadságra tekintettel indokolt-e kivételt tenni az általános törvények alól. A döntésnél meghatározó jelentősége van – egyebek mellett – annak, hogy az igényelt kivétel szorosan kapcsolódik-e hittételhez, vallási szertartáshoz; a kivételes szabályozás nem járhat-e mások, így a vallási közösségen kívüli személyek jogainak sérelmével. Vagyis a konkrét körülmények vizsgálata alapján állapítható meg annak indokoltsága, hogy az érintettek mentesüljenek az általános kötelezettségek alól, illetve, hogy az állam „lehetővé tegye – ésszerű keretek között – az alternatív magatartást.” [21/1991. (V. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 313.; megerősítve: 4/1993. (II. 12.) AB határozat ABH 1993, 48, 51.]

5.2. Az Alkotmánybíróság a támadott szabályozás alkotmányosságának megítélésekor különös jelentőséget tulajdonít annak, hogy jelen ügyben nem az a kérdés, hogy döntésképes felnőttek visszautasíthatják-e a saját és mások egészségét védő oltásokat, hanem az, hogy megtehetik-e ezt gyermekeik nevében. A különbség azért alapvető, mert – az Alkotmány 67. § (1) bekezdése alapján nemcsak a családnak, hanem az államnak is biztosítania kell a gyermekek számára azt a védelmet és gondoskodást, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésükhöz szükséges. Ezért az államnak akár a szülőkkel szemben is védelmeznie kell a gyermekek önálló érdekeit. Mivel a védőoltások az érintett egyén és a társadalom többi tagjának egészségét védik, a gyermekeknek érdekük fűződik ahhoz, hogy megkapják az életkorhoz kötött védőoltásokat. Továbbá a gyermekközösségek tagjainak érdekük fűződik ahhoz, hogy a közösség tagjai minél nagyobb számban legyenek immunizáltak.

A jelen ügyben vizsgált szabályozás további sajátossága, hogy bár következményeit tekintve hátrányosan érinti azokat, akiket lelkiismereti, illetve vallási meggyőződésükkel ellentétes cselekvésre kényszerít, de a szabályozás igazolása megfelel az állam – Alkotmány 60. §-ából következő – semlegességére vonatkozó követelménynek. Ugyanis az Eütv1. és az R1. rendelkezései nem világnézetek vagy hittételek igazságtartalmának elfogadásán alapulnak, vagyis nem egy hittételt részesítenek előnyben egy másik hittétellel szemben, hanem természettudományos alapokon álló indokok alapján – világnézetre tekintet nélkül – mindenkire egyformán kötelező szabályokat tartalmaznak.

Mindezek mellett jelentősége van annak is, hogy a védőoltási kötelezettség nem csak bizonyos világnézeti meggyőződést valló személyek, hanem minden kötelezett számára fizikai és lelki tehertételt jelenthet. Ez az általános kötelezettség akkor ér célt, ha a társadalom immunizált tagjainak száma nem csökken egy kritikus pont alá. Ezért a jogalkotó – tudományos felmérések és előrejelzések alapján – mérlegelheti, hogy nem jelentene-e jelentős veszélyt a járványügyi célokra az olyan szabályozás, amely vallási, világnézeti alapon kivételt enged.

Végezetül az Alkotmánybíróság tekintetbe vette azt is, hogy a kötelező védőoltásokat lelkiismereti, illetve vallási okból elutasítók egy része nem általában a védőoltások be-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

adását ellenzi, hanem meghatározott összetételű oltóanyagokat kifogásol. (Hasonlóan az emberi vér transzfúziójának elutasításához.) Ha többféle oltóanyag áll rendelkezésre, akkor lehetőség van az „ésszerű keretek közötti alternatív magatartásra" más összetételű oltóanyagok használatával.

A fenti szempontokat figyelembe véve az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy nem ellentétes az Alkotmány 60. § (1) bekezdésével és a 67. § (2) bekezdésével, hogy az Eütv1. 15. § (1) bekezdése, valamint az R1. 6. §-a alapján a szülők lelkiismereti, illetve világnézeti okból nem tagadhatták meg gyermekeik védőoltását.

6.1. Következésképpen az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálata alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az R1. 4. § (2) bekezdése ellentétes volt az Alkotmány 37. § (3) bekezdésének első mondatával. Az Alkotmánybíróság az Eütv1. 15. § (1) bekezdése, valamint az R1. 4. § (1) és (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására előterjesztett alkotmányjogi panaszt elutasította.

6.2. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatának megfelelően az alkotmányjogi panaszt úgy értelmezte, hogy az magában foglalja a támadott jogszabály konkrét ügyben történő alkalmazásának a kizárására irányuló kezdeményezést is [36/2006. (IX. 7.) AB határozat,ABH 2006, 473.; 2/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007. január, 14.].

Az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság külön határoz az alkotmányellenes norma konkrét esetben történő alkalmazhatóságáról, ha ezt a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. Jelen esetben, az alkotmányjogi panasz alapján az alkalmazási tilalmat az eljárást kezdeményezők érdekei indokolhatták volna. Az Alkotmánybíróság azonban úgy ítélte meg, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárás kimenetele nem az R1. alkotmányellenesnek nyilvánított 4. § (2) bekezdésének alkalmazásán múlott. Az eljárás jogerős befejezése és a közigazgatási, valamint a bírósági határozat végrehajtása azt jelentette, hogy az elmaradt védőoltásokat a gyermekeknek be kellett adni. Az R1. 4. § (2) bekezdése ezt a kötelezettséget nem érintette.

Ezért az Alkotmánybíróság az R1. 4. § (2) bekezdése konkrét ügyben történő alkalmazásának a kizárására irányuló indítványt elutasította.

VI.

Az indítványozók – az alkotmányjogi panaszon túl – az Indítvány2.-ben utólagos normakontrollra vonatkozó kérelmet is előterjesztettek: a hatályban lévő jogszabályi rendelkezések közül az Eütv2. 58. § (1), (3) és (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezték. Az Alkotmánybíróság az utólagos normakontrollra irányuló eljárás során irányadónak tekintette azokat a megállapításokat, amelyeket a jelen határozat indokolásának IV. és V. pontja tartalmaz az alapvető jogok korlátozásáról általánosságban, valamint az életkorhoz kötött kötelező védőoltásokkal összefüggésben. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra is, hogy az utólagos normakontrollra vonatkozó kérelem nem csak az életkorhoz kötött, hanem valamennyi kötelező védőoltással összefüggésben fogalmazta meg az alkotmányossági aggályokat.

Az Eütv2. 58. § (1) bekezdése a védőoltás alóli mentesítést, a (4) bekezdés a védőoltás határozattal történő elrendelését szabályozza. Az Alkotmánybíróság először ennek a két – egymással szorosan összefüggő eljárást szabályozó – rendelkezésnek az alkotmányosságát vizsgálta meg. Az indítványozók szerint ez a két rendelkezés ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével (jogállamiság elve), az 50. § (2) bekezdésével (közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának követelménye), valamint az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével (bírósághoz fordulás joga) és (5) bekezdésével (jogorvoslathoz való jog). Ezt követően vizsgálta az Alkotmánybíróság az Eütv2. 58. § (3) bekezdését, amely a védőoltásra kötelezett személy értesítéséről rendelkezik. [Az Eütv2. 58. § (2) bekezdését, amely a kötelezettek és a beoltottak nyilvántartásáról rendelkezik, az indítványozók nem kifogásolták.]

1.1. Az Eütv2. 58. §-ának a mentesítésről szóló (1) bekezdésével kapcsolatban az indítványozók azt kifogásolták, hogy sem a támadott rendelkezés, sem az Eütv2. más szabálya nem határozza meg, hogy kérelemre vagy hivatalból történik-e a mentesítés; mi az egészségügyi hatóság pontos szerepe az eljárásban; megismerhetik-e az érintettek a döntést; élhetnek-e jogorvoslattal a közigazgatási hatóság és a kezelőorvos döntésével szemben. Az indítványozók felhívták a figyelmet arra, hogy a gyakorlatban a hatóság nem közigazgatási határozatban dönt a hozzájárulásról. Az indítványozók a mentesítés szabályozását érintő alkotmányossági kifogásaik között említették, hogy az R2. 11. § (1) bekezdése alapján a védőoltások ellenjavallatait az Országos Epidemiológiai Központ által kiadott Módszertani Levél tartalmazza, amelyben számos kötelező jellegűként megfogalmazott rendelkezés található.

Az Eütv. 58. §-ának a védőoltás elrendeléséről szóló (4) bekezdésével összefüggésben az indítványozók azt kifogásolták, hogy a védőoltást elrendelő határozatot azonnal végrehajthatónak nyilvánító rendelkezés formálissá teszi a bírósági jogorvoslatot, mert a határozat végrehajtása a védőoltás beadását jelenti, és így a bíróság már nem tud az ügy érdemében dönteni, nincs mód az utóbb törvénytelennek bizonyult aktus reparációjára.

1.2. Az Alkotmánybíróság számos határozatban fogalmazta meg, hogy az Alkotmánynak a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról, a bírósághoz fordulás jogáról és a jogorvoslathoz való jogról szóló, egymással összefüggő rendelkezései – a jogállamiság elvével összhangban – milyen követelményeket támasztanak a jogszabályokkal szemben.

Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének első mondata így rendelkezik: „A Magyar Köztársaságban a törvényben

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti." Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy (...) ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége" [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109.].

A testület többször rámutatott arra, hogy elégséges az egyfokú jogorvoslat, és az Alkotmány a jogalkotóra bízza annak meghatározását, hogy hány fokú jogorvoslati rendszert hoz létre [1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454.; 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 110.]. Ehhez kapcsolódóan a 66/1991. (XII. 21.) AB határozat utalt arra, hogy a közigazgatási határozatok bírósági eljárásban való felülvizsgálata a jogorvoslathoz fűződő alapjogból fakadó alkotmányossági követelményt kielégíti. (ABH 1991, 342, 350.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 729.)

Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése alapján a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a „közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról szóló alkotmányi rendelkezés a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyának rendezése érdekében szabályozza a bíróságok funkcióját a közigazgatás ellenőrzésében." (Először: 953/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 432, 434.)

A 39/1997. (VII. 1.) AB határozat kimondta, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdését „az 57. §-ra tekintettel úgy kell értelmezni, hogy az eljárásnak ahhoz kell vezetnie, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelességeket az ott írt módon valóban „elbírálja": az összes, az Alkotmányban részletezett követelmény – a bíróság törvény által felállított volta, függetlensége és pártatlansága, az, hogy a tárgyalás igazságosan (a nemzetközi egyezmények szóhasználatával: fair, équitablement, in billiger Weise) és nyilvánosan folyjék – ezt a célt szolgálja, csak e követelmények teljesítésével lehet alkotmányosan véglegesnek számító, érdemi, a jogot megállapító döntést hozni. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára." (ABH 1997, 263, 272.)

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez is szükséges a „jogorvoslás" lehetősége, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. [23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 186.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 382.; 19/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1999, 150, 156.; 2868/1995. AB határozat, ABH 2001, 795, 797.]

A 71/2002. (XII. 17.) AB határozat megállapította: „A közigazgatási szerv előtti eljárás és a bírósági eljárás egymással szoros viszonyban állnak, egymást kiegészítő és egymást ellensúlyozó szerepük van. A kettő összefüggésében kell tehát vizsgálni azt, hogy a jogorvoslathoz való jog ténylegesen érvényesül-e. A jogorvoslás lehetőségét vagy a közigazgatási szerv előtti eljárás, vagy a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló eljárás során kell biztosítani. Mindkét esetben követelmény a jogsérelem orvosolhatósága szempontjából a jogorvoslat hatékonysága: a jogorvoslatot általában a határozat végrehajtását megelőzően kell biztosítani. Ez utóbbi követelmény azonban nem abszolút jellegű, a jogrendszerben számos eltérés található. A felek különösen fontos érdekei vagy más okok egyaránt indokolhatják, hogy a jogorvoslati eszközhöz ne kapcsolódjék halasztó hatály, illetőleg a jogorvoslatra tekintet nélkül végrehajtásra kerüljön egy adott jogalkalmazói döntés." (ABH 2002, 417, 426–427.)

1.3. A védőoltások beadásának eljárási rendjéről és a mentesítés lehetőségéről az Eütv2. két támadott rendelkezése, illetve az R2. rendelkezik. Az Eütv2. 58. § (4) bekezdése kimondja: „Ha a védőoltásra kötelezett személy e kötelezettségének írásbeli felszólításra sem tesz eleget, az egészségügyi hatóság a védőoltást határozattal rendeli el. A védőoltást elrendelő határozat – jogorvoslatra tekintet nélkül – azonnal végrehajtható." 58. § (1) bekezdése szerint: „A kötelező védőoltás alól a kezelőorvos átmenetileg vagy – az egészségügyi hatóság hozzájárulásával – véglegesen mentesítheti azt, akinek egészségi állapotát vagy meglévő betegségét a védőoltás várhatóan károsan befolyásolná."

1.3.1. Az R2. 3. § (1) bekezdése alapján a fertőző betegségek megelőzésére és leküzdésére irányuló helyi egészségügyi tevékenység az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (a továbbiakban: Szolgálat) területileg illetékes városi intézetének, illetve megyei intézetének hatáskörébe tartozik. A védőnő feladata, hogy írásban értesítse a körzetébe és az általa ellátott oktatási intézménybe tartozó oltandó személy törvényes képviselőjét az oltás esedékességéről, jelentőségéről, a beadás helyszínéről és időpontjáról, a várható általános reakciókról és a védőoltás elmulasztásának következményeiről [R2. 15. § (1) bekezdés *c)* pont]. Elmaradt oltás esetén a védőnő ismételt értesítést küld, és ugyanazon oltandóra vonatkozó háromszori eredménytelen írásbeli megkeresés esetén értesíti a területileg illetékes városi intézetet [R2. 15. § (1) bekezdés *b)* pont]. Ezt követően a városi intézet határozattal elrendeli a védőoltásra kötelezett személy oltását [R2. 16. § (1) bekezdés *f)* pont]. A városi intézet határozata az Eütv2. vizsgált rendelkezése alapján azonnal végrehajtható.

A védőoltás elrendelése a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 12. § (2) bekezdése alapján közigazgatási hatósági ügynek minősül, mivel a városi intézet mint közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő kötelességet állapít meg. A Ket. 98. § (1) bekezdése és 99. § (1) bekezdése szerint az ügyfél az elsőfokú határozat ellen – a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül – fellebbezhet. A fellebbezést az R2. 3. § (1) bekezdésének megfelelően a Szolgálat megyei intézete bírálja el. A Ket. 109. § (1) bekezdése biztosítja továbbá, hogy az ügyfél – a

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

határozat közlésétől számított harminc napon belül jogszabálysértésre hivatkozással – a megyei intézet határozatának felülvizsgálatát kérje a közigazgatási ügyekben eljáró illetékes bíróságtól a határozatot hozó hatóság elleni kereset indításával.

1.3.2. A mentesítési eljárást az R2. nem szabályozza részletesen. Mivel az Eütv2. 58. § (1) bekezdése egészségügyi indokból teszi lehetővé a mentesítést, értelemszerű, hogy az nem általános, vagyis nem az összes védőoltásra, hanem mindig meghatározott védőoltásra vagy oltóanyagra, illetve meghatározott állapot fennállásának idejére (lázas betegség, terhesség stb.) vonatkozik. A törvény szabálya szerint a mentesítés – az egészségügyi indok természetétől függően – lehet ideiglenes („átmeneti") vagy meghatározott oltásra vagy oltóanyagra vonatkozóan végleges. Az ideiglenes mentesítésről a kezelőorvos dönt, a végleges mentesítéshez a kezelőorvosnak be kell szereznie az egészségügyi hatóság (a Szolgálat városi intézete) „hozzájárulását". Az R2. 11. § (2) bekezdésének szóhasználata ehhez képest pontatlan, mivel a kezelőorvos döntését „orvosi szakvéleménynek" nevezi, míg az egészségügyi hatóság – a döntéshez képest előzetes – „hozzájárulása" helyett – utólagos – „jóváhagyást" tartalmaz.

A gyakorlatban a mentesítés kapcsolódhat a védőoltás elrendelésére vonatkozó eljáráshoz, de el is különülhet attól. Ha például a kezelőorvos a védőoltás beadása előtti vizsgálat során észleli az oltási kontraindikációt, akkor értelemszerűen nem adja be az oltást. A kötelezett személy (vagy törvényes képviselője) maga is jelezheti – a tervezett oltás előtt vagy attól függetlenül is – a kontraindikációt, amelyről a kezelőorvosnak állást kell foglalnia. Az Eütv2. és az R2. azonban nem tartalmaz kifejezett rendelkezést a kezelőorvos döntésének és – végleges mentesítés esetén – az egészségügyi hatóság hozzájárulásának módjáról és formájáról, továbbá nem rendelkezik explicit módon a jogorvoslat lehetőségéről.

1.4. Az Alkotmánybíróság az 1.2. pontban idézett alkotmányossági követelmények és a védőoltások elrendelésével szembeni jogorvoslati rendszer 1.3. pontban felsorolt elemeinek összevetése alapján megállapította, hogy a védőoltás elrendelésére irányuló eljárás szabályozása a formai feltételeknek megfelel: a védőoltást elrendelő első fokú közigazgatási határozattal szemben az ügyfél fellebbezhet a felettes szervhez, és a másodfokú közigazgatási hatósági határozat bíróság előtt megtámadható. Az egyfokú közigazgatási jogorvoslat és a bírói felülvizsgálat megfelelő kereteket jelent a hatékony jogorvoslathoz.

Ugyanakkor értelmezésre szorul, hogy a védőoltás elrendeléséhez kapcsolódó – formailag alkotmányos – jogorvoslati rendszer igénybe vehető-e a mentesítési eljárás során is. Vagyis az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy az Alkotmány hivatkozott rendelkezései miként érvényesülnek a mentesítési döntési eljárásokban (2. pont). Emellett az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a – formailag alkotmányos – jogorvoslati rendszer tartalmilag korlátozza a hatékony, érdemi jogorvoslást. Ennek oka, hogy az Eütv2. 58. § (4) bekezdésének második mondata szerint a védőoltást elrendelő első fokú határozat – jogorvoslatra tekintet nélkül – azonnal végrehajtható. Ezért az Alkotmánybíróság az alapjog-korlátozás általános feltételeit alapul véve megvizsgálta, hogy a jogorvoslathoz való jognak ez a korlátozása szükségesnek és arányosnak minősül-e (3. pont).

2.1. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint eltérő alkotmányos megítélés alá esik, ha a kötelezett mentesül, illetve ha nem mentesül a védőoltás alól. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezéseiből nem következik, hogy a jogalkotónak biztosítania kell a jogorvoslatot, illetve a bírói utat a kötelező védőoltás alóli ideiglenes vagy végleges mentesítés megadásával szemben. Nem tekinthető ugyanis jogsérelemnek, ha a kezelőorvos a védőoltás beadása előtt kontraindikációt észlelve az oltás elhalasztásáról dönt, továbbá, ha a kötelezettet kontraindikáció miatt mentesítik meghatározott védőoltás beadása alól.

2.2.1. A mentesítés megtagadása (elmaradása) vonatkozhat átmeneti időre vagy a végleges mentesítésre. Az Eütv2. egyik esetre sem állapít meg szabályokat a döntéshozatal formájáról, módjáról, továbbá a jogorvoslás lehetőségéről. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint, ha a kezelőorvos megtagadja az ideiglenes mentesítést, akkor a kötelezett megteheti, hogy a védőnő írásbeli megkereséseit követően a Szolgálat városi intézete által kibocsátott határozattal szembeni fellebbezésben hivatkozik mentesülési lehetőségére. Így a kötelezett az elmaradt védőoltás elrendelésére vonatkozó – Eütv2.-ben és az R2.-ben, valamint a Ket.-ben szabályozott – eljárási rend jogorvoslati eszközeit veheti igénybe. Mivel a másodfokú közigazgatási hatósági határozat bíróság előtt megtámadható, a kötelezett ideiglenes mentesüléséről végső soron bíróság dönthet.

Következésképpen az ideiglenes mentesítés megtagadása esetén a kötelezett számára hatékony jogorvoslati rendszer áll rendelkezésre. Ugyanakkor ehhez az szükséges, hogy a kötelezett ne tegyen eleget a kezelőorvos döntésének és a védőnő megkereséseinek. Vagyis a kötelezett csak az Eütv2.-ben és az R2.-ben foglalt szabályok formális megszegése nyomán élhet az Alkotmány 50. § (2) bekezdéséből, valamint az 57. § (5) bekezdéséből következő jogosultságaival.

2.2.2. A végleges mentesítés megtagadásának (elmaradásának) eseteire az Eütv2. és az R2. szabályai egyáltalán nem alkalmazhatók. Ha a kezelőorvos – saját megítélése alapján vagy a Szolgálat városi intézete hozzájárulásának hiánya miatt – nem mentesíti a kötelezettet véglegesen valamely védőoltás alól, akkor a végleges mentesítés nem szerezhető meg a közigazgatási hatóság konkrét védőoltás beadását elrendelő határozatával szembeni jogorvoslat során. A végleges mentesítésről a konkrét kötelezésektől elkülönült eljárásban kell dönteni. (A kötelezettől nem várható el, hogy folyamatosan jogorvoslati eszközöket vegyen igénybe az ismétlődő kötelezések miatt.)

Az Eütv2. 58. § (1) bekezdése „az egészségügyi hatóság hozzájárulásától" teszi függővé a végleges mentesítést. Az Eütv2.-n alapuló védőoltási kötelezettség alóli végle-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ges mentesítéssel az érintett jogosultságot szerez arra, hogy ne teljesítse az Eütv2.-ben és az R2.-ben foglalt kötelezettségeket. Az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény 10. § (1) bekezdése alapján az egészségügyi államigazgatási szerv – a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek kivételével – „valamennyi természetes és jogi személyre, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező társaságra kiterjedő hatósági jogkört gyakorol".

A Ket. 12. § (2) bekezdésének *a)* pontja alapján közigazgatási hatósági ügy „minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez". Következésképpen megállapítható, hogy az eljárás tárgyát tekintve a meghatározott védőoltás alóli mentesítésre vonatkozó eljárást közigazgatási ügynek kell tekinteni. Ugyanakkor a szabályozás hiányosságai miatt a végleges mentesítésre irányuló eljárásra nem alkalmazhatók a Ket. rendelkezései. A hatályos jogszabályi rendelkezések alapján a kezelőorvos nem tekinthető a Ket. 44. § (2) bekezdése szerinti „érdemi döntésre jogosult hatóságnak", amely a 45. § (1) bekezdése alapján határozatba foglalja a szakhatóság hozzájárulását vagy annak megtagadását. Ezért a Szolgálat a mentesítési eljárás során nem a Ket. 44–45. §-ában szabályozott szakhatósági minőségben jár el, és nem alkalmazható a Ket. 45. § (2) bekezdése sem, amely kimondja: „A szakhatósági állásfoglalás ellen külön fellebbezésnek nincs helye, az ügyfél a határozat ellen irányuló fellebbezés keretében gyakorolhatja az ezzel kapcsolatos jogorvoslati jogát." Mindezek miatt a védőoltás alóli végleges mentesítés megtagadása (elmaradása) esetén nincs törvényes lehetőség sem a felettes szervnél történő jogorvoslati eljárásra, sem bírósági felülvizsgálatra.

2.3. A kötelező védőoltás alóli ideiglenes, illetve végleges mentesítést elutasító döntésekkel szembeni jogorvoslat [Alkotmány 57. § (5) bekezdés] és a bírósági felülvizsgálat [Alkotmány 50. § (2) bekezdés] alkotmányjogi szempontból azért különös jelentőségű, mert ezek a döntések a személyi integritáshoz való jogot és a döntésképes személyek önrendelkezési jogát [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] súlyosan korlátozó, invazív egészségügyi beavatkozást írnak elő. Az egészségügyi kontraindikáción alapuló mentesség lényege az, hogy a kötelezett személy életét, egészségét veszélyeztető oltást nem szabad beadni. A mentesség intézménye tehát szintén az Alkotmány 54. § (1) bekezdésén alapuló élethez és egészséghez való jog védelmét szolgálja.

Az R2. 11. § (1) bekezdés úgy rendelkezik, hogy az Országos Epidemiológiai Központ évente kiadott Módszertani Levele tartalmazza a védőoltások ellenjavallatait. A Módszertani Levél tájékoztatást ad a kötelező és az önkéntes oltásokról, a Szolgálattól beszerezhető, valamint a gyógyszertárakban kapható oltóanyagokról, emellett felsorolja azokat az állapotokat és betegségeket, amelyek oltási kontraindikációnak minősülnek.

A Módszertani Levél fontos tájékoztató a kezelőorvosok és más érintettek számára, ugyanakkor az Alkotmány és a Jat. alapján nem kötelező az egészségügyi intézményrendszeren kívülálló személyekre és értelemszerűen a bíróságokra sem. Elvileg nem zárható ki, hogy valaki az aktuális Módszertani Levélben nem szereplő kontraindikáció miatt mentesüljön ideiglenesen vagy véglegesen a védőoltás alól. Pszichikai állapot és szomatikus betegség egyaránt indokolhatja a mentesítést. Ezen túlmenően, a Módszertani Levélben felsorolt ellenjavallatok esetében is általában mérlegelni kell az egyéni körülményeket a mentességről hozott döntés során. Egyfelől a járványügyi helyzetet és az oltással kivédhető betegséget kell figyelembe venni, másfelől azt a várható károsodást, amelyet az oltás beadása okozna a kötelezett egészségében. A lázas betegség minden védőoltás esetén kontraindikáció, terhesség esetén kivételes körülmények esetén indokolt az oltás, különleges mérlegelés szükséges a HIV pozitív személyek esetében stb.

2.4. Az alkotmányos demokráciákban az alapvető jogok korlátozásával járó vagy azokat nyilvánvalóan veszélyeztető egészségügyi ellátások, beavatkozások esetén speciális jogérvényesítési, jogorvoslati intézmények működnek. Az önmagukat vagy másokat veszélyeztető mentális betegek kötelező pszichiátriai kezeléséről különleges habeas corpus eljárásokban döntenek, amelyek során rendkívül rövid időn belül bíróság rendeli el vagy vizsgálja felül a kezelés indokoltságát. Továbbá a bíróságok hatáskörébe tartozik az elrendelt gyógykezelések meghosszabbítása, időszakos felülvizsgálata, valamint az alkalmazott eszközök és módszerek indokoltságának kontrollja is. Az Alkotmánybíróság a 36/2000. (X. 27.) AB határozatban (ABH 2000, 241.) foglalkozott ezekkel a tartalmi és eljárási feltételekkel, és a hatályos szabályokat az Eütv2.-nek a Pszichiátriai betegek gyógykezelése és gondozása című X. fejezete tartalmazza.

Szintén különleges, rendkívül rövid időn belüli jogérvényesítési és ahhoz kapcsolódó bírósági eljárások biztosítják az életfenntartó, illetve életmentő ellátások visszautasításához való jog érvényesülését és a visszaélések megelőzését. Az Alkotmánybíróság a 22/2003. (IV. 28.) AB határozatban (ABH 2003, 235.) körvonalazta az ellátás visszautasításához való jog alkotmányos alapjait, és a hatályos eljárási szabályokat az Eütv2. 20–23. §-ai tartalmazzák.

Az Alkotmány szintén megköveteli a jogorvoslathoz való jog és a pártatlan bírósági eljáráshoz való jog érvényesítését az egyes kötelező védőoltások alóli ideiglenes vagy végleges mentesítési eljárásban. A jogorvoslati eljárás és a kontradiktórius bírósági eljárás keretei között van lehetőség arra, hogy a vitatott esetekben az általános szabályokat az egyéni körülményeknek megfelelően alkalmazzák. A védőoltás alóli mentesítési eljárás során – hasonlóan számos polgári- és büntetőeljáráshoz, valamint az egészségügyi önrendelkezési joggal összefüggő különleges eljárásokhoz – állást kell foglalni egészségügyi szakkérdésekről is. Az Alkotmánynak megfelelő közigazgatási

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

és bírósági eljárások során nyílhat lehetőség arra, hogy a kötelezettek szakértők bevonásával megfelelő tudományos színvonalon jelenítsék meg álláspontjukat a Szolgálattal szemben. A jogorvoslás és a pártatlan bírói felülvizsgálat elengedhetetlen az orvosszakmai kérdéseken túlmenő szempontok, az egyéni körülmények, a konkrét egészségügyi előnyök és hátrányok mérlegeléséhez is.

2.5. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján arra a megállapításra jutott, hogy a kötelező védőoltás alóli ideiglenes és végleges mentesítésre irányuló eljárás hatályos szabályozása nem felel meg az Alkotmány 50. § (2) bekezdéséből és az 57. § (5) bekezdéséből fakadó követelményeknek. Az alkotmányellenességet nem az Eütv2. – utólagos normakontrollra vonatkozó indítványban kifogásolt – 58. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés okozza, hanem a szabályozás hiányossága. Az ideiglenes mentesítés megtagadása esetén a kötelezett a védőoltás elrendeléséhez kapcsolódó jogorvoslati eszközöket veheti igénybe, de csak akkor, ha előzetesen megszegi az Eütv2.-ben és az R2.-ben foglalt szabályokat. A végleges mentesítés megtagadásával (elmaradásával) szemben pedig egyáltalán nincs törvényes lehetőség sem a felettes szervnél történő jogorvoslati eljárásra, sem bírósági felülvizsgálatra. A jogalkotó nem tette lehetővé, hogy a kötelezett a Ket. jogorvoslati rendszerét vagy speciális jogorvoslati eszközöket igénybe véve élhessen a jogorvoslathoz és a bírósági felülvizsgálathoz való jogával.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a mentesítési eljárás során a jogérvényesítés és jogorvoslás akkor tekinthető hatékonynak, ha a védőoltásra kötelezett a jogszabályi rendelkezések megkerülése vagy figyelmen kívül hagyása nélkül fordulhat olyan jogorvoslati fórumhoz, amely a védőoltás beadása előtt, érdemben tud dönteni az ideiglenes vagy végleges mentesítésről. Másfelől az eljárás hatékonysága összefügg a közegészségügyi, járványügyi célokkal is: fertőződés közvetlen veszélye vagy járványveszély különösen indokolttá teheti, hogy a mentesítési eljárás rövid időn belül befejeződjön.

Az Abtv. 49. § (1) bekezdése szerint – hivatalból vagy indítvány alapján – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. A jogalkotó szerv jogszabály-alkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha alapvető jog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve, ha a hiányos szabályozás alapvető jog érvényesítését veszélyezteti. [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.] Mivel az Alkotmánybíróságnak – az Abtv. preambulumában is megfogalmazott – elsődleges feladata az Alkotmányban biztosított alapjogok védelme, a testület szükség esetén hivatalból eljárva állapít meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet. [30/1990. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1990, 128.]

Jelen esetben az Alkotmánybíróság mind a mulasztást, mind az alkotmányellenes helyzet bekövetkeztét megállapította. Ezért az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította: az Alkotmány 50. § (2) bekezdését és az 57. § (5) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet jött létre annak következtében, hogy az Országgyűlés nem biztosított hatékony jogorvoslati eszközt az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 58. § (1) bekezdésében szabályozott, a kötelező védőoltás alóli mentesítés megtagadásával szemben. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2008. március 31-ig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság az Eütv2. 58. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság külön vizsgálta, hogy az Eütv2. 58. § (4) bekezdésének az azonnali végrehajthatóságról rendelkező második mondata a jogorvoslathoz való jog szükséges és arányos korlátozásának minősül-e.

3.1. Az Alkotmánybíróság az alapjog-korlátozás alkalmasságának és szükségességének vizsgálatakor abból indult ki, hogy a jelen határozat indokolásának V.3–4. pontjaiban elemzett járványügyi közérdek megfelelő alkotmányos cél a kötelező védőoltások intézményesítésére, valamint a védőoltások beadását biztosító jogi feltételek kialakítására. Ezzel összhangban mondja ki a Ket. 101. § (3) bekezdésének *g)* pontja, hogy a határozat akkor nyilvánítható fellebbezésre tekintet nélkül azonnal végrehajthatónak, ha azt törvény – egyebek mellett – közegészségügyi, járványügyi okból lehetővé teszi.

Továbbá, az Alkotmánybíróság az Eütv2. 58. § (4) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatakor kiindulópontnak tekintette a jogorvoslathoz való jogra vonatkozó, a jelen határozat indokolásának VI. 1.2. pontjában összefoglalt alkotmánybírósági gyakorlatot. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint jelen ügyben irányadó a 39/1997. (VII. 1.) AB határozattal kezdődő alkotmányértelmezési gyakorlat, amely szerint az Alkotmány 50. § (2) bekezdéséből, valamint az 57. § (5) bekezdéséből fakadó követelmény a formális felülvizsgálatot meghaladó, érdemi, hatékony jogorvoslat biztosítása.

Az Alkotmánybíróság értelmezése összhangban áll az Emberi Jogok Európai Bíróságának felfogásával, amely szerint az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény hatékony jogorvoslathoz való jogot elismerő 13. cikkének lényegi eleme az anyagi értelemben vett hatékonyság (remedial and material effectiveness). Eszerint a jogorvoslatnak nem csupán elvi lehetőségnek kell lennie, hanem a gyakorlatban érvényesülő, a jogosult által ténylegesen igénybe vehető, és érdemi felülvizsgálat lehetőségét magában hordozó eljárásnak.

3.2. A hatékony jogorvoslathoz való jog korlátozásának arányosságát vizsgálva az Alkotmánybíróság figye-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lembe vette, hogy az Eütv2. 58. § (4) bekezdésének második mondata az ügyfelet a jogorvoslathoz való jog alapján megillető fellebbezési jog leglényegesebb elemét korlátozza, mivel a Ket. 101. § (1) bekezdése alapján a fellebbezésnek a határozat végrehajtására halasztó hatálya van, kivéve, ha a hatóság a határozatot a fellebbezés halasztó hatályának kizárásával végrehajthatónak nyilvánította. Vagyis főszabály szerint a fellebbezés benyújtásának legfontosabb jogi következménye az, hogy megakadályozza az első fokú közigazgatási határozatban foglalt rendelkezések végrehajthatóságát.

Az Eütv2. 58. § (4) bekezdésének második mondata alapján az első fokú hatóságnak mérlegelés nélkül azonnal végrehajthatónak kell nyilvánítania a védőoltást elrendelő határozatát. A Ket. 101. § (4) bekezdése alapján az első fokú hatóságnak a határozatban külön ki kell mondani, és meg kell indokolni a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóságot. Az indokolási kötelezettség jelen esetben nem több az Eütv2. jogalapot biztosító 58. § (4) bekezdésének második mondatára történő hivatkozásnál. Ha a határozatban az első fokú hatóság teljesítési határidőt állapított meg, a végrehajtás elrendelésére csak e határidő eredménytelen eltelte után kerülhet sor. Tehát a védőoltás beadását elrendelő határozat végrehajthatósága nem függ attól, hogy miként mérlegel az első fokú határozatot hozó szerv, benyújtott-e az ügyfél fellebbezést, letelt-e a fellebbezési határidő.

Az azonnali végrehajthatóság elrendelése alkotmányosan indokolt, ha mások alapvető jogainak megóvása vagy alkotmányos közérdek érvényre juttatása azt feltétlenül megköveteli, és a kívánt cél más módon nem érhető el. A Ket. 101. § (3) bekezdése alapján az első fokú közigazgatási hatóság fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatónak nyilváníthatja a határozatát – például – életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása érdekében; fontos közrendvédelmi okból; jelentős vagy helyrehozhatatlan kár elhárítása céljából. A felsorolt esetekben a hatóság az egyedi ügy körülményeit, különösen az elérni kívánt cél érdekében okozott jogkorlátozás nagyságát mérlegelve dönthet. Az Eütv2. 58. § (4) bekezdésének második mondata ezzel szemben nem írja elő, és nem is teszi lehetővé semmiféle konkrét szempont (például: a járványveszély nagysága, a védőoltás fajtája, a kötelezett egyéni körülményei) mérlegelését, így a folyamatban lévő mentesítési eljárás sem akadálya a védőoltás beadásának. Önmagában a határozat tárgya (a védőoltás beadására való kötelezés) indokolja az azonnali végrehajtást.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján hangsúlyozza, hogy rendkívüli járványveszély indokolhat különleges közigazgatási hatósági eljárást, és ilyen esetben jelentősebb alapjog-korlátozás is elfogadható lehet, hiszen az arányossági mérlegelésnél rendkívül nyomós közérdeket kell tekintetbe venni. Ezért az azonnali végrehajtás szempontjából eltérő alkotmányossági megítélés alá esnek az életkorhoz kötött védőoltások és a járvány kitörése, vagy annak konkrét veszélye miatt elrendelt védőoltások. Az Eütv2. és az R2. szabályozása különbséget tesz az életkorhoz kötött és a megbetegedési veszély esetén beadandó oltások között. Ugyanakkor az azonnali végrehajtásról szóló rendelkezés minden esetre kiterjeszti a lényegében csak járványveszély idején indokolható beavatkozást, a kötelező azonnali végrehajtást.

A védőoltást elrendelő közigazgatási határozat másik sajátossága, hogy a végrehajtás a védőoltás beadását jelenti, amely visszafordíthatatlan beavatkozás. A Ket. 130. § (1) bekezdésének második mondata alapján, ha a hatóság a döntés fellebbezésre tekintet nélküli végrehajtását rendeli el, a végrehajtásról és a foganatosítás módjáról a döntést tartalmazó határozatban vagy végzésben kell rendelkezni. A 140. § (1) bekezdés *e)* pontja szerint, ha a végrehajtás meghatározott cselekmény elvégzésére vagy meghatározott magatartásra irányul, a teljesítés elmaradása esetén a végrehajtást foganatosító szerv a rendőrség közreműködésével kényszerítheti ki a meghatározott cselekményt. Emellett az eredményes végrehajtást eljárási bírság is biztosítja. A 141. § (2) bekezdése kimondja: „Az eljárási bírság ismételten kiszabható, ha a kötelezett a meghatározott cselekményt a bírságot kiszabó végzésben megállapított újabb határidő alatt nem teljesítette, továbbá ha a meghatározott magatartásra vonatkozó rendelkezést ismételten megszegi.” Következésképpen a Ket. kényszercselekmények és ismételhető eljárási bírság lehetőségével is biztosítja, hogy az első fokú határozatot a lehető leghamarabb végrehajtsák.

A szabályozás alapján minden feltétel adott ahhoz, hogy a másodfokú hatóság eljárásának, majd a határozat bírósági felülvizsgálatának, illetve a mentesítési kérelem elbírálásának idejére az elmaradt védőoltást már beadják. Ezért az esetlegesen jogsértő első fokú határozat meghozatalát követően a jogorvoslati eljárás során már nem állítható helyre a jogszerű állapot. A védőoltás azonnali beadása miatt nincs jelentősége annak sem, hogy ha a közigazgatási perben eljáró bíró indokoltnak látja a megtámadott közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztését, azt a polgári perrendtartásról szóló 1952. év III. törvény 332. § (3) bekezdésének megfelelően – kérelem alapján – bármikor elrendelheti [2/2006. Közigazgatási jogegységi határozat, MK 2006/49.; 1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007. január, 10.].

3.3. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy az Eütv2. 58. § (4) bekezdésének második mondata aránytalanul korlátozza az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében elismert jogorvoslathoz való jogot, mert a konkrét körülményekre és a beavatkozás visszafordíthatatlanságára tekintet nélkül azonnal végrehajthatónak minősíti a védőoltás beadatását elrendelő első fokú határozatot. Ezért az Alkotmánybíróság az Eütv2. 58. § (4) bekezdésének második mondatát a jelen határozat közzétételének napjával megsemmisítette.

Mivel az Alkotmánybíróság a vizsgált rendelkezés alkotmányellenességét az Alkotmány 57. § (5) bekezdése alapján megállapította, az indítványokban felhívott további alkotmányi rendelkezésekkel fennálló ellentétet – állandó gyakorlatának megfelelően – már nem vizsgálta.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

[61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 56/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 478, 482.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 213.; 4/2004. (II. 20.) AB határozat, ABH 2004, 66, 72.; 9/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 627, 636.]

4. Az indítványozók álláspontja szerint az Eütv2. 58. § (3) bekezdése ellentétes az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való joggal, valamint a 70/D. §-ában biztosított egészséghez való joggal. Az indítványozók azt kifogásolták, hogy a védőoltásra kötelezett személy értesítéséről szóló rendelkezés nem teszi egyértelművé, hogy a kötelezettet megilleti-e az Eütv2. 13–14. §-ában biztosított tájékoztatáshoz való jog. A vizsgált rendelkezés kimondja: „A védőoltás módjáról, céljáról, helyéről és idejéről a védőoltásra kötelezett személyt, illetve törvényes képviselőjét értesíteni kell. A védőoltásra kötelezett kiskorú személy megjelenéséről a törvényes képviselő köteles gondoskodni.”

4.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Eütv2. 13–14. §-ában meghatározott tájékoztatáshoz való jog az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében elismert emberi méltósághoz való jogból származik. [Először: 36/2000. (X. 27.) AB határozat, ABH 2000, 241.; 56/2000. (XII. 19.) AB határozat, ABH 2000, 527, 529–530.]. A döntésképes személyek önrendelkezési jogának része, hogy megfelelő tájékoztatás nyomán szabadon dönthetnek a saját egészségügyi ellátásukkal kapcsolatos kérdésekben. Alkotmánybírósági határozatokhoz fűzött különvélemények az Alkotmány 54. § (1) bekezdésére hivatkozva már megfogalmazták, hogy az egészségügyi ellátás alanya akkor tud felelősen dönteni arról, hogy igénybe vesz-e egészségügyi ellátást, és ha igen, akkor milyet, ha tájékozott – egyebek mellett – saját egészségügyi állapotáról, a kezelés nélküli prognózisról, és a szóba jövő beavatkozások előnyeiről és hátrányairól *(informed consent)*. [684/B/1997. AB határozat, ABH 2002, 813, 828.; 43/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 536, 560.]

Az Eütv2. 13. és 14. §-a széles körűen elismeri, és részletes szabályokkal biztosítja a tájékoztatáshoz való jogot. A jelen ügyben vizsgált kérdés szempontjából alapvető jelentőségű a 14. § (3) bekezdése, amely kimondja: „A tájékoztatás joga a beteget akkor is megilleti, ha beleegyezése egyébként nem feltétele a gyógykezelés megkezdésének.” [Az Eütv2. 3. § *a)* pontja szerint a törvény alkalmazásában „beteg: az egészségügyi ellátást igénybe vevő vagy abban részesülő személy”.] Az általános szabállyal összhangban az Eütv2. 56. § (3) bekezdése külön kimondja: „Kötelező járványügyi intézkedés foganatosításához nincs szükség a beteg beleegyezésére, azonban a beteget – az eset körülményeihez képest – ekkor is megilleti a tájékoztatáshoz való jog.” Az Eütv2. 13. § (5) bekezdése így rendelkezik: „A cselekvőképtelen és korlátozottan cselekvőképes betegnek is joga van a korának és pszichés állapotának megfelelő tájékoztatáshoz.” A (8) bekezdés szerint „a betegnek joga van arra, hogy számára érthető módon kapjon tájékoztatást, figyelemmel életkorára, iskolázottságára, ismereteire, lelkiállapotára, e tekintetben megfogalmazott kívánságára (...)”.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a nem döntésképes személyek – életkoruknak és egyéb körülményeiknek megfelelő – tájékoztatáshoz való joga az Alkotmány 54. § (1) bekezdésén alapuló személyi integritáshoz való jogból következik. Emellett a tájékoztatás a hatékony, eredményes egészségügyi ellátás előfeltétele is, mivel a kellő ismeretekkel rendelkező személy nagyobb bizalommal tekint a kezelésben résztvevőkre, és jobban tudja teljesíteni az orvosi javaslatokat.

4.2. A fentiekből következik, hogy az életkorhoz kötött védőoltások esetén is érvényesül az Eütv2. 13–14. §-ában szabályozott tájékoztatáshoz való jog. Ezt az Eütv2. 56. § (3) bekezdése külön is elismeri. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése szempontjából lényeges, hogy a tájékoztatáshoz való jog nem csak a törvényes képviselőt (a szülőt) illeti meg, hanem – életkorának megfelelően – a védőoltásra kötelezett gyermeket is. A tájékoztatás tartalmát meghatározó 13. § (2)–(6) bekezdésében foglaltak értelemszerűen irányadók a védőoltások esetében.

Az Eütv2. 58. § (3) bekezdésének első mondata alapján a védőoltásra kötelezett személyt, illetve törvényes képviselőjét értesíteni kell a védőoltás módjáról, céljáról, helyéről és idejéről. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – tekintettel az Eütv2. 14. § (3) bekezdésére és az 56. § (3) bekezdésére – ez a rendelkezés nem értelmezhető a tájékoztatás általános követelményeit felülíró különleges szabálynak. Az 58. § (3) bekezdése a védőoltás mint kötelező egészségügyi ellátás sajátosságából következik: a kötelezettet (törvényes képviselőjét) előzetesen értesíteni kell arról, hogy mikor, hol és milyen módon kell eleget tennie kötelezettségének. Ez az értesítési kötelezettség az előfeltétele annak, hogy az érintettek teljesíthessék kötelezettségüket és gyakorolhassák jogosultságaikat. Az értesítés szükséges például ahhoz, hogy megvalósulhassanak az 58. § (3) bekezdésének második mondatában foglaltak: „A védőoltásra kötelezett kiskorú személy megjelenéséről a törvényes képviselő köteles gondoskodni.” Tehát az Eütv2. 58. § (3) bekezdése nem helyettesíti, hanem kiegészíti az Eütv2. 13 és 14. §-ából következő tájékoztatási kötelezettséget.

Következésképpen az Alkotmánybíróság nem osztotta az indítványozónak azt az álláspontját, hogy a vizsgált rendelkezés ellentétes az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való joggal, valamint a 70/D. §-ában biztosított egészséghez való joggal. A tájékoztatáshoz való jog az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből következik, ezért az Eütv2. 58. § (3) bekezdése az indítványban foglaltak alapján nem hozható összefüggésbe az Alkotmány 70/D. §-ával. Emellett a támadott rendelkezés nem korlátozza az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében elismert jogorvoslathoz való jogot, hanem ellenkezőleg: a kötelezettségek teljesítéséhez és a jogosultságok érvényesítéséhez szükséges információk megismerését biztosítja az érintettek számára.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

5.1. Az indítványozók az Eütv2. 58. § (1), (3) és (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményező Indítvány2.-ben az Eütv2. és az R2. további rendelkezéseivel kapcsolatban is megfogalmaztak alkotmányossági aggályokat. Ezek egy részében nem jelölték meg, hogy álláspontjuk szerint a kifogásolt szabályozás az Alkotmány melyik rendelkezésébe ütközik, másik részében pedig nem kezdeményezték az alkotmányellenesség megállapítását és megsemmisítését. Az Indítvány2.-nek ezek az elemei nem felelnek meg az Abtv. 22. § (2) bekezdésének, amely kimondja: „Az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia." Az Alkotmánybíróság, tekintettel az Abtv 22. § (2) bekezdésére és az Ügyrend 29. § *d)* pontjára, e tekintetben az indítványt visszautasította.

5.2. Az indítványozók kezdeményezték továbbá, hogy az Alkotmánybíróság állapítson meg alkotmányos követelményt az Eütv2. egyes rendelkezéseinek alkalmazásával összefüggésben. Az Abtv. nem biztosít indítványozási jogot alkotmányos követelmény megfogalmazására. Az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § *c)* pontja szerint visszautasítja az indítványt, ha megállapítható, hogy az eljárás indítványozására az indítványozónak nincs jogosultsága. [292/B/2001. AB végzés, ABH 2001, 1591–1592.] Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megállapítására előterjesztett indítványt visszautasította.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatot az Abtv. 41. §-a alapján tette közzé a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2007. június 19.

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

Dr. Balogh Elemé s. k., alkotmánybíró — *Dr. Bragyova András* s. k., alkotmánybíró

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

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., alkotmánybíró — *Dr. Trócsányi László* s. k., alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter alkotmánybíró különvéleménye

I.

Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvénynek a járványügyre vonatkozó rendelkezései végrehajtásáról szóló 9/1972. (VI. 27.) EüM rendelet (a továbbiakban: R1.) 4. § (2) bekezdése alkotmányellenességét megállapító 2. pontjával, az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 58. § (4) bekezdésének második mondatát megsemmisítő 1. pontjával, valamint a védőoltások kapcsán a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megállapító 4. pontjával és nem értek egyet az indokolásnak azokkal az elemeivel, amelyek a rendelkező rész fenti pontjait alátámasztják.

Egyetértek a rendelkező résznek a többi indítványi elemet illetően elutasító, illetve visszautasító pontjaival és az azokhoz fűzött indokolással.

A védőoltások hatályos magyarországi rendszere megítélésem szerint olyan beavatkozást jelent az emberi jogokba, ami nem lépi túl sem a szükségesség (amit a többségi határozat is elismer), sem az arányosság kereteit.

A közigazgatási jogorvoslati rendszer kritériumainak az orvosi beavatkozásokra való mechanikus vonatkoztatásával nem értek egyet. Megítélésem szerint jóllehet az orvosszakmai gyakorlat sem lehet (és nincs is) kivonva a jog uralma alól, azonban a jognak, a jogi szabályozásnak tartózkodnia kell attól, hogy saját kategóriáit meghatározó fontosságúnak minősítse ezen alapvetően nem jogi jellegű és különleges ismereteket és szakértelmet igénylő, az orvos és a páciens közötti bizalmon alapuló területen, ahol tehát a jogalkotás számára inkább a visszafogottság, mintsem a formalizálás erőltetése a kívánatos, és a rendszer működőképességét gyengítheti a túlzott szabályozás.

II.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az alapjog korlátozása akkor arányos, ha az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban vannak egymással, továbbá a törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.].

Magyarországon az ország lakosságának 99%-a immunizáltnak tekinthető az Európát korábban sújtó halálos kimenetelű, gyermekkori járványokat illetően. (A hiányzó 1% részben a statisztikai hibahatár, illetve az oltások egyéb betegségek miatti halasztásának figyelembevétele, a gyakorlatban pedig mindenekelőtt a migrációval együtt járó kockázat, valamint a társadalomban marginalizálódott csoportok egy részének elérhetetlensége a közegészségügy hagyományos eszközeivel. 100%-os immunizáltságot ennek megfelelően az országok eleve nem jelentenek, és nem jelenthetnek.) A WHO a 95%-os immunizáltságot tűzte ki célul és ennek érdekében a 2007. április 16–22-e közötti európai immunizálási hét a nyugat-európai országokban is emelni kívánta az oltottságot. A WHO/Unicef programok jelenlegi célja az immunizálás fenntartása és erősítése (lásd *Global Immunization Vision and Strategy WHO 2005 Geneva; State of the World's Vaccines and Immunization, WHO 2002 Geneva*). Ennek alapvető indo-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

koltsága a puszta egészségügyi megfontolásokon túl az is, hogy bizonyíthatóan jóval kevesebbe került a megelőzés, mint a járványok kezelése.

Az egyes országokban az immunizálási programokat több tényező befolyásolja: i. a veszélyeztetettség, illetőleg a betegség földrajzi lokalizáltsága; ii. az immunizálás anyagi költségei, ezek fedezetére rendelkezésre álló hazai vagy nemzetközi források mértéke; iii. a korábban ténylegesen tapasztalt járványok súlya, emléke; iv. a beoltandó populáció mértéke, elérhetősége, egészségügyi kultúrája; v. a rendelkezésre álló orvosi struktúra mértéke, akcióképessége, működtethetősége; vi. az állam és az egyén viszonya, az egyéni autonómia felfogása, a társadalom tagjainak földrajzi és a modern közigazgatás eszközrendszereivel való elérhetősége.

A WHO statisztikai adatai szerint a vakcinációra visszamutató egészségügyi károsodás esélye nemcsak elenyésző (1:1 millió), de ezt azzal összefüggésben is kell szemlélni, hogy milyen nagy (1:20) az esélye a fertőződésnek az immunizáltság hiánya esetében (lásd *State of the World's Vaccines and Immunization*).

Arra is tekintettel, hogy a védőoltásokkal megelőzött gyermekbetegségek jelentős része nem tűnt el (sem nálunk, sem másutt), hanem lefojtásra került, kórokozóit illetően azonban velünk élőnek tekinthető, azaz nem pusztán a behurcolás eredményezhet fellobbanást, önmagában nem az a kérdés, hogy megvonható-e valamilyen kritikus szint, amely alá az elért oltottsági arány veszélyeztetettség vállalása nélkül nem csökkenhet, hanem az, hogy egy kialakult, zárt, e vonatkozásban igen jól működő, társadalmilag elfogadott, nemzetközi szinten elismert és szerencsésnek tekintett rendszerből következő korlátozás a céllal arányos, ekként alkotmányos-e? Álláspontom szerint a védőoltások jelenlegi rendszere ezt a követelményt kielégíti.

E tekintetben emlékeztetek arra, hogy a szlovén alkotmánybíróságnak a többségi határozatban idézett U-I–127/01 számú, 2004. február 12-ei határozata a magyar megoldásra sokban emlékeztető szlovén szabályozást valójában összeegyeztethetőnek találta az arányosság követelményével.

III.

A művi meddővétételről szóló 43/2005. (XI. 14.) AB határozathoz (ABH 2005, 536, 558.) fűzött különvéleményem is arra mutatott vissza, hogy az emberi jogok tiszteletben tartásának kötelezettsége nem jelentheti azt, hogy a folyamatos absztrakciók révén az emberi jogi megközelítés önmagáért valóvá válik, és más megfontolásokat alábecsül.

Mindazonáltal az emberi jogi fogódzókat illetően is fontosnak tartom, hogy az orvosi beavatkozások megítélését illetően az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatából nem igazán vezethető le, hogy az egészségügyi beavatkozások során egy a priori bekapcsolt jogorvoslati rendszernek meg kell előznie az invazív orvosi beavatkozásokat. Az orvosi döntések felülbírálhatósága, emberi jogi szempontú ellenőrzése valóban benne van az Emberi Jogok Európai Bíróságának a joggyakorlatában, azonban jellemzően nem a jogorvoslati jogot tárgyaló cikkek (Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. és 13. cikkei) kapcsán, hanem az 5. cikk 1. *e)*, illetve a *habeas corpus* szabály [5. cikk (4) bekezdés], az egyén személyi integritása, magánéletének tiszteletben tartásához (8. cikk), esetleg a vallási, lelkiismereti szabadsághoz (9. cikk) kapcsolódva. Esetenként az embertelen, megalázó bánásmód tilalma (3. cikk) is fogódzót jelentett.

Az orvosi döntés *ex post facto* bírói felülvizsgálata tipikusan az elmegyógyintézeti elhelyezésekkel összefüggésben merült fel. (Emberi Jogok Európai Bíróságának a *Winterwerp c. Hollandia* 1979. október 24-ei ítélet, *Ashingdane c. Egyesült Királyság* ügyben hozott 1985. május 25-ei ítélet, *Herczegfalvy c. Ausztria* ügyben hozott 1992. szeptember 24-ei ítélet, újabbak közül a *Filip c. Románia* ügyben hozott 2007. március 14-ei ítélet stb.)

A *fair* bírói eljárás, a jogorvoslati rendszer is inkább olyan összefüggésekben merült fel, ami éppen fordítottja az indítványozó által igényeltnek. Így például abban az angol esetben, amelynek jogi hátterében az állt, hogy ha az orvos megítélése szerint szükséges lépéshez a cselekvőképtelen gyermek hozzátartozója alapos ok nélkül nem adja beleegyezését, ilyenkor az orvos a bíróságtól eszközölheti ki a hiányzó akaratnyilatkozat pótlását. Kényszerítő szükség nélkül azonban nem mellőzheti e fórum megkeresését, különösen akkor nem, ha az orvosi beavatkozás formáját illetően alternatívák vannak. *Glass c. Egyesült Királyság* ügy, 2004. március 9-én hozott ítélet. 80–84. §) Egy orvosi műhibaper elhúzódása érintette a 6. és 13. cikket (*D.M. c. Lengyelország* ügyben 2003. október 14-én hozott ítélet 38–39. §). A védőoltással összefüggésben bekövetkezett egészségkárosodás nyomán az állam és a gyermek szülei között a kártérítés kapcsán létrejött békés megegyezés utólagos módosítására irányuló per elhúzódása lépte túl az ésszerű időtartamot (*Kellner c. Magyarország* ügyben, 2004. szeptember 28-ai ítélet 22–24. §) A *Pretty c. Egyesült Királyság* ügyben hozott 2002. április 29-ei ítélet eutanázia iránti kérelem tárgyában született, amelyben a panaszos – az őt halálba segíteni nem hajlandó orvosokkal szemben – az embertelen bánásmód tilalmát, illetve a magánélet tiszteletben tartását és a vallási, lelkiismereti meggyőződés tiszteletben tartását és a diszkrimináció tilalmát exponálta, de nem a jogorvoslati jogot. Egy olasz ügyben a kötelező védőoltásra visszavezetett károsodás miatt indított kártérítési perben az Emberi Jogok Európai Bírósága kijelentette, hogy maga a kötelező védőoltás intézménye a magánélet tiszteletben tartásával összefüggésben értelmezhető (*Salvetti c. Olaszország*, 2002. július 9-ei döntés). Ez összhangban volt az *X. c. Egyesült Királyság* ügyben még az Emberi Jogok Európai Bizottsága által hozott 1978. július 12-i döntéssel, amelyben éppen védőoltások ügyében a Bizottság azt a tételt is kifejtette, hogy „jogszerű, ha az állam úgy véli, hogy a szakorvos megíté-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lésére kell hagyni az arról való meggyőződést, hogy van-e kontraindikáció".

Mindennek nem mondanak ellent az Európa Tanácsnak az emberi lény emberi jogainak és méltóságának a biológia és az orvostudomány alkalmazására tekintettel történő védelméről szóló, Oviedóban, 1997. április 4-én kelt egyezménye, az emberi jogokról és a biomedicináról szóló egyezmény (kihirdetve a 2002. évi VI. törvényben) valamint ennek kiegészítő jegyzőkönyvei sem.

Az ovideoi egyezmény Beleegyezés alcímű 5. cikke szerint „Egészségügyi beavatkozás csak azután hajtható végre, ha abba az érintett személy szabadon és tájékozottságon alapuló beleegyezését adta. Ennek a személynek előzetesen megfelelő tájékoztatást kell kapnia a beavatkozás céljáról és természetéről, valamint következményeiről és kockázatairól. Az érintett személy beleegyezését bármikor szabadon visszavonhatja". A gyermekvédőoltásokat illetően azonban releváns a Beleegyezési képességgel nem rendelkező személyek védelme alcímű 6. cikk is: „1. A 17. és 20. cikkek fenntartása [kísérletek és szervátültetés – KP] mellett, beleegyezési képességgel nem rendelkező személyen csak saját közvetlen javát szolgáló beavatkozás hajtható végre. 2. Abban az esetben, amikor a törvény szerint, egy kiskorú nem rendelkezik a beavatkozásba való beleegyezés képességével, a beavatkozást csak képviselője, hatóság vagy a törvény által kijelölt személy vagy testület engedélyével lehet végrehajtani."

Azaz a nemzetközi jogi szabályozás az *„informed consent"* elv érvényesítése során sem abszolutizálja a szülői akaratot, és annak felülbírálhatóságát illetően általában véve hatóságról *(autorité/authority)* szól, azaz nem követeli meg a bírói természetű jogorvoslatot.

IV.

A többségi határozatnak az R1. alkotmányellenessége megállapítása a módszertani levelek, útmutatók és hasonló dokumentumok jogi relevanciájának az Alkotmánybíróság által számos alkalommal tárgyalt problematikájához kapcsolódik.

A határozat maga is idézi a 45/1991. (IX. 10.) AB határozatból, hogy „1. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 61. § (2) bekezdése szerint: »E törvény nem érinti a hatálybalépése előtt alkotott jogszabály, határozat, utasítás, szabvány, ármegállapítás és jogi iránymutatás hatályát.« A szakaszhoz fűzött indokolás a törvényalkotói szándékot a következőképp fogalmazza meg: »E rendelkezés célja az, hogy a törvény alkalmazása ne okozzon zavart a jogéletben. A törvény rendelkezéseit a hatálybalépése előtt kibocsátott jogszabályok, határozatok, utasítások, jogi iránymutatások vonatkozásában folyamatosan, azok felülvizsgálata során kell átvinni a gyakorlatba.« Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Jat. ezen szabálya nem sérti az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ellenkezőleg, összhangban áll az Alkotmánynak a Magyar Köztársaság jogállamiságát deklaráló 2. § (1) bekezdésével. A jogállamiság egyik fontos tartalmi eleme a jogbiztonság, amelynek megőrzését célozza a Jat. rendelkezése." (ABH 1991, 206, 207.)

A határozat logikai levezetése azon alapul, hogy a módszertani levelek olyan információkat is tartalmaztak, amelyek nem puszta orvosi szakkérdéseket jelentettek, hanem amelyek érintették az egyének bizonyos jogait.

Az indítványozó azt állította, hogy „leginkább a járványügyi hatóságok gyakorlatából" lehetett értesülni a egyes védőoltások beadásának megfelelő életkorról, az iskolai oltási kampányok esetében nem volt biztosíték az időpontról, a módról és a várható következményekről való tájékoztatást illetően. Valójában azonban az ún. védőnői hálózat tényleges működése, az oltási könyv, az iskolai tájékoztatás intézményrendszere az én megítélésem szerint az alapvető információkat, szervezett rendszerben megadta. Ezért én nem tudom osztani az indítványozónak a többségi határozatban is elfogadott állítását, de következésképpen az erre épülő következtetéseket sem, hogy a tájékoztatóban, a módszertani levelekben az egyéni jogok érvényesítésével, egyéni kötelezettségek teljesítésével érdemi összefüggésben levő, új információk jelentek volna meg.

Így azonban a 45/1991 (IX.10.) AB határozat hivatkozott része mutatis mutandis a többségi határozattal ellentétes konklúziót is alátámasztja.

V.

A végleges mentesítés iránti kérelem elutasítása esetén az azonnali végrehajthatóság elrendelése megítélésem szerint a védőoltások esetében azért nem azonosítható, az azonnal, minden körülmények közötti végrehajtandósággal, mivel ha az adott időpontban az ideiglenes mentesítés imperatív alapokai (lázas betegség, stb) fennállnak, úgy a beavatkozásra magát az egészségügyi törvényt, illetve az orvosi, szakmai szabályokat figyelembe véve nem kerülhet sor, hanem időpontkitűzés történik.

Nem vitatva a végleges mentesítés elvi jogszerűségét, azt csak evidens orvosi indokok alapján tartom alkalmazhatónak: például a halálos betegségben szenvedő és a tudomány mai állása szerint rövidesen a végstádiumba kerülő beteg esetében nyilvánvalóan nincs értelme erőltetni a vakcinációt. Bizonyos immunhiányos betegségek ritka fajtái szintén orvosi okként szolgálnak. Ilyen esetekben azonban az orvosnak a passzív immunizálást kell elérnie, bizonyos globulin-anyagok beadása révén. Tekintettel arra, hogy a végleges mentesítés orvosi szempontból tehát csak igen ritkán előforduló körülmények egybeesése esetén, az adott személy egészségi állapotának sajátosságai miatt képzelhető el, így a jelen szabályozás nézetem szerint megfelel a fentiekben érintett, a köz- és a magánérdek egyeztetése követelményének.

Ennek megfelelően tehát maga az indítványban felvetett probléma nem tekinthető olyan súlyúnak, mint ami indokolhatná a jelenlegi szabályrendszer átfogó felülvizsgálatát, illetve azon belül valamilyen paradigmaváltást.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

VI.

Ez azért is különösen fontos, mivel nagyon sok egyéb jogszabály és jogi helyzet kapcsolódik az oltási könyv néhány éve bevezetett új formája szerint az életkori sávonként is pontosan a szülő tudomására hozott oltottság megtörténtéhez. Ilyen mindenek előtt a gyermekek beiskolázása. Állampolgárként, szülőként szembesülünk a következő szabállyal: „Gyermekközösségbe, továbbá alsó- és középfokú oktatási intézménybe csak az előírt oltásokkal rendelkező gyermekek vehetők fel." Ez a közismert tétel szintén csak módszertani levélben (lásd pl. Johan Béla Országos Epidemiológiai Központ Módszertani levele a 2005. évi védőoltásokról, EPINFO 12. évf. 1. különszám, 2005. január 27.) szerepel – nem vitatható, hogy a közoktatásról szóló törvényben lenne a helye. Jogforrástani szempontból azonban valamelyest javít a helyzeten, hogy a települések önkormányzatai helyi rendeleteikbe tartalmilag – vagy éppen szó szerint – átvezetik. Abban az esetben, ha a mentesítés iránti kérelem elutasítása kapcsán egy jogorvoslati vita fórumainak bejárására kerül sor, vajon ennek jogerős eldőléséig a gyermek beiskolázható-e vagy sem? Ha igen (vö. e szabálynak a normahierarchiában elfoglalt igen problematikus pozícióját), akkor további kérdések merülnek fel a hatályos rendelkezés alkotmányellenessé nyilvánítása miatt, ideértve az adott helységben az iskolaszék, szülők, ÁNTSZ stb. tájékoztatási kötelezettségét, a felmerülő problémák kezelését stb.

Az oktatásügy sajátosságai miatt a végleges mentesítés, illetve az adott korban esedékes védőoltások beadásának az esetleges jogorvoslati út bejárására tekintettel történő elhalasztgatása egyéb szempontból is gondokat okoz. A mai iskolás korosztályban az iskolával, illetve a szülőkkel való külföldre utazás mindennapi jelenség. A hazai 99% -os lefedettség a nem oltott számára bizonyos biztonságot jelent, de az ennél alacsonyabb immunizáltságú országokba való belépés az immunizáltsággal nem rendelkező gyermek számára jóval nagyobb kockázatot jelent. Az adatvédelmi szabályok kapcsán pedig az a kérdés merül fel, hogy az egészségügyi állapotra vonatkozó adatok fokozott védettsége hogyan szembesül a pedagógusnak a rábízott védettséggel rendelkező, illetve védettséggel nem rendelkező gyermekek iránti felelősségével.

A jelenlegi a szabályozáshoz logikusan kapcsolódnak a közegészségügynek a migrációval, menekültjoggal összekapcsolódó vetületeit érintő jogszabályok a maguk szigorával. Így a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény a 16. § (1) bekezdés *c)* pontja szerint a menekültkénti elismerését kérő „egészségügyi szűrésnek, gyógykezelésnek, jogszabályban kötelezően előírt, valamint az illetékes egészségügyi hatóság által megbetegedési veszély esetén elrendelt hiányzó védőoltások pótlásának köteles magát alávetni". [A 19. § (2) bekezdés *b)* pontja ugyanezt írja elő a menedékesre]. A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény 4. § (1) bekezdés *e)* pontja a beutazás és a letelepedés akadályának tekinti, ha az illető a Magyar Köztársaság közegészségügyi érdekeit veszélyezteti.

E jelenlegi szabályokon történő lazítás megnehezíti ezeknek a szabályoknak az érvényesítését. Hiszen nemcsak a magyar állampolgár számára szűnik meg az „azonnali végrehajthatóság" elve. Ha lehetővé tesszük védőoltások megkövetelhetőségével szemben a jogorvoslati jogot, akkor a menekültjog hatályos szabályai szerint ugyanaz – ti. az immunizálásra vonatkozó szabályok kétségbe vonása, *in concreto* végleges mentesítés igénylése – az államterületre belépő, menedékért folyamodót is megilleti.

VII.

Végezetül pedig azt kívánom hangsúlyozni, hogy megítélésem szerint nem lehet úgy beépíteni a védőoltásokat illetően egy olyan, a beavatkozás előtti jogorvoslati megoldást, hogy az ne implikálná általában véve, gyakorlatilag minden orvosi beavatkozásra vonatkozóan a hatályos szabályok áttörését. Hasonlóképpen, ha alkotmányossági szempontból a módszertani levelek, iránymutatók tekintetében vethető is fel kritika, nézetem szerint a közegészségügy működőképességének megóvása azt követeli, hogy a jogi formalizáltság ne kerekedhessen az orvosi tudományok, az orvosi deontológia és a szakmaiság, operativitás követelményei fölé. Ennek megfelelően tehát a hatályos szabályok szerinti ex post facto kontrollt, a védőoltások mai rendszerének biztosítéki, kártalanítási szabálykomplexumát elégségesnek és alkotmányosnak tartom.

Budapest, 2007. június 19.

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám. 1418/D/1996.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2007. évi 77. számában.

40/2007. (VI. 20.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére, továbbá mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányuló indítványok alapján – *dr. Bragyova*

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

András, dr. Kiss László, dr. Kukorelli István, dr. Lévay Miklós és *dr. Trócsányi László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 29. § (1) bekezdés *a)* pontja, 30. § (1) és (2) bekezdése, illetve a III. Fejezet egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 439. § (1) bekezdés *a)* pontja, 441. § (2)–(3) és (4) bekezdései, 442. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság elutasítja azon mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt, amely szerint az Országgyűlés hiányosan szabályozta a jogegységi eljárás eljárási rendjét.

4. Az Alkotmánybíróság elutasítja azt az indítványt, amely mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását azért kezdeményezte, mert a polgári, gazdasági, munkaügyi, közigazgatási ügyszakokra vonatkozóan a jogegységi eljárás szabályait külön-külön törvényben kell megállapítani.

5. Az Alkotmánybíróság a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 27. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. A legfőbb ügyész az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § *b)* pontja és az ügyészségről szóló 1972. évi V. törvény 5. § (2) bekezdés *j)* pontja alapján utólagos normakontroll iránti kérelmet terjesztetett elő a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Bsz.) 29. § (1) bekezdés *a)* pontjának első fordulata, továbbá a 30. § (1) és (2) bekezdései, valamint ezzel összefüggésben a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 439. § (1) bekezdés *a)* pontjának első fordulata, valamint 441. § (2) és (3) bekezdései alkotmányellenességének vizsgálatára és megsemmisítésére. A legfőbb ügyész ugyanezen indítványában kezdeményezte a Be. 51. § (1) bekezdésének és 53. § (1) bekezdésének a pótmagánvádlóra vonatkozó szabályai alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és megsemmisítését, illetve a 3/2004. BJE. számú jogegységi határozat vizsgálatát is. Az Alkotmánybíróság a Be. 51. § (1) bekezdése és 53. § (1) bekezdése, valamint a 3/2004. BJE. számú jogegységi határozat vizsgálatára irányuló indítványi részeket elkülönítette, s azt a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatban bírálta el. (ABH 2005, 504.)

A jelen eljárás alapjául szolgáló legfőbb ügyészi indítvány a Bsz. 29. § (1) bekezdés *a)* pontjának első fordulatát és a Be. 439. § (1) bekezdés *a)* pontjának első fordulatát azért tartotta alkotmánysértőnek, mert álláspontja szerint a „joggyakorlat továbbfejlesztése" – mint a jogegységi eljárás alapjául szolgáló ok – az Alkotmány 47. § (2) bekezdésével és 50. § (3) bekezdésével ellentétes. Az indítványozó kifejtette, hogy az Alkotmány alapján a Legfelsőbb Bíróság „nem kapott alkotmányos hatalmat arra, hogy preventív módon kötelezze a bírákat a saját belső meggyőződésükkel ellentétes döntésekre". Utalt arra, hogy „e rendelkezés bizonytalansága azt sem zárja ki, hogy a jogegységi határozatok az Alkotmány rendelkezéseivel össze nem férő tartalmat vagy célt tulajdonítanak a jogszabályoknak".

Az indítványozó a Bsz-nek a jogegységi tanács megalakítására vonatkozó 30. § (1)–(2) bekezdéseit, illetve a Be. hasonló tartalmú 441. § (2)–(3) bekezdéseit is vizsgálni kérte. Az Alkotmány 47. § (2) bekezdés alapján kifogásolta, hogy a jogegységi eljárásban nem kapott szerepet a Legfelsőbb Bíróság teljes ülése, illetve a szakmai testületek sem hozhatnak jogegységi határozatot, holott – mint kifejtette – az Alkotmányból nem következik, hogy csak a jogegységi tanácsok hozhatnak jogegységi határozatot. Álláspontja szerint továbbá a jogegységi tanács tagjai kiválasztásának – a vizsgálni kért törvényekben szabályozott – rendje, a jogegységi tanács kis létszámú (öt, illetve hét tagú) összetétele is sérti az Alkotmány jelölt rendelkezését. Végül – utólagos normakontroll indítványában – felvetette, hogy szabályozatlan a jogegységi határozatok megváltoztatásának, hatályon kívül helyezésének intézményesített lehetősége.

2. Magánszemély indítványozó is kérelmet terjesztett elő a Bsz. és a Be. jogegységi eljárást érintő egyes rendelkezései vizsgálatára. Álláspontja szerint a Bsz. 27. § (2) bekezdése ellentétes az Alkotmány 2. § (1) és 47. § (2) bekezdésével: az elvi bírósági határozatok közzétételének lehetősége alkotmányellenesen bővíti a joggyakorlat egységesítésének eszköztárát, az elvi határozatok fogalma a jogbiztonságot sérti. Ellentétes az Alkotmánnyal a Bsz. 29. § (1) bekezdés *a)* pontjának és a 439. § (1) bekezdés *a)* pontjának egésze. Az indítványozó szerint nemcsak a „joggyakorlat továbbfejlesztése", hanem a normaszövegben szereplő „elvi kérdés" is bizonytalan jogfogalom. Ezen indítványozó is kérelmet terjesztett elő a Bsz. 30. § (1)–(2) bekezdései, illetve a Be. 441. § (2)–(3) bekezdései, továbbá a Be. 441. § (4) és 442. § (1) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatára és megsemmisítésére. A jogegységi tanács összetételére, a jogegységi eljárásra vonatko-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

zóan a fentiekben ismertetett indítványhoz hasonló kifogásokat fogalmazott meg, azzal, hogy az indítványa kiterjedt a Be. 441. § (4) bekezdésének vizsgálatára, mert e szabály – véleménye szerint – eleve lehetetlenné teszi, hogy az ellentétes bírói álláspont a jogegységi tanácskozás során megjelenjen, valamint a Be. 442. § (1) bekezdésére is, amely kimondja, hogy a jogegységi eljárást a tanács elnöke készíti elő, és az ügyet tanácsülésre vagy ülésre tűzi ki. Az indítványozó alapvetően a jogbiztonság sérelmét vetette fel.

Ugyanezen indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatát is kezdeményezte két szempont szerint. Egyrészt, ha az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll indítványának nem adna helyt, úgy indítványozta annak megállapítását, hogy az Országgyűlés hiányosan szabályozta a jogegységi eljárás eljárási rendjét. Másrészt ettől függetlenül is kérte mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, mert a polgári, gazdasági, munkaügyi, közigazgatási ügyszakokra vonatkozóan a jogegységi eljárás szabályait külön-külön törvény nem határozza meg.

3. Újabb indítványozó a Bsz. III. – „Az ítélkezés egységének biztosítása” című – Fejezete egészének kéri az alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését. Álláspontja szerint a Bsz.-nek a jogegységi eljárásra vonatkozó rendelkezései az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményét sértik. Kifejtette továbbá, hogy a Bsz. III. Fejezetébe foglalt szabályok az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdésével is ellentétesek „mivel a Legfelsőbb Bíróság normatív jellegű határozatait kivonja a jogrendszerben fennálló alkotmányossági ellenőrzés alól”.

4. Újabb indítványozó – az utólagos absztrakt normakontroll és az alkotmányjogi panasz hatásköröket egyaránt megjelölve – kérelmet terjesztett elő a Bsz. 29–33. §-ai (lényegében a Bsz. III. fejezetének) alkotmányossági vizsgálatára. Kifejtette, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény értelmében a jogegységi határozat nem jogszabály, ezzel szemben az állampolgárokra jogokat és kötelezettségeket határoz meg. Ez sérti a jogbiztonságot. Szintén a jogbiztonsággal ellentétes – indítványozó szerint – az, hogy jogegységi határozattal meg lehet változtatni a kialakult ítélkezési gyakorlatot. A törvényi előtti egyenlőség sérelmét is abban látja az indítványozó, hogy a kihirdetett jogegységi határozatot követő és a kihirdetést megelőző ügyek eltérő elbírálásban részesülhetnek, mert a jogegységi határozat módosítja az ítélkezés tartalmát.

Az indítványozó mindezeken túl kérte, megfogalmazása szerint: „az EBH 2001. 408. Jogegységi döntés megsemmisítését”. Az indítványozó alkotmányjogi panaszának alapjául a Legfelsőbb Bíróság Pfv. V. 22.420/2006/3. és a Pfv. V. 21.841/2006/5. számú döntéseit jelölte meg. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt és az EBH vizsgálatára irányuló kérelmet elkülönítette és külön eljárásban bírálta el.

5. Az Alkotmánybíróság a Bsz.-t és Be.-t érintő indítványokat tárgyuk részbeni azonosságára tekintettel egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

II.

1. Az Alkotmány felhívott rendelkezései szerint:

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

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

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

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

(...)”

„47. § (1) A Legfelsőbb Bíróság a Magyar Köztársaság legfőbb bírósági szerve.

(2) A Legfelsőbb Bíróság biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, jogegységi határozatai a bíróságokra kötelezőek.”

„50. § (1) A Magyar Köztársaság bíróságai védik és biztosítják az alkotmányos rendet, a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait és törvényes érdekeit, büntetik a bűncselekmények elkövetőit.

(2) A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.

(3) A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve. A bírák nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.

(4) A bíróságok igazgatását az Országos Igazságszolgáltatási Tanács végzi, az igazgatásban bírói önkormányzati szervek is közreműködnek.

(5) A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, továbbá a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

2. A Bsz. érintett szabályai értelmében:

„27. § (1) A bírósági jogalkalmazás egységének biztosítása a Legfelsőbb Bíróság feladata.

(2) A Legfelsőbb Bíróság az (1) bekezdésben meghatározott feladatának ellátása körében jogegységi határozatokat hoz, és elvi bírósági határozatokat tesz közzé.”

„29. § (1) Jogegységi eljárásnak van helye, ha

a) a joggyakorlat továbbfejlesztése vagy az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében elvi kérdésben jogegységi határozat meghozatala szükséges,

b) a Legfelsőbb Bíróság valamely tanácsa jogkérdésben el kíván térni a Legfelsőbb Bíróság másik ítélkező tanácsának határozatától.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

(2) Az (1) bekezdés *b)* pontjában említett esetben a Legfelsőbb Bíróság tanácsa kezdeményezi a jogegységi eljárást, és a jogegységi határozat meghozataláig az eljárást felfüggeszti.

Jogegységi tanács

30. § (1) A Legfelsőbb Bíróságon büntető, polgári, gazdasági, munkaügyi és közigazgatási szakágú jogegységi tanács működik. A jogegységi tanácsot az elnök, az elnökhelyettes, a kollégiumvezető vagy a kollégiumvezető-helyettes vezeti. A jogegységi tanács 5 tagból áll, tagjait a tanács elnöke választja ki.

(2) Ha a jogegységi eljárásban hozandó döntés több szakág ügykörét érinti, a tanács elnöke az eljáró jogegységi tanácsot az érintett szakágban eljáró bírák közül arányosan jelöli ki. E tanács 7 tagból áll, elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke vagy elnökhelyettese.

31. § (1) Jogegységi eljárást kell lefolytatni,

a) ha azt Legfelsőbb Bíróság elnöke vagy kollégiumvezetője, illetőleg – a (2) bekezdésben meghatározott körben – a legfőbb ügyész indítványozza, továbbá

b) a 29. § (1) bekezdésének *b)* pontjában említett esetben.

(2) A legfőbb ügyész jogegységi eljárást indítványozhat büntetőeljárásban, továbbá polgári eljárásban akkor, ha az eljárás megindítására vagy az abban való részvételre külön jogszabály feljogosítja.

32. § (1) A jogegységi határozat hozatalára irányuló indítványban az indítványozónak meg kell jelölnie, hogy milyen kérdésekben és mely okokból kéri a jogegységi tanács határozatának meghozatalát.

(2) Az indítvány alapján a jogegységi tanács elnöke tűzi ki az ülés határnapját. A jogegységi tanács ülésére az indítványozót és a legfőbb ügyészt meg kell hívni.

(3) Az ülést az elnök vezeti, az indítványozó és a legfőbb ügyész felszólalhat.

(4) Az indítvány alapján a jogegységi tanács határozatot hoz. A jogegységi határozatát „A Magyar Köztársaság nevében” hozza és azt a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

(5) A Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatát és a jogegységi tanács által kiválasztott elvi bírósági határozatot hivatalos gyűjteményében közzéteszi.

(6) A jogegységi határozatnak – ha törvény kivételt nem tesz – a felekre kiterjedő hatálya nincs.

(7) A Törvény a jogegységi eljárásra vonatkozóan további szabályokat állapíthat meg.

(8) A jogegységi eljárásra vonatkozó ügyviteli rendelkezéseket a Legfelsőbb Bíróság ügyviteli szabályzata állapítja meg.”

„105. § Az e törvény hatálybalépését megelőzően hozott irányelvek, elvi döntések és kollégiumi állásfoglalások az eltérő iránymutatást tartalmazó jogegységi határozat meghozataláig alkalmazhatók.”

3. A Be. jelen ügyben irányadó rendelkezései szerint:

„XIX. Fejezet

JOGEGYSÉGI ELJÁRÁS

439. § (1) Jogegységi eljárásnak van helye, ha

a) a joggyakorlat továbbfejlesztése vagy az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében elvi kérdésben jogegységi határozat meghozatala szükséges,

b) a Legfelsőbb Bíróság valamely tanácsa jogkérdésben el kíván térni a Legfelsőbb Bíróság másik ítélkező tanácsának határozatától.

(2) Az (1) bekezdés *a)* pontja alapján az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében jogegységi eljárásnak van helye különösen akkor, ha az ítélőtábla, a megyei bíróság vagy a helyi bíróság elvi kérdésben korábban hozott jogerős bírósági határozattól eltérő jogerős határozatot hozott, és a Legfelsőbb Bíróság elnöke vagy a legfőbb ügyész az elvi kérdés eldöntését szükségesnek tartja.

440. § (1) Jogegységi eljárást kell lefolytatni,

a) ha azt a Legfelsőbb Bíróság elnöke vagy a büntető kollégiumának vezetője, illetőleg a legfőbb ügyész indítványozza, továbbá

b) az 439. § *b)* pontja esetén.

(2) Az (1) bekezdés *b)* pontjában írt ok miatt a Legfelsőbb Bíróság tanácsa indítványozza a jogegységi eljárást.

(3) Ha a jogegységi eljárás eredménye a Legfelsőbb Bíróság előtt folyamatban lévő más rendkívüli jogorvoslati eljárásra kihatással lehet, a Legfelsőbb Bíróság a rendkívüli jogorvoslati eljárást a jogegységi határozat meghozataláig felfüggeszti.

441. § (1) A jogegységi indítványban meg kell jelölni az elbírálandó elvi kérdést (jogkérdést) és az indítvány előterjesztőjének javaslatát annak mikénti eldöntésére. Az indítványhoz mellékelni kell az indítvánnyal érintett bírósági határozatok kiadmányát.

(2) A jogegységi indítványt a Legfelsőbb Bíróság öt hivatásos bíróból álló jogegységi tanácsa bírálja el.

(3) A jogegységi tanács elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke vagy büntető kollégiumának vezetője. A jogegységi indítvány előterjesztője nem lehet a jogegységi tanács elnöke vagy tagja.

(4) A jogegységi tanács tagja nem lehet az, aki a jogegységi indítvánnyal érintett bírósági határozat meghozatalában részt vett.

442. § (1) A jogegységi eljárást a tanács elnöke készíti elő, és az ügyet tanácsülésre vagy nyilvános ülésre tűzi ki.

(2) A jogegységi tanács tanácsülésen dönt, ha

a) a törvényben kizárt vagy az arra nem jogosulttól származó indítványt érdemi elbírálás nélkül elutasítja,

b) a jogegységi indítvány visszavonása miatt a jogegységi eljárást megszünteti.

(3) Ha a jogegységi tanács az indítványt érdemben elbírálja, nyilvános ülésen határoz. A jogegységi határozat hozatalára irányuló indítványt – ha azt nem a legfőbb ügyész nyújtotta be – a tanács elnöke a jogegységi indítvánnyal

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

érintett bírósági határozat kiadmányával együtt megküldi a legfőbb ügyésznek. A legfőbb ügyész az indítvány kézbesítésétől számított tizenöt napon belül megküldi a jogegységi indítványra tett nyilatkozatát a Legfelsőbb Bíróságnak.

(4) A nyilvános ülést a tanács elnöke vezeti, az eljárásban egy vagy két előadó bírót jelölhet ki.

(5) A nyilvános ülés megnyitása után az előadó bíró összefoglalja a jogegységi indítványt, illetve az elbírálandó elvi kérdés lényegét. Ezt követően az indítványozó felszólalhat. Ha nem a legfőbb ügyész a jogegységi indítvány előterjesztője, akkor a legfőbb ügyész az indítványozó felszólalását követően felszólalhat.

(6) A felszólalásokat követően a jogegységi tanács határozat meghozatala céljából tanácsülésre visszavonul. A jogegységi tanács a határozatát tanácskozás után szavazással hozza meg. Ha a szavazás nem egyhangú, a határozatot a többségi szavazat dönti el.

(7) A tanácskozás és a szavazás titkos. A tanácskozáson és a szavazásnál a jogegységi tanács elnökén és tagjain kívül csak jegyzőkönyvvezető lehet jelen.

(8) A nyilvános ülést a jogegységi tanács fontos okból elnapolhatja.

443. § (1) A jogegységi tanács a nyilvános ülésen határozatot hoz. A jogegységi tanács a jogegységi határozatot „A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN” hozza, és azt nyilvánosan hirdeti ki.

(2) A jogegységi indítványnak helyt adó határozat rendelkező része tartalmazza a jogegységi eljárás tárgyául szolgáló, illetve azzal szorosan összefüggő elvi kérdésben adott iránymutatást.

(3) Ha az elvi kérdésben adott iránymutatásból következően a jogegységi határozattal érintett jogerős bírósági határozatnak a terhelt büntetőjogi felelősségét megállapító rendelkezése törvénysértő, a jogegységi tanács a törvénysértő rendelkezést hatályon kívül helyezi, és a terheltet felmenti, illetve az eljárást megszünteti. Ha a terhelt fogva van, a fogvatartást is megszünteti.

(4) A jogegységi határozat indokolása tartalmazza, hogy a jogegységi indítványt ki terjesztette elő, az indítvány mire irányul, és mely bírósági határozatokat érint. Ismerteti az elbírálandó elvi kérdésben kialakult eltérő álláspontokat, szükség esetén az indítvánnyal érintett bírósági határozatokban megállapított tényállás lényegét, számot ad a rendelkező részben adott iránymutatás indokairól. A határozat indokolása tartalmazza a terhelt felmentésének és az eljárás megszüntetésének indokait is.

444. § A jogegységi tanács elutasítja a jogegységi indítványt, ha jogegységi határozat meghozatala nem szükséges. A határozat indokolása az elutasítás okát tartalmazza.

445. § (1) A jogegységi tanács a határozatát nyomban kihirdeti, ezt követően tizenöt napon belül írásban közli az indítvány előterjesztőjével és – ha az előterjesztő nem a legfőbb ügyész volt – a legfőbb ügyésszel is. A határozatot közölni kell azzal a terhelttel is, akit felmentettek vagy akivel szemben az eljárást megszüntették. Ha az alapeljárásban a vádat magánvádló vagy pótmagánvádló képviselte, a határozatot vele is közölni kell.

(2) A tanács elnöke gondoskodik a jogegységi határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzétételéről.”

III.

Az indítványok az alábbiak szerint megalapozatlanok.

1. Az Alkotmánybíróság az indítványok alapján elsőként azt vizsgálta, hogy a Bsz. 29. § (1) bekezdés *a)* pontja és az e rendelkezéssel szó szerint megegyező Be. 439. § (1) bekezdés *a)* pontja sérti-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, 47. § (2) bekezdését, és 50. § (3) bekezdését. Az indítványozók által felvetett alkotmányossági problémák lényege, hogy

– a vizsgálni kért szabályok lehetővé teszik – ahogy az indítványozók fogalmaznak – preventív jogegységi határozat meghozatalát, ami szemben áll a jogegységi határozat alkotmányos funkciójával, sérti a bírói függetlenséget;

– „a joggyakorlat továbbfejlesztése” és az „elvi kérdés” – mint a jogegységi eljárás alapjául szolgáló okok – törvényi megfogalmazás homályos, értelmezhetetlen, ezért ellentétben áll a jogbiztonság követelményével.

1.1. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Bsz. 29. § (1) bekezdés *a)* pontjából [és a Be. 439. § (1) bekezdés *a)* pontjából] nem következik, hogy e rendelkezések a Legfelsőbb Bíróságot olyan jogegységi határozat meghozatalára is felhatalmazzák, amely a törvényértelmezés bírósági gyakorlatát megelőzve, előzetes magyarázattal szolgál a törvény alkalmazását illetően.

A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1997. évi LIX. törvényt (a továbbiakban: Alkmód.) megelőzően az Alkotmány 47. §-a a következő rendelkezést tartalmazta: „A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága elvi irányítást gyakorol az összes bíróságok bírói működése és ítélkezése fölött. A Legfelsőbb Bíróság irányelvei és elvi döntései a bíróságok számára kötelezők.” Ez a szabály a Legfelsőbb Bíróság alkotmányos feladataként az elvi irányítást határozta meg, amelynek eszközei az irányelv és az elvi döntés voltak. Az Alkmód. a Legfelsőbb Bíróságra vonatkozó alkotmányi rendelkezést megváltoztatta. Az Alkotmány 47. § (1) bekezdésében rögzítette, hogy a Legfelsőbb Bíróság a Magyar Köztársaság legfőbb bírói szerve, a 47. § (2) bekezdés pedig a Legfelsőbb Bíróság alkotmányos feladataként a bíróságok jogalkalmazása egységességének biztosítását jelölte meg, amelynek eszköze a jogegységi határozat. Az Alkmód.-al egyidőben lépett hatályba (a jelen ügyben vizsgált) Bsz., így e szabályok együttesen határozták (határozzák) meg a bíró szervezet új rendjét. Az Alkmód. hatálybalépését követő alkotmányszöveg – az Alkotmány 47. §-a – alapján egyértelmű, hogy a jogegységi határozat meghozatala a Legfelsőbb Bíróság alkotmányos funkciójához kapcsolódik, nevezetesen: az Alkotmány a jogalkalmazás – azaz az élő joggyakorlat – egységességének biztosítása érdekében hatalmazza fel a

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Legfelsőbb Bíróságot jogegységi határozat meghozatalára. Az Alkotmány tehát a már kialakult joggyakorlat egységesítéséről, s nem pedig ún. előzetes egységesítésről szól. Mindezek alapján elsőként az állapítható meg, hogy a Bsz. (valamint a Be.) vizsgált szabálya alkalmazásának kereteit maga az Alkotmány jelöli ki, e törvényi rendelkezések az Alkotmánnyal – benne a Legfelsőbb Bíróság alkotmányos funkciójával – együtt értelmezendőek.

A Bsz. 29. § (1) bekezdés *a)* pontja [illetve a Be. 439. § (1) bekezdés *a)* pontja] a jogegységi eljárás alapjául szolgáló okok között említi a joggyakorlat továbbfejlesztését, illetve az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében az elvi kérdések eldöntését. Az Alkotmánybíróság álláspontja, hogy a vizsgált törvényi rendelkezések nem lépnek túl az Alkotmány szövegén. Azok csupán – az Alkotmány végrehajtásaként – a jogalkalmazás jogegységi határozattal való egységesítésének esetköreit részletezik. A joggyakorlat továbbfejlesztése, mint ok révén a Legfelsőbb Bíróságnak lehetősége nyílik valamely jogszabály-értelmezési gyakorlat (tehát a normához „tapadt" ítélkezés) alapján dönteni az ítélkezési gyakorlat új irányáról. Ebbe az esetkörbe tartozhat a Bsz. 29. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján induló jogegységi eljárás is. A joggyakorlat továbbfejlesztése fogalomba így kétségkívül beleérthető, hogy a „továbbfejlesztés" az egységes gyakorlathoz képest eltérő értelmezési irány megfogalmazását is jelentheti, minderre azonban – ahogy a Bsz. fogalmaz – csak joggyakorlat alapján van lehetőség, amely eleve kizárja azt, hogy még nem értelmezett normához ún. „preventív" jogegységi határozat kapcsolódjon. Az elvi kérdések jogegységi határozattal való eldöntése pedig – az előzőekkel összhangban – a norma alkalmazása során felmerült különböző (általános érvénnyel megfogalmazott) értelmezések egységesítésének eszköze. Az Alkotmánybíróság szerint a Bsz. 29. § (1) bekezdés *a)* pontja [illetve a Be. 439. § (1) bekezdés *a)* pontja] e tekintetben követi az Alkotmány 47. § (2) bekezdésének normatartalmát.

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a bírósági jogértelmezés és a bírói függetlenség kapcsolatával. Ennek keretében rámutatott: „A „jogot" végül is a bíróságok saját értelmezésük szerint állapítják meg. [...] A csak a törvényeknek való alávetettség nemcsak a másik két hatalmi ág befolyását zárja ki tehát az ítélkezésre, hanem – az Alkotmány határai és követelményei között maradó – független, folyamatos és rendszerképző törvényértelmezés és jogalkalmazás révén is biztosítja a bírói függetlenséget." [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 262.]. Ezen értelmezést alapul véve a 42/2004. (XI. 9.) AB határozat megállapította, hogy „[a] jogalkalmazás egységességének biztosítása érdekében többféle alkotmányos megoldás lehetséges az igazságszolgáltatás rendszerén belül. Önmagában azzal a ténnyel nem sérül a jogalkotói hatalom, benne a törvényhozói hatalmi ág alkotmányos jogköre, hogy a bírói hatalom a jogszabályoknak egységesen alkalmazandó tartalmat ad." (ABH 2004, 551, 571.) A 42/2005. (XI. 14.) AB határozat pedig különös hangsúlyt helyezett „a bírói (a Legfelsőbb Bíróság-i) önálló jogszabály-értelmezés – és ezen keresztül a bírói függetlenség – alkotmánybírósági védelmére" (ABH 2005, 504, 513.). Az idézett határozatokban az Alkotmánybíróság elismerte, hogy a jogalkalmazói jogértelmezés önálló rendszerként tapadhat a normához; e rendszeren belül pedig a jogalkalmazói gyakorlat egységességét a Legfelsőbb Bíróságnak nemcsak lehetősége, hanem alkotmányos kötelezettsége is biztosítani. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ennek esetköreit szabályozza a Bsz. (és a Be.) vizsgált rendelkezése, amikor kimondja, hogy jogegységi eljárás lefolytatására alapul szolgálhat a joggyakorlat továbbfejlesztése, illetve az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében az elvi kérdésekben való döntés. E rendelkezésekből tehát nem következik, hogy a Legfelsőbb Bíróságot „preventív" – még nem alkalmazott törvény értelmezésére irányadó – jogegységi határozat meghozatalára jogosítják fel. Ezért az indítványnak az Alkotmány 50. § (3) bekezdése sérelmére alapozott kérelme nem tekinthető megalapozottnak.

Az Alkotmánybíróság a jogegységi határozat alkotmányossági felülvizsgálatát megteremtő 42/2005. (XI. 14.) AB határozatában rámutatott: „Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Alkotmány 47. § (2) bekezdésében nevesített jogegységi határozat – a Legfelsőbb Bíróság önálló jogszabály-értelmezése folytán (amelyre a joggyakorlat egységesítése érdekében alkotmányos felhatalmazása van) – adott esetben az alapul fekvő jogszabály tartalmát bővítetheti, szűkítetheti, vagy éppen az értelmezéssel joghézagot tölthet ki. ... A jogegységi határozat az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése alapján válik az alkotmányossági vizsgálat tárgyává." (ABH 2005, 504, 514.) E határozat a bírói függetlenséggel összefüggésben rámutatott: az Abtv. 38. §-a alapján az eljáró bíró, a számára kötelező valamennyi norma, így a jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálatát is kérheti. Ennek jelen ügyben azért van relevanciája, mert az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége nyilvánvalóan fenn áll valamennyi bírónak abban az esetben is, ha olyan normát kell alkalmaznia, amelyet az adott szerv nem az alkotmányos funkciójával összhangban (alkotmányos felhatalmazását túllépve) hozott meg. Mindez biztosítéka a Bsz. 29. § (1) bekezdés *a)* pontja és a Be. 439. § (1) bekezdés *a)* pontja alkotmánnyal összhangban történő alkalmazásának is.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az Alkotmány 47. § (2) bekezdése, és 50. § (3) bekezdése sérelmére alapított indítványt elutasította. Megállapította, hogy a Bsz. és a Be. vizsgált szövege önmagában nem ad alapot olyan értelmezésre, amely „preventív" jogegységi határozat meghozatalára hatalmazza fel a Legfelsőbb Bíróságot, illetve nyomatékosította ennek alkotmányos biztosítékát: az alkotmánybírósági védelem szerepét esetleges eltérő értelmezés esetén.

1.2. Az egyik indítványozó a „a joggyakorlat továbbfejlesztése" és az „elvi kérdés" törvényi meghatározását a normavilágosság követelményével is ellentétesnek vélte.

A 26/1992. (IV. 30.) AB határozat megállapította: „Az Alkotmánybíróság elvi éllel mutat rá arra, hogy a világ-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon." [ABH 1992, 142.]

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom alkotmányos követelményének a Bsz. 29. § (1) bekezdés *a)* pontjában [és a Be. 439. § (1) bekezdés *a)* pontjában] szereplő normaszöveg megfelel. Mint ahogy fentebb kifejtésre került, a Legfelsőbb Bíróság jogalkalmazás egységességét biztosító funkciójához kapcsolódik a „joggyakorlat továbbfejlesztése", amely normaszöveg eleve már meglévő gyakorlatot feltételez. A jogegységi határozat nem a jogalkalmazási gyakorlatot megindító, hanem a jogalkalmazási gyakorlatra tekintettel meghozott döntés. A jogegységi eljárás megindításának ezen oka tehát pusztán nyelvtani értelmezés alapján (fogalmilag) is mindenki számára érthető és értelmezhető. Az ítélkezési gyakorlat egy-egy problémájának esetleg új megközelítések alapján történő rendezése, a törvény szóhasználata szerint: „továbbfejlesztése" alapot adhat jogegységi eljárás megindítására.

A vizsgált törvényszöveg szerint: „az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében elvi kérdésben" is helye van jogegységi határozat meghozatalának. E törvényi szabály – csakúgy mint az első fordulatban szereplő „joggyakorlat" kifejezés – ítélkezési gyakorlatot feltételez. Az elvi kérdés, mint fogalom a Bsz.-nek nemcsak az itt vizsgált szabályában, hanem egyéb rendelkezései között is szerepel [pl. 28. § (3) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság szerint az „elvi kérdés" a jogalkalmazói gyakorlatban (a bírói jogértelmezés során) széles körben ismert és alkalmazott kifejezés: az egységes jogalkalmazás (elvi állásfoglalás) igényét megalapozó problémafelvetés. Az Alkotmánybíróság a 12/2001. (V. 14.) AB határozatában vizsgálta a Bsz. azon rendelkezését, amely feljogosítja a Legfelsőbb Bíróságot, hogy elvi bírósági határozatot is közzétegyen. Az Alkotmánybíróság e döntésében tényként kezelte, hogy a bírósági jogalkalmazás során felmerülhetnek olyan elvi kérdések, amelyeket a bíróságoknak, végső soron az Alkotmány alapján erre feljogosított Legfelsőbb Bíróságnak kell eldönteni. (ABH 2001, 163, 173.) A jogalkalmazói gyakorlatban felmerült elvi kérdések eldöntésének rendszerébe kapcsolódik be a Bsz. 29. § (1) bekezdés *a)* pontja [és a Be. 439. § (1) bekezdés *a)* pontja] második fordulata: elvi kérdések egységesítése esetén is van helye jogegységi eljárás megindításának.

Az Alkotmánybíróság a 36/1997. (VI. 11.) AB határozatában utalt arra, hogy csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot (ABH 1997, 222, 227–228.). Az Alkotmánybíróság jelen ügyben, a fenti indokok alapján megállapította, hogy a vizsgált rendelkezés a jogalkalmazók számára – megfelelő pontossággal – felismerhető normatartalmat hordoz, így az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmére alapított indítványt sem találta megalapozottnak.

Az 1.1. és 1.2. pontokban kifejtett indokok alapján az Alkotmánybíróság a Bsz. 29. § (1) bekezdés *a)* pontja és a Be. 439. § (1) bekezdés *a)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

2. Az indítványozók vizsgálni és megsemmisíteni kérték a Bsz. jogegységi tanácsra vonatkozó 30. § (1) és (2) bekezdéseit, illetve a Be. 441. § (2)–(3) bekezdéseit az Alkotmány 2. § (1) bekezdése és 47. § (2) bekezdése alapján. A Bsz. és a Be. szabályainak tartalmi hasonlóságára – és a vizsgálni kért alkotmányossági probléma azonosságára – tekintettel az Alkotmánybíróság a Bsz. 30. § (1) és (2) bekezdését, illetve a Be. 441. § (2) (3) bekezdései alkotmányosságát együtt bírálta el. Az indítványok lényege szerint e rendelkezések alkotmánysértők mert:

– Az Alkotmányból nem következik, hogy jogegységi határozatot csak a jogegységi tanács hozhat, a Bsz. a Legfelsőbb Bíróság teljes ülésének az ítélkezési gyakorlat elvi irányításával kapcsolatosan nem ad hatáskört, a szakmai testületek, a kollégiumok sem hozhatnak jogegységi határozatot;

– a jogegységi tanács tagjait nem ügyenként, hanem eseti jelleggel választja ki a tanács elnöke, amely kihatással lehet a döntésre;

– a jogegységi tanács öt tagból áll, több szakág ügykörét érintően hét tagból, így a törvény „a legmagasabb ítélkezési fórum legfontosabb feladatkörének gyakorlását csekély számú ad-hoc testületre bízza";

– szabályozatlan a jogegységi határozatok megváltoztatásának, hatályon kívül helyezésének intézményesített lehetősége.

2.1. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint helytálló az az indítványozói állítás, mely szerint az Alkotmányból nem következik, hogy jogegységi határozatot csak jogegységi tanács hozhat. Az Alkotmány 47. § (2) bekezdése a jogegységi határozat fogalmát csupán a Legfelsőbb Bíróság alkotmányos feladatellátásával kapcsolatos szövegösszefüggésben említi, a jogegységi határozat meghozatalára vonatkozóan további rendelkezéseket nem tartalmaz. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ezért az Alkotmányból nem következik olyan szabály, amely irányadó lenne arra nézve, hogy a jogegységi határozat meghozatalára a Legfelsőbb Bíróságon belül mely testület jogosult, így nem következik az sem, hogy a jogegységi tanácson kívül a Legfelsőbb Bíróság más fórumait (teljes ülését, szakmai kollégiumait) is fel kell jogosítani. Annak a kérdésnek az eldöntésében tehát, hogy az Alkotmány 47. § (2) bekezdésében nevesített jogegységi határozat meghozatalára a Legfelsőbb Bíróság mely bírói testülete jogosult, a törvényhozó – az Alkotmány keretei között – viszonylag nagy szabadságot élvez. Az Alkotmány 50. § (5) bekezdése felhatalmazást ad arra, hogy minősített többséggel elfogadandó törvény határozza meg a bíróságok szervezetét és igazgatását. Míg az igazgatás vonatko-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

zásában az Alkotmány konkrét rendelkezéseket tartalmaz [az 50. § (4) bekezdés kimondja, hogy ezt az Országos Igazságszolgáltatási tanács végzi], addig ilyen jellegű rendelkezést nem foglal magában a jogegységi határozat meghozatala feladatához kapcsolódóan, csupán annyit mond: a Legfelsőbb Bíróság „jogegységi határozatai". Mindebből következik, hogy nem alkotmánysértő [nem sérti a jogbiztonságot és az Alqkotmány 47. § (2) bekezdését] a törvényhozás azon választása, amely a jogegységi határozat meghozatalára a – speciálisan e célból alakítandó – jogegységi tanácsot jogosítja fel. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a törvényhozás dönthetett volna akként is – mint ahogy az indítványozó felvetette –, hogy a Legfelsőbb Bíróság más bírói testületeinek (pl. teljes ülésének) érdemi szerepet, esetleg döntési jogkört biztosít. Viszont nem ütközik az Alkotmányba a Bsz.-ben szabályozott jogegységi tanácsnak a jogegységi határozatok meghozatalában meghatározott szerepe sem.

2.2. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdését és 47. § (2) bekezdését azok a szabályok, amelyek a jogegységi tanács vezetésére, tagjai kiválasztására vonatkoznak.

Az Alkotmánybíróság e kérdés kapcsán elsőként áttekintette azokat a nemzetközi megoldásokat, amelyek (az absztrakt jogértelmezést végző) bírói tanácsok összetételének a megállapítását érintik. A magyar jogegységi eljáráshoz hasonló értelmezési mód, főként a közép-kelet európai országokban ismert. A horvát bírósági törvény 34. § és 36. §-a alapján a Legfelső Bíróság összes bírájából álló közgyűlés dönt a jogegységi kérdésekben. A Cseh Köztársaságban jogegységesítésre irányuló értelmező döntéseket (stanoviska) a Legfelső Bíróság és Legfelső Közigazgatási Bíróság hozhat. Az eljárásban az adott (polgári, közigazgatási, büntető) ügyszak összes bírája részt vesz (a bíróságokról szóló törvény, November 30, 2001 no. 6/2002 Sb.). Lengyelországban a Legfelső Bíróságról szóló törvény 60. §-ának (1) bekezdése szerint az értelmező döntést hozó tanács a Legfelső Bíróság hét bírájából áll, de más formában is eljárhat a legfőbb lengyel rendesbírói testület. Amennyiben kiemelt fontosságú jogkérdésről kell döntést hozni, vagy a jogkérdés több ügyszak ítélkezését érinti, a héttagú testület az adott ügyszakokhoz tartozó összes bíróból álló testület elé is utalhatja a kérdést, sőt a Legfelső Bíróság összes bírája is tagja lehet az értelmező döntést hozó testületnek. A lengyel Legfelső Bíróság működéséről szóló, legfelső bírósági bírák közgyűlése által 2003. december 1-jén hozott határozat 99. §-a alapján az értelmező döntést hozó tanács elnöke a Legfelső Bíróság elnöke vagy valamely kollégiumvezetője.

A Bsz. 30. § (1) bekezdés szerint a jogegységi tanácsot az elnök, az elnökhelyettes, a kollégiumvezető vagy a kollégiumvezető-helyettes vezeti, tagjait a tanács elnöke választja ki. A Bsz. 30. § (2) bekezdés értelmében a több szakág ügykörét érintő hét tagú tanács elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke vagy elnökhelyettese. A Be. – jelen ügyben szintén vizsgált – 441. § (3) bekezdése pedig kimondja, hogy a (büntető) jogegységi tanács elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke vagy büntető kollégiumának vezetője. E szabályok azt tükrözik, hogy az öttagú jogegységi tanács vezetését (s ezáltal a jogegységi tanács tagjainak kiválasztását) a törvény alapvetően a Legfelsőbb Bíróság adott kollégiumvezetőjére vagy kollégiumvezető-helyettesére bízza, míg a több szakág ügykörét érintő hét tagú jogegységi tanács vezetését a Legfelsőbb Bíróság elnökére vagy elnökhelyettesére. A jogegységi tanács tagjainak kiválasztásánál figyelembe veendő továbbá a Bsz. 30. § (1) bekezdésének első mondata is, amely meghatározza: büntető, polgári, gazdasági, munkaügyi és közigazgatási szakágakban működik jogegységi tanács. E szabályok a jogegységi tanács tagjai kiválasztásának szakmai szempontjait messzemenően tükrözik. Tehát ha nem is ügyenként (mint ahogy azt az indítványozó felveti), de tartalmaz a Bsz. a tanács tagjainak kiválasztására vonatkozó rendezőelvet. Ezzel az értelmezéssel összhangban a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának Szervezeti és Működési Szabályzqatáról szóló – többször módosított – 3/2000. számú elnöki utasítás 10. § (2) bekezdése kimondja „A jogegységi tanács öt tagból áll, tagjait a tanács elnöke választja ki. Ha a jogegységi eljárásban hozandó döntés több szakág ügykörét érinti, a tanács elnöke a hét tagú jogegységi tanácsot az érintett szakágban eljáró bírók közül arányosan jelöli ki." A 10. § (3) bekezdése értelmében pedig „A büntető szakágú jogegységi tanácsot a büntető kollégium vezetője, a közigazgatási szakágú jogegységi tanácsot a közigazgatási kollégium vezetője, míg a polgári, gazdasági, illetve munkaügyi szakágú jogegységi tanácsot a polgári kollégium vezetője, vagy helyettese vezeti. A szakági jogegységi tanácsokat a Legfelsőbb Bíróság elnöke és elnökhelyettese is vezetheti, míg a több szakágat is érintő kérdésekben döntő hét tagú jogegységi tanács vezetésére kizárólag ők jogosultak...." Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Bsz. és a Be. fenti szabályai (illetve ezt összefoglalandó a Legfelsőbb Bíróság – idézett – Szervezeti és Működési Szabályzata) a jogegységi tanács vezetésére és tagjai kiválasztására vonatkozóan megfelelő rendezőelveket fektetnek le, a vizsgált törvényi rendelkezések alapján nem állítható, hogy törvényi korlátok nélküli a jogegységi tanács vezetésének, tagjai kiválasztásának rendje.

Az egyik indítványban felvetettek szerint a Bsz. és a Be. ezen szabályai azért alkotmánysértők, mert lehetőséget biztosítanak a jogegységi tanács vezetőjének olyan tanács összeállítására, amely várhatóan a tanács vezetőjével egyetértésben határoz majd. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint önmagában azzal, hogy a jogegységi tanács összetételének eldöntésében a jogegységi tanács vezetőjének van (a fent bemutatott törvényi korlátok között) meghatározó szerepe, nem sérül sem a jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés], sem a Legfelsőbb Bíróság joggyakorlat egységesítésére fennálló alkotmányos funkciója [Alkotmány 47. § (2) bekezdés]. A törvényi szabályozás tekintetében, annak alkalmazási gyakorlatát illetően feltételezett diszfunkció – contra legem joggyakorlat veszélye

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

– önmagában nem lehet tárgya az alkotmánybírósági vizsgálatnak.

2.3. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a törvényhozói mérlegelés körébe tartozik a jogegységi tanács tagjai számának meghatározása. Az Alkotmányból – mint e határozat már utalt rá – csupán az következik, hogy a Legfelsőbb Bíróság hivatásos bíráiból álló valamely testület döntési kompetenciája a jogegységi határozat meghozatala. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogegységi tanács tagjai számának törvényhozói meghatározása, csak szélső esetekben vethet fel alkotmányossági problémát. A Bsz. 30. § (1) és (2) bekezdésében, illetve a Be. 441. § (2) bekezdésben meghatározott öt, illetve hét tagból álló jogegységi tanács törvényi előírása nem ilyen szélső eset, így az nincs összefüggésben, ezáltal nem is sérti az Alkotmány 2. § (1) és 47. § (2) bekezdéseit.

2.4. Az indítványozók a Bsz. 30. § (1) és (2) bekezdéseivel és a Be 441. § (2)–(3) bekezdésével kapcsolatban felvették, hogy nem tartalmaznak előírást a jogegységi határozatok megváltoztatásának, hatályon kívül helyezésének intézményesített rendjére vonatkozóan.

A Bsz. 105. §-a szerint „Az e törvény hatálybalépését megelőzően hozott irányelvek, elvi döntések és kollégiumi állásfoglalások az eltérő iránymutatást tartalmazó jogegységi határozat meghozataláig alkalmazhatók.” E rendelkezés a korábbi szakmai iránymutatások és a jogegységi határozatok kapcsolatát fogalmazza meg, s valóban – mint ahogy az indítványozó állítja – sem a Bsz. ezen szabálya, sem más rendelkezése nem szól az azonos vagy hasonló tárgyban született jogegységi határozatok egymáshoz való viszonyáról. E szabályozási hiány miatt azonban nem állapítható meg a vizsgálni kért rendelkezések alkotmányellenessége. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jogegységi határozatok – kizárólag e vizsgált probléma szemszögéből – hasonlítanak az alkotmánybírósági határozatokhoz. Míg az alkotmánybírósági határozat az Alkotmány, addig a jogegységi határozatok a törvények (és egyéb jogszabályok) kötelező értelmezésének eszközei. Amennyiben tartalmában is megváltozik az értelmezett jog (más lesz az Alkotmány, más a törvények tartalma), úgy az szükségképpen kihat az értelmezésre is. Jogegységi határozattal értelmezett törvényi rendelkezés hatályvesztése, módosulása esetén a jogegységi határozat is csak azokra az esetekre irányadó, amikor a „régi jogot” még alkalmazni kell. A Bsz. pedig nem tartalmaz korlátozást arra nézve, hogy az eljáró jogegységi tanács határozatában korábbi jogegységi határozatok alkalmazhatóságát illetően is rendelkezzen. [Így pl. a 2/2007. Közigazgatási és Polgári jogegységi határozat annak megállapításáról szól, hogy a 2/2005. KJE jogegységi határozat 2007. március 29-étől nem alkalmazható.] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítványban jelölt probléma nem éri el azt a szintet, amely alapján a jogbiztonság, és az indítványozók által felhívott más alkotmányi rendelkezések sérelme megállapítható lenne.

A 2.1.–2.4. pontokban kifejtett indokok alapján az Alkotmánybíróság a Bsz. 30. § (1) és (2) bekezdései, illetve a Be. 441. § (2)–(3) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

3. Az egyik indítványozó kérelmet terjesztett elő a Bsz. III Fejezet egészének, míg egy másik indítványozó a Bsz. 29. §-a, illetve ehhez kapcsolódva a 30–33. §-ai (lényegében a Bsz. III. Fejezete) alkotmányossági vizsgálatára és megsemmisítésére mert álláspontjuk szerint:

– a jogegységi eljárás sérti a jogbiztonságot, különösen azért, mert a jogegységi határozat nem jogszabály, mégis kihathat az állampolgárokra, illetve mert a jogegységi határozat meg is változtathatja az ítélkezési gyakorlatot;

– sérül továbbá az Alkotmánybíróság alkotmányos feladatellátása, mert a jogegységi határozat alkotmányossági ellenőrzésére a Bsz. alapján nincs lehetőség.

3.1. Az Alkotmánybíróság e határozat III/1.–III/2. pontjaiban (és az ezekhez tartozó alpontokban) részletesen vizsgálta a Bsz.-ben található jogegységi eljárás egyes szabályainak alkotmányosságát az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiságból eredő jogbiztonság alapján. Mindehhez képest más indítványi elem, hogy a jogegységi határozat azért sérti a jogbiztonságot, mert nem szerepel a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényben (a továbbiakban: Jat.), mint jogszabály, mégis kihat az állampolgárokra. Megállapítható, hogy a jogegységi határozat valóban nem szerepel a Jat. rendelkezéseiben, viszont – mint a Legfelsőbb Bíróság által kiadható jogegységesítési eszköz – megjelenik az Alkotmány 47. § (2) bekezdésébe foglalt szabályban. Az Alkotmánybíróság a jogegységi határozat állampolgárokra kiható voltát – épp az Alkotmány 47. § (2) bekezdése alapján – már több határozatában vizsgálta. Az Alkotmánybíróság megállapításainak lényege szerint az ítélkezési tevékenységből szükségképpen következik, hogy a jogegységi határozat a bírói jogalkalmazás útján kihat a felekre is, alkotmánysértés pusztán e miatt nem állapítható meg [lásd: 12/2001. (V. 14.) AB határozatot, ABH 2001, 163, 171.; 42/2004. (XI. 9.) AB határozat, ABH 2004, 551, 575–576.; 70/2006. (XII. 13.) AB határozat 2006, december 1042, 1048.]. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint – a fenti érveléssel összhangban – jelen ügyben a Bsz. vizsgált rendelkezéseinek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével való ellentéte sem állapítható meg.

Az indítványozó azt is kifogásolta, hogy jogbiztonság és a törvény előtti egyenlőség sérül a miatt, mert a jogegységi határozattal megváltoztatható az ítélkezési gyakorlat. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint mindez a jogegységi határozat funkciójából ered. Az Alkotmány 47. § (2) bekezdése értelmében a jogegységi határozat a jogalkalmazás egységesítése érdekében hozható, amelyből következik a jogegységi határozat joggyakorlatot alakító, befolyásoló volta. Ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, de a törvény előtti egyenlőség sérelme sem állapítható meg. Ahogy egy új jogi szabályozás is megváltoztatja a korábbi jogi helyzetet, úgy a bíróságokra kötelező jogegységi határozat kihirdetése is nyilvánvalóan hat a bíróságok ítélkezésére (hiszen a célja is ez).

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság a fenti indítványokat elutasította.

3.2. Az indítványozó a Bsz. III. Fejezetének azért is kérte az alkotmányossági vizsgálatát, mert sérül az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése azáltal, hogy a Bsz. „a Legfelsőbb Bíróság normatív jellegű határozatait kivonja a jogrendszerben fennálló alkotmányossági ellenőrzés alól". Az Alkotmánybíróság a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatában az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény rendelkezései – s nem a Bsz. alapján – állapította meg hatáskörét a jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálatára (ABH 2005, 504.). Következésképpen [elhárult annak a veszélye, hogy a jogegységi határozat kikerül(ne) az alkotmányossági ellenőrzés alól] – az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma megoldást nyert. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította a Bsz. III. Fejezetének – az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése alapján történő – vizsgálatára irányuló indítványt is.

4. Az egyik indítványozó kérelmet terjesztett elő a Be. 441. § (4) bekezdésének és 442. § (1) bekezdésének megsemmisítésére. Álláspontja szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő jogbiztonságot sérti, hogy

– a Be. 441. § (4) bekezdése a jogegységi döntés meghozatalának folyamatából kizárja azt a bírót aki részt vett a jogegységi indítvánnyal érintett bírósági határozat meghozatalában. Ezzel a Be. eleve lehetetlenné teszi, hogy az ellentétes álláspont a jogegységi tanácskozás során megjelenjen;

– illetve a Be. 442. § (1) bekezdése amikor kimondja, hogy a jogegységi eljárást a tanács elnöke készíti elő, és az ügyet tanácsülésre vagy ülésre tűzi ki.

4.1. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Be. 441. § (4) bekezdése az Alkotmány 2. § (1) bekezdését nem sérti. A támadott rendelkezés csupán a jogegységi tanács összetételére vonatkozóan fogalmaz meg egy szempontot, nevezetesen: egy kizáró okot. E rendelkezés világos, érthető, megfelelően értelmezhető. A jogbiztonság és azon további indítványozói érv között pedig nincs összefüggés, mely szerint a Be. ezen rendelkezése eleve lehetetlenné teszi, hogy az ellentétes álláspont a jogegységi tanácskozás során megjelenjen.

4.2. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével a Be. 442. § (1) bekezdése sem áll ellentétben. A Be. 442. § (1) bekezdését – az indítvány benyújtását követően – 2006. július 1-ei hatállyal módosította a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról szóló 2006. évi LI. törvény 215. §-a. A Be. módosított 442. § (1) bekezdése (illetve a módosítással érintett 442. § egésze) az „ülés" helyett a „nyilvános ülés" intézményét vezeti be. A Be. 442. § (1) bekezdésének a tanácsülésre, illetve a nyilvános ülésre vonatkozó rendelkezései tehát nem önmagukban, hanem a Be. 442. § további szabályaival együtt értelmezendők. A Be. 442. § (2) bekezdése ugyanis pontosan meghatározott okait adja annak, hogy a jogegységi tanács mikor dönt tanácsülésen, a 442. § (3) bekezdés pedig azt, hogy mely esetben határoz nyilvános ülésen (a 442. § további eljárási szabályokat is rögzít). A Be. 442. §-a a jogegységi tanács elnökének nem biztosít mérlegelési jogot a tekintetben, hogy mikor, milyen formában (tanácsülés vagy nyilvános ülés) kell eljárni. A 442. § (3) bekezdés első mondata szerint: „Ha a jogegységi tanács az indítványt érdemben elbírálja, nyilvános ülésen határoz". Mindemellett a Be. további szabályai (a bírósági szakaszra vonatkozó általános rendelkezések között) a tanácsülés és nyilvános ülés mibenlétéről is rendelkeznek. Így nem megalapozott az indítványozónak az a felvetése, hogy ezen eljárási forma a jogbiztonságot sérti.

A 4.1. és 4.2. pontokban foglalt indokok alapján az Alkotmánybíróság a Be. 441. § (4) és 442. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

5. Az Alkotmánybíróság az egyesített ügyek kapcsán mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet is vizsgált:

– az egyik indítványozó másodlagos kérelmében kifejtette, hogy ha az Alkotmánybíróság az utólagos normakontrollra irányuló indítványát elutasítja, akkor állapítson meg mulasztást, mert a törvényhozás nem a jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelményeinek megfelelően szabályozta a jogegységi határozat meghozatalának jogi rendjét;

– az indítványozó a normakontroll eredményétől függetlenül további mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kérte, mert – tekintettel a Bsz. 32. § (7) bekezdésére is – a törvényhozás nem szabályozta a jogegységi eljárás lefolytatásának követelményrendszerét a polgári, gazdasági, munkaügyi, közigazgatási ügyszakok esetén.

Az Abtv. 49. §-a szerint a 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 értelmében 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.].

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

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat ABH 1997, 122, 128.].

5.1. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem áll fenn mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség a jogegységi eljárás eljárási rendjének szabályozatlansága miatt. A jogegységi határozatra vonatkozó szabályozás „négy szintű". Egyrészt az Alkotmány 47. § (2) bekezdése szól erről: a jogegységi határozatot a Legfelsőbb Bíróság hozza. A szabályozás második szintje az Alkotmány 50. § (3) bekezdésének felhatalmazása alapján minősített szótöbbséggel elfogadott Bsz., amelynek második rész III. fejezete az ítélkezés egységességének biztosítása érdekében fogalmaz meg a jogegységi eljárásra és a jogegységi határozat meghozatalára vonatkozó szabályokat. A Bsz. a szabályozás további szintjére, egyszerű szótöbbséggel elfogadható törvényre utal, amikor a 32. § (7) bekezdésében kimondja, hogy „törvény a jogegységi eljárásra vonatkozóan további szabályokat állapíthat meg." E körbe tartoznak a jelen ügyben vizsgált Be.-beli rendelkezések, de ide vonható pl. a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvények a felülvizsgálati eljárás és a jogegységi eljárás kapcsolatát szabályozó rendelkezései [Pp. 274. § (5) bekezdés] is. A szabályozás negyedik szintjére szintén a Bsz. ad felhatalmazást, a 32. § (8) bekezdés kimondja: „A jogegységi eljárásra vonatkozó ügyviteli rendelkezéseket a Legfelsőbb Bíróság ügyviteli szabályzata állapítja meg". A Legfelsőbb Bíróságnak tehát törvényi felhatalmazása van, hogy az önszabályozás körében a jogegységi eljárást érintően maga is rendelkezzen; az önszabályozás körbe tartozik – e határozat III/2.2. pontjában már idézett – a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló – többször módosított – 3/2000. számú elnöki utasítás is.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint abban a kérdésben, hogy fennáll-e mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség a jogegységi határozat meghozatalának eljárási rendje tekintetében, nem csupán a Bsz.-t, hanem e négy szabályozási szintet együtt kell figyelembe venni. Nem megalapozott így az indítványozónak az az állítása, hogy a jogegységi eljárás jogintézménye mögül csaknem teljes egészében hiányoznak az eljárási szabályok.

Megállapítható továbbá, hogy a Bsz. a jogegységi eljárás garanciális rendelkezéseit tartalmazza. Meghatározza a bírói gyakorlatban felmerülő elvi kérdések egységesítésének rendjét (28. §), meghatározza a jogegységi eljárás indítványozására jogosultak körét (31. §), rendelkezést tartalmaz a jogegységi határozat hozatalára irányuló indítvány kellékeit illetően [32. § (1) bekezdés], meghatározza a jogegységi tanács ülésére meghívandók körét [32. § (2) bekezdés], előírást fogalmaz meg a jogegységi határozat formai követelménye, illetve közzététele tekintetében [32. § (4)–(5) bekezdés] stb. A Bsz-beli szabályok a jogegységi eljárás főbb vonulatait megfelelően rendezik, azokból az eljárás jellege mindenki számára megismerhető. Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján, de a Bsz. megalkotására felhatalmazást adó alkotmányi tétel, az Alkotmány 50. § (5) bekezdése alapján sem állapítható meg mulasztás a Bsz. tekintetében: az Alkotmány e rendelkezéseiből kényszerítően nem következik, hogy a törvényhozó további eljárási szabályokat is köteles felvenni a Bsz.-be. Nem állapítható meg mulasztás az Alkotmány 2. § (1) bekezdése és 57. § (1) bekezdése egymásra vonatkoztatásából fakadó tisztességes eljáráshoz való jog [lásd: 75/1995. (XII. 21.) AB határozatot, ABH 1995, 376, 382–383.] sérelme alapján sem, hiszen a jogegységi eljárás fentebb ismertetett Be.-beli szabályai megfelelő törvényi keretet biztosítanak arra, hogy a jogegységi eljárás garanciákkal övezet eljárásként szolgálja a Legfelsőbb Bíróság jogegységesítésre fennálló alkotmányos funkcióját.

Az indítványozó szerint azért is fennáll mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés, mert pl. a jegyzőkönyvvezetésre, a szavazati arányok nyilvánosságára, a res iudicata meghatározására, az elutasított jogegységi kezdeményezés büntetőeljáráson kívüli formájának meghatározására és más eljárási kérdésekre vonatkozóan sem tartalmaz a Bsz. rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság a 2/2002. (I. 25.) AB határozatában – a saját ügyrendjéről szóló törvény hiánya miatti mulasztás vizsgálata kapcsán – kitért az önálló hatalmi ágak, alkotmányos szervek saját eljárásukra vonatkozó belső szabályozási autonómiájának kérdésre (ABH 2002, 41, 53–54.). Összegzésképp megállapította: „Látható tehát, hogy valamennyi, függetlenséggel rendelkező alkotmányos szervnél van egy olyan határ, amelyen belül a belső szabályozási autonómia érvényesül, azaz önmagára vonatkozóan az adott szerv maga hozhat rendelkezéseket. Megállapítható az is, hogy a hatályos jogban nincs különösebb rendező elv arra nézve, hogy ennek az autonómiának milyen mélységűnek kell lennie" (ABH 2002, 54.).

Az Alkotmánybíróság álláspontja, hogy a belső szabályozási autonómia körébe tartozó eljárási rendelkezések meghozatalára lehetősége van a Legfelsőbb Bíróságnak a Bsz. 32. § (8) bekezdésébe foglalt felhatalmazás alapján: ha szükségesnek véli további, a tágabb értelembe vett ügyvitel körébe tartozó eljárási kérdések is meghatározhat. Önmagában nem állapítható meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésből fakadó jogbiztonság, továbbá a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme alapján mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség pusztán azért, mert a jogegységi eljárásban pl. a jegyzőkönyvvezetésre, vagy a res iudicata meghatározására a Bsz. nem tartalmaz külön rendelkezést.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt amely mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását azért kezdeményezte, mert az Országgyűlés hiányosan szabályozta a jogegységi eljárás eljárási rendjét.

5.2. Az indítványozó kérte mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatát azért is, mert a törvényhozás nem szabályozta a jogegységi eljárás lefolyta-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tásának követelményrendszerét a polgári, gazdasági, munkaügyi, közigazgatási ügyszakok esetén.

Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban elsőként azt állapította meg, hogy a Bsz. 32. § (7) bekezdésébe foglalt, további törvényi szabályozásra utaló rendelkezés nem szól mindenképpen megalkotandó törvényről, csupán azt mondja, hogy törvény további szabályokat „állapíthat meg". A Bsz. 32. § (7) bekezdéséből azonban az végképp nem következik, hogy szakáganként, külön-külön a büntető, polgári, gazdasági, munkaügyi, közigazgatási ügyszakra vonatkozóan törvényhozási kötelezettség áll fenn. Megállapítható továbbá, hogy a Bsz. 30. § (1) bekezdése sem külön szakági törvények megalkotására ad felhatalmazást, amikor felsorolja a büntető, polgári, gazdasági, munkaügyi és közigazgatási ügyszakokat. E rendelkezés a jogegységi eljárás Legfelsőbb Bíróságon belüli rendjére, s nem pedig a jogágat érintő törvényi szabályozási kötelezettségre vonatkozik. Tehát jogszabályi felhatalmazásból eredő jogalkotó feladat nem áll fenn.

Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányuló – fentebb összefoglalt – gyakorlata szerint felhatalmazás hiányában is megállapítható a mulasztás, ha a szabályozás elmaradása miatt alkotmányellenes helyzet keletkezett. Ilyen alkotmányellenes helyzet jelen ügyben nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ugyanis az Alkotmánynak a jogegységi határozatra vonatkozó szabályából még a jogegységi tanácsok szakágak szerinti megalakulásának rendje sem következik. Ez nem alkotmányi, hanem törvényi követelmény a Bsz. 30. § (1) bekezdése alapján. Önmagában pedig az a körülmény, hogy a Be. a büntető szakágú jogegységi eljárásra vonatkozóan a Bsz.-n túl is tartalmaz rendelkezéseket, nem ad alapot arra, mely szerint a többi szakágban is további törvényhozói kötelezettség áll fenn.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt, amely mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását azért kezdeményezte, mert a polgári, gazdasági, munkaügyi, közigazgatási ügyszakokra vonatkozóan a jogegységi eljárás szabályait külön-külön törvényben kell megállapítani.

6. Az indítványozó a Bsz. 27. § (2) bekezdésének is kérte az alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és 47. § (2) bekezdésének sérelme miatt. Kifejtette, hogy a Bsz. vizsgált rendelkezése az elvi bírósági határozatok közzétételének lehetőségével – az Alkotmány 47. § (2) bekezdésébe rögzített jogegységi határozaton túl – bővíti a joggyakorlat egységesítésének eszköztárát, amelyre az Alkotmány nem hatalmazta fel a Legfelsőbb Bíróságot. Kifejtette továbbá, hogy a Bsz. 27. § (2) bekezdése a Legfelsőbb Bíróságnak önkényes válogatásra ad lehetőséget, ez pedig az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogbiztonságot sérti.

Az Alkotmánybíróság a 12/2001. (V. 14.) AB határozatában már vizsgálta a Bsz. 27. § (2) bekezdését az Alkotmány 47. § (2) és 2. § (1) bekezdésének vonatkozásában. E határozat többek között kifejtette: „Az Alkotmány 47. § (2) bekezdése a Legfelsőbb Bíróság feladatává teszi annak biztosítását, hogy a bíróságok jogalkalmazása egységes legyen. Az Alkotmány e rendelkezése nem zárja ki, hogy a Legfelsőbb Bíróság ezen alkotmányos feladatellátása érdekében törvény – a jogegységi határozaton kívül – a feladatellátás módjait kiegészítse. Ezt tette a Bsz., amikor az elvi bírósági határozatok közzétételéről rendelkezett. A Bsz. rendelkezései alapján megállapítható, hogy az elvi bírósági határozatok közzétételének szabályozása lehetőséget kíván nyújtani bármelyik bíró, illetve bíróság számára, hogy bekapcsolódhasson a bírósági jogalkalmazás egységét is szolgáló joggyakorlat továbbfejlesztésének legfelsőbb bírósági feladatába. Mindez az Alkotmány 47. § (2) bekezdésével nem áll ellentétben." (ABH 2001, 163, 173.) Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság sérelme alapján sem állapított meg alkotmánysértést a Bsz. 27. § (2) bekezdése tekintetben. (ABH 2001, 163, 173–174.)

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 31. § *c)* pontja értelmében (ABH 2003, 2065.) 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 §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani („ítélt dolog"),".

Az Alkotmánybíróság a 12/2001. (V. 14.) AB határozatra tekintettel, az Ügyrend 31. § *c)* pontja alapján a Bsz. 27. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló eljárást megszüntette.

Az Alkotmánybíróság határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét az ügy jelentőségére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2007. június 19.

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

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., alkotmánybíró — *Dr. Trócsányi László* s. k., alkotmánybíró

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a többségi határozattal, amiért nem semmisíti meg a Bsz. 29. § (1) bekezdés *a)* pontját (teljes egészében) és a Be. megfelelő rendelkezéseit [439. § (1) bekezdés *a)* pont]. Ugyanígy nem értek egyet azzal sem, hogy az Alkotmánybíróság nem semmisítette meg a Bsz. a jogegységi tanács megalakítását szabályozó 30. § (1) és (2) bekezdését továbbá a Be megfelelő rendelkezéseit [441. § (2)–(3) bekezdés]. Mindezek ellenére sok tekintetben egyetértek a többségi határozat indokolásában foglalt fejtegetésekkel, még akkor is, ha más következtetésre jutottam a jogegységi eljárás szabályozásának alkotmányosságáról.

Indokaim a következők.

Ebben az ügyben alapvetően két kérdésre kellett az Alkotmánybíróságnak választ adnia. Az első kérdés annak meghatározása, mit jelent a joggyakorlat egysége és mi annak alkotmányos jelentősége. A másik kérdés: milyen alkotmányos eszközzel biztosítható a bírósági szervezeten belül a jogalkalmazás egysége. Az első kérdés a bírói határozatok tartalmáról szól, mert azok „egységét" kívánja meg, míg a második kérdés eljárási természetű. E két kérdés vizsgálatának, illetve megválaszolásának a Bsz. 29. § (1) bekezdés *a)* pontja és 30. § (1) és (2) bekezdései megsemmisítésére kellett volna vezetnie.

1. A jogegységi határozatok alkotmányos alapja az Alkotmány 47. § (2) bekezdése. Eszerint a Legfelsőbb Bíróság „biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, jogegységi határozatai a bíróságokra kötelezőek". Az Alkotmány e rendelkezésének központi fogalma a „jogalkalmazás egysége", amelyet a Legfelsőbb Bíróság biztosít. A „jogalkalmazás egysége" kifejezés azt jelenti, hogy azonos jogi kérdéseket a bíróságok azonos módon döntenek el. A „bíróság" alatt itt az ítélőbírót – vagyis valamely jogszabály által meghatározott alaki és tartalmi kellékek figyelembevételével előterjesztett ügy eldöntésére hatáskörrel és illetékességgel rendelkező, és ezért döntésre köteles, a törvény szerint megalakított tanácsot vagy egyesbírót – kell érteni, mert ők azok, akik a „jogot alkalmazzák."

A jogalkalmazás egységének alkotmányos alapja a törvény előtti egyenlőség, ami azt jelenti, hogy a törvényeknek azonosnak kell lennie mindenki számára. A törvény előtti egyenlőség – amelyet a bírósági eljárás tekintetében az Alkotmány 57. § (1) bekezdése, általában pedig az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése mond ki – csak akkor valósítható meg, ha a törvények mindenki számára ugyanazok függetlenül attól, hogy büntetnek, vagy védenek, amint ezt az Ember és polgár jogainak nyilatkozata 6. cikke is tartalmazza. *[„Elle (la loi) doit etre la meme pour tous, soit qu'elle protege, soit qu'elle punisse."]*

A jogalkalmazás egysége a bírói határozatok összességének tulajdonsága, pontosabban azonos tárgyú bírósági döntések (határozatok, ítéletek, végzések) tartalmának egymáshoz való viszonya. A jogalkalmazás akkor egységes, ha nincs ellentmondás, esetleg kifejezett ellentét az azonos jogi kérdést eldöntő bírói döntések között. Ez akkor lehetséges, ha a jogi normák jelentése, értelmezése és alkalmazása – a norma jelentésének konkretizálása egy adott esetben – az egyes bíróságok döntéseiben azonos. Következésképpen a bíróságok „jogalkalmazásának egységéről", vagy annak hiányáról, csak akkor lehet szó, ha egy jogi kérdésben legalább két egymásnak ellentmondó, vagy egymástól lényegesen eltérő bírói döntés született. Következésképpen a jogalkalmazás egysége akkor hiányzik, ha ugyannak a jogi normának az egyes bírói határozatok eltérő jelentést tulajdonítanak.

A jogalkalmazás egységét – amely az alkotmányos egyenlőség érvényesülésének és a jogállamnak is nélkülözhetetlen feltétele – a bíróságok rendszerint minden külső beavatkozás nélkül biztosítják. A bírák elméleti és gyakorlati szakmai képzettsége hasonló, ezért az általuk elfogadott szakmai érvelési szabályok – elsősorban a helyes jogértelmezés módszereiről vallott felfogásuk, jogdogmatikai fogalmaik, az általuk elfogadott jogi következtetési és igazolási szabályok – is azonosak vagy hasonlóak. Így a bírák által elfogadott, általános jogi meggyőződéssé váló állandó bírói gyakorlat, a szakirodalom és nem utolsósorban a közzétett (nem kötelező) bírósági határozatok tekintélye együttesen a legtöbb jogi kérdésben „maguktól" létrehozzák és fenntartják a bírói gyakorlat, azaz „a jogalkalmazás" egységét. Minden bírói döntés szükségképpen valamilyen módon kapcsolódik más bírók döntéseihez. Igaz az az állítás, hogy a bírák számára a helyes bírói ítélet az a döntés, amelyet a többi bíró hozna ugyanabban az ügyben, amint *Carl Schmitt: Gesetz und Urteil című művében* (Berlin, 1912. 71. *p)* mondja*: „Eine richterliche Entscheidung ist heute dann richtig, wenn anzunehmen ist, dass ein anderer Richter ebenso entschieden hätte."*

A joggyakorlat egységének biztosítására tehát akkor van (és csak akkor lehet) szükség, ha a joggyakorlat egysége nem alakul ki az előbb vázlatosan leírt módon, a bíróságok – azaz a bírói döntések – folyamatos értelmező-jogfejlesztő tevékenysége révén. Ha az egység hiánya az egymástól különböző bírói határozatok alapján kiderül, akkor (de csak akkor) valóban szükség van a jogalkalmazás egységének biztosítására. A jogegységi eljárás feltételeinek (eseteinek) szabályozása ezért tartalmi okból nem felel meg az alkotmányos követelményeknek, mert lehetővé teszi – a „joggyakorlat továbbfejlesztése" céljából – a joggyakorlat kialakulása előtti „egységesítést". Azért tartom tehát alkotmányellenesnek a Bsz. 29. § (1) bekezdésének *a)* pontját, mert lehetővé teszi a jogalkalmazás egységének biztosítását, akkor is, ha nincsenek egymásnak ellentmondó bírói határozatok.

2. De nemcsak a jogegységi eljárás feltételeinek szabályozása alkotmányellenes, hanem – részben ezzel összefüggésben, de ettől függetlenül is – a jogegységi határozatok meghozatalának eljárási rendje is.

Az alkotmányellenesség legfőbb oka, hogy sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében biztosított törvényes bíró-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hoz való jogot. Az Alkotmány 47. § (1) bekezdése szerint a Legfelsőbb Bíróság a Magyar Köztársaság Legfőbb bírósági szerve. A Legfelsőbb Bíróság az Alkotmány értelmében természetesen bíróság, ezért hatásköreit – köztük az Alkotmány szerint is a legfontosabbat: a jogalkalmazás egységének biztosítását – alkotmányosan csakis bíróságként gyakorolhatja. A jogalkalmazás egységének biztosítása tehát a Legfelsőbb Bíróság legfontosabb bírói feladata, ezért a jogegységi eljárás is csak bírói eljárás lehet, amelynek meg kell felelnie a bírósági eljárásokkal szemben alkotmányosan támasztott követelményeknek.

A jogegységi eljárás jelenlegi szabályozásának alkotmányosságát – a fentebb kifejtettekből következően – a bírói eljárás alkotmányos követelményei alapján kell megítélni. A jelen esetben ezek közül elegendő az Alkotmány 57. § (1) bekezdését vizsgálni: eszerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy valamely perben jogait vagy kötelességeit a „törvény által felállított független bíróság" bírálja el. Ennek alapján véleményem szerint a jogegységi eljárás szabályozásának egy része alkotmányellenes. A „törvény által felállított független bíróság" olyan bíróságot jelent, amelynek hatáskörét, illetékességét és összetételét törvény határozza meg. A törvényes bíróhoz való jog – ahogyan hagyományosan nevezik – megkívánja, hogy bármely, jogvita eldöntésére köteles bíróság a törvény alapján, előre meghatározott absztrakt – a bíróságot alkotó bírák közötti válogatást kizáró – szabályok alapján alakuljon meg. Ezen elv érvényesülésének egyik előfeltevése – egyben a törvény előtti egyenlőség korrelátuma – a bírák egyenlősége. Az alkotmányos állam bírói szervezetében elvben minden bíró képes minden bírói feladat ellátására, így elsősorban bármely bírói határozat meghozatalára. Ezért egy-egy konkrét ügyben a döntést hozó bíró – vagy a bírói tanácsok esetén a tagok – kiválasztásának a bírák és felek egyenlőségén kell alapulnia. Ez az alkotmányos szabály a bíróságokon belüli ügyelosztásra – és nemcsak az egyes bíróságok közötti ügymegosztást rendező hatásköri és illetékességi szabályokra – is áll, ahogyan ezt a Bsz. 11. §-a is rögzíti. A törvényes bíróhoz való alkotmányos jog megköveteli, hogy a bírósági tanácsok összetételét törvény, vagy annak alapján nyilvános szabály előre meghatározza. A gyakorlatban a bírák és az ügyek elosztásának egyenlőségét a véletlenszerű elosztás biztosítja, mert a véletlen elvben mindig egyenlőséget is jelent.

A jogegységi eljárás szabályai ennek a követelmények nem tesznek eleget. A Bsz. 30. §-a nem tartalmaz szabályt a jogegységi tanács összetételére. A bíróság összetételén a jogvitában döntő bíróság tagjai kiválasztását meghatározó szabályt értem, amely alapján előre eldönthető, kik lesznek a tanács tagjai. Ilyen szabály egyszerűen nem létezik, mivel a Bsz. 30. § (1) bekezdése választási lehetőségeket sorol fel, amikor azt mondja, hogy „[a] jogegységi tanácsot az elnök, az elnökhelyettes, a kollégiumvezető vagy a kollégiumvezető-helyettes vezeti. A jogegységi tanács 5 tagból áll, tagjait a tanács elnöke választja ki." A kérdés nem egyszerűen a jogegységi tanács tagjainak száma, hanem az, hogy miként áll össze a tanács. Semmiképpen nem felel meg az Alkotmánynak, hogy egy bírói testület összetételét nem általános szabály, hanem a jogegységi tanács elnökének eseti döntése határozza meg. A bírói tanács tagjának ilyen kiválasztása nem biztosítja az adott ügyszakba beosztott vagy éppen az összes Legfelsőbb Bíróság-i bíró egyenlőségét – és ezzel az jogegységi ügyekben érintettek törvényes bíróhoz való jogát sem. A Legfelsőbb Bíróság bírói hatásköreit ugyanis az összes oda beosztott bíró egyenlően gyakorolja – amint ez a törvényes bíróhoz való alkotmányos jogból következik.

Budapest, 2007. június 19.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós és Dr. Trócsányi László alkotmánybírók különvéleménye

Nem értünk egyet a határozat rendelkező részének 1–3. pontjaival és az azokhoz fűzött indokolással. Álláspontunk szerint a Bsz. 29. § (1) bekezdés *a)* pontja, illetve a 30. § (1)–(2) bekezdése, valamint a Be. 439. § (1) bekezdés *a)* pontja és a 441. § (2)–(3) bekezdése alkotmányellenességét meg kellett volna állapítani és a támadott rendelkezéseket meg kellett volna semmisíteni. Meg kellett volna továbbá állapítani azt is, hogy az Országgyűlés alkotmányellenes mulasztást követett el, mert nem szabályozta a jogbiztonság követelményeinek megfelelően a jogegységi határozat meghozatalának rendjét.

1. A határozatban hivatkozott Alkotmánymódosítást követően a bírói jogalkalmazás egységének követelménye kifejezetten alkotmányi követelménnyé vált, s ezzel elvi és tartalmi szempontból is megváltozott a Legfelsőbb Bíróság szerepe. Az Alkotmány 47. § (2) bekezdése szerint – az ítélkezés elvi irányítása helyett – a jogegység biztosítása vált a feladatává, aminek egyik eszköze a bíróságokra kötelező, s így a döntéssel érintettekre is kiható tartalmú jogegységi határozat.

A „jogszabály" és a bíróság viszonyában meghatározó az, hogy a jogviszonyokat a jogszabályoknak kell általános érvénnyel és a tartósság igényével rendezniük, a jogalkalmazónak pedig a jogszabályt annak helyes értelme szerint kell alkalmaznia. A jogalkotó a bírói függetlenség sérelme nélkül a jogszabályok gyakorlati alkalmazását nem „ellenőrizheti", afölött befolyást nem szerezhet. Az Alkotmány erejénél fogva a bírákra kötelező érvényű jogegységi határozat az az eszköz, amelyen keresztül az ítélkezési tevékenység összehangolására felhatalmazott Legfelsőbb Bíróság divergáló joggyakorlat esetén – a jogrendszer szerves összefüggéseire figyelemmel – a jogszabály helyes értelmét állapítja meg, annak megváltoztatása, revíziója nélkül.

Ebből, valamint a bíróságoknak az Alkotmányban meghatározott feladatából következően a jogegységi határozat

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

az értelmező jogfejlesztésnek olyan eszköze, amelynek alkalmazásakor a Legfelsőbb Bíróság egyrészt a – bírói szervezeten belül is biztosítandó – abszolút alkotmányos védelem alatt álló bírói függetlenség tiszteletben tartásával, másrészt a jogalkotástól való tartózkodás mentén köteles eljárni. Alkotmányosan ez a funkció csak akként látható el, ha ennek során a Legfelsőbb Bíróság egyrészt nem állapít meg új normatartalmat, másrészt pedig maga is tiszteletben tartja a bírói függetlenség mindazon korlátait, amelyek megtartása a jogalkotóval szemben is kívánalom. Az ítélkezési tevékenység lényegéből fakadóan az értelmezésen alapuló jogfejlesztés valamennyi bírónak kötelessége, így a jogegységi eljárásnak nem feladata sem a bíráknak a jogértelmezéstől való tehermentesítése, sem a jogalkotói akarat rekonstruálása vagy éppen a jogszabályoknak az ettől eltérő, új tartalommal való interpretálása. A jogegységi határozat funkciója nem a jogszabályhoz hozzáadott tartalom konstruálása, hanem csak a benne lévő (rejlő) helyes megoldás „kiolvasztása", a jogalkalmazás során előforduló többféle értelmezési lehetőség közül a jogi normával adekvát tartalom „kiválasztása" lehet.

2. A Bsz. 29. § (1) bekezdés *a)* pontjának és a Be. 439. § (1) bekezdés *a)* pontjának normaszövege azonban bizonytalan helyzetet teremt a jogalkalmazói jogértelmezés határai tekintetében.

A jogegységi eljárás intézményének törvénybe iktatását az indokolta, hogy a jogalkotó az ítélkezési gyakorlat elvi irányításának korábbi eszközeit: az irányelvet, az elvi döntést, a kollégiumi állásfoglalást – azok jogpolitikai vonásai miatt – nem tartotta a jogállami követelményekkel összhangban állónak. A Bsz.-hez fűzött indokolásból kitűnően, az összhangzattani hiányt éppen abban látta, hogy ezek az eszközök nem a konkrét bírósági határozatokban felmerülő vitás elvi kérdésekben adnak a bíróságok számára kötelező iránymutatást.

Tartalmilag azonban a támadott rendelkezésekben az Alkotmány korábbi, az elvi irányításra koncentráló szövege jelenik meg, minthogy e szabályok megengedik a jogegységi határozat meghozatalát akkor is, ha azt a Legfelsőbb Bíróság a „joggyakorlat továbbfejlesztése" érdekében tartja szükségesnek. Ez a megoldás azonban lehetővé teszi a jogegységi határozat bírákra kötelező erejének kiterjesztő értelmezését. A normaszöveg megfogalmazásából következően a Legfelsőbb Bíróság a konkrét ügyekben ténylegesen felmerült jogalkalmazási probléma hiányában is valamennyi bíróságra kötelező érvényű, s így a további konkrét esetek megítélésére kiható határozatot hozhat. Sem a Bsz., sem más jogszabály nem határozza meg, hogy pontosan mit takar ez a fogalom, mikor és milyen határok között szükséges, lehetséges vagy indokolt e célból a legfelsőbb bírói fórum intézményes beavatkozása az ítélkezés folyamatába. Nem zárható ki, hogy a gyakorlati problémák hiányában született absztrakt értelmezés következtében – akár változatlan tartalmú jogszabályi környezetben – az ítélkezési gyakorlat egységessége ellenére, e jogcím annak teljes megváltoztatására szolgáljon. Ugyanígy nincs akadálya a fordított közrehatásnak sem; ilyen módon a jogszabályok megváltozása esetén is életben tartható a kiiktatott jogi norma tartalmához rendelt, annak érvényesülését valóban elősegítő, az új jogszabály alkalmazásával azonban non-konform jogértelmezés.

Az előzetes, ám a jogegységi határozat kötelező erejénél fogva a bíró számára megkerülhetetlen hatályú „törvénymagyarázatnak" magával a normával egyenértékű megjelenése ugyanakkor a konkrét esetben az egyes bíráktól el is vonja a jogértelmezés lehetőségét, és megakadályozhatja, hogy a jogszabály a jogalkotó szándéka szerinti tényleges hatást fejtse ki. Ezekben az esetekben a jogegységi határozat olyan származékos normává válik, amely az elsődleges norma kötelező erejű értelmezésével annak tartalmát – az ítélkezési gyakorlattól ténylegesen függetlenül – előzetesen meghatározza.

3. A bíróság alkotmányos feladata a jogviták eldöntése, az ítélkezés, amely mindig konkrét esetekhez kötött. A hatalmi ágak elválasztásának elvéből, a bíró – Alkotmányban is deklarált – törvényi alávetettségéből következően a „bíró alkotta jog" olyan korlátozásoknak alávetett, amelyektől a – széles értelemben vett – törvényhozás mentes. Szemben ugyanis a törvényhozással, a bíróság saját elhatározásából soha nem járhat el. Így a jogegységi határozat is csak a bíróság általános feladatát jelentő jogértelmezésnek az ítélkezési tevékenységhez szorosan kapcsolódó olyan önkorrekciós eszköze lehet, amely az ítélkezési gyakorlat anomáliáinak feloldására, a jogbiztonság garantálására szolgál. Éppen a jogegységi határozat konkrét esetekhez kötöttsége teremtette meg a jogalkotó számára annak lehetőségét, hogy a jogegységi eljárást a büntetőeljárásban az eljárási törvényben is nevesítetten és közvetlenül, a polgári eljárásban pedig közvetve – a Pp. 274. § (5) bekezdésének közbeiktatásával – rendkívüli perorvoslatként is szabályozza.

Ezt a megközelítést támasztja alá a jogegységi eljárás funkciójának történeti elemzése is.

A Kúriának a BHT VI. kötetébe 738. sz. alatt felvett jogegységi határozata (J. H. 660/1922.) a következő önmeghatározást adta: a jogegységi határozat „jogi alapja ugyanis oly általános jelentőségű, elvi súlyú törvénysértés, amelynek meghagyásával a jogszolgáltatás egysége veszélyeztetve van, amelynek megszüntetése nélkül az igazságszolgáltatás téves irányokba terelődik, amellyel a bíró törvényalkalmazása a jogrendet sérti." A 739. sz. alatt felvett jogegységi határozat (J. H. 3103/1920.) kiegészíti mindezt azzal, hogy a jogegységi eljárás keretét az adja, miszerint „a törvénysértés elvontan és elvi alapon megállapíttassék és kiküszöböltessék." A konkrét esetnek a jogi értékelésére a rendes eljárás (ideértve a rendes perorvoslatot is) szolgál, a jogegységi eljárásban a konkrét eset kapcsán magasabb szintű bírói tevékenység folyik: „a törvény helyes értelmének megállapításával egy általános elv mondatik ki, amely aztán minden esetre nézve áll és irányadó."

A konkrét ügyekben folyó ítélkezési tevékenységtől eltávolodó, a joggyakorlat továbbfejlesztése céljából „előzetesen" kibocsátott jogegységi határozat egyrészt olyan „fogalmi jogászatot" jelent, amely azt a nem létező helyzetet feltételezi, hogy a jogegységi határozat kibocsátója joggyakorlat nélkül is „minden lehetséges esetet előre elgon-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

dol". Ezzel azonban – minthogy a jogegységi határozat alkalmazása kötelező – (akár a textualizmus, akár az originalizmus talaján állva, akár mindezektől elszakadva) megakadályozza a konkrét ügyhöz kapcsolt önálló, a független bírótól elvitathatatlan bírói jogértelmezést akkor is, ha az utóbb felmerülő probléma helyes megoldása kívül esik a jogegységi határozat által adott megoldás hatókörén. Másrészt, „továbbfejlesztés" címszó alatt a Legfelsőbb Bíróság – célirányosan – akkor is beavatkozhat az ügyek elintézésébe, ha sem az ítélkezési gyakorlat nem divergál, sem a jogi környezet nem változik. Ez pedig kifejezetten a jogegységi határozat céljával ellentétes, minthogy éppen a jogbiztonság érvényesülése ellen hat.

4. A jogegységi tanácsok létrehozására és eljárására vonatkozó rendelkezések sem felelnek meg az Alkotmány követelményének. Az Alkotmánybíróság a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatban összefoglalóan kifejtette, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt demokratikus jogállam megvalósulásának feltétele többek között az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok megléte, és azok betartása. Ezen túlmenően több határozatában azt is hangsúlyozta, hogy a „jogalkalmazói jogértelmezés (...) csak olyan működőképes jogszabályra épülhet, amely világosan kijelöli az adott jogintézmény célját, alkalmazásának kereteit, szempontjait és rendjét" [pl. 47/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 525, 549.].

Az Alkotmány a jogegységi határozatok meghozatalával összefüggésben csak annyit rögzít, hogy azokat a Legfelsőbb Bíróság hozza meg, az egyéb szervezeti és eljárási kérdéseket nem szabályozza. Ezzel a törvényhozóra hagyta annak meghatározását, hogy a Legfelsőbb Bíróság milyen szervezeti egysége (tanácsa, vagy egyéb testülete), milyen eljárási rendben jogosult meghozni a jogegységi határozatokat.

A Bsz. 30. § (1) bekezdése és a Be. 441. § (2) bekezdése értelmében a jogegységi határozatokat öttagú jogegységi tanácsok hozzák. A Bsz. 30. § (2) bekezdése szerint viszont, ha a hozandó döntés több szakág ügykörét érinti, héttagú jogegységi tanácsok járnak el. Ebben a tekintetben nincs összhang a Bsz. és a Be. rendelkezései között, miután a Be. a héttagú (vegyes) tanács eljárását nem ismeri. A Bsz. 30. § (2) bekezdése szerint a jogegységi tanács elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke, elnökhelyettese, kollégiumvezetője, illetve kollégiumvezető-helyettese lehet. A héttagú tanács elnöke csak a Legfelsőbb Bíróság elnöke vagy elnökhelyettese lehet. A Be. 441. § (3) bekezdése értelmében a jogegységi tanács elnöke csak a Legfelsőbb Bíróság elnöke vagy büntető kollégiumának vezetője lehet, mely szintén eltérést jelent a Bsz. szabályaitól. A Bsz. – a tanács létszámán túl – egyetlen olyan szempontot rögzít, amelyre az elnöknek a tanács összeállításánál figyelemmel kell lennie, nevezetesen, hogy héttagú tanács esetén az érintett szakágban eljáró bírók közül arányosan kell kijelölnie a tagokat.

A Be. 441. § (4) bekezdése további követelményként írja elő, hogy nem lehet a jogegységi tanács tagja az, aki a jogegységi indítvánnyal érintett bírósági határozat meghozatalában részt vett. A Bsz. ugyanakkor ilyen kizárási szabályt – valamennyi jogegységi eljárásra kiterjedően – nem tartalmaz. A Be. 441. § (3) bekezdése értelmében nem lehet a jogegységi tanács tagja a jogegységi eljárást kezdeményező sem. Ennek következtében épp azon tanács tagjai vannak kizárva a döntéshozatalból, akik a Legfelsőbb Bíróság másik tanácsának vitatható joggyakorlatára figyelemmel éltek a kezdeményezés jogával, míg annak nincs akadálya, hogy e másik tanács tagjai a jogegységi tanács tagjaiként eljárhassanak. A Bsz. általánosságban nem ismeri ezt a kizáró szabályt, így a büntető ügyszakon kívüli jogegységi eljárásokban – a jogegységi tanács elnökének döntésétől függően – épp a kezdeményező tanács tagjai kerülhetnek többségbe.

Egyéb kritériumok hiányában a jogegységi tanács elnöke nagyfokú szabadsággal választhatja ki a tanács tagjait. Ennek során az igazgatási vezetőknek olyan, mérlegelési szempontok nélküli és ellenőrizhetetlen túlhatalma van, amelynek révén képesek meghatározó befolyást gyakorolni a döntés tartalmára is.

Noha a hatályos Alkotmány nem szabályozza, hogy milyen összetételű testületben (tanácsban) kell eljárnia a Legfelsőbb Bíróságnak a jogegységi eljárás lefolytatása során, a törvényalkotónak olyan megoldást kell választania, amely garantálja, hogy a jogegységi határozat a legszélesebb támogatottsággal rendelkezzék. Az egységes jogértelmezéssel is biztosított jogbiztonságot és a jogegységi határozat tartalmi legitimitását veszélyezteti, ha a kötelező erővel bíró jogegységi határozatok meghozatalára olyan összetételű tanács jogosult, amelynek tagjait az elnök előre meg nem határozott szempontok szerint választhatja ki.

Azokban a kelet-európai államokban, ahol ismert a jogértelmezésnek az egyedi jogalkalmazástól elváló, általános jellegű irányítása, megfigyelhető, hogy ezt vagy a legfelsőbb bíróságnak egy tág testülete (teljes ülése, *'en banc'* tanácsa, kollégiuma) gyakorolja (pl. Horvátország, Csehország, Grúzia, Lettország), vagy egy olyan testület, amelyben a legfelsőbb bíróság tagjain (képviselőin) kívül helyet kapnak az alsóbb szintű bíróságok képviselői (pl. Örményország), illetve jogtudósok is (pl. Bulgária). Ezeknek a megoldásoknak az alapgondolata, hogy minél szélesebb döntéshozó testület kezébe kerüljön az elvi irányítás. Ez biztosítja ugyanis, hogy az elvi jellegű határozatok szilárd alapokon nyugodjanak, azaz a jogértelmezés korrekt, egységes és állandó legyen.

A bírói függetlenséggel és a jogbiztonság követelményével csak olyan jogegységi eljárás állhat összhangban, amelyben kifejezésre juthat a bírói kar legfelsőbb rétege többségének álláspontja. A jelenlegi törvényi szabályok azonban nem garantálják, hogy a Legfelsőbb Bíróság bíráinak széles körű szakmai egyetértésén alapuló jogegységi határozatok szülessenek.

Ez megvalósulhatna például azáltal, hogy a jogegységi határozatokat a Legfelsőbb Bíróság valamennyi bírójának testülete, adott kollégiuma, a kollégiumok együttes ülései, a bírók által választott képviselőkből álló tanács, vagy egy olyan tanács hozná meg, amely létrehozatalának módja kizárná az egyéni (személyes) szempontok érvényesíthetőségét, ezáltal biztosítható lenne a széles körű támogatott-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sággal rendelkező jogegységi határozatok elfogadása. Különösen fontos ennek érvényesítése akkor, amikor a jogegységi eljárás alapja az, hogy a Legfelsőbb Bíróság valamely tanácsa egy jogkérdésben el kíván térni a Legfelsőbb Bíróság másik ítélkező tanácsának határozatától. Itt ugyanis nem pusztán az alsóbb bíróságok eltérő jogértelmezésének megszüntetése a cél, hanem a Legfelsőbb Bíróságon belül kialakult konkuráló megoldások közül a helyes (széles körben támogatott) értelmezés kiválasztása. Addig, amíg a jogegységi eljárás résztvevőinek köre zárt, és a tanács összetétele az elnök egyéni belátásától függ, nem biztosítható a jogegységi határozatoknak az Alkotmánnyal összhangban történő meghozatala.

5. A jogegységi tanácsok jelenlegi összetétele mellett alkotmányossági aggályokat vet fel a jogegységi eljárás hiányos szabályozása is. Nemcsak, hogy a jogegységi tanácsok kis létszámúak és összetételük alapvetően a tanács elnökének döntésétől függ, de határozataikat akár egyszerű szótöbbséggel is meghozhatják. Ennek következtében még kevésbé biztosítható az, hogy a jogegységi határozatok a legfelsőbb bírói kar széles körű konszenzusán alapuljanak, és ezáltal kifejezzék az egységességet és az állandóságot.

Emellett nincs törvényileg szabályozva, miként kapcsolódhatnak be a bírósági szervezet alacsonyabb szintjén elhelyezkedő, a jogértelmezési nehézséggel szembesülő bírák és bírói tanácsok a jogegységi eljárás kezdeményezésébe, illetve hogyan oldhatók fel a jogegységi határozat és a konkrét esetek ütközése kapcsán kialakult problémák. Hiányoznak a szabályok arra az esetre, ha a jogi környezet megváltozása a korábbi jogegységi határozat hatályban tartását, visszavonását vagy épp megváltoztatását igényli. Tisztázatlan, hogy a konkrét ügyben (pl. felülvizsgálati eljárásban) résztvevő felek – akikre a jogegységi határozat a bírói jogalkalmazás révén közvetlenül kihat –, illetve jogi képviselőik miként vehetnek részt a jogegységi eljárás kezdeményezésében, van-e javaslattételi joguk, s ha igen, javaslatuknak az eljárás során mi a sorsa. Nem rendezett az sem, hogy mi az eljárás akkor, amikor ugyanabban a jogkérdésben egymásnak ellentmondó jogegységi határozatok születtek stb.

Külön kiemelendő, hogy a jogegységi eljárás jogerősen már lezárt ügyekre is kihatással lehet. A Be. maga hatalmazza fel a jogegységi tanácsot, hogy a jogegységi határozatra tekintettel a jogerős bírósági ítélet törvénysértő rendelkezését hatályon kívül helyezze, és a terheltet felmentse, vagy az eljárást megszüntesse [Be. 443. § (3) bekezdés]. Emellett, ha a jogegységi eljárás eredménye a Legfelsőbb Bíróság előtt folyamatban lévő más rendkívüli jogorvoslati eljárásra kihatással lehet, a Legfelsőbb Bíróság a rendkívüli jogorvoslati eljárást a jogegységi határozat meghozataláig felfüggeszti [Be. 440. § (3) bekezdés]. A Pp. 274. § (5) bekezdése értelmében, ha a felülvizsgálati kérelem elbírálása során az eljáró tanács jogegységi eljárást kezdeményez [Bsz. 29. § (2) bekezdés *b)* pont], ezzel egyidejűleg az ügy elbírálását a jogegységi eljárás befejezéséig felfüggeszti. A jogegységi eljárás befejezése után a bíróság a jogkérdést elvi jelleggel eldöntő jogegységi határozatnak megfelelő határozatot hoz.

A jogegységi eljárás szabályainak kialakítása során – figyelemmel annak közvetlen vagy közvetett jogorvoslati jellegére – érvényesülniük kell a független, pártatlan bíráskodás és a tisztességes eljárás alkotmányos követelményeinek is [Alkotmány 57. § (1) bekezdés]. Így például – felfüggesztett ügyekben – tekintettel kell lenni a feleknek az eljárás ésszerű határidőn belüli befejezéshez való jogára. Ilyen garanciákat a hatályos eljárási szabályok nem, vagy csak alig biztosítanak.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következően a jogegységi határozat, mint jogintézmény, csak akkor töltheti be alkotmányos rendeltetését, ha megfelelő, ésszerű rendet biztosító és garanciákat tartalmazó előírások szabályozzák a jogegység megteremtésére hivatott eljárást. Ennek a jelenlegi hiányos szabályozás nem felel meg, mint ahogy – a jogegységi eljárás jogorvoslati jellegével összefüggésben – az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt követelményeket sem elégíti ki.

6. A kifejtettekre figyelemmel a Bsz. 29. § (1) bekezdés *a)* pontja, a 30. § (1)–(2) bekezdései, illetve a Be. 439. § (1) bekezdés *a)* pontja, valamint a Be. 441. § (2)–(3) bekezdései alkotmányellenesek. A támadott rendelkezések – összességükben – sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezetett jogbiztonság követelményét a jogegységi eljárás alkotmányos funkciójára vonatkozó 47. § (2) bekezdését, a bírói függetlenséget garantáló 50. § (3) bekezdését és – a jogegységi eljárás rendkívüli perorvoslati funkciójára figyelemmel – a tisztességes eljárás követelményét előíró 57. § (1) bekezdését. Ezért az Alkotmánybíróságnak a támadott rendelkezéseket – elegendő időt biztosítva a törvényalkotónak az alkotmányos szabályozás meqgteremtésére – pro futuro hatállyal meg kellett volna semmisíteni.

Mindemellett a jogegységi eljárás rendje tekintetében – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében és az 57. § (1) bekezdésében foglaltakra figyelemmel – azt is meg kellett volna állapítani, hogy a jogalkotó elmulasztotta a jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelményeinek megfelelő processzuális szabályok megalkotását. Ezért az Országgyűlést megfelelő határidő tűzésével fel kellett volna hívni az alkotmányellenes mulasztás megszüntetésére, jogalkotási kötelezettségének teljesítésére.

Budapest, 2007. június 19.

Dr. Lévay Miklós s. k., alkotmánybíró — *Dr. Trócsányi László* s. k., alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom.

Dr. Kiss László s. k., alkotmánybíró — *Dr. Kukorelli István* s. k., alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1022/B/2004.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2007. évi 77. számában.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

41/2007. (VI. 20.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság elutasítja a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló azon indítványokat, amelyek szerint az Országgyűlés nem teljesítette az Alkotmány 70/A. § (2) bekezdéséből következő jogalkotói feladatát, mivel a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvényben nem nyilvánította önálló bűncselekménnyé a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megszegését.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett, amelyben az indítványozók a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvénnyel (a továbbiakban: Btk.) összefüggésben a diszkrimináció tilalmát megsértő magatartások kriminalizálásának hiányát sérelmezték. Az Alkotmánybíróság az indítványokat – azok tárgyi azonosságára tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

Mindkét indítványozó álláspontja szerint azzal, hogy az Országgyűlés nem határozta meg pontosan és nem szankcionálta a Btk.-ban a hátrányos megkülönböztetés tilalma megszegésének eseteit, nem tett eleget az Alkotmány 70/A. § (2) bekezdésébe foglalt rendelkezésnek, amely szerint az ilyen magatartásokat a törvény szigorúan bünteti. A végrehajtás elmaradása mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre vezetett, aminek megállapítását kérték. Az egyik indítványozó külön hangsúlyozta, hogy az alkotmányi előírás végrehajtása szempontjából nem elegendőek azok a meglévő bűncselekményi tényállások, amelyek tartalmazzák a hátrányos megkülönböztetés elemeit is (pl. népirtás, *apartheid*). Véleménye szerint az Alkotmány 70/A. § (2) bekezdése alapján olyan önálló bűncselekményt (vagy szabálysértést) kell megalkotni, amely büntetni rendeli a diszkrimináció-tilalom megszegésének valamennyi esetét, azaz a hátrányos megkülönböztetés „minden esetben” bűncselekményt (vagy szabálysértést) valósítson meg.

2. Az Alkotmánybíróság beszerezte az igazságügy-miniszter véleményét.

II.

Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„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.”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmány 70/A. §-a (1) bekezdésében a különböző – nem taxatívan felsorolt – jellemzők alapján történő megkülönböztetés tilalmát, a (2) bekezdés pedig a tilalom megsértésének törvényi szintű és szigorú szankcionálásának kötelezettségét rögzíti. A 70/A. § (3) bekezdése ugyanakkor a jogegyenlőség érvényesülése érdekében az államot olyan beavatkozásokra hatalmazza fel, amelyek célja a társadalomban meglévő hátrányos helyzetek, esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölése.

1.1. Az Alkotmánybíróság határozataiban részletesen kimunkálta a diszkrimináció tilalmának értelmezését, valamint a jogi szabályozásban tett megkülönböztetés alkotmányosságának megítélésére alkalmas teszteket.

Az Alkotmány 70/A. §-át értelmező első határozat szerint „[a] megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.” [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 47.]

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének szó szerinti szövegétől eltérően – nem csupán az Alkotmányban biztosított jogokra, hanem az egész jogrendszerre kiterjedően alkalmazza a diszkrimináció tilalmát. Ennek alapja az Alkotmány két rendelkezésének: az emberi jogok, illetve az állampolgári jogok megkülönbözetés nélküli biztosítását előíró 70/A. §-nak, valamint a mindenkit veleszületetten és elidegeníthetetlenül megillető emberi méltósághoz való jogot rögzítő 54. §

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

(1) bekezdésnek egymásra tekintettel történő értelmezése és alkalmazása. „Az állam joga – s egyben bizonyos körben kötelezettsége is –, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése ugyanis nem bármifajta különbségtételt tilt – egy ilyen általános tilalom összeegyeztethetetlen lenne a jog rendeltetésével –, hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetéseket.” [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.]

„Az a kérdés, hogy a megkülönböztetés az alkotmányos határok között maradt-e, csakis a mindenkori szabályozás tárgyi és alanyi összefüggéseiben vizsgálható (...). Az egyenlőségnek az adott tényállás lényeges elemére nézve kell fennállnia. Ha azonban adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik valamely csoportra, ez a megkülönböztetés tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek kellő súlyú alkotmányos indoka van.” [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.]

A 30/1997. (IV. 29.) AB határozat kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság más mércét alkalmaz az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra (a szükségesség/arányosság tesztjét), és más mércét arra az esetre, ha a diszkrimináció-tilalmat az alapjogokon kívüli egyéb jogok tekintetében vizsgálja. Az alapjognak nem minősülő, egyéb jogra vonatkozó hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs a tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes. [30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 139–140.].

1.2. Az Alkotmánybíróság a 45/2000. (XII. 8.) AB határozatban (ABH 2000, 344., a továbbiakban: Abh.) elutasította a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványokat, amelyek sérelmezték, hogy az Országgyűlés – akkor még – nem alkotott átfogó diszkrimináció-ellenes törvényt.

Az Abh. megállapította: az Alkotmány 70/A. § (2) bekezdése nem deklaratív rendelkezés, hanem „mérce az Alkotmánybíróság eljárásában a jogalkotás alkotmányosságának megítéléséhez, a diszkriminatív tartalmú jogszabályok alkotmányellenessé minősítéséhez és megsemmisítéséhez.

A konkrét, vagyis a jogalkalmazásban és más élethelyzetekben elszenvedhető hátrányos megkülönböztetés lehetőségére reagál a 70/A. § (2) bekezdése, amikor kimondja, hogy az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.” [ABH 2000, 344, 347.]

Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy „milyen garanciák, illetve szankciók kapcsolódnak a diszkrimináció alkotmányos tilalmához, vagyis azon személyek, akiket hátrányos megkülönböztetés ér, ez ellen milyen jogi eszközöket vehetnek igénybe.

A diszkrimináció megvalósulása sokféleképpen képzelhető el, és ehhez igazodóan a jogsértések különböző módon orvosolhatóak. Világosan elkülöníthető azonban a lehetséges hátrányos megkülönböztetés két színtere, mégpedig a jogalkotás és a tág értelemben vett jogalkalmazás. Ez utóbbival kapcsolatban hangsúlyozandó, hogy nem csupán a közhatalom birtokában lévő szervek hatósági eljárásuk során – vagy akár azon kívül is – alkalmazhatnak hátrányos megkülönböztetést, hanem a civil szféra szereplői is tanúsíthatnak egymással szemben alkotmányosan meg nem engedett diszkriminatív magatartást. Mindezeket az eseteket szem előtt tartva kell a jogalkotónak kialakítania a garanciákat és szankciókat.” (ABH 2000, 344, 349.)

1.3. Az Alkotmánybíróság – követve az Abh. gondolat-menetét – a jelen ügy elbírálásához is áttekintette a jogrendszer releváns elemeit.

Az Abh. rámutatott, hogy a jogalkalmazás során általános érvényű elv az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében deklarált törvény előtti egyenlőség, amely a személyek általános jogegyenlőségének a bírósági eljárásra való vonatkoztatása (18/B/1994. AB határozat, ABH 1998, 570, 572.). Az Alkotmány rendelkezése a törvény előtti egyenlőséget jogérvényesítési szempontból deklarálja, tehát valójában eljárásjogi garancia arra, hogy jogainak érvényesítése tekintetében a bíróság (törvény) előtt mindenki egyenlő eséllyel rendelkezik (191/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 629, 631.). A bíróságok és hatóságok által alkalmazott hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés lehetőségét egyrészt a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 10. §-a biztosítja, kimondva, hogy a bíróság előtt mindenki egyenlő, másrészt a különböző hatóságok eljárásaira vonatkozó törvények (a jelen ügy elbírálásakor, pl. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2. §; az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 1. §) is tartalmazzák vagy az egyenjogúság kívánalmát, vagy a diszkrimináció tilalmát. A különböző bíróságok és hatóságok határozatai, illetve eljárása elleni jogorvoslat pedig bármilyen jog- vagy érdek-sérelem esetén igénybe vehető, így akkor is, ha annak alapja a diszkrimináció tilalmának megsértése. (Abh., ABH 2000, 344, 349–350.)

Az Abh. kifejtette, hogy a bírósági és hatósági eljárásokon kívül is megvalósulhat a hátrányos megkülönböztetés. Kiemelkedő jelentőségű a polgári jogi védelem szintje: a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezései szerint: „A személyhez fűződő jogokat mindenki köteles tiszteletben tartani. E jogok a törvény védelme alatt állnak.” (Ptk. 75. §) A Ptk.-nak a jelen ügy elbírálásakor hatályos 76. §-a rögzíti, hogy „[a] személyhez fűződő jogok sérelmét jelenti különösen az egyenlő bánásmód követelményének megsértése, a lelkiismereti szabadság sérelme és a személyes szabadság jogellenes korlátozása, a testi épség, az egészség, valamint a becsület és az emberi méltóság megsértése. A Ptk. 84. §-a meghatározza azt, hogy akit személyhez fűződő jogában megsértenek, az eset körülményeihez képest

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

milyen polgári jogi igényeket támaszthat. Ezek skálája a jogsértés megtörténtének bírósági megállapításától a polgári jogi felelősség szabályai szerinti kártérítésig terjed.

A védelem eszköze a büntetőjog is; a hátrányos megkülönböztetés legsúlyosabb eseteit az állam büntetőjogi büntetéssel fenyegeti. A Btk. például az elévülhetetlen emberiség elleni bűncselekmények körébe tartozó népirtás (Btk. 155. §) és apartheid (Btk. 157. §) mellett több olyan bűncselekményt is tartalmaz, amelynek indítéka lehet valamilyen – jellemzően, de nem feltétlenül etnikai – hátrányos megkülönböztetés (ABH 2000, 344, 350.). Ilyen lehet pl.: az emberölés (166. §), a testi sértés (170. §), a születendő gyermek nemének megválasztása (173/C. §), a kényszerítés (174. §), a lelkiismereti és vallásszabadság megsértése (174/A. §), a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak (174/B. §), a személyi szabadság megsértése (175. §), a visszaélés személyes adattal (177/A. §), a rágalmazás (179. §), a becsületsértés (180. §), a hivatali visszaélés (225. §), a bántalmazás hivatalos eljárásban (226. §), a kényszervallatás (227. §), a jogellenes fogvatartás (228. §), a kiskorú veszélyeztetése (195. §), az egyesülési és a gyülekezési szabadság megsértése (228/A. §), a közösség elleni izgatás (269. §).

Az Abh. külön felhívta a figyelmet a munkajogi szabályozásra, minthogy a nemzetközi tapasztalatok tanúsága szerint ezen a területen igen gyakori a diszkrimináció. Éppen ezért a munka világában megvalósulható diszkriminációs esetek kezelésére szolgáló intézmények a polgári jogi védelem mellett ugyancsak kiemelkedő fontosságúak (ABH 2000, 344, 350.). Az Abh. nem fejtette ki részletesen, de az Alkotmánybíróság a jelen ügyben figyelembe vette, hogy a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény rendelkezéseinek megfelelően a munkaviszonnyal kapcsolatban az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani, az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének következményeit megfelelően orvosolni kell, amely nem járhat más munkavállaló jogainak megsértésével, illetve csorbításával (5. §). A munkáltató a munkavállalónak a munkaviszonyával összefüggésben okozott kárért vétkességére tekintet nélkül teljes mértékben felel, amelynek alapján nem csupán a vagyoni, hanem a nem vagyoni kárt is meg kell téríteni (174. §, 177. §). A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény alapján az ellenőrzés kiterjed az egyenlő bánásmód követelményének megtartására is (3. §), a munkaügyi hatóság munkaügyi felügyelői széles körű intézkedési joggal rendelkeznek (6. §), az alkalmazható szankciók között szerepel a munkaügyi bírság (7. §), valamint az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 93. §-ában meghatározott, a munkavállaló hátrányos megkülönböztetésének szabálysértése miatti felelősségre vonás is.

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben az Abh.-ban bemutatott szabályozást azzal egészítette ki, hogy más részterületeken is sajátos jogi eszközök állnak rendelkezésre. Így a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény a gazdálkodó szervezetekkel szemben meghatározott jogkövetkezményeket helyez kilátásba akkor, ha a forgalomból az árut jogosulatlanul visszatartja, illetve a szolgáltatás nyújtását jogosulatlanul megtagadja [6. § *f)* pont]. Az ilyen magatartást a fogyasztóvédelmi hatóság széles körben szankcionálhatja a jogsértő állapot megszüntetésétől az üzlet bezárásig, illetve a fogyasztóvédelmi bírság kiszabásáig (47. §, 48. §). Az oktatás területén a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény alapján az óvoda, az iskola, a kollégium, illetve a gyakorlati képzés szervezője a gyermeknek, illetve a tanulónak okozott kárért vétkességre tekintet nélkül, teljes mértékben felel [77. § (3) bekezdés]. A törvény szerint a fenntartói irányítás, illetőleg az intézményi hatáskörben hozott, az egyenlő bánásmód követelményét sértő, illetve a gyermek mindenek felett álló érdekével ellentétes döntés semmis. A semmis döntés érvénytelenségére bárki határidő nélkül hivatkozhat. Semmisség vagy érvénytelenség megállapítása esetén a bíróság többféle jogkövetkezményt alkalmazhat [84. § (7) és (14) bekezdés]. Szabálysértést követ el, aki a gyermeket, tanulót a közoktatásra vonatkozó rendelkezések szándékos megszegésével hátrányosan megkülönbözteti [218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 142. § (5) bekezdés]. Az egészségügyi, szociális és gyermekvédelmi tevékenység során szabálysértést követ el, aki az ellátásban részesülő személyt neme, nemzetisége, etnikai csoporthoz való tartozása, lelkiismereti, vallási vagy politikai meggyőződés, származása, vagyoni helyzete, cselekvőképességének hiánya vagy korlátozottsága miatt hátrányos helyzetbe hoz [218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 101. § (1) bekezdés].

Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság úgy értékelte, hogy az akkor hatályos jog többszintű védelmi rendszerként működött a diszkrimináció kiküszöbölésére; az Országgyűlés az akkori szabályozási móddal is eleget tett jogalkotói kötelezettségének. Hangsúlyozta azonban, hogy az indítványok elutasításából „olyan következtetés nem vonható le, hogy a jelenlegi szabályozással az Alkotmány diszkriminációt tiltó rendelkezéseinek valóra váltásához szükséges törvényhozási lehetőségek kimerültek volna. Annak eldöntése viszont, hogy a társadalmi egyenlőség megteremtésének, valamint a hátrányos megkülönböztetés egyenlő esélyek megteremtése útján való megelőzésének érdekében, illetőleg az ellene történő fellépés lehetőségeinek biztosítására milyen további eszközök igénybevétele és a szabályozás milyen módja kívánatos, a törvényhozó feladata.” (ABH 2000, 344, 351.)

1.4. Az Abh.-t követően az Országgyűlés megalkotta az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényt (a továbbiakban: Esélytv.). A preambulum rögzíti, hogy „[a]z Országgyűlés elismerve minden ember jogát ahhoz, hogy egyenlő méltóságú személyként élhessen, azon szándékától vezérelve, hogy hatékony jogvédelmet biztosítson a hátrányos megkülönböztetést elszenvedők számára, kinyilvánítva azt, hogy az esélyegyenlőség előmozdítása elsősorban állami kötelezettség, tekintettel az Alkotmány 54. § (1) bekezdésére, 70/A. §-ára, valamint a Köztársaság nemzetközi kötelezettségeire és az európai közösségi jog vívmányaira” alkotja meg a törvényt.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A törvényhozó az egyenlő bánásmód követelményével kapcsolatban arra törekedett, hogy a jogrendszer egésze tekintetében, általános jelleggel határozza meg az egyenlő bánásmód jogosultjait és kötelezettjeit, valamint az egyenlő bánásmód követelményének tartalmát. A jogsérelmet szenvedett személyek minden esetben közigazgatási jogi eljárás igénybevételével léphetnek fel a jogsértőkkel szemben. A törvény az egyenlő bánásmód követelményének „szektorális" kérdéseire is kitér, ennek megfelelően egyaránt foglalkozik a foglalkoztatásban, a szociális biztonság és az egészségügy területén, a lakhatási ügyekben, az oktatásban és a képzésben, továbbá az áruk forgalma és a szolgáltatások igénybevétele során megjelenő hátrányos megkülönböztetéssel. (Általános Indokolás 5–6. pont)

Az Esélytv. az Alkotmánybíróság értelmezését követve határozza meg, hogy az egyenlő bánásmód követelménye alapján a Magyar Köztársaság területén tartózkodó természetes személyekkel, ezek csoportjaival, valamint a jogi személyekkel és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel szemben a törvény rendelkezései szerint azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell eljárni (1. §). A hátrányos megkülönböztetést tilalmazó és szankcionáló jogszabályok koherenciájának biztosítása érdekében úgy rendelkezik, hogy az egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó, külön jogszabályokban meghatározott rendelkezéseket az Esélytv. rendelkezéseivel összhangban kell alkalmazni (2. §.).

Az Esélytv. részletesen meghatározza, hogy milyen magatartások (a közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés, a zaklatás, a jogellenes elkülönítés, a megtorlás, valamint az ezekre adott utasítás) valósítják meg, illetve milyen magatartások nem valósítják meg az egyenlő bánásmód követelményének megsértését általánosságban (7–11. §), valamint egyes kiemelt részterületeken (III. Fejezet). Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatti igények a törvényben, valamint külön jogszabályokban meghatározott eljárások során – így különösen személyiségi jogi per, munkaügyi per, fogyasztóvédelmi, munkaügyi vagy szabálysértési hatóságok eljárása során – érvényesíthetőek (12. §).

Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését közigazgatási szerv, a 362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelettel kijelölt Egyenlő Bánásmód Hatóság ellenőrzi, amely a feladatkörében nem utasítható (13. §). Ha a hatóság megállapította az egyenlő bánásmód követelményének megsértését, elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését, megtilthatja a jogsértő magatartás jövőbeni tanúsítását, elrendelheti a jogsértést megállapító jogerős határozatának nyilvános közzétételét, bírságot szabhat ki, külön törvényben meghatározott jogkövetkezményt alkalmazhat. A jogkövetkezmények együttesen is alkalmazhatóak (16. §). A hatóság határozata és végzése ellen a közigazgatási döntésekre vonatkozó általános szabályok szerint bírósági felülvizsgálatnak van helye. Az eljárás a Fővárosi Bíróság hatáskörébe és kizárólagos illetékességébe tartozik (17. §).

2. Az Alkotmánybíróság a jogalkotói mulasztás megítélésénél azokból az elvi tételekből indult ki, amelyeket a bűncselekménnyé nyilvánítás – mint az állami büntető hatalom egyik megnyilvánulása – tekintetében határozataiban a törvényhozó számára az Alkotmányban meghatározott, illetve az Alkotmányból levezethető korlátként, illetve szabadságként megfogalmazott.

2.1. Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalt állást valamely magatartás büntetendővé nyilvánításának alkotmányosságáról. Ezek többségében az adott magatartás büntetéssel fenyegetése, illetve megbüntetése egyben alkotmányos alapjogok korlátozását jelentette a büntetőjog eszközeivel [így pl.: 6/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 40.; 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167.; 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219.; 58/1997. (XI. 5.) AB határozat, ABH 1997, 348.; 12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106.; 13/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 61.; 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 83.; 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 117.; 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 690.; 20/2006. (V. 31.) AB határozat, ABH 2006, 315; 481/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 998.; 1154/B/2005. AB határozat, ABH 2006, 1856.]. Több esetben azonban elsősorban a diszkrimináció tilalmára [20/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1999, 159.; 37/2002. (IX. 4.) AB határozat, ABH 2002, 203.], illetve a jogbiztonság sérelmére [47/2000. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2000, 377.; 167/B/2000. AB határozat, ABH 2002, 1113.] figyelemmel történt meg az alkotmányossági vizsgálat.

Az Alkotmánybíróság a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban jelölte ki a büntetendővé nyilvánítás alkotmánybírósági kontrolljának szempontjait, az alkotmányos büntetőjognak a büntetendővé nyilvánítással kapcsolatos tartalmi és formai követelményeit az alábbiak szerint:

„A büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben az *ultima ratio*. Társadalmi rendeltetése, hogy a jogrendszer egészének szankciós zárköve legyen. A büntetőjogi szankció, a büntetés szerepe és rendeltetése a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartása akkor, amikor már más jogágak szankciói nem segítenek.

Az alkotmányos büntetőjogból fakadó tartalmi követelmény, hogy a törvényhozó a büntetendő magatartások körének meghatározásakor nem járhat el önkényesen. Valamely magatartás büntetendővé nyilvánításának szükségességét szigorú mércével kell megítélni: a különböző életviszonyok, erkölcsi és jogi normák védelmében az emberi jogokat és szabadságokat szükségképpen korlátozó büntetőjogi eszközrendszert csak a feltétlenül szükséges esetben és arányos mértékben indokolt igénybe venni, akkor, ha az alkotmányos vagy az Alkotmányra visszavezethető állami, társadalmi, gazdasági célok, értékek megóvása más módon nem lehetséges." (ABH 1992, 167, 176.)

A büntető jogszabály alkotmányosságának megítélése során vizsgálni kell, hogy a Btk. konkrét rendelkezése mértéktartó és megfelelő választ ad-e a veszélyesnek, nem kívánatosnak ítélt jelenségre, azaz a vizsgált szabályozás –

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

az alkotmányos alapjogok korlátozása esetén irányadó követelménynek megfelelően – a cél eléréséhez a lehetséges legszűkebb körre szorítkozik-e. (ABH 1992, 167, 176.)

A büntetőjog *ultima ratio* jellegét elemzi a rémhírterjesztés megsemmisítése tárgyában született 18/2000. (VI. 6.) AB határozat: a büntetőjognak nem feladata az alkotmányos értékek átfogó védelme, hanem csupán az, hogy ezen értékeket a különösen súlyos sérelmekkel szemben védje. A büntetőjogi eszközrendszer *ultima ratio* szerepe azt jelenti, hogy akkor alkalmazandó, ha más jogági eszközök már nem elegendőek. Ugyanakkor ennek megítélésénél az Alkotmánybíróság nem a jogrendszer adott állapotát tekinti irányadónak, hanem figyelemmel van fejlesztésének lehetőségeire is. A jogi eszköztár hiányossága önmagában nem érv valamely magatartás bűncselekménnyé nyilvánítása mellett, nem teszi sem szükségessé, sem arányossá alkotmányos alapjogok büntetőjogi korlátozását. (ABH 2000, 117, 129- 130.)

2.2. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság több határozatban fogalmazta meg azt is, hogy a bűncselekménnyé nyilvánításnál széles körben érvényesül a törvényhozó szabadsága. Ezt elsőként a gyermekek egyesülési jogának korlátozhatósága kérdésében döntő – egyébként nem büntetőjogi tárgyú – 21/1996. (V. 17.) AB határozat elemezte. Az Alkotmánybíróság e határozatban az erkölcsi alapú magatartásokkal összefüggésben rögzítette, hogy a bűncselekmények megállapítása törvényhozói kompetencia, s így a demokratikus többségi vélemény érvényesülésének tere, kivételes esetekben azonban itt is érvényesülhet az alkotmánybírósági kontroll (ABH 1996, 74, 82.). Ezt megerősítette a 20/1999. (VI. 25.) AB határozat: „Valamely magatartás bűncselekménnyé nyilvánítása [csakúgy, mint szabálysértéssé nyilvánítása (987/B/1990/3. AB határozat, ABH 1991, 527, 530.)], ezzel kapcsolatban társadalomra veszélyességének mérlegelése a jogalkotó feladata. (...) Az Alkotmánybíróság nem jogosult arra, hogy új bűncselekményi tényállások megállapítására kötelezze a jogalkotást, sem arra, hogy különös részi tényállások részleges megsemmisítésével addig nem büntetendő magatartásokat is büntethetővé tegyen.” (ABH 1999, 159, 163.).

Az Alkotmánybíróság általánosságban is megerősítette, hogy a jogalkotónak széles körű mérlegelési joga van – az Alkotmányból fakadó követelmények megtartása és a büntetőjog dogmatikai szabályainak figyelembevétele mellett – adott magatartás bűncselekménnyé nyilvánításában, súly szerinti differenciálásában, illetve a felelősség körének és a felelősség alóli mentesülésnek a differenciálásában (167/B/2000. AB határozat, ABH 2002, 1113, 1121.).

A kábítószerrel összefüggő büntetőjogi tényállások alkotmányossági vizsgálata tárgyában született 54/2004. (XII. 13.) AB határozatban is kifejtette az Alkotmánybíróság: a védendő jogi tárgyak kiválasztásánál minden esetben hangsúlyos szerepe van a társadalom értékrendjének, a nemzetközi jog szabályainak, az állam mindenkori büntetőpolitikájának. A törvényhozót azonban — azon túl, hogy a nemzetközi szerződések által előírt kötelezettségeket az Alkotmány 7. § (1) bekezdésére tekintettel nem hagyhatja figyelmen kívül – e tekintetben is széles mérlegelési jog illeti meg. (ABH 2004, 690, 735.)

Az Alkotmánybíróság utalt az 1214/B/1990. AB határozat (ABH 1995, 571, 573, 574.) elvi tételeire: az Alkotmánybíróságnak nincs jogosítványa a büntetőpolitika által megfogalmazott szükségletek, követelmények és célok helyességéről és indokairól, így különösen azok célszerűségéről és hatékonyságáról határozattal dönteni. Az Alkotmánybíróság csak a normában testet öltött politikai döntés alkotmányosságáról vagy alkotmányellenességéről határozhat. Ezt viszont olyan alkotmányossági vizsgálat keretében cselekszi, amelynek során figyelemmel van nemcsak az alaptörvény textusára, hanem annak normatív és intézményes összefüggéseire, és ugyanígy tekintettel van a Btk. rendelkezéseire és intézményeinek koherenciájára. Az Alkotmánybíróságnak tehát arra van jogosítványa, hogy a büntetőpolitika alkotmányos korlátait állapítsa meg, de ne a politika tartalmáról döntsön, ennek során pedig különös tekintettel legyen az alapjogok védelmének alkotmányos büntetőjogi garanciáira. (ABH 2004, 690, 735–736.)

A törvényhozó szabadságát az Alkotmánybíróság határozatai más megközelítésben is részletezték.

Adott magatartás bűncselekményi és a szabálysértési alakzatának elhatárolása kérdésében az Alkotmánybíróság a 871/B/1994. AB határozatban megállapította: valamely jogellenes cselekmény – annak társadalomra veszélyességére tekintettel – szabálysértéssé, illetőleg bűncselekménnyé nyilvánítása a jogalkotó hatásköre (ABH 2000, 582, 587.). A társadalmilag káros magatartások szabálysértésként vagy bűncselekményként való szankcionálásával kapcsolatosan az 1233/B/1995. AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette: önmagában az a megoldás, illetve szabályozási mód, hogy a Btk. akár az elkövetői, akár a sértetti oldalon meghatározott személyi kört emel ki, és ehhez fűzi a bűncselekmény törvényi tényállásának megvalósulását vagy valamely minősítő körülmény létrejöttét, nem kifogásolható, ez a jogalkotó kompetenciájába tartozik. Ennek oka a védett jogi tárgyak eltérő voltával, avagy az egyes bűncselekményfajták speciális, kiemelt jellegével függ össze, sőt gyakran azzal is, hogy valamely alanyi tényező hiányában egy magatartás nem valósít meg bűncselekményt. Az elkövetők vagy a sértettek személyi körének kiemelése alkotmányjogi szempontból nem tekinthető a törvény előtti egyenlőség sérelmének és nem minősíthető sem pozitív, sem negatív diszkriminációnak, amennyiben a megkülönböztetés nem önkényes vagy nem ésszerűtlen. (ABH 2000, 619, 620.) Az általános jogegyenlőség alapelvként való deklarálása és a hátrányos megkülönböztetés tilalma tehát nem értelmezhető akként, hogy az egyes bűncselekmények (büntetendő emberi magatartások) eltérő jellegéből, természetéből, avagy a büntetőjog által védett jogi tárgyak különbözőségéből fakadóan egyes elkövetői vagy sértetti kategóriákat ne lehessen eltérő szabályozás alá vonni (ABH 2000, 619, 621.).

A törvényhozó szabadságát hangsúlyozta az Alkotmánybíróság az 1427/B/1995. AB határozatban is. Az egyes bűncselekmények, és ezeken belül az alapeset, valamint a minősített eset szabályozása, a törvényi tényállási elemek, az egyes elkövetési magatartások, ezeken belül az egyes fordulatok, a kiemelt minősítő körülmények, valamint mindezekhez igazodóan a törvényi büntetési tételek

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

meghatározása, a jogalkotó – a törvényhozás – hatáskörébe tartozik. Alkotmányos követelmény természetesen, hogy a büntetőjogi szabályozás ne sértse az Alkotmány rendelkezéseit, különösen pedig, hogy ne sértse az Alkotmány által deklarált emberi jogokat, valamint a jogállamiság, és ezen belül a jogbiztonság elvét. Az Alkotmány egyetlen rendelkezéséből sem vezethető le azonban olyan követelmény, hogy a jogalkotó milyen módon és arányban szankcionálja valamely bűncselekmény alapesetét és minősített esetét, büntetti és vétségi alakzatát, és az sem, hogy milyen, egymástól eltérő elkövetési magatartásokat von azonos büntetési tétel alá. (ABH 2000, 624, 626.)

3. Az Alkotmánybíróság megállapította: az Alkotmány 70/A. § (2) bekezdése nem jelent olyan kötelezettséget a törvényhozó számára, hogy a hátrányos megkülönböztetésnek valamennyi esetét, akár átfogóan, akár differenciálva kizárólag a büntetőjogi felelősség eszközrendszerével szankcionálja.

Az Alkotmány 70/A. § (2) bekezdése a törvényhozót arra kötelezi, hogy az embereknek az Alkotmányban tiltott hátrányos megkülönböztetését törvényben és szigorúan büntesse. A jogalkotónak az alkotmányellenes diszkriminációhoz tehát minden esetben jogkövetkezményeket kell fűznie – törvényben. A „büntetést"- figyelemmel a tiltott diszkrimináció lehetséges eseteinek, következményeinek, az elszenvedhető sérelmeknek sokféleségére – a törvényhozó a már meglévő, illetve fejleszthető, sokszínű szankció-rendszerből választhatja ki. Sem a „büntetés", sem pedig „szigorúságának" előírása nem jelenti, hogy az Alkotmány a törvényhozótól feltétlenül büntetőjogi jogkövetkezmények kilátásba helyezését kívánja meg. Az ilyen értelmezést kizárják az Alkotmánynak a 8. § (1) és (2) bekezdésben meghatározott rendelkezései.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányos büntetőjog alapvető tételeit rögzítő 11/1992. (III. 5.) AB határozatban kifejtette: „Az Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdése a büntetőjoggal szembeni alkotmányossági követelményekre is irányadó szabály. Eszerint a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. Az Alkotmány fontos előírása, hogy »az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.« Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint alapjog és szabadság tartalma törvénnyel csak más alapjog, vagy alkotmányos érték védelme érdekében elkerülhetetlen esetben, a szükséges mértékben és arányos módon korlátozható. A büntetőjog tilalmai és előírásai, különösen pedig a büntetések mind alapjogot vagy alkotmányosan védett jogot és értéket érintenek. A törvénnyel történő elkerülhetetlen, szükséges és arányos korlátozás az alapja és alkotmányos értelme a büntetőjogi büntetés (a büntetőjogi beavatkozás) olyan magyarázatának, hogy az végső eszköz a jogkövetkezmények között." (ABH 1992, 77, 85.)

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította: nem alkotmányellenes az, hogy a törvényalkotó csak a hátrányos megkülönböztetés tilalmának legsúlyosabb eseteiben tekinti szükségesnek és arányosnak a büntetőjogi felelősség kilátásba helyezését. Az Alkotmány 70/A. § (2) bekezdés végrehajtásaként kell értékelni az egyenlő bánásmód megsértésének egyéb eseteire kialakított – a határozat III. 1.3. és 1.4. pontjában vázlatosan bemutatott – szankciórendszert is, mivel az a szabálysértési felelősségtől a bírságoláson keresztül a polgári jogi kártérítési felelősségig, sokfajta, így hatékony jogvédelmet biztosítani képes joghátrányokból áll össze.

4. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 49. §-ában meghatározott mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség mindenekelőtt akkor állapítható meg, ha a jogalkotó a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességét idézett elő. Az Alkotmánybíróság nemcsak akkor állapít meg alkotmányellenes mulasztást, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen jogszabály nincs, hanem akkor is, ha az adott kérdésben van ugyan szabályozás, de alapvető jogok érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve, ha a hiányos szabályozás alapvető jogok érvényesítését veszélyezteti. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításához tehát két feltételnek kell együttesen megvalósulnia: a jogalkotó mulasztásának és az ennek folytán előidézett alkotmányellenes helyzetnek. [62/2006. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2006, 697, 704.]

A hátrányos megkülönböztetés elleni szankció-rendszer szabályozása és a bűncselekménnyé nyilvánítás alkotmányos korlátainak összevetése alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvényalkotót nem terheli mulasztás. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványokat elutasította.

Az Alkotmánybíróság a határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét az ügy jelentőségére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2007. június 19.

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. Kiss László* s. k., alkotmánybíró

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., alkotmánybíró — *Dr. Trócsányi László* s. k., alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám. 1023/E/2001.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2007. évi 77. számában.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

42/2007. (VI. 20.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség tárgyában hivatalból eljárva meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapítja: az Országgyűlés az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azáltal, hogy a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 29. § (7) bekezdésében nem biztosította a kezdő egyéni vállalkozók számára a törvényben meghatározott társadalombiztosítási járulékfizetési alapok közötti választás lehetőségét. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2007. december 31. napjáig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 29. § (7) 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 a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 29. § (7) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát, és visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Álláspontja szerint alkotmányellenes a Tbj.-nek az a rendelkezése, amelynek értelmében a kezdő egyéni vállalkozó a tárgyhónapot megelőző hónap első napján érvényes minimálbér összege után fizetheti meg az őt terhelő társadalombiztosítási, egészségbiztosítási és nyugdíjjárulékokat. Ez a rendelkezés ugyanis megkülönböztetetten kezeli a kezdő egyéni vállalkozókat az egyéb munkavállalókkal, illetve a társas vállalkozókkal szemben, akik tényleges jövedelmük alapján fizetnek járulékot, s ezáltal diszkriminatív; másrészt sérti a szociális biztonsághoz való jogot, mivel a kezdő egyéni vállalkozó keresőképtelensége esetén a fizethető járulék felső határának kötelező meghatározása miatt csak a minimálbér után járó társadalombiztosítási ellátást kaphat, illetve „öregsége, rokkantsága esetére pedig az egyébként elérhető nyugdíjhoz képest indokolatlan hátrányt okoz". Szemléltetésül említi az állam- és jogtudományi egyetemi végzettséghez kötött munkaköröket. „[U]gyanis jogi diploma birtokában lehet társas vállalkozóként – ügyvédi irodában –, jogtanácsosként (jogi előadóként) munkaviszonyban, továbbá egyéni ügyvédként is jogi tevékenységet végezni." Tekintettel arra, hogy az előbbi két csoport járulékalapjának nincs felső határa, így az indítványozó szerint mindenképpen indokolatlan különbségtételt jelent a Tbj. hivatkozott rendelkezése.

Végezetül úgy véli az indítványozó, hogy a Tbj.-nek ez a szakasza korlátozza a foglalkozás szabad megválasztásának jogát, valamint az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

„70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak."

2. A Tbj. hivatkozott rendelkezése:

„29. § (7) A tevékenységet kezdő egyéni vállalkozó a járulékfizetési kötelezettségének kezdő évében a 19. § (1)–(3) bekezdésében meghatározott mértékű társadalombiztosítási, egészségbiztosítási és nyugdíjjárulékot (tagdíjat) az (1)–(3) bekezdésben foglaltaktól eltérően a tárgyhónapot megelőző hónap első napján érvényes minimálbér összege után fizeti meg. Ez a rendelkezés nem alkalmazható a 31. § (4) bekezdésében említett egyéni vállalkozóra."

A Tbj.-nek az indítványozó által nem támadott, de a Tbj. 29. § (7) bekezdésével szoros összefüggésben álló rendelkezése:

„31. § (4) Ha a társas vállalkozó, az egyéni vállalkozó egyidejűleg munkaviszonyban is áll és foglalkoztatása eléri a heti 36 órát, illetőleg közép- vagy felsőfokú oktatási intézmény nappali tagozatán folytat tanulmányokat, a társadalombiztosítási járulék, a természetbeni egészségbiztosítási járulék és a nyugdíjjárulék (tagdíj) alapja a ténylegesen elért járulékalapot képező jövedelem, eva adózó egyéni vállalkozó esetében az Eva tv.-ben meghatározott adóalap 4 százaléka, átalányadózó egyéni vállalkozó esetében az átalányadó alapját képező jövedelem. A heti 36 órás

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

foglalkoztatás megállapításánál az egyidejűleg fennálló munkaviszonyokban előírt munkaidőt össze kell számítani.”

III.

Az indítvány részben megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az indítvány kapcsán a Tbj. hivatkozott rendelkezése diszkriminatív voltát, és ennek alapján az Alkotmány 70/A. §-ába ütközését vizsgálta.

A hatályos jog szerint a társadalombiztosítás alapvetően biztosítás, amelynek lényege, hogy meghatározott díj (járulék) ellenében a biztosítót helytállási kötelezettség terheli [11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991, 34, 35.], és amely rendszerben a részvétel a törvény alapján kötelező.

A Tbj. a társadalombiztosítási, egészségbiztosítási és nyugdíjjárulék fizetési kötelezettség alapjának meghatározásakor különbséget tesz a kezdő egyéni vállalkozók és az egyéni vállalkozók között. A kezdő egyéni vállalkozó fogalmát az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2002. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Adómtv.) 189. § (1) bekezdése iktatta be a Tbj.-be. A Tbj. fogalomhasználatában kezdő egyéni vállalkozónak minősül az egyéni vállalkozó az adott tevékenységével összefüggésben keletkezett járulékfizetési kötelezettsége első napjával kezdődően az e napot magában foglaló naptári év utolsó napjáig. „Nem minősül tevékenységet kezdőnek az az egyéni vállalkozó, aki a vállalkozói tevékenysége megszűnésének napját követően ismételten egyéni vállalkozóként tevékenykedik, feltéve, hogy vállalkozásának megszűnése és új vállalkozásának megkezdése között egy teljes naptári év nem telt el” [Tbj. 4. § *ba)*]. A törvény alkalmazása szempontjából egyéni vállalkozónak kell tekinteni a vállalkozói igazolvánnyal rendelkező természetes személyt, a magán-állatorvosi tevékenység gyakorlására jogosító igazolvánnyal rendelkező magánszemélyt, a gyógyszerészi magántevékenység, a falugondnoki tevékenység, a tanyagondnoki tevékenység, illetve a szociális szolgáltató tevékenység folytatásához szükséges engedéllyel rendelkező magánszemélyt, az ügyvédekről szóló törvény hatálya alá tartozó ügyvédet, az európai közösségi jogászt, az egyéni szabadalmi ügyvivőt, a nem közjegyzői iroda tagjaként tevékenykedő közjegyzőt, valamint a nem végrehajtói iroda tagjaként tevékenykedő önálló bírósági végrehajtót [Tbj. 4. § *b)*].

A Tbj. 29. § (7) bekezdése értelmében a tevékenységet kezdő egyéni vállalkozó járulékfizetési kötelezettségének kezdő évében a tárgyhónapot megelőző hónap első napján érvényes minimálbér összege után fizeti meg a társadalombiztosítási járulékot, kivéve, ha vállalkozási tevékenységével egyidejűleg legalább 36 órás munkaidőt magában foglaló munkaviszonyban is áll, illetőleg közép- vagy felsőfokú oktatási intézmény nappali tagozatán folytat tanulmányokat. Ez utóbbi esetben a társadalombiztosítási és nyugdíjjárulék alapja a ténylegesen elért járulékalapot képező jövedelem.

A biztosított egyéni vállalkozó esetében a fentiekhez képest a társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettség alapját a személyes munkavégzés címén e tevékenysége keretében költségként elszámolt összeg (vállalkozói kivét), átalányadózó esetén az átalányadó alapját képező jövedelem, de legalább havi átlagban a minimum járulékalap összege jelenti. Ha a vállalkozói kivét, az átalányadó alapját képező jövedelem nem éri el a minimum járulékalapot, akkor az egyéni vállalkozó bejelentést tehet arról, hogy a társadalombiztosítási járulékot a tényleges jövedelme, illetőleg az átalányadó alapját képező jövedelem, de legalább a minimálbér alapulvételével fizeti meg.

A kezdő egyéni vállalkozó és az egyéni vállalkozó járulékfizetési kötelezettsége közötti különbségtételt a törvény indokolása azzal magyarázza, hogy a szabályozás a tevékenységet kezdő egyéni vállalkozó társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettsége kiszámíthatóságát és előre tervezhetőségét kívánja biztosítani, továbbá, hogy „[a] törvény a járulékfizetés tekintetében adminisztrációs egyszerűsítést jelent a kezdő vállalkozók részére, egyúttal gyorsabbá és egyszerűbbé válik az egészségbiztosítási pénzellátások iránti igények elbírálása, az ellátások megállapítása és folyósítása” (az Adómtv. 189–196. §-ához fűzött indokolás).

A törvényhozó – ahogyan az Adómtv. indokolásából is kitűnik – figyelembe vette, hogy a vállalkozói tevékenység megkezdésének első évében az egyéni vállalkozó nem feltétlenül tud nyereséget termelni, könyvelésében pozitív eredményt kimutatni, tekintettel a vállalkozás megindításának egyszeri költségeire, adminisztrációs, működési terheire. A törvény alapján – nyilván a kezdő egyéni vállalkozókat segítő kedvezményként az előző hónap utolsó napján érvényes minimálbér után kell a társadalombiztosítási járulékot megfizetniük. Ez a szabály önmagában véve nem tekinthető alkotmányellenesnek, mivel a társadalombiztosítási járulék fizetésével a járulékfizetésére kötelezett személy bizonyos kockázatok bekövetkezése esetére az állami gondoskodás ellenértékét téríti meg. Az ehhez való hozzájárulást valamennyi biztosított köteles vállalni; ennek mértékét főszabály szerint a teherviselési képesség határozza meg. A Tbj.-nek a kezdő egyéni vállalkozók járulékfizetésére vonatkozó szabálya nem enged kivételt, nem teszi lehetővé a kezdő egyéni vállalkozó számára, hogy ne a Tbj. 29. § (7) bekezdése szerint a minimálbér összege, hanem a magasabb összeg, vagyis a vállalkozói kivét, vagy az átalányadó alapját képező jövedelem után fizesse meg a társadalombiztosítási járulékokat.

Ez a szabályozás nem érint valamennyi, a „kezdő egyéni vállalkozók” csoportjába tartozó személyt egyformán kedvezően, mint a jogalkotó kívánta. Azáltal ugyanis, hogy a Tbj. nem teszi lehetővé a kezdő egyéni vállalkozók számára, hogy a jogszabály értelmében őket terhelő társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettségüket tényleges jövedelmük vagy az átalányadó alapját képező jövede-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lem vagy esetleg a minimum járulékalap összege után teljesítsék, a kezdő egyéni vállalkozók egy része hátrányos helyzetbe kerülhet. Hátrányos lehet ez a szabályozás azért, mert a társadalombiztosítás pénzbeli ellátásaira – táppénzre, gyermekgondozási díjra, terhességi gyermekágyi segélyre (a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 40. §–49. §-ai szerint) – való jogosulttá válás esetén az ellátás összegét az ellátásra való jogosultság kezdő napját közvetlenül megelőző naptári évben elért, pénzbeli egészségbiztosítási járulék alapját képező jövedelem naptári napi átlaga, illetve a napi átlag-kereset alapján kell megállapítani; hátrányos lehet továbbá azért is, mert az egyéni vállalkozók nyugdíjalapjába a vállalkozás kezdő évében fizetett nyugdíjjárulék összege is beleszámít, ami miatt elsősorban az öregségi nyugdíjra a vállalkozói tevékenység kezdő időpontja után rövid időn belül nyugdíjra jogosultak kerülhetnek hátrányos helyzetbe (a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény, különösen 7. §–22. §).

Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint [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.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138.] a diszkrimináció csak az azonos helyzetben lévők által alkotott csoport tagjai egymáshoz viszonyított helyzetére vonatkozó jogi szabályozás tekintetében vizsgálható. A kifogásolt törvényi rendelkezés az Alkotmány diszkriminációt tiltó 70/A. §-át éppen azáltal sérti, és teremt alkotmányellenes helyzetet, hogy különböző helyzetben lévőket kezel azonos módon, amikor nem ad lehetőséget a kezdő egyéni vállalkozóknak, hogy ténylegesen elért magasabb jövedelmük után fizethessenek társadalombiztosítási járulékot. A szabályozás nem tesz különbséget a fiatalabb, pályája kezdetén álló egyéni vállalkozó és az idősebb korban vállalkozást kezdők között, valamint a vállalkozásuk kezdő évében is nyereségesen működő egyéni vállalkozók és a vállalkozás kezdő évében profitot termelni nem tudó egyéni vállalkozók között. Ez pedig a társadalombiztosítás pénzbeli ellátásainak igénybevételénél egyes egyéni vállalkozóknak jelentős hátrányt okozhat. A megkülönböztetés indokolatlan hiánya az Alkotmány 70/A. §-ában deklarált alkotmányos egyenlőség sérelméhez vezet.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megállapítására nem csak akkor kerül sor, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 205.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.]. „A szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmánysértő mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás, vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán alapul” [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 57.].

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a jelen esetben hivatalból eljárva állapít meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, és felhívja az Országgyűlést, hogy 2007. december 31. napjáig alkosson olyan szabályt, amely lehetővé teszi a kezdő egyéni vállalkozók számára, hogy társadalombiztosítási-járulékfizetési kötelezettségüknek tényleges bevételük után tehessenek eleget.

2. Az indítványozó a Tbj. 29. § (7) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmány 70/B. §-a és 70/E. §-a alapján is kezdeményezte. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően ezt követően a Tbj. hivatkozott szakaszának a foglalkozás szabad megválasztásának jogához [Alkotmány 70/B. § (1) bekezdés] és az egyenlő munkáért egyenlő bér elvéhez [Alkotmány 70/B. § (2) bekezdés] való viszonyát vizsgálta. A foglalkozás szabad megválasztásának joga alapján minden állampolgár minden jövedelemszerzésre és megélhetésre irányuló, társadalmilag elfogadott tevékenységet folytathat az adott foglalkozás végzésének feltételeit meghatározó jogszabályok – az Alkotmány rendelkezéseivel összeegyeztethető – keretei között. A Tbj. 29. § (7) bekezdésében foglaltak nem állnak összefüggésben sem a foglalkozás szabad megválasztásának, illetve gyakorlásának jogával [amelynek tartalmát az Alkotmánybíróság 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában ABH 1994, 120, 121. már kifejtette]; sem az „egyenlő munkáért egyenlő bér” elvével. A Tbj. hivatkozott rendelkezése ugyanis csak a kezdő egyéni vállalkozó járulékfizetési kötelezettségeinek mértékét szabályozza, nem pedig egy foglalkozás megválasztását, illetve gyakorlását köti feltételekhez. Ugyanakkor a vállalkozók esetében nem lehet beszélni az „egyenlő munkáért egyenlő bér” elvéről, mivel bér jogi értelemben csak a munkavégzésre irányuló jogviszonyokban lehetséges; a vállalkozói jövedelem jogi értelemben nem tekinthető bérnek.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

3. Végül az Alkotmánybíróság a Tbj. 29. § (7) bekezdésének az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésébe ütközését vizsgálta. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a szociális biztonsághoz való jog tartalma az állami kötelezettségvállalásban megnyilvánuló jogot jelent [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 162, 163.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196, 199.]. Az állam ezen kötelezettségének azáltal tesz eleget, hogy megszervezte és működteti a társadalombiztosítás és a szociális ellátórendszer egyéb intézményeit. Az állami kötelezettség csak a megélhetéshez szükséges minimális szint vonatkozásában áll fenn, az egyéb szociális jellegű juttatások pedig az állam teherbíró képességétől függenek. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben nem tartotta megalapozottnak, így azt elutasította.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására tekintettel rendelte el.

Budapest, 2007. június 19.

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

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

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

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., alkotmánybíró — *Dr. Trócsányi László* s. k., alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 315/B/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2007. évi 77. számában.

43/2007. (VI. 27.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 116/2007. (IV. 18.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján két kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 116/2007. (IV. 18.) OVB határozata ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérik.

Az OVB a támadott határozatában hitelesítette annak, az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívnek a mintapéldányát, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országos Egészségbiztosítási Pénztárt gazdasági társasággá történő átalakítását követően ne lehessen privatizálni, hanem maradjon állami tulajdonban?”.

A 116/2007. (IV. 18.) OVB határozat a Magyar Közlöny 51. számának I. kötetében 2007. április 24-én jelent meg. Az egyik kifogást 2007. május 8-án a másik kifogást 2007. május 9-én 12 óra 30 perckor nyújtották be az OVB-hez. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásokat a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt módon és határidőn belül nyújtották be.

Tekintettel arra, hogy a kifogások ugyanazon OVB határozat törvényességének felülvizsgálatára irányulnak, az Alkotmánybíróság az indítványokat egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

2. Az egyik indítványozó szerint a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének. Álláspontját azzal indokolta, hogy mivel az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya feltételtől függő kérdést tartalmaz, nem egyértelmű, hogy a népszavazás eredménye milyen jogszabály megalkotására kötelezné az Országgyűlést. A kérdés alapján nem értelmezhető, hogy az Országgyűlésnek az egészségbiztosító feltételtől függő tartós állami tulajdonban maradásáról kellene törvényt alkotnia, vagy csak akkor terheli jogalkotási kötelezettség, ha az egészségbiztosító gazdasági társasággá alakul át.

Nem felel meg a kérdés az egyértelműség követelményének azért sem, mert az indítványozó álláspontja szerint a hatályos államháztartási jogszabályi rendelkezések nem teszik lehetővé költségvetési szerv gazdasági társasággá alakulását, emiatt a kérdésben szereplő feltétel bekövetkezte sem lesz megállapítható.

3. A másik indítványozó szerint az OVB-nek négy okból is meg kellett volna tagadnia a kérdés hitelesítését. A kifogásban kifejtett álláspont szerint a kérdés:

– az Alkotmánynak a költségvetésről való népszavazás tilalmát megfogalmazó 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjába ütközik;

– az Alkotmánynak az országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésekről való népszavazás tilalmát megfogalmazó 28/C. § (5) bekezdés *d)* pontjába ütközik;

– nem felel meg a népszavazásról szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott követelményeknek, mert a kérdés megfogalmazása nem egyértelmű, mert a kérdés alapján nem ítélhető meg, hogy az eredményes népszavazás esetén mely jogszabályi rendelkezések módosítása, illetőleg hatályon kívül helyezése válik szükségessé;

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

– nem rendelkezik a privatizáció megtiltásának konkrét tárgyi és időbeli hatályáról, ezért törvényhozási moratórium hiányában burkolt alkotmánymódosítást eredményez.

II.

A kifogás elbírálása során az Alkotmánybíróság az alábbi jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését:

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései:

„70. § (1) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt megillet az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.”

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

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

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

(...)

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

2. Az Nsztv.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

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

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

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

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

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

3. A Ve.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére 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.

(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 aláírásoknak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük.

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

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

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

(...)

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

III.

A kifogások megalapozatlanok.

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

1. Eljárása során az Alkotmánybíróság elsőként a kifogást benyújtók azon álláspontjának megalapozottságát vizsgálta, mely szerint az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés nem felel meg az egyértelműség törvényi követelményének.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

egyértelműen megválaszolhatónak kell lenni. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b)* pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség). [51/2001. (XI. 29) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006 (VI. 15.) AB határozat, ABK 2006, június, 429, 430.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés nem sérti sem a választópolgári egyértelműség, sem a jogalkotói egyértelműség követelményét.

A kérdés a választópolgárok számára egyféleképpen értelmezhető, „igen”-nel, vagy „nem”-mel megválaszolható. A választópolgároknak a kérdés alapján arra kell választ adniuk, hogy kívánják-e, hogy az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (a továbbiakban: OEP) állami tulajdonban maradjon akkor is, ha gazdasági társasági formába fogják átalakítani. Az eredményes ügydöntő népszavazás esetén, ha a választópolgárok az „igen” válasz mellett döntenek, az Országgyűlésnek olyan törvényt kell alkotnia, amely megakadályozza az OEP privatizációját, garantálja annak állami tulajdonban maradását, abban az esetben, ha az OEP gazdasági társasági formában fog működni. Önmagában az, hogy a kérdés alapján a választópolgároknak egy feltételtől függő kérdésben kell állást foglalniuk, nem érinti a kérdés egyértelműségét. A népszavazás során a választópolgároknak kell megítélniük, hogy egy feltételezett helyzetben felmerülő kérdésben állást kívánnak-e foglalni. Az Országgyűlést a népszavazás eredménye pedig értelemszerűen csak akkor fogja jogalkotásra kötelezni, ha a kérdésben szereplő feltétel bekövetkezik.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Nsztv. 13. § (1) bekezdése nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor pontosan használják a hatályos jogszabályok terminológiáját, illetőleg pontosan meghatározzák azt, hogy a népszavazási kezdeményezés mely jogszabályok módosítására, hatályon kívül helyezésére, vagy változatlan állapotban való fenntartására irányul.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 116/2007. (IV. 18.) OVB határozatban megfogalmazott kérdés az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében szabályozott egyértelműség követelményét nem sérti.

2. Az Alkotmánybíróságnak a benyújtott kifogások egyike alapján állást kellett foglalnia abban a kérdésben is, hogy az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* és *d)* pontja alapján olyan kérdésnek tekinthető-e, amelynek népszavazásra bocsátását az Alkotmány tilalmazza.

2.1. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontja alapján nem lehet népszavazásra bocsátani olyan kérdést, amely a költségvetési törvény tartalmát érinti.

Az Alkotmánybíróság már számos határozatában értelmezte az Alkotmány 28/C. (5) bekezdés *a)* pontját. [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392. 395.; 59/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 834, 837.;15/2005. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2005, 165, 171.; 1662007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 239.; 32/2007. (VI. 6.) AB határozat, MK 2007. 69. szám, 4902, 4905.; 33/2007. (VI. 6.) AB határozat, MK 2007. 69. szám, 4908, 4910–4912.; 34/2007. (VI. 6.) AB határozat, MK 2007. 69. szám, 4915, 4918–4919.]

Az Alkotmánybíróság e határozataiban rámutatott arra, hogy a költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az össze olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van. Önmagában az, hogy a népszavazás eredménye esetlegesen érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor, nem teszi tiltottá a népszavazásra bocsátandó kérdést. [Először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 395.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az OVB által hitelesített kérdés és a költségvetési törvény között közvetlen tartalmi összefüggés nem állapítható meg.

A költségvetési törvény az állami feladatok ellátáshoz szükséges kiadásokat és a kiadások fedezetéül szolgáló bevételeket határozza meg. Azoknak az állami feladatoknak a körét, tartalmát, követelményeit, amelyeknek a pénzügyi fedezetét az állam a költségvetési törvényben biztosítja – az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 9. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően – külön törvények írják elő.

Az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdésből eredményes népszavazás esetén egy állami feladat, az egészségbiztosítás ellátásának módját érintő jogalkotási kötelezettsége keletkezik az Országgyűlésnek, olyan törvény megalkotására lesz köteles, amely garantálja az OEP állami tulajdonban maradását abban az esetben is, ha azt gazdasági társasággá alakítják át. A népszavazásra bocsátandó kérdés tehát az állami feladat ellátásának módjára és nem az állami feladat pénzügyi fedezetére, illetőleg annak forrásaira vonatkozik, így a költségvetési törvény tartalmát közvetlenül nem érinti.

2.2. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d)* pontja alapján nem lehet népszavazást tartani az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésekről. Az indítványozó álláspontja szerint a vitatott kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalakítási kérdés, így arról népszavazás nem tartható.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés nem szervezetalakításra irányul, a kérdés alapján a választópolgároknak nem arról kell állást foglalniuk, hogy egyetértenek-e az OEP gazdasági társasággá való átalakításával, hanem arról kell dönteniük, hogy az OEP jogutódjaként esetlegesen létrejövő gazdasági társaságot privatizálják-e vagy sem. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a tulajdoni formáról való döntés nem tekinthető szervezetalakításra irányuló kérdésnek.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vizsgált aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés nem tekinthető olyannak, amely az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* és *d)* pontja alapján nem bocsátható népszavazásra.

3. Az egyik kifogás szerint az OVB-nek azért is meg kellett volna tagadnia a kérdés hitelesítését, mert az burkolt alkotmánymódosításra irányul. Álláspontja szerint a hatályos alkotmányi és törvényi rendelkezések alapján jelenleg nem állapítható meg, hogy a népszavazás eredménye mennyi időre kötelezné a törvényhozást, ennek következtében az eredményes népszavazás az Alkotmánynak a képviseleti és a közvetlen demokrácia intézményeire vonatkozó rendelkezései megváltoztatását, azaz az Alkotmányt burkolt módosítását eredményezné.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában akkor ítélte az alkotmánymódosítás tilalmába ütközőnek a népszavazásra bocsátandó kérdést, ha a kérdés tartalmából valamely új szabálynak az Alkotmányba való beépítésére keletkezett volna kötelezettsége az Országgyűlésnek [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 37.], vagy a kérdés az Alkotmány valamely tételes rendelkezésével ellentétes szabály megalkotására irányult. [22/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251.; 28/1999. (X. 6.) AB határozat, ABH 1999, 290.] Nem minősítette az Alkotmánybíróság burkolt alkotmánymódosításra irányulónak a kérdést pusztán amiatt, mert a népszavazásra irányadó jogszabályi rendelkezések nem rendelkeznek arról, hogy a népszavazás eredménye mennyi időre kötelezi a törvényhozást. [15/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 233.; 32/2007. (VI. 6.) AB határozat, MK 2007. 69. szám, 4902, 4906.; 33/2007. (VI. 6.) AB határozat, MK 2007. 69. szám, 4908, 4912.; 34/2007. (VI. 6.) AB határozat, MK 2007. 69. szám, 4915, 4919.]

Tekintettel arra, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés tartalma alkotmányi rendelkezést nem érint, az eredményes népszavazásból az Országgyűlésnek nem keletkezik olyan jogalkotási kötelezettsége, amely csak az Alkotmány módosításával teljesíthető, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kérdés tartalma alapján annak „burkolt” alkotmánymódosításra irányultsága nem állapítható meg.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB jogszerű döntést hozott, amikor az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdést hitelesítette. Ezért a kifogásokat elutasította és a 116/2007. (IV. 18.) OVB határozatot helyben hagyta.

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

Budapest, 2007. június 26.

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

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., alkotmánybíró — *Dr. Trócsányi László* s. k., alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám. 540/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2007. évi 81. számában.

44/2007. (VI. 27.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés alapján – *dr. Kovács Péter* 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 az állategészségügyről szóló 1995. évi XCI. törvény 2. sz. melléklete 2. *a)* és *b)* pontja 2004. május 1-jéig alkotmányellenes volt.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az állategészségügyi Szabályzat kiadásáról szóló 41/1997. (V. 28.) FM rendelet 1. számú melléklet 152. § (2) bekezdés második mondata alkotmányellenes, ezért azt a jelen határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az állategészségügyről szóló 1995. évi XCI. törvény 2. sz. melléklete 2. *a)* és *b)* pontja, valamint az Állategészségügyi Sza-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

bályzat kiadásáról szóló 41/1997. (V. 28.) FM rendelet 1. számú melléklet 152. § (2) bekezdés második mondata a Békés Megyei Bíróság előtt folyamatban lévő 1.P.21.359/2002. számú ügyben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság jelen határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

A Békés Megyei Bíróság az előtte 1.P.21.359/2002. számon folyamatban lévő ügyet felfüggesztette, és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a alapján kezdeményezte az állategészségügyről szóló 1995. évi XCI. törvény (a továbbiakban: Áeü.) 2. sz. melléklete 2. *a)* és *b)* pontja, valamint az Állategészségügyi Szabályzat kiadásáról szóló 41/1997. (V. 28.) FM rendelet 1. sz. melléklete (a továbbiakban: Áesz.) 152. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatát, valamint a Békés Megyei Bíróság előtt folyamatban lévő P.21.359/2002. sz. ügyben való alkalmazási tilalmának kimondását.

Az indítványozó szerint az Áeü. 2. sz. melléklet 2. *a)* és *b)* pontja, valamint az Áesz. 152. § (2) bekezdése sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt jogegyenlőség elvét. Ezen jogszabályi rendelkezések szerint ugyanis, ha kényszervágásra kerül a sor, a leölt állatokért járó kártalanítási összeg egy bizonyos darabszámot meghaladó állatállomány esetén a tényleges érték helyett egy korrigált (csökkentett) összeg. Az indítványozó álláspontja az, hogy a kártalanítási összeg ilyen korrekcióval történő meghatározása a jogegyenlőség elvét sértő módon tesz különbséget a kényszervágással érintett állattulajdonosok között. Az indítványozó szerint ez a szabályozás az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében foglalt jogegyenlőség elvét is sérti és azon keresztül az Alkotmány 13. § (1) bekezdését. Ugyanis az állattulajdonosokat kötelezően érintő leöletési határozat alapján bizonyos tulajdonosokat indokolatlanul diszkriminál a tulajdon tárgyainak számára tekintettel. Emellett sérül az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében foglalt gazdasági verseny szabadsága is, ugyanis a kis, közép, illetve nagyüzemi állattartók gazdasági versenyébe avatkozik bele az állam, ami ugyancsak a 70/A. § (3) bekezdés sérelmére vezet.

Az indítványozó végül hivatkozott arra is, hogy az állategészségügyről szóló 1995. évi XCI. törvény módosításáról szóló 2001. évi XXII. törvény 25. § (2) bekezdése, a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépésének napjától, vagyis 2004. május 1-jétől hatályon kívül helyezte az indítvánnyal támadott rendelkezést és ezzel megszűnt a korábban hatályos rendelkezés szerinti, indítványozó által kifogásolt különbségtétel a károsult tulajdonosok között.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megkereste a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert.

II.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését az alábbi jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg:

Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát."

„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."

„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 esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti."

Az Áeü. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„6. § (1) Bejelentési kötelezettség alá tartozó állatbetegség (a továbbiakban: bejelentendő állatbetegség) gyanúja vagy megállapítása esetén az eljáró hatósági állatorvos köteles jelentést tenni a kerületi főállatorvosnak, jogszabályban meghatározott betegségekről pedig a területileg illetékes megyei (fővárosi) állategészségügyi és élelmiszer-ellenőrző állomásnak (a továbbiakban: állomás) is.

(2) A bejelentendő állatbetegségeket a törvény 1. számú melléklete tartalmazza.

(3) A hazai állatállományt súlyosan veszélyeztető és a nemzetközi kereskedelmet akadályozó vagy emberre is veszélyes, újonnan felfedezett fertőző állatbetegségre a miniszter – ideiglenes jelleggel – bejelentési kötelezettséget írhat elő.

(4) Bejelentendő állatbetegség megelőzése, megállapítása, továbbterjedésének megakadályozása, kártételének csökkentése, felszámolása érdekében, továbbá a betegség természetéhez és elterjedtségéhez mérten, az állategészségügyi hatóság külön jogszabályban meghatározott esetekben az alábbi járványügyi intézkedéseket rendelheti el:

(...)

h) diagnosztikai vizsgálat és ilyen célú leölés,

i) védőoltás,

j) gyógykezelés,

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

k) elkülönített vagy zárt vágás,

l) állatleölés (leöletés),

m) fertőzésközvetítő-anyag, -eszköz, -tárgy, -élelmiszer, -takarmány, állathulla lefoglalása, ártalmatlanná tétele,

n) fertőtlenítés."

„8. § (1) A 6. § (4) bekezdésének *h)–n)* pontjaiban felsorolt járványügyi intézkedések elrendelése esetében az 1. számú mellékletben megnevezett állatbetegségben elhullott, leölt állat, megsemmisített anyag, eszköz és tárgy tulajdonosa – a (4) bekezdésben meghatározott kivételekkel – az államtól kártalanításra jogosult.

(2) A miniszter és a pénzügyminiszter a kártalanításhoz és az állati hulladék ártalmatlanná tételéhez szükséges pénzügyi fedezetet évente a központi költségvetésben tervezi és biztosítja.

(3) A kártalanítás alapja az állat, az anyag, az eszköz vagy a tárgy forgalmi értéke. A kártalanítás mértékét a 2. számú mellékletben foglaltak szerint kell megállapítani. A kárbecslés és a kifizetés részletes szabályait külön jogszabály tartalmazza. A kártalanítás folyósításáról az elrendelő határozatban kell rendelkezni.

(4) Nem jár kártalanítás:

a) az országba tilalom ellenére vagy szabálytalanul behozott állatokért, valamint a tartásukkal kapcsolatos anyagokért, eszközökért és tárgyakért;

b) ha az állat betegségre gyanús állapotát a tulajdonos vagy megbízottja nem jelentette, illetőleg az előírt rendszabályokat megszegte;

c) ha a tulajdonátruházással szerzett állat betegségéről, fertőzöttségéről a tulajdonosnak az állat megszerzésekor tudomása volt;

d) ha a járványügyi intézkedésre az állattartó egyéb felróható magatartása miatt került sor;

e) a vadon élő állatokért, kivéve az engedéllyel befogott, legalább hat hónapja zárt körülmények között (vadasparkban, vadaskertben, röptetőben) tartott vagy tenyésztett vadon élő haszonállatokat és a védett állatokat;

f)

g) trágyáért, alomért;

h) az állategészségügyi jogszabályok megsértésével tartott, illetőleg forgalmazott állatért és termékért."

Az Áeü. 2. sz. Melléklete:

„1. A törvény 8. § (1) bekezdése alapján járó kártalanítás mértéke az állat, az anyag, eszköz vagy tárgy forgalmi értékének 90%-a, azonban állatfajonként nem haladhatja meg az alábbi legmagasabb egyedenkénti összegeket:

ló	450 000 Ft
szarvasmarha	200 000 Ft
sertés	70 000 Ft
juh	20 000 Ft
kecske	10 000 Ft
baromfi	1 500 Ft
méhcsalád	6 000 Ft
házinyúl	1 000 Ft

2. A kártalanítási összeget csökkenteni kell

a) 10 százalékkal, ha az érintett állományban

– szarvasmarhából 300-nál
– sertésből 3 000-nél
– baromfiból 20 000 tojónál vagy 30 000 hízóbaromfinál

többet tartanak;

b) 20 százalékkal, ha az érintett állományban

– sertésből 6 000-nél
– baromfiból 50 000 tojónál vagy 100 000 hízóbaromfinál

többet tartanak."

Az Áesz. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„152. § (1) A Tv. 8. § (1) bekezdésében meghatározott esetben, valamint ha a kárigény elbírálásánál a kártalanítást kizáró ok nem áll fenn, a kártalanítás összegét a kerületi főállatorvos írásbeli határozatban állapítja meg.

(2) A kártalanítási összeg az elhullott vagy leölt állat, az anyag, az eszköz, illetve a tárgy becsült értékének a Tv. 2. számú melléklete 1. pontjában meghatározott százaléka. Állatok esetében, ha ezen melléklet 2. *a)* vagy 2. *b)* pontjában leírt tényállás állapítható meg, a kártalanítási összeget annak megfelelően csökkenteni kell.

(3) A kártalanítási határozat indokolásában meg kell jelölni, hogy

a) az állat elhullása mely – a kártalanítási körbe tartozó – állatbetegség következtében történt, illetőleg az állat leölését, kötelező védőoltását, gyógykezelését, diagnosztikai vizsgálatát mely állatbetegség megállapítása vagy felszámolása miatt rendelték el, és mi a kártalanítási igény elismerésének alapja,

b) a betegségterjesztő anyag – beleértve az állati eredetű terméket is –, eszköz, tárgy megsemmisítését vagy ártalmatlanná tételét mely okból rendelték el.

(4) A kártalanítási határozat mintáját a 22. számú függelék tartalmazza."

III.

A bírói kezdeményezés az alábbiak szerint megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság eljárása során mindenekelőtt azt állapította meg, hogy az indítvánnyal támadott rendelkezést az állategészségügyről szóló 1995. évi XCI. törvény módosításáról szóló 2001. évi XXII. törvény 25. § (2) bekezdése, a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépésének napjától, vagyis 2004. május 1-től hatályon kívül helyezte. Megállapította továbbá azt is, hogy az Áeü.-t 2006. január 1-jével hatályon kívül helyezte az állategészségügyről szóló 2005. évi CLXXVI. törvény, amelynek 10. § (3) bekezdése rendezi az állatleölési kártalanítás mértékét: nem tartalmazza tehát az indítvánnyal támadott rendelkezéseket.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A bírói kezdeményezésből megállapítható, hogy az adott ügyben az Áeü. 2. számú melléklete 2004. május 1-jéig hatályban volt szöveggel alkalmazandó.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint hatályban nem lévő jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára csak kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-ának (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés és a 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz alapján kerülhet sor. Miután az indítvány az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti kérelem, az Alkotmánybíróság a már hatályon kívül helyezett jogszabály tekintetében az eljárást lefolytatta.

Az Alkotmánybíróság eljárása során azt is megállapította, hogy az Áesz. 152. § (2) bekezdése az Áeü. módosítását, majd hatályon kívül helyezését követően sem módosult, az változatlan szöveggel van hatályban. [Ennek következményeként az Áesz. 152. § (2) bekezdése a már nem hatályos Áeü. 2004. május 1-jén hatályát vesztett 2. számú mellékletére utal vissza.]

2. Az Alkotmány 13. § (1) bekezdése a tulajdonjog, mint alapjog védelmét fogalmazza meg. Az alkotmányjogi értelemben vett tulajdonjog alkotmányos korlátozásának feltétele, hogy a korlátozás közérdekből és azzal arányosan történjen. [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 379–382.]

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az egymással összehasonlítható helyzetben lévők között alkalmazott olyan különbségtétellel szemben nyújt védelmet, amelynek nincs alkotmányosan elfogadható indoka. Ebből következően nem minden különbségtétel alkotmányellenes, hanem arra tekintettel fogalmazza meg a diszkrimináció tilalmát, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48–49.]

A megkülönböztetés alkotmányosságának megítélésében a mindenkori szabályozás tárgyi és alanyi összefüggéséből kell kiindulni, s az egyenlőségnek az adott tényállás lényeges elemeire tekintettel kell fennállnia. A megkülönböztetés tilalmába ütközik, ha az adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik valamely csoportra, kivéve, ha annak kellő súlyú alkotmányos indoka van. [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–79.]

„Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az azonos helyzetben lévők között nem alapjogok tekintetében tett megkülönböztetés csak akkor tekinthető alkotmányellenesnek, ha nincs ésszerű indoka, tehát önkényes [16/1991. (V. 20.) AB határozat, ABH 1991, 62.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–282.]. A bemutatottak alapján töretlen az Alkotmánybíróság gyakorlata abban, hogy amikor az Alkotmány 70/A. §-ának sérelme a kérdés – és a megkülönböztetés nem alapjogra vonatkozik –, egyrészt azt vizsgálja, hogy a jogalkotó összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között tett-e megkülönböztetést, másrészt azt, hogy az összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok közötti különbségtételnek van-e tárgyilagos megítélés szerint ésszerű indoka.” [21/2007. (III. 29.) AB határozat, ABK 2007. március 253, 254–255.]

3. Az Áeü. 6. §-a alapján, az Áeü. 1. számú mellékletében meghatározott, bejelentési kötelezettség alá eső betegségek esetén, a betegség terjedésének megakadályozása, a kártétel csökkentése, felszámolása érdekében a 6. § (4) bekezdésében felsorolt járványügyi intézkedések voltak elrendelhetők. A járványügyi intézkedések alkalmazása során tekintettel kellett lenni az adott betegség természetére és elterjedtségére: azzal arányban álló járványügyi intézkedést lehetett alkalmazni. Az Áeü. 6. § (4) bekezdés *k)* és *l)* pontja alapján járványügyi intézkedésként alkalmazható volt az elkülönített, illetve zárt vágás, valamint az állatleölés.

Az Áeü. 8. §-a alapján a 6. § (4) bekezdésében felsorolt egyes járványügyi intézkedések elrendelése esetén az állat tulajdonosát kártalanítás illette meg. Az Áeü. 8. §-a meghatározta a kártalanítás alapját, mértékének kiszámítására vonatkozó szabályokat azonban az Áeü. 2. számú mellékletében rendezte. A tulajdonosok részére megállapított kártalanítás az Áeü. alapján az állat forgalmi értékének 90%-a. A kártalanítás mértékének alkotmányosságát az Alkotmánybíróság indítvány hiányában nem vizsgálta.

A jogalkotó az állatállományban okozott kárért (vagyis a fertőzés miatt történő kényszervágás ellentételezéseként), az állatállományt alkotó egyedszám függvényében állapította meg a kártalanítás mértékét: minél nagyobb a járványügyi intézkedéssel érintett állomány, annál kevesebb mértékű kártalanításra jogosult a tulajdonos.

4. Az Alkotmánybíróság az Áeü. 2. számú melléklet 2. *a)* és *b)* pontjának rendelkezéseit először abban az összefüggésben vizsgálta, hogy a kártalanítás mértékének ilyen számítási módja nem sérti-e az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését.

4.1. Az Áeü. járványügyi intézkedések alkalmazására, valamint az azért járó kártalanításra vonatkozó szabályozás tekintetében mindenekelőtt azt vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy az érintett állattulajdonosok azonos szabályozási kört alkotnak-e.

Az Áeü. járványügyi intézkedésekre vonatkozó szabályai szempontjából annak van jelentősége, hogy egy állatbetegség terjedését – az emberi egészség, valamint a betegséggel fenyegetett állatállomány védelme érdekében – megakadályozzák. Erre tekintettel van lehetőség arra, hogy a tulajdonos tulajdonjogát oly módon korlátozzák, hogy az élő állatra vonatkozó tulajdonjoga – a leöletés következtében – megszűnjék. A jogalkotó – mérlegelési jogkörében – erre a körülményre tekintettel rendelkezett úgy, hogy a tulajdonos, aki közérdekből köteles eltűrni tulajdonjoga korlátozását, kártalanítást kapjon az állatállományban keletkezett kárért.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Mivel a kártalanítást arra tekintettel nyújtja az állam, hogy az állatot (állatállományt) közérdekből leölték és ezzel a tulajdonos tulajdonjoga megszűnt, ebben a szabályozási koncepcióban az állatleöléssel, mint járványügyi intézkedéssel érintett tulajdonosok alkotmányjogi szempontból azonos szabályozási kört alkotnak.

4.2. Tekintettel arra, hogy az állatleöléssel érintett tulajdonosok a leölés után járó kártalanítás szempontjából homogén csoportot alkotnak, az őket megillető kártalanítás tekintetében csak akkor alkalmazható különbségtétel alkotmányosan, ha annak kellő súlyú alkotmányos indoka van.

Az Áeü. az állatállomány méretére tekintettel állapított meg eltérő mértékű kártalanítást a járványügyi intézkedéssel érintett tulajdonosok között oly módon, hogy a tulajdonost az állat után járó kártalanítás mértékénél (vagyis a forgalmi érték 10%-nál) 10, vagy akár 20%-kal kevesebb kártalanítás illeti csak meg, ha nagyobb állatállománnyal rendelkezik. Az állattartók között tehát a szerint tett a jogalkotó különbséget a kártalanítás összegét illetően, hogy mekkora (hány egyedből álló) állatállomány az, amit a leölés érint.

A szabályozás indokait a jogalkotó a következőképpen foglalta össze. A differenciált kártalanítással – vagyis hogy a nagyobb egyedszámú állatállomány után kevesebb kártalanítás jár – a jogalkotó a kistermelőket kívánta kedvezőbb helyzetbe hozni a nagy létszámú állattartó telepekkel szemben, ugyanis a jogszabály megalkotásakor az állattartók közötti versenyhelyzet egyenlőtlen volt. Az egyenlőtlen versenyhelyzetet a differenciált felvásárlási ár, valamint a nagy létszámú állományok kiegészítő felára idézte elő. Emellett a jogalkotó kompenzálni akarta az állattartó telep újraindításával járó költséget, ami egy kisebb állattartó telep esetében fajlagosan nagyobb, mint egy nagyüzemi állattartó telep esetén. Ugyanakkor a nagyüzemi állattartó telepen a járványügyi megelőzés fajlagosan nagyobb költséggel jár. A csökkentett összegű kártalanítással a jogalkotó kettős célt kívánt elérni: azért biztosította a kártalanítást a nagyüzemek számára, hogy a megelőző járványügyi intézkedések ne tegyék tönkre a nagyüzemi állattartó telepeket, ugyanakkor a csökkentett mértékű kártalanítással arra kívánta rászorítani a nagyüzemi állattartókat, hogy a fokozottabb megelőzési intézkedéseket ne mulasszák el megtenni.

Jelen esetben a jogalkotó által felhozott indokokat, azok ésszerűségének megítélése céljából, azzal összefüggésben kell értékelni, hogy az állatleölési kártalanítás az állatállomány leölésére tekintettel jár a tulajdonosnak. A tulajdonos a leölés következtében nem tudja értékesíteni haszon céljából tartott állatállományának egyedeit (illetve az állat egyébként hasznosítható részeit). A kártalanítás a tulajdonos állatleölés következtében keletkezett kárának enyhítését szolgálja, oly módon, hogy a jogalkotó egy meghatározott típusú, jogellenesnek nem minősülő káresemény tekintetében a károk viselését nem hárítja teljes egészében a tulajdonosra. A kártalanítás megállapítása tehát a tulajdonban keletkező kárra tekintettel illeti meg a tulajdonost a jogalkotó döntése alapján.

Ezek az indokok – így a verseny kiegyenlítése kis- és nagyüzemek között, az üzemek újraindításának támogatása, a fokozottabb megelőzési intézkedések elvégzésének támogatása, ösztönzése – nem tekinthetők kellő súlyú alkotmányos indokoknak. Természetüket tekintve ugyanis olyan gazdaságpolitikai célok elérését szolgálják, amelyek a leölés következtében keletkezett kár és az ezért a jogalkotó által biztosított kártalanítás körében nem értékelhetők. A kártalanítás megítélésében jelen esetben kizárólag az bír relevanciával, hogy a tulajdonosnak az állatleölés (kényszervágás) miatt kára keletkezett,, illetve hogy az milyen mértékű, vagyis hány egyedet érint. Az állam a kártalanítással egy olyan felelősség-megosztást teremtett, amely biztosítja, hogy egy – a tulajdonos önhibáján kívüli – járvány esetén ne a tulajdonos viselje a kár teljes terhét. A kártalanítás mértéke megállapításánál nem értékelhető szempont, hogy mekkora a felvásárlási ár, vagy az állatállomány kiegészítő felára, vagy hogy az üzem milyen költségekből indítható újra. Ebben annak van jelentősége, hogy a tulajdonosnak milyen mértékű kára keletkezett.

Természetesen a kártalanításnak lehetnek gazdaságpolitikai következményei, így például megtartó hatása, vagyis eredményezheti azt is, hogy az állattartó állatállománya leölését követően is az állattenyésztésben marad. A kártalanítás azonban nem gazdaságpolitikai célból jár a károsultnak, hanem azért, hogy a tulajdonos bekövetkezett kárát kiküszöbölje. Az itt kifejtettek ugyanakkor nem zárják ki azt, hogy az állam, gazdaságpolitikai okokból, támogassa a kistermelő állattartókat. A kistermelők támogatásának (így akár az üzem újraindításának, akár a kistermelő mezőgazdaságban való megtartásának, vagy versenyhelyzetük javításának) azonban nem megfelelő eszköze az állatleölésért járó kártalanítás differenciálása. A kártalanítást ugyanis azért állapította meg a jogalkotó, hogy a tulajdonos állatleölés miatt keletkezett kárát enyhítse, hogy ne a tulajdonos viselje egyedül ennek anyagi terheit. Vagyis a jogalkotó a keletkezett kárra (és a károkozás jogellenesnek nem minősülő voltára) tekintettel biztosította azt. Az állattenyésztők, ezen belül a kistermelők támogatása más, a célnak megfelelő gazdaságpolitikai eszközökkel biztosítható.

A jogalkotó tehát a tulajdon tárgyára (darabszámára) tekintettel eltérő kártalanítást állapított meg, s nem hozott fel olyan indokokat, amelyek alkotmányosan alátámasztanák az általa alkalmazott különbségtételt tulajdonos és tulajdonos között. Így a jogalkotó önkényes különbségtételt alkalmazott.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Áeü. 2. számú melléklet 2. *a)* és *b)* pontja az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalmába ütköző, s ezért alkotmányellenes volt.

Az Alkotmánybíróság utal végül arra, hogy a hatályos szabályozás szerint és az Európai Unió követelményei alapján az állattartót a piaci értéknek megfelelő kártalanítás illeti meg a leölt állatok után.

5. Az Áesz. 152. § (2) bekezdés második mondata az Áeü. 2. számú melléklet 2. *a)* és *b)* pontjára utal vissza.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Mivel az Alkotmánybíróság az Áeü. Áesz. 152. § (2) bekezdése által hivatkozott rendelkezését alkotmányellenesnek találta, az Áesz. 152. § (2) bekezdés második mondatának alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság Áeü. 2. számú melléklet 2. *a)* és *b)* pontjával való szoros összefüggésére tekintettel állapította meg. Tekintettel azonban arra, hogy az Áesz. 152. § (2) bekezdés második mondata jelenleg is hatályban van, az Alkotmánybíróság nem csak az alkotmányellenességet mondta ki, hanem megsemmisítette azt. 5. Az indítványozó bíró az alkotmányellenesség kimondását a konkrét ügyben történő alkalmazhatósága kizárásával kérte.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. § (1) és (4) bekezdése alapján a megsemmisített jogszabályt az erről szóló határozatnak a hivatalos lapban való közzététele napjától nem lehet alkalmazni, ám az Alkotmánybíróság ettől az időponttól eltérően is meghatározhatja az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését vagy konkrét esetben történő alkalmazhatóságát, ha ezt a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben – a jogbiztonság követelményére, valamint az indítványozó különösen fontos, méltányolható érdekére tekintettel – az alkalmazási tilalom tekintetében helyt adott a bírói kezdeményezésnek, és megállapította, hogy az Áeü. 2004. május 1-jével hatályát vesztett 2. számú melléklet 2. *a)* és *b)* pontja, valamint az Áesz. jelen határozattal megsemmisített 152. § (2) bekezdés második mondata a Békés Megyei Bíróság előtt 1.P.21.359/2002. szám alatt folyamatban lévő eljárásban nem alkalmazható.

6. Miután az Alkotmánybíróság az Áeü. 2. számú melléklet 2. *a)* és *b)* pontja, valamint az Áesz. 152. § (2) bekezdésének második mondata alkotmányellenességét a 70/A. § (1) bekezdése alapján megállapította, azok alkotmányossági vizsgálatát Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésére, 9. § (2) bekezdésére, valamint 13. §-ára nézve – gyakorlatának megfelelően – nem folytatta le.

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

Budapest, 2007. június 26.

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. Kiss László* s. k., alkotmánybíró

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., alkotmánybíró — *Dr. Trócsányi László* s. k., alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet azzal, hogy az Alkotmány 70/A. §-át sértő megkülönböztetést valósít meg az a vizsgált jogszabály, amelynek értelmében a járványügyi intézkedésre leölt állat, megsemmisített anyag, eszköz és tárgy tulajdonosa az államtól csökkentett összegű kártalanításra jogosult, ha az intézkedéssel érintett állomány egyedszáma a jogszabályban állatfajonként meghatározott egyedszámokat meghaladja.

Az Alkotmánybíróság már több határozatban értelmezte az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt tilalom alkotmányos tartalmát, az emberi méltósághoz való joggal [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] összefüggésben.

Megállapította, hogy „a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.” [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.].

A 61/1992. (XI. 20.) AB határozat értelmében az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott tilalom kiterjed az egész jogrendszerre. Ugyanakkor a jogegyenlőség nem jelenti a természetes személyeknek a jogon kívüli szempontok szerinti egyenlőségét is. Az állam joga – s egyben bizonyos körben kötelezettsége is –, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése ugyanis nem bármifajta különbségtételt tilt – egy ilyen általános tilalom összeegyeztethetetlen lenne a jog rendeltetésével –, hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetéseket (ABH 1992, 280, 281–282.).

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes.” [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.].

A jelen esetben nem alapvető jogról, hanem alapjognak nem minősülő egyéb jogról van szó, s a jogszabály nem személyek között különböztet, hanem más korlátozást tartalmaz: az érintett állat, anyag, eszköz vagy tárgy forgalmi értéke alapján kiszámított kártalanítási összeget rendeli csökkenteni az állomány méretétől függően. Fő szabály szerint a kártalanítás összege a jogszabály értelmében az említett javak forgalmi értékének 90%-a, ez a mérték csökken tíz százalékkal példának okáért 3000-nél több sertésnél, húsz százalékkal hatezernél több sertésnél.

Ezek a korlátozó szabályok úgy is értelmezhetők, hogy a jogszabályban meghatározottnál kisebb állatállomány esetén az állam az állattartással járó kockázatból kevesebbet hárít az állattartóra, a nagyobb állatállománynál pedig többet, vagyis az állam a jogszabályban meghatározottnál nem nagyobb állatállomány tartását kívánatosabbnak tart-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ja és ezt a vizsgált kártalanítási jogszabályban kifejezésre juttatja a járványügyi intézkedésből eredő kártalanítás mértékének sávos, degresszív meghatározásával.

A jelen esetben a különbségtétel azon alapul, hogy mekkora az az állatállomány, amelyet leöltek. Ettől függ az, hogy az állat, az anyag az eszköz vagy a tárgy forgalmi értékének mekkora részét téríti meg az állam kártalanításként. Az állatállomány egyedszáma mint a kártalanítás mértékét befolyásoló tényező a jelen esetben, amikor az állatállománnyal és az annak tartásához szükséges anyaggal, eszközzel és tárggyal összefüggő kártalanításról van szó, nem tekinthető önkényesnek.

A kifogásolt szabályozásnak, miként arra a többségi határozat is utal, a jogalkotó számos indokát adta. Egyetértek a határozatnak azzal a megállapításával, hogy az indokok, természetüket tekintve, gazdaságpolitikai célok elérését szolgálják. Véleményem szerint a megkülönböztetés, illetve korlátozás önkényes volta vizsgálata körében nincs jelentősége annak, hogy a jogszabályban alkalmazott eszközhöz képest más eszközök a jogalkotói célt hatékonyabban vagy pontosabban szolgálnák. A szabályozás ilyen szempontú felülvizsgálata a jogszabály célszerűségének, esetleg hatékonyságának kérdését vetheti fel. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata azonban, hogy nem vizsgálja jogszabályok célszerűségének, hatékonyságának a kérdéseit (772/B/1990/5. AB határozat, ABH 1991, 519, 522.).

A megkülönböztetés a jelen esetben tárgy szerinti és ténybeli, objektív alapokon nyugszik, ti. az állatállomány nagyságán. Véleményem szerint ezért nem állapítható meg, hogy a vizsgált rendelkezések az emberi méltósághoz való jogot sértők, önkényesek lennének, vagyis az indítványt el kellett volna utasítani.

Budapest, 2007. június 26.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám. 254/B/2003.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2007. évi 81. számában.

46/2007. (VI. 27.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványok tárgyában – *dr. Kovács Péter* 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 rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 136. § (1) bekezdés „12. és” szövegrésze alkotmányellenes, ezért azt 2007. december 31-i hatállyal megsemmisíti.

A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 136. § (1) bekezdése az alábbi szöveggel marad hatályban:

„136. § (1) A VI. fejezet 13. címe, a VI/A. fejezet, a VII. fejezet, valamint a 135. § alkalmazásában a Testület közigazgatási ügyben eljáró szerv, eljárására az e §-ban foglalt eltérésekkel a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt kell alkalmazni.”

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő, mert nem biztosította törvényben, hogy a műsorszolgáltatási jogosultságra vonatkozó pályáztatás során az Alkotmány 61. § (2) bekezdésének megfelelően érvényesüljön a sajtószabadság. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn továbbá azért is, mert az Országgyűlés nem szabályozta törvényben az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének megfelelő, a műsorszolgáltatási jogosultság elnyeréséről szóló jogalkalmazói döntések teljes körű, érdemi bírósági felülvizsgálatának lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2007. december 31-ig tegyen eleget.

3. Az Alkotmánybíróság a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 33. § (4) bekezdése, 47. § (1) bekezdés második mondata és 112. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 33. §-ával kapcsolatban benyújtott, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményező indítványt elutasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 55. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

6. Az Alkotmánybíróság a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény 16. § (1) bekezdésének alkalmazásával kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Médiatörvény) egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Jelen eljárásban az Alkotmánybíróság az Országos Rádió és Televízió Testület (a továbbiakban: ORTT), a Panaszbizottság, valamint a Magyar Rádió Közalapítvány, a Magyar Televízió Közalapítvány és a Hungária Televízió Közalapítvány (a továbbiakban: közalapítványok) kuratóriumai tagjainak jelölésére, továbbá a műsorszolgáltatási jogosultság pályáztatására vonatkozó szabályok alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését kezdeményező indítványokat bírálta el. Az Alkotmánybíróság ezeket a beadványokat 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. § (2) bekezdésének megfelelően egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

1.1. Az Alkotmány 61. §-át és a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban foglalt követelményeket sértőnek tartják az indítványozók, hogy a Médiatörvény 33. § (4) bekezdése alapján az ORTT tagjait az országgyűlési képviselőcsoportok jelölik. Ugyanezen az alapon támadják az indítványozók a Médiatörvény 55. §-a egészét, tartalmilag azonban csak az 55. § (5) bekezdését, amely alapján a közszolgálati műsorszolgáltatók közalapítványi kuratóriumaiba választható tagok felét országgyűlési képviselőcsoportok jelölik. Alkotmánysértőnek tartják azt is, hogy a Médiatörvény 47. § (1) bekezdés második mondata alapján a Panaszbizottság tagjait az ORTT bízza meg, mert ezáltal a törvény „közvetve a pártok jelöltjeinek biztosít kizárólagos befolyást a Panaszbizottság tagjainak megbízásában".

1.2. A 7/2004. (III. 24.) AB határozatra hivatkozva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte néhány indítványozó, mert a Médiatörvény 33. §-a nem tartalmaz szabályt arra vonatkozóan, hogy az ORTT megbízatásának megszűnése és az új testület megválasztása közötti időtartamban ki és hogyan látja el a nélkülözhetetlen hatósági feladatokat.

2. Több indítványozó kérte a Médiatörvény 112. § (1) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését.

2.1. Az ORTT képviseletében benyújtott indítvány szerint a Médiatörvény e rendelkezésében az ORTT polgári jogi jogalanyisága összemosódik a hatósági jogkörrel. Az indítvány az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, az Alkotmány 9. §-át, továbbá 13. § (1) bekezdését sértőnek tartja, hogy a műsorszolgáltatási szerződés kötelező felmondására – a Médiatörvény 112. § (1) bekezdés *f)* pontja értelmezésének megfelelően – államigazgatási eljárás során vagy annak eredményeképpen kerül sor. Az indítvány a Médiatörvény 136. § (1) bekezdés „A VI. fejezet 12. címe" szövegrész megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól, mondván e rendelkezés megsemmisítése kevésbé érintené a Médiatörvény struktúráját és a szankciórendszert, mint a 112. § érintett szabályainak megsemmisítése.

2.2. Egy másik indítvány a Médiatörvény 112. §-ának egészét támadta, de valójában csak a 112. § (1) bekezdésével kapcsolatban fogalmazott meg alkotmányossági aggályokat. Ez alapján az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, valamint az 57. § (1) bekezdésére tekintettel az 50. § (2) bekezdésébe ütköző módon a Médiatörvény csupán felsorolja az ORTT által kiszabható szankciókat, de nem ad eligazítást arra nézve, hogy az egyes jogsértések elbírálása során az ORTT milyen szempontok szerint választ az alkalmazható joghátrányok közül. Emellett, a kifogásolt rendelkezés nem ad lehetőséget a rendes bíróságoknak az ORTT határozat tartalmi felülvizsgálatára. Az indítványozó szerint a Médiatörvény 112. § (1) bekezdés *d)* pontja akkor is ellentétes az Alkotmány 50. § (2) bekezdésével és 57. § (1) bekezdésével, ha a 112. § (1) bekezdésének teljes szövege nem bizonyul alkotmánysértőnek. E pont ugyanis a kötbért mint polgári jogi jogkövetkezményt közigazgatási szankcióként határozza meg. Következésképpen a kötbér szankciót kiszabó jogerős közigazgatási határozatot a bíróság nem képes érdemben felülvizsgálni.

2.3. Az indítványozók egyike szerint az Alkotmány 61. §-ával ellentétes, hogy e rendelkezés alapján az ORTT panasz nélkül is folytathat „panasz-eljárást", vagyis hivatalból vizsgálódhat.

2.4. Egy másik indítvány úgy érvel, hogy az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből fakadó önrendelkezési joggal ellentétes a Médiatörvény 112. § (1) bekezdése, mert lehetővé teszi, hogy az ORTT az emberi jogaiban sértett személytől függetlenül vagy akár az ő kifejezett akarata ellenére is eljárhat és megállapíthatja valamely emberi jog megsértését. Az indítványozók szerint a Médiatörvény e rendelkezése az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonság követelményének sem felel meg, mert az alapján az ORTT megállapíthatja az „alkotmányos rend" megsértését. A Médiatörvényben hivatkozott „alkotmányos rend" megsértése alkalmatlan arra, hogy arra alapozva az ORTT mint közigazgatási szerv szankciót alkalmazzon. Végül az indítványozók a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Reklámtörvény) 16. § (1) bekezdésével kapcsolatban alkotmányossági követelmény megállapítását kérték az Alkotmánybíróságtól, mert a Reklámtörvény nem mondja ki, hogy a személyhez fűződő jogot sértő reklámok kapcsán reklámfelügyeleti eljárás csak kérelemre indulhat.

2.5. Az egyik indítvány az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvével és az Alkotmány 61. §-ával ellentétes jogalkotói mulasztásnak tartja, hogy a Médiatörvény nem írja elő kötelező jelleggel az ORTT számára az országos televíziós műsorszolgáltatási jogo-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sultság pályáztatásának értékelési elveit, hanem azt az ORTT által kidolgozandó pályázati felhívásra bízza, anélkül, hogy a pályázati felhívásban foglaltak megsértését szankcionálná.

2.6. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésére és az Alkotmány 61. §-ára hivatkozva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az indítványozó azért is, mert a Médiatörvény nem biztosít jogorvoslati lehetőséget az ORTT-nek a műsorszolgáltatási jogosultságok pályáztatásával kapcsolatos döntésével szemben.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

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

„50. § (2) A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.”

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

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

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

„61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.

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

2. Az indítvány által kifogásolt jogszabályi rendelkezések:

Médiatörvény

„33. § (4) A Testület többi tagját az Országgyűlési képviselőcsoportok jelölik. Minden képviselőcsoport egy-egy tagot jelölhet. Ha a kormánypárti vagy ellenzéki oldalon csak egy képviselőcsoport van, az a képviselőcsoport két tagot jelölhet.”

„47. § (1) A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének (4. §) megsértése miatti panaszokat a Testület Panaszbizottsága (a továbbiakban: Panaszbizottság) bírálja el. A Panaszbizottság tagjait – öt évre szólóan – a Testület bízza meg.”

„55. § (5) Az Országgyűlés által a kuratóriumba választható tagok felét a kormánypárti, másik felét az ellenzéki képviselőcsoportok jelölik úgy, hogy minden képviselőcsoport legalább egy jelöltjét meg kell választani.”

„101. § (2) Megegyezés hiányában a versengő pályázatok közül a Testület a pályázat kiírásakor nyilvánosságra hozott értékelési elvek szerint dönt.”

„VI. fejezet 12. cím

A törvény vagy a szerződés megszegése

112. § (1) Ha a műsorszolgáltató az e törvényben, illetve a szerzői jogról szóló törvényben, valamint a műsorszolgáltatási szerződésben és a rádióengedélyben előírt feltételeket és előírásokat nem teljesíti vagy megsérti, illetőleg ha műsorszolgáltatóval a cselekmény elkövetésekor munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló más jogviszonyban lévő személy bűnösségét a Btk. 329. §-ában meghatározott bűncselekmény miatt jogerős ítélet állapította meg, a Testület

a) felhívja a műsorszolgáltatót a sérelmezett magatartás megszüntetésére,

b) írásbeli figyelmeztetésben megállapítja a jogsértést, és felhívja a műsorszolgáltatót a jogsértés megszüntetésére, illetve arra, hogy a jövőben tartózkodjon a jogsértéstől,

c) meghatározott időre, de legfeljebb harminc napra felfüggeszti a műsorszolgáltatási jogosultság gyakorlását,

d) érvényesíti a szerződésben megállapított kötbért,

e) a közszolgálati műsorszolgáltatóval, a bejelentés alapján műsorszolgáltatást végző műsorszolgáltatóval szemben, illetve a Panaszbizottság kezdeményezésére bírságot szab ki a 135. § szerinti összeghatárok között,

f) azonnali hatállyal felmondja a szerződést. [...]

(4) Azonnali hatállyal kell felmondani a szerződést, ha

a) a szerződést nem lehetett volna megkötni, és a jogsértő állapot még fennáll,

b) a szerződés a törvény VIII. fejezetében foglaltakat sérti, és a jogosult a jogsérelmet a Gazdasági Versenyhivatal, illetve a Testület határozatában foglaltak szerint százhetvenedik napon belül nem orvosolta,

c) a szerződés megkötése óta másodszor kellene az (1) bekezdés *b)* pontja szerinti írásbeli figyelmeztetést alkalmazni.”

„136. § (1) A VI. fejezet 12. és 13. címe, a VI/A. fejezet, a VII. fejezet, valamint a 135. § alkalmazásában a Testület közigazgatási ügyben eljáró szerv, eljárására az e §-ban foglalt eltérésekkel a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt kell alkalmazni.”

Reklámtörvény

„16. § (1) A reklámfelügyeleti eljárás kérelemre vagy hivatalból indul.”

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

III.

Az Alkotmánybíróság jelen eljárásban az ORTT, a Panaszbizottság, továbbá a közalapítványok kuratóriumai tagjainak jelölésére, valamint a műsorszolgáltatási engedélyek kibocsátására és a műsorszolgáltatási tevékenység felügyeletére vonatkozó szabályok alkotmányosságát vizsgálta.

Az indítványok részben megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az ORTT tagjaira vonatkozó jelölési szabályokat vetette össze az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdéseivel.

Az indítványozók álláspontja szerint a Médiatörvény 33. § (4) bekezdése, amely alapján az ORTT tagjait az országgyűlési képviselőcsoportok jelölik, sérti az Alkotmány 61. §-át és a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban foglalt alkotmányos követelményt, mert lehetővé teszi, hogy a parlamenti pártok a műsorok tartalmára meghatározó befolyást gyakoroljanak.

1.1. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításhoz. A sajtó számára speciális védelmet nyújtó Alkotmány 61. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát. „[A] sajtószabadság nemcsak a nyomtatott sajtóra vonatkozik, hanem a rádióra és televízióra is” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 61.].

Azt, hogy a rádió és televízió működését érintően a nyomtatott sajtóhoz képest speciális előírások léte indokolt, több tényező alátámasztja. Egyfelől az állami tulajdonú földfelszíni frekvenciák használata, másfelől az a tény, hogy a rádió és televízió szervezetek egy része közpénzből működik, végül az az általánosan elfogadott vélekedés, hogy a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás véleményformáló hatása és a mozgóképek, hangok, élő tudósítások meggyőző ereje sokszorosa az egyéb információs társadalmi szolgáltatások gondolkodásra ható erejének [Lásd 1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007. január, 3, 6.].

A magyar alkotmányos rendszerben ezért a sajtószabadság állam általi elismerése mellett megjelentek a rádió- és televízió szervezetek szabadságát és a véleménypluralizmust biztosító szabályok. Ezek szükségességét az Alkotmánybíróság a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatában a következőképpen fogalmazta meg: „A véleménynyilvánítási szabadságot a rádió és televízió esetében (...) jogilag részletesen szabályozott szervezeti megoldásokkal kell biztosítani. A szervezeti megoldások alkotmányosságát az minősíti, hogy elvileg képesek-e biztosítani a társadalomban meglévő vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valósághű kifejezésre juttatását, valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan tájékoztatást” (ABH 1992, 227, 230.).

1.2. A műsorszolgáltatók szempontjából a műsorszolgáltatási jogosultságot odaítélő és a műsorszolgáltatási tevékenységet felügyelő ORTT létrejöttére vonatkozó előírások a sajtószabadsághoz való jogot korlátozzák. Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy ezek a szabályok az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének megfelelően, alkotmányos cél érdekében (szükségesség) és a céllal arányos módon korlátozzák-e az Alkotmány 61. § (2) bekezdését.

A jogalkotó a Médiatörvényben azzal a céllal hozta létre az ORTT intézményét, hogy az az állami tulajdonú frekvenciákat hasznosítsa, a műsorszolgáltatásra vonatkozó pályázatokat elbírálja, ennek eredményeképpen a műsorszolgáltatási jogosultságot odaítélje, a frekvenciát nem használó műsorterjesztőket pedig nyilvántartásba vegye. Az Országgyűlés döntése alapján az ORTT feladata annak vizsgálata, hogy a műsorszolgáltató a műsorszórási engedélynek és a jogszabályoknak megfelelően működik-e [1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007. január, 3, 6.].

Az Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy a műsorszolgáltatók sajtószabadságnak megfelelő, állami beavatkozástól mentes szabad működésének fontos garanciája, hogy az ORTT mint médiahatóság független módon, kizárólag a törvénynek alárendelten működjön. A 37/1992. (VI. 10.) AB határozat szerint „az államtól való szabadság azt kívánja meg, hogy se a parlament, se a Kormány ne juthasson a műsor tartalmát befolyásolni képes szervezetben meghatározó befolyáshoz; ahogy politikai pártok, azonos feladatra vagy ugyanazon érdek képviseletére létrejött csoportok befolyása sem lehet meghatározó” (ABH 1992, 227, 231.). Az Alkotmánybíróság ezért a következőkben azt vizsgálta, hogy az ORTT tagok jelölésére vonatkozó szabályok elvileg képesek-e a függetlenség biztosítására, vagyis e rendelkezések alkalmasak-e a fent megjelölt jogalkotói cél elérésére.

1.3. Az ORTT az Alkotmány 61. § (2) bekezdésében biztosított sajtószabadságból következően egy a döntéseit önállóan hozó, kizárólag az Országgyűlésnek felelős intézmény [Médiatörvény 32. § (1) bekezdés]. A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 1. § (3) bekezdés *b)* pontja szerint az ORTT autonóm államigazgatási szerv. Az ORTT működésének költségeit nem a központi költségvetés, hanem a Műsorszolgáltatási Alap fedezi. Az ORTT „egy sajátos állami szervtípus” [1/2005. (II. 4.) AB határozat, ABH 2005, 64, 36–37.].

Az ORTT kétféleképpen vizsgálhatja a műsorszolgáltatók műsorainak tartalmát. Az egyes műsorszámok kapcsán a Panaszbizottsághoz beérkező panasz alapján indult eljárásban az ORTT a másodfok [Médiatörvény 51. § (1) bekezdés]. A Médiatörvény 112. § (1) bekezdésének megfelelően „a műsorfolyam egészét vizsgáló ORTT eljárása során – többek között – bírság kiszabásával, a műsorszolgáltatási jogosultság gyakorlásának felfüggesztésével vagy akár a szerződés felmondásával szankcionálja a jogsértést elkövető műsorszolgáltatót” (ABK 2007. január 3, 9). Mindkét esetben garanciális jelentőségű, hogy az ORTT határozatát a bíróság – kérelemre – felülvizsgálja. Az, hogy a Médiatörvény biztosítja az ORTT műsorszolgáltatás törvényességével kapcsolatos érdemi döntésével szembeni bírói utat, megfelelő garanciát nyújt arra, hogy

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

az ORTT-n keresztül a parlamenti pártok a műsorok tartalmára ne gyakorolhassanak meghatározó befolyást. Az ORTT-nek, illetve a parlamenti pártoknak a műsortartalom befolyásolására vonatkozó szándéka ugyanis bírósági eljárás tárgya lehet, amelynek során az ítélkező bíró pártatlanul és függetlenül köteles döntést hozni [Alkotmány 50. § (3) bekezdés] arról, hogy a határozat megfelel-e a sajtószabadság követelményeinek.

1.4. Külön vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy a Médiatörvény rendelkezései megfelelő módon garantálják-e az ORTT tagjainak függetlenségét. A Médiatörvény 31. § (2) bekezdése szerint az ORTT tagjai is csak a törvénynek vannak alárendelve, és tevékenységük körében nem utasíthatók. Az önálló és befolyásmentes működést biztosítja, hogy a tagok „mandátuma" szabad, nem hívhatók vissza. A politikai és gazdasági összeférhetetlenségre vonatkozó szabályok (Médiatörvény 34–35. §) a függetlenség további garanciái.

Az Országgyűlés által megválasztott ORTT tagok mandátuma elválik a törvényhozási ciklustól. Az ORTT tagjait a parlament négy évre választja ugyan, de a Médiatörvény megalkotásakor az Országgyűlés nem igazította saját megbízatásához az ORTT tagjainak megválasztását. Ezek a törvényi rendelkezések elvileg képesek biztosítani az ORTT tagok függetlenségét, és kizárják, hogy a parlamenti pártok formálisan érvényesíthessék befolyásukat.

A Médiatörvény 33. § (3) és (4) bekezdései alapján az ORTT elnökét a köztársasági elnök és a miniszterelnök együttesen, tagjait a képviselőcsoportok jelölik. A jelöltek megválasztásához az országgyűlési képviselők többségének szavazata szükséges [33. § (1) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság már több határozatában hangsúlyozta, hogy a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselet. [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.; 22/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 182, 186.; 25/1995. (V. 10.) AB végzés, ABH 1995, 427, 428.; 18/B/2002. AB határozat, ABH 2002, 1367, 1369.]. Ez azt jelenti, hogy alapvetően az országgyűlési képviselők feladata a közösségi döntések meghozatala. Ezek közé tartozik számos, az Alkotmányban vagy az egyes törvényekben létrehozott intézmények tisztségviselőinek a megválasztása. A képviselőcsoportok jelölési joga önmagában valóban nem garantálja az ORTT függetlenségét. Sőt, az Alkotmány 3. § (3) bekezdésével, a pártok közvetlen közhatalom gyakorlására vonatkozó tilalommal volna ellentétes, ha a képviselőcsoport jelölési joga egyben döntési jogot jelentene. A frakciók jelölése azonban nem jelenti egyszersmind az ORTT tagnak javasolt személy automatikus megválasztását. Az a tény, hogy a parlamenti képviselők szavaznak az ORTT tagjairól biztosítja, hogy a személyekről való döntés demokratikus eljárás eredménye. A képviseleti demokrácia alapelve a szabad mandátum, a parlamenti képviselő jogilag nem lehet köteles meghatározott módon szavazni [15/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 233, 237.]. A képviselők tehát szabadon döntenek arról, hogy szavazatukkal támogatják a jelölt személyek megválasztását vagy sem.

Az Alkotmánybíróság a 22/1999. (VI. 30.) AB határozatban a fenti érvekkel részben egybehangzó indokokkal utasította el azt az indítványt, amely a közalapítványi kuratóriumok elnökségi tagjainak a jelölésére és választására vonatkozó szabályokat az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdéseit sértőnek találta (ABH 1999, 176.). Később nem minősült alkotmányellenesnek az a jogszabály sem, amely alapján az MTI Rt. Tulajdonosi Tanácsadó Testületi tagokat a képviselőcsoportok jelölik és a tagoknak jelölt személyekről az országgyűlési képviselők többsége dönt [738/B/1997. AB határozat, ABH 2005, 734.].

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben sem találta megalapozottnak a Médiatörvény 33. § (4) bekezdése alkotmányellenességére vonatkozó érveket, ezért a rendelkezés megsemmisítését kezdeményező indítványt elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság ezt követően a Médiatörvény 47. § (1) bekezdésének alkotmányosságát vizsgálta. E rendelkezés második mondata alapján a Panaszbizottság tagjait – öt évre szólóan – az ORTT bízza meg. Az Alkotmánybíróság a jelen határozat III.1. pontjában foglalt indokok alapján arra a következtetésre jutott, hogy az ORTT tagok jelölésére és választására vonatkozó szabályok elvileg képesek biztosítani az ORTT és a testületi tagok függetlenségét.

A Panaszbizottság tagjainak mandátuma elválik az ORTT tagok mandátumától, mert az előbbiek megbízatása öt évre szól, az utóbbiakat pedig négy évre választja az Országgyűlés. A tagok függetlenek, csak a törvénynek vannak alárendelve, és a tevékenységük végzése során nem utasíthatók [47. § (2) bekezdés]. A Médiatörvényben foglalt összeférhetetlenségi szabályok a függetlenség további garanciái [47. § (3) bekezdés]. A Médiatörvény felhatalmazása alapján megalkotott, az ORTT Panaszbizottságának Ügyrendje és az egyes tanácsok eljárási rendjének 8. §-a alapján a Panaszbizottság soros elnöke „véletlenszerű kiválasztási módszert" alkalmaz az adott ügyben eljáró panaszbizottsági tanács elnöke és két tagja kiválasztásakor. Egy műsorszám, illetve a műsorszámok összességének a vizsgálata kapcsán hozott panaszbizottsági állásfoglalás ellen jogorvoslati kérelemmel az ORTT-hez lehet fordulni, az ORTT határozat felülvizsgálata pedig bíróságtól kérhető [Médiatörvény 49–51. §§, 1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007. január, 3.].

Ez azt jelenti, hogy az ORTT és azon keresztül a parlamenti pártok formális befolyásgyakorlását a Médiatörvény több, fent idézett rendelkezése kizárja, egy a műsorok tartalmát érintő informális befolyásgyakorlás pedig az érdemi döntést felülvizsgáló bírósági eljárás tárgya lehet.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a Médiatörvény 47. § (1) bekezdése nem sérti az Alkotmány 61. § (2) bekezdését, mert a Médiatörvény Panaszbizottságra vonatkozó szabályai összességükben elvileg képesek biztosítani a tagok függetlenségét.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

3. Az indítványozók a Médiatörvénynek a közalapítványi kuratóriumok tagjainak a jelölésére vonatkozó 55. § (5) bekezdése megsemmisítését is kezdeményezték.

Az Alkotmánybíróság a 22/1999. (VI. 30.) AB határozatában már vizsgálta a Médiatörvény 55. § (5) bekezdését. E határozatában az Alkotmánybíróság az e rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította, de egyben megállapította, hogy a rendelkezés alkalmazásakor alkotmányos követelmény, hogy nem vehetők számításba sem a kormánypárti, sem az ellenzéki oldalon azok az elnökségi, illetőleg testületi tagok, akiket olyan képviselőcsoport javaslatára választott az Országgyűlés, amely képviselőcsoport időközben megszűnt.

Mivel az indítványozó a Médiatörvény 55. § (5) bekezdését a szabad véleménynyilvánítás joga [az Alkotmány 61. § (1) bekezdése] szempontjából – a 22/1999. (VI. 30.) AB határozatban már elbírált alkotmányos összefüggésre hivatkozva – tartotta alkotmányellenesnek, az Alkotmánybíróság az indítványt e részében ítélt dolognak tekintette és az Ügyrend 31. § *c)* pontja alapján az eljárást e tekintetben megszüntette.

4. Több indítványozó a 7/2004. (III. 24.) AB határozatban foglalt érveket alapul véve mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól, mert a Médiatörvény 33. §-a nem tartalmaz szabályt arra vonatkozóan, hogy az ORTT megbízatásának megszűnése és az új testület megválasztása közötti időtartamban ki és hogyan látja el a nélkülözhetetlen hatósági feladatokat.

A 7/2004. (III. 24.) AB határozatban az Alkotmánybíróság azért állapította meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság lényeges elemét alkotó jogbiztonság sérelmét, mert a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének átszervezése „a legfontosabb hatósági jogkörök gyakorlását meghatározatlan ideig” ellehetetlenítette, vagyis az Országgyűlés a jogszabály megalkotásával maga idézett elő olyan helyzetet, amely azt eredményezte, hogy a közigazgatási szerv előre nem látható ideig nem tudott eleget tenni a törvényben előírt kötelezettségeinek.

A Médiatörvény 33. §-a az ORTT tagjainak a jelöléséről és választásáról tartalmaz rendelkezéseket. Az indítványozók szerint a szabályozás azért „hiányos”, mert nem rendelkezik arra a megtörtént esetre nézve, hogy a miniszterelnök és a köztársasági elnök nem tud megállapodni az ORTT elnökjelöltjének a személyében.

Ahogyan azt az Alkotmánybíróság a közalapítványi kuratóriumok tagjainak a jelöléséről szóló 22/1999. (VI. 30.) AB határozatban hangsúlyozta, „[n]em alkotmányossági kérdés az, ha a jelöltállítási és a választási eljárás esetenként nem működik. A mechanizmus működtetése során esetlegesen előforduló – és politikai vagy egyéb okra visszavezethető – nehézségek nem teszik magát a szabályozást alkotmányellenessé. Az Országgyűlés tagjainak, a politikai élet szereplőinek a törvényből fakadó feladata az, hogy a mechanizmust megfelelően működtessék” (ABH 1999, 176, 194.). A közhatalmat gyakorlók felelősséggel tartoznak azért, hogy a jogszabály előírásait betartva, döntéseik következményeit és súlyát figyelembe véve lássák el hivatalukat. A köz érdekében tevékenykedő politikusoknak ezt a kötelességét egy mégoly körültekintően megfogalmazott szabály sem pótolhatja. Jelen esetben, egy a köztársasági elnök és a miniszterelnök közötti megegyezés hiányában alkalmazandó rendelkezés sem volna alkalmas arra, hogy minden előre nem látható helyzetre pontos előírást adjon.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Médiatörvény 33. §-ával kapcsolatban benyújtott, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményező indítványt elutasította.

IV.

Az Alkotmánybíróság ezt követően a Médiatörvénynek a műsorszolgáltatási jogosultságok kiosztására vonatkozó szabályait, azon belül is a pályáztatással kapcsolatos előírásokat vizsgálta. Az indítvány szerint az Országgyűlés alkotmánysértő mulasztást idézett elő azáltal, hogy nem szabályozta törvényben az országos műsorszolgáltatási jogosultság pályáztatásának értékelési elveit, és nem biztosított jogorvoslatot az ORTT pályázatokkal kapcsolatos döntésével szemben.

1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése alapján mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha alapvető jog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve, ha a hiányos szabályozás alapvető jog érvényesítését veszélyezteti [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.; 6/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 93, 103.].

A műsorszolgáltatók sajtószabadságnak megfelelő független és szabad működésének fontos garanciája a médiahatóság átlátható működése. Az Alkotmány 61. § (2) és (4) bekezdéséből következően a frekvenciák elosztásának módját, annak feltételeit és az arra vonatkozó eljárást jogszabálynak kell meghatároznia [48/1993. (VII. 2.) AB határozat, ABH 1993, 314, 319.].

A jogalkotó az Alkotmány 61. §-a keretei között dönthet arról, hogy műsorszolgáltatási szerződések útján, esetleg közigazgatási eljárás során szerzett engedély alapján vagy egyéb módon nyújt lehetőséget a műsorszolgáltatási jogosultság megszerzésére. Nem volna eleve összeegyeztethetetlen az Alkotmány 61. § (2) bekezdésével az sem, ha a jogalkotó a műsorszolgáltatási szerződések helyett engedélyezési rendszert vezetne be, amelynek során a közigaz-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gatási eljárás szabályai volnának az irányadóak, és a műsorszolgáltató ügyfélként járna el.

2. A Médiatörvényben a jogalkotó a műsorszolgáltatási szerződések rendszerét részesítette előnyben. Az Alkotmány 61. § (2) bekezdése szempontjából garanciális jelentőségű, hogy a médiahatóság döntéshozatali eljárása áttekinthető és követhető legyen: a műsorszolgáltatási jogosultságra vonatkozó pályázat során alkalmazandó értékelési szempontok megismerhetőek és valódi szakmai vita tárgyai lehessenek, a döntés indokolásából rekonstruálható legyen a döntéshozatali eljárás (a döntést alátámasztó érvek, a szavazati arány), a határozat ellen az érintett jogorvoslattal élhessen.

Az Alkotmánnyal összhangban az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a műsorszolgáltatási szektor szabályozó hatóságainak függetlenségéről és feladatairól szóló Rec (2000) 23. számú ajánlása alapján a műsorszolgáltatási jogosultság elnyerésének feltételeit jogszabálynak kell tartalmaznia. A jogosultság megszerzésére nyílt, átlátható és pártatlan eljárásban kerülhet sor. Az ajánlás szerint a médiahatóságnak minden döntését megfelelően indokolnia kell, a határozatoknak a nyilvánosság számára hozzáférhetőeknek kell lenniük, és elengedhetetlen azok bírói felülvizsgálhatósága. [*Recommendation Rec* (2000) *23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector, Appendix* IV. 13–17., V. 27.].

3. A Médiatörvény ezeknek a követelményeknek nem felel meg. A műsorszolgáltatási jogosultság pályáztatására vonatkozó törvényi szabályozás nem intézményesített átlátható pályázati rendszert. E hiányosság alkotmányellenes helyzetet eredményez, mert nem teszi lehetővé, hogy a műsorszolgáltatási jogosultságok elnyerésére átlátható döntéshozatali eljárás keretében kerüljön sor, ami kétséget ébreszthet a műsorszolgáltatók sajtószabadságnak megfelelő független működését illetően.

A műsorszolgáltatási jogosultságra vonatkozó pályázat során alkalmazandó értékelési szempontok törvényben nem szabályozottak, a döntéshozatali eljárás a pályázók és a nyilvánosság számára nem követhető. További hiányosság, hogy nem rendelkezik törvény a műsorszolgáltatási jogosultság elnyerése érdekében benyújtott pályázatok elbírálásának határidejéről, és a törvényből a pályázati eljárás során hozott ORTT határozatok indokolásának a kötelezettsége sem következik.

A jogalkotói mulasztás az Alkotmány 57. § (1) bekezdése vonatkozásában is fennáll. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. „Ez a rendelkezés deklarálja – egyes eljárási garanciák meghatározása mellett – a bírósághoz fordulás jogát. Az Alkotmánybíróság értelmezésében ezen alapvető jogból következően az államra az a kötelezettség hárul, hogy – egyebek mellett – a polgári jogi jogok és kötelezettségek (a polgári joginak tekintett jogviták) elbírálására bírói utat biztosítson.” [59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 355.; 935/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 772–773.]

A Médiatörvény 99. § (5) bekezdése csupán egy esetben, a Médiatörvény 85–88. §-aiban és a VIII. fejezetében foglalt korlátozó rendelkezésekbe ütköző pályázó visszautasításával szemben biztosítja a bírói utat. Egyébként, a Médiatörvény alapján nincs mód arra, hogy az érintett bírósághoz forduljon az ORTT műsorszolgáltatással kapcsolatos pályázati eljárást lezáró érdemi döntése ellen. Ez azt jelenti, hogy a rádió és televízió működését biztosító műsorszolgáltatási jogosultságot odaítélő döntéssel szemben az érintettek nem követelhetik a bíróság döntését.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő, mert nem biztosította törvényben, hogy a műsorszolgáltatási jogosultságra vonatkozó pályáztatás során az Alkotmány 61. § (2) bekezdésének megfelelően érvényesüljön a sajtószabadság. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn továbbá azért is, mert az Országgyűlés nem szabályozta törvényben az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének megfelelő, a műsorszolgáltatási jogosultság elnyeréséről szóló jogalkalmazói döntések teljes körű, érdemi bírósági felülvizsgálatának lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2007. december 31-ig tegyen eleget.

V.

1. A műsorszolgáltatási jogosultságok kiosztása mellett az ORTT feladata annak vizsgálata, hogy a műsorszolgáltatási jogosultságot szerzett rádiók és televíziók működése megfelel-e a törvényben és a műsorszolgáltatási szerződésben foglaltaknak. Ez nem jelentheti a műsorok előzetes tartalmi vizsgálatát, mert az eleve összeegyeztethetetlen volna az Alkotmány 61. § (2) bekezdésével. Az ORTT mint közigazgatási szerv a Médiatörvény 112. § (1) bekezdése alapján utólag szankcionálhatja a műsorszolgáltató jogsértő működését. Általában az ORTT határozattal szembeni bírói felülvizsgálat léte elegendő garanciát jelent arra, hogy indokolatlanul ne indulhasson *ex officio* eljárás. Az, hogy a hivatalból kezdeményezett vizsgálat megfelel-e a sajtószabadsághoz való alapjognak, függ a konkrét eljárástól és a kiszabható jogkövetkezménytől. Külön megfontolást igényel például az az indítványozók által felvetett kérdés, hogy a személyhez fűződő jogok védelme érdekében alkotmányosan van-e lehetőség *ex officio* eljárás megindítására. A következőkben ezt vizsgálta az Alkotmánybíróság.

2. Az ORTT a Médiatörvény 112. § (1) bekezdésében foglalt jogkövetkezményeket alkalmazva szankcionálhatja a műsorszolgáltató cselekményét, amennyiben úgy ítéli

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

meg, hogy a műsorszolgáltató – többek között – a Médiatörvény rendelkezéseit megsértette. A Médiatörvény 3. § (1) bekezdésének megfelelően a műsorszolgáltató tevékenysége, vagyis a műsorszolgáltatás nem sértheti az emberi jogokat. A Médiatörvény 112. § (1) bekezdése alapján tehát az emberi jogok védelmében, adott esetben pedig az emberi jogok önrendelkezési és a magánszférát védő aspektusait jelentő személyhez fűződő jogok védelme érdekében is indulhat eljárás.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az emberi méltósághoz való alapjog magában foglalja az önrendelkezés szabadságát, amelynek „fontos tartalmi eleme – egyebek között – az egyén joga arra, hogy az igény állapotába került alanyi jogait a különböző állami szervek, így a bíróság előtt is érvényesítse. Az önrendelkezési jog azonban, mint az általános cselekvési szabadsághoz való jog, a jogérvényesítéstől való tartózkodás, a nem cselekvés jogát is magában foglalja. Mivel ez a jog az egyén autonómiájának védelmére szolgál, általában mindenkinek szabadságában áll eldönteni, hogy jogai és törvényes érdekei védelmére nyitva álló és alkotmányosan biztosított hatósági igényérvényesítési utat igénybe veszi-e, vagy attól tartózkodik” [1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29, 35–36.; megerősítve: 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85, 90–92.; 1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 713, 721–722.].

A perbeli önrendelkezés tehát azt a jogot is magában foglalja, hogy valaki jogsérelme esetén ne vegyen igénybe bírói utat.

Ha a műsorszolgáltató személyhez fűződő jogot sért, a jogsérelmet szenvedett személy dönt arról, hogy a jogsértést elkövető műsorszolgáltatóval szemben érvényesíti-e személyiségi jogait, például indít-e pert.

A Médiatörvény 112. § (1) bekezdése és 136. § (1) bekezdése e bírói út mellett közigazgatási eljárást intézményesít. Az ORTT – a Médiatörvény 3. § (1) bekezdése alapján eljárva – e közigazgatási eljárásban nem az egyes jogalanyokat ért jogsérelmekről dönt. A Médiatörvény 3. § (1) bekezdése alapelvi rendelkezés. Az ORTT ennek megfelelően a közigazgatási eljárás során annak megállapítására jogosult, hogy a műsorszolgáltató az emberi jogok tiszteletben tartásával tevékenykedik-e, és az egyes műsorainak témája, jellege, nézőpontja nem sérti-e az emberi jogokban megjelenő alapvető értéket.

A Médiatörvény 112. § (1) bekezdése nem sérti az Alkotmány 54. § (1) bekezdését, mert az a fentiek alapján megfelel az 1/1994. (I. 7.) AB határozatban megfogalmazott, a személyiségi jogok érvényesítésére vonatkozó elvi álláspontnak.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Médiatörvény 112. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének sérelmére alapított – indítványt elutasította.

3. Az indítványozók a Médiatörvény 112. § (1) bekezdését abból a szempontból is alkotmánysértőnek tartják, hogy az ORTT az alapján „jogosult és köteles megállapítani”, ha a műsorszolgáltató nem tartja tiszteletben a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét. Az indítvány szerint az „alkotmányos rend” kifejezés határozatlan fogalom, ezért az nem felel meg a jogbiztonság követelményének.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság lényeges elemét alkotó jogbiztonság megköveteli, „hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84.]. A jogbiztonságból azonban „nem következik a jogalkotónak olyan kötelezettsége, hogy minden fogalmat minden jogszabályban külön meghatározzon. Ha a jogrendszer valamelyik eleme már tartalmaz egy adott fogalomra vonatkozó meghatározást, akkor az – eltérő rendelkezés hiányában – más jogszabályok alkalmazása során is érvényesül” [71/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 417, 424.].

Az alkotmányos intézmények feladata az Alkotmányban kialakított rend, vagyis az alkotmányos jogok tiszteletén alapuló parlamentáris demokrácia megőrzése és biztosítása. Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése szerint az állam elsőrendű kötelessége az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak tiszteletben tartása és védelme.

„Az Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdései és 19. § (3) bekezdés *b)* pontja alapján az Országgyűlés köteles megalkotni az alapjogok érvényesüléséhez szükséges törvényeket. Az Alkotmány 19. § (2) bekezdése alapján az Országgyűlés biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, és az alkotmányos rend megdöntésére irányuló fegyveres cselekmények esetén szükségállapotot hirdet ki [19. § (3) bekezdés *i)* pont]. A köztársasági elnök az Alkotmány 29. §-a szerinti, az államszervezet demokratikus működése feletti őrködés alkotmányos előírása alapján vesz részt az Alkotmány 8. § (1) bekezdésébe foglaltak érvényesítésében. Az alapjogok védelmét az Alkotmánybíróság az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése szerint a jogszabályok alkotmányossági vizsgálata és a törvénnyel hatáskörébe utalt egyéb feladatok ellátása útján, az állampolgári jogok országgyűlési biztosai az Alkotmány 32/B. §-ába foglalt szabályok alapján látják el.” [12/2001. (V. 14.) AB határozat, 2001, 163, 167–168.]

A Kormánynak alkotmányból fakadó kötelessége az alkotmányos rend védelme és az állampolgárok jogainak biztosítása [35. § (1) bekezdés *a)* pont], amelyért felelőssé tehető [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 233.]. A Magyar Honvédséget az alkotmányos rend megdöntésére irányuló fegyveres cselekmények esetén lehet felhasználni, akkor, ha a rendőrség alkalmazása nem elegendő [40/B. § (2) bekezdés]. A bíróságok biztosítják az alkotmányos rendet [50. § (1) bekezdés], az ügyészség pedig gondoskodik az alkotmányos rendet sértő vagy veszélyeztető minden cselekmény következetes üldözéséről [51. § (1) bekezdés].

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény X. fejezetében foglalt törvényi tényállások, különö-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sen a 139. és 139/A. §-ok célja az alkotmányos rend büntetőjogi védelme.

Az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek [Alkotmány 77. § (1) bekezdés]. A műsorszolgáltatónak, mint minden jogalanynak tiszteletben kell tartania az alkotmányos rendet, ezt a kötelezettségét nevesíti a Médiatörvény alapelvi rendelkezése. Erre az alapelvi rendelkezésre alapozva az ORTT a Médiatörvény 112. § (1) bekezdése alapján, törvénysértés esetén szankciót állapíthat meg, amennyiben azt rendkívüli körülmények indokolják. Ilyen volna például, ha a műsorszolgáltató folyamatosan az alkotmányos rend alapját alkotó egyenlő emberi méltóságot semmibe vevő ideológiát hirdetve tevékenykedne. A Médiatörvény 3. § (2) bekezdésére tekintettel a 112. § (1) bekezdése alapján alkalmazott joghátrányoknak ilyen különleges esetben fontos szerepe lehet az alkotmányos alapstruktúrát tiszteletben nem tartó műsorszolgáltatók elleni fellépés során.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság a Médiatörvény 112. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmére alapított – indítványt elutasította.

VI.

1. Az Alkotmánybíróság ezt követően azokat az indítványokat válaszolta meg, amelyek az ORTT kettős jogi státusát a Médiatörvény 112. §-ával, azon belül a 112. § (1) bekezdés *d)* és *f)* pontjaival és a 136. § (1) bekezdésével kapcsolatban kifogásolták.

1.1. Az ORTT által benyújtott indítvány azt sérelmezi, hogy a Médiatörvény 112. §-ában az ORTT polgári jogi jogalanyisága keveredik a hatósági jogkörrel. Különösen érzékelhető ez a 112. § (1) bekezdés *f)* pontjával kapcsolatban, amely „a polgári jogi jogalanyiságból fakadó felmondás aktusát összemossa az ORTT hatósági jogkörével”. Az indítvány szerint a műsorszolgáltatási jogosultság magánjogi jellegű pályázat és szerződés útján történő létesítése kifejezetten kizárja, hogy ezt a jogviszonyt az ORTT államigazgatási aktussal szüntesse meg. Az indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, az Alkotmány 9. §-át, továbbá 13. § (1) bekezdését sértőnek tartja, hogy a műsorszolgáltatási szerződés kötelező felmondására – a Médiatörvény 112. § (1) bekezdés *f)* pontja értelmezésének megfelelően – államigazgatási eljárás során vagy annak eredményeképpen kerül sor.

1.2. Egy másik indítványozó szerint az Alkotmány 50. § (2) bekezdését és az 57. § (1) bekezdését sérti, hogy a Médiatörvény a műsorszolgáltatási szerződés megszegése esetére a szerződésben kikötött kötbér, vagyis egy polgári jogi jogkövetkezmény érvényesítését a közigazgatási hatóság (és egyben a szerződő fél) által alkalmazandó közigazgatási szankcióként határozza meg. Ezért „a kötbér szankciót kiszabó közigazgatási határozat felülvizsgálatával kapcsolatos jogvitát a bíróság nem képes érdemben elbírálni”.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy megfelel-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonsági követelményeknek, hogy az ORTT közigazgatási ügyben eljáró szervként a közigazgatási eljárás szabályait alkalmazva szankcionálja a műsorszolgáltatási szerződésben részes másik felet, a műsorszolgáltatót.

2.1. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. „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 előrelátható legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]

Kiváltképpen fontos a világos, érthető és a jogalkalmazás számára felismerhető normatartalom, és ezek eredményeként a jogalkalmazó kiszámítható működése abban az esetben, ha a normaszöveg alapjogot korlátoz. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság a 13/2001. (I. 14.) AB határozatban hangsúlyozta, a jogszabály szövegének hiányossága, homályossága, vagy az a tény, hogy pontosan nem értelmezhető, különösen sérti a jogbiztonságot, ha a rendelkezés alkotmányos alapjog korlátozását teszi lehetővé (ABH 2001, 177, 201.).

A Médiatörvény 112. §-a ilyen, a sajtószabadsághoz való jog korlátozását lehetővé tevő szabály, ezért az Alkotmánybíróság a következőkben ezt a tesztet alkalmazva vizsgálta annak alkotmányosságát.

3. Az ORTT a földfelszíni rendszerű, analóg műsorszórás útján megvalósuló, illetve a Kormány rendelkezési jogába tartozó (általa bérelt) műholdas, valamint rádiótávközlő eszközzel végzett műsorszolgáltatás esetén műsorszolgáltatási szerződést köt a műsorszolgáltatókkal, így jogosítja fel őket a műsorszolgáltatásra. Az ORTT szerződő félként köt műsorszolgáltatási szerződést azzal a műsorszolgáltatóval, akit a pályázat elbírálása során arra érdemesnek talál. A pályáztatási eljárás során a Médiatörvényben nem szabályozott esetekben mögöttes szabályként a Ptk. rendelkezései az irányadóak. Ez értelemszerűen következik abból, hogy a Médiatörvény 102. §-a alapján az ORTT a műsorszolgáltatókat a műsorszolgáltatási jogosultság gyakorlására a műsorszolgáltatási szerződés megkötésével jogosítja fel. Erre utal továbbá az ORTT által meghatározott általános pályázati feltételek 87. pontja és a minden műsorszolgáltatási szerződés mellékletét képező műsorszolgáltatási szerződés tervezet 8.3. pontja.

E polgári jogi jogviszony mellett, a Médiatörvény 136. § (1) bekezdés „12. és” szövegrésze alapján az ORTT közigazgatási szervként a műsorszolgáltatás törvényes-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sége felett felügyeletet gyakorol, a műsorszolgáltatók szerződésszegő magatartása esetén hatóságként szankcionál. Abban az esetben, ha a pályázaton sikerrel szereplő műsorszolgáltató a törvényben meghatározott feltételeknek nem tesz eleget, vagy a műsorszolgáltatási szerződésben foglaltakat megszegi, az ORTT mint közigazgatási szerv állapítja meg a jogkövetkezményt. Ez azt jelenti, hogy a műsorszolgáltatási szerződésben résztvevő felek egyike, az ORTT közhatalmi szervként is eljárhat a másik szerződő féllel szemben.

4. Ez a kettős jogi természet különösen élesen jelentkezik a Médiatörvény 112. § (1) bekezdés *d)* és *f)* pontjaiban.

4.1. Az ORTT a műsorszolgáltató nem szerződésszerű teljesítése esetére a polgári jog szabályai szerinti kötbért köthet ki. A Médiatörvény 112. § (1) bekezdés *d)* pontja alapján azonban az ORTT mint közigazgatási szerv érvényesíti a szerződésben megállapított kötbért. Ez azt jelenti, hogy a kötbér érvényesítésére közigazgatási eljárásban, közigazgatási határozattal kerül sor. A közigazgatási határozat törvényességét, ezen belül a szankció alkalmazásának jogszerűségét a bíróság felülbírálhatja. (A bírói gyakorlatból lásd például EBH 2002.831, KGD 2004. 22, BH 2004. 214.) Ez azonban nem zárja ki, hogy a szerződő felek polgári peres úton érvényesítsék a kötbér követelésére vonatkozó igényeiket. [A BH 2007. 21. a Médiatörvény 112. § (1) bekezdés *d)* pontjával kapcsolatban megállapítja: az a körülmény, hogy a felek közötti szerződés egyes pontjainak megszegéséhez egy közigazgatási eljárás kapcsolódik, nem teszi kizárttá, hogy a szerződés értelmezésével kapcsolatos polgári jogi jogvitát a Választottbíróság bírálja el.] Az ORTT mint szerződő fél tehát kétféleképpen is érvényesítheti kötbér megfizetésére vonatkozó igényét, aszerint, hogy számára melyik a kedvezőbb és hogy melyik garantálja inkább a végrehajtás sikerességét.

4.2. Ugyanez a kettősség jelentkezik a Médiatörvény 112. § (1) bekezdés *f)* pontjában. A Médiatörvény 112. § (1) bekezdés *f)* pontja, 112. § (4) bekezdése és a 136. § (1) bekezdése alapján az ORTT egyfelől közigazgatási határozatot hozhat a műsorszolgáltatási szerződés azonnali hatályú felmondásáról, másfelől egy közigazgatási eljárás eredményeképpen juthat arra a következtetésre, hogy a szerződés felmondására van szükség.

Az előbbi esetben az ORTT – amennyiben a Médiatörvény 112. § (4) bekezdésében felsorolt feltételek fennállnak –, közigazgatási határozatot hoz a szerződés azonnali hatályú felmondásáról. E határozat jogszerűségét a bíróság közigazgatási perben vizsgálhatja.

Az utóbbi esetben az ORTT egy közigazgatási eljárást indít, amelynek során csupán megállapítja, hogy a műsorszolgáltatási szerződés azonnali hatályú felmondásának kötelező esete áll fenn, de a közigazgatási határozat nem mondja fel a szerződést. Az ORTT ebben az esetben a műsorszolgáltatási szerződésben a szerződés megszüntetését lehetővé tevő felmondási okra vagy a Médiatörvény 112. § (4) bekezdésében foglalt indok valamelyikére alapozva – a polgári jog szabályait alkalmazva, annak keretein belül – mondja fel a szerződést, vagyis az ORTT a felmondás jogát a másik félhez intézett nyilatkozattal gyakorolja. A felmondás pedig a szerződést megszünteti [Ptk. 321. § (1)]. Ilyenkor a másik szerződő fél a polgári jogvita eldöntésére jogosult bírósághoz fordulhat.

Ez azt jelenti, hogy a Médiatörvény szabályozási konstrukciója miatt, az ORTT, aszerint hogy számára melyik eljárás a kedvezőbb, választhat, hogy hatóságként (a közigazgatási eljárás szabályai alapján eljárva) vagy szerződő félként (a polgári jog szabályait alkalmazva) gyakorolja a felmondás jogát.

4.3. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság jelen határozat IV. pontjában is hangsúlyozta, az Alkotmány 61. §-ának a hatósági engedélyezésen alapuló és a műsorszolgáltatási jogosultságra vonatkozó szerződési rendszer is megfelel. Bármelyik rendszert választja a jogalkotó, a műsorszolgáltatási jogosultság jogosultja számára világosan és kiszámítható módon kell rögzíteni a teljesítendő kötelezettségeket, valamint az e kötelezettségek megszegése esetén alkalmazandó eljárást, továbbá a jogkövetkezményeket.

Önmagában az a tény, hogy egy jogszabályban a különböző jogágakhoz kapcsolódó jogintézmények keverednek, nem alkotmánysértő. Emiatt az Alkotmánybíróság nem nyilvánította az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközőnek a szokásos polgári jogi szankciónak nem tekinthető, de bizonyos mértékig polgári jogi szankció szerepét betöltő közérdekű célra fordítható bírság intézményét sem a válaszadás jogával kapcsolatos döntésében [57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484, 505.]. A műsorszolgáltatási szerződés megkötésére és a műsorszolgáltatók szankcionálására vonatkozó szabályozásban a polgári és a közigazgatási jog elemeinek együttes alkalmazása alkotmányosan nem elfogadhatatlan.

A jelen ügyben vizsgált Médiatörvény 136. § (1) bekezdés „12. és” szövegrésze a 112. § tekintetében az ORTT számára a közigazgatási eljárási szabályok alkalmazását írja elő. Ez viszont nem zárja ki, hogy az ORTT adott esetben a polgári jog keretein belül járjon el. Az ORTT ilyen kiszámíthatatlan működése azonban nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményének. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság az 57/2001. AB határozatban is hangsúlyozta, „a jogszabályokkal szemben a jogállam elve alapján támasztott az a követelmény, hogy a jogkövetkezmény előreláthető legyen, nem zárja ki a jogalkalmazói mérlegelést, de az alkalmazás szempontjainak elég határozottaknak kell lenniük” (ABH 2001, 484, 502.).

A Médiatörvény 136. § (1) bekezdés „12. és” szövegrésze azt eredményezi, hogy az ORTT szerződő fél és hatóság funkciója keveredik, szerepzavart okoz, így az ORTT műsorszolgáltatókkal szembeni magatartása kiszámíthatatlanná válik. Az állam intézményeinek a jogalanyok számára előre látható, kiszámítható működése a jogbiztonság elengedhetetlen feltétele [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 64–67.].

A 10/2001. (IV. 12.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével ellentétesnek

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nyilvánította azt a jogszabályt, amely „a – polgári jogi tekintetben vett – szerződő feleket, a – közigazgatási jogi értelemben vett – ellenérdekű ügyfeleket és a közigazgatási hatóságot megillető jogosítványokat a megyei földhivatalok kezében összpontosította". A szabályozás összevonta az állami közhatalmi jogosítványokat a polgári jogi képviseletből származó jogokkal. A határozat szerint „jogállamban ilyen jogszabályi megoldásra semmiféle indok nem kényszerítheti a jogalkotót". Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az állami közhatalmi szervek nem rendelkezhetnek hatalmi pozícióval konkrét magánjogi jogviszonyokban. A magánjogi jogviszonyokban ugyanis a közhatalmi szervek ugyanolyan jogi helyzetben vannak, mint más jogalanyok (ABH 2001, 123, 147.)

A Médiatörvény 136. § (1) bekezdés „12. és" szövegrésze – azáltal, hogy az ORTT közhatalmi jogosítványait összemossa a polgári jogi jogviszonyból származó jogokkal –, lehetőséget ad a hatóság önkényes, szubjektív jogalkalmazói döntésére [754/B/1999. AB határozat, 534/E/2001. AB határozat], ezért nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében biztosított jogbiztonság követelményének. Az önkényes jogalkalmazói döntés lehetősége különösen sérti a jogbiztonságot, mert az Alkotmány 61. § (2) bekezdésében biztosított sajtószabadság érvényesülésének korlátozásával járhat.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Médiatörvény 136. § (1) bekezdés „12. és" szövegrészét alkotmányellenesnek nyilvánította, és 2007. december 31-i hatállyal megsemmisítette. A határozatban megállapított jogalkotói mulasztás megszüntetésére szintén a 2007. december 31-i időpontot jelölte meg. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján a jogbiztonság érdekében, a Médiatörvény 112. § (1) bekezdése alapján folyamatban lévő ügyekre tekintettel, továbbá a törvényhozás számára az új, Alkotmánynak megfelelő szabályok megalkotására megfelelő időt hagyva állapította meg a megsemmisítés időpontját és a mulasztás megszüntetésére rendelkezésre álló időtartam utolsó napját.

5. Az indítványozó kérelmében a Médiatörvény 136. § (1) bekezdés „VI. fejezet 12. címe" szövegrész megsemmisítését kérte. Az Alkotmánybíróság ugyanezen bekezdés „12. és" szövegrészét semmisítette meg. Ennek az az oka, hogy a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2002. évi XX. törvény 22. §-a alapján a Médiatörvény 136. § (1) bekezdése a következőképpen módosult: „(1) A VI. fejezet 12. és 13. címe, a VI/A. fejezet, a VII. fejezet, valamint a 135. § alkalmazásában a Testület közigazgatási ügyben eljáró szerv, eljárására az e §-ban foglalt eltérésekkel az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt kell alkalmazni." Ezt követően a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXXIII. törvény 336. §-a úgy rendelkezett, hogy „ahol jogszabály az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt említi, ott a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt, ahol államigazgatási eljárást említ, ott közigazgatási hatósági eljárást kell érteni". Az indítvány elbírálásakor hatályos jogszabályszöveg a következő: „136. § (1) A VI. fejezet 12. és 13. címe, a VI/A. fejezet, a VII. fejezet, valamint a 135. § alkalmazásában a Testület közigazgatási ügyben eljáró szerv, eljárására az e §-ban foglalt eltérésekkel a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt kell alkalmazni."

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a Médiatörvény 136. § (1) bekezdés „12. és" szövegrészét alkotmányellenesnek nyilvánította, az Alkotmány 9. §-a és 13. § (1) bekezdése szempontjából e rendelkezés alkotmányosságát nem vizsgálta.

Mellőzte az Alkotmánybíróság a Médiatörvény 112. § (1) bekezdés *d)* pontjának megsemmisítését, mert úgy ítélte meg, hogy a kötbér érvényesítésével kapcsolatos alkotmányossági probléma is arra vezethető vissza, hogy a Médiatörvény 136. § (1) bekezdés „12. és" szövegrésze alapján a 112. § alkalmazásakor a közigazgatási hatósági eljárás szabályai az irányadóak.

6. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt az indítványt vizsgálta, amely azért tartja a Médiatörvény 112. § (1) bekezdését alkotmánysértőnek, mert e rendelkezés nem tartalmaz eligazítást arra vonatkozóan, hogy a jogalkalmazó milyen szempontok szerint válasszon a kiszabható joghátrányok közül. Álláspontja szerint a szankciók sorrendje nem ad eligazítást, mert a törvényi felsorolás nem a legenyhébb jogkövetkezménytől halad a legsúlyosabb joghátrány felé, ugyanis ha az írásbeli figyelmeztetés szankciót második alkalommal kellene alkalmazni, akkor e helyett az ORTT köteles a szerződést azonnali hatállyal felmondani. Emellett, a kifogásolt rendelkezés alapján kirótt szankció alkalmazása esetén nincs megfelelő bírói jogorvoslat, mert a bíróság csak a jogsértő közigazgatási határozatot vizsgálhatja felül. Ez az indítványozó szerint ellentétes a jogbiztonság elvével [Alkotmány 2. § (1) bekezdés], a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatára vonatkozó követelménnyel [Alkotmány 50. § (2) bekezdés] és a bírói úthoz való joggal [Alkotmány 57. § (1) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényhozó a Médiatörvény 112. § (1) bekezdésének a megalkotásakor a szankciók felsorolásával a fokozatosság elvét érvényesítette, (a lista a legenyhébb szankció alkalmazásától halad a legszigorúbb jogkövetkezményig: felhívás, írásbeli figyelmeztetés, műsorszolgáltatási jogosultság felfüggesztése, kötbér, bírság, a szerződés azonnali hatályú felmondása), de egyebekben a jogalkalmazóra bízta a jogkövetkezmény megállapítását. A jogalkalmazónak az elkövetett jogsértés súlyához és annak gyakoriságához igazodóan kell megállapítania a szankció mértékét.

Az ORTT mint közigazgatási ügyben eljáró szerv az államigazgatási eljárás során értelmezi az irányadó jogszabályi rendelkezéseket. A jogszabály-alkalmazás során tör-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ténő értelmezés a határozat része, amely később, a bírói felülvizsgálat során vita tárgyává tehető. AZ ORTT határozatban megjelenő jogszabály-értelmezés nem köti a bíróságot [2/2005. (II. 10.) AB határozat, ABH 2005, 64, 67.]. Az ORTT Médiatörvény 112. § (1) bekezdése alapján hozott határozatainak bírósági felülvizsgálata kiterjed a tények megállapítása, valamint az abból levont következtetések jogszerűségének az ellenőrzésére is. A bírói gyakorlat – ennek megfelelően – felülvizsgálja az ORTT által alkalmazott joghátrányok jogszerűségét is (BH 2003. 525, EBH 2003. 1002).

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Médiatörvény 112. § (1) bekezdés alapján hozott ORTT határozatok bírói felülvizsgálata nem csupán formális jogszerűségi vizsgálat, hanem érdemben is alkalmas a jogsérelmek orvoslására. Ezért az Alkotmánybíróság a Médiatörvény 112. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 50. § (2) bekezdésének és 57. § (1) bekezdésének sérelmére alapított – indítványt elutasította.

VII.

Végül az Alkotmánybíróság azt a kérelmet vizsgálta, amely a Reklámtörvény 16. § (1) bekezdéséhez kapcsolódóan alkotmányos követelmény megállapítását kérte annak érdekében, hogy a személyhez fűződő jogot sértő reklámok esetében csak a jogsérelmet szenvedett kérelmére indulhasson reklámfelügyeleti eljárás.

Az Abtv. 21. §-a alapján az indítványozók csak az Abtv. 1. §-a szerinti eljárások kezdeményezésére jogosultak. Az Abtv. 1. § *b)* pontja alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata. Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Abtv. 37. §-a kimondja: „Az alkotmányellenesség utólagos megállapítását kezdeményező indítványban javasolni kell a jogszabály vagy az állami irányítás jogi eszközének teljes vagy részbeni megsemmisítését."

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az indítvány nem tartalmaz kérelmet a Reklámtörvény 16. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Az indítványozó csupán alkotmányos követelmény megfogalmazását kezdeményezte.

Az Alkotmánybíróság kizárólag az Abtv.-ben meghatározott hatásköreiben eljárva – azokkal szoros összefüggésben – a konkrét ügy összes körülményeinek mérlegelése alapján határoz arról, hogy az alkotmányellenes norma megsemmisítésével, illetőleg a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításával, vagy alkotmányos követelmény megfogalmazásával is biztosítható a jogrend alkotmányossága. Jogszabály vagy állami irányítás jogi eszköze alkotmányos normatartalmának megállapítására, illetve – önmagában – alkotmányos követelmény megállapítására az Alkotmánybíróságnak nincs önálló hatásköre. Következésképpen kizárólag alkotmányos követelmény megfogalmazására irányuló önálló indítvány nem terjeszthető elő [292/B/2001. AB végzés, ABH 2001, 1591.; 545/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1304, 1312–1313.].

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt az Ügyrend 29. § *c)* pontja alapján visszautasította.

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

Budapest, 2007. június 25.

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. Kiss László* s. k., alkotmánybíró

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet azzal, hogy az Alkotmánybíróság a többségi határozat rendelkező része 1. pontja alatt alkotmányellenesnek mondta ki és ezért 2007. december 31. napjával megsemmisítette a Rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Médiatörvény) 136. § (1) bekezdés „12. és" szövegrészét.

A határozat indokolásának VI. pontja értelmében a megsemmisített rendelkezés összemossa az ORTT közhatalmi jogosítványait a polgári jogi jogviszonyból származó jogokkal, így lehetőséget ad önkényes, szubjektív jogalkalmazói döntésre, és ezért az nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogbiztonság követelményének.

Az Alkotmánybíróság korai határozataiban elvi éllel mutatott rá arra, hogy „a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető norma-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tartalmat hordozzon." [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.]

Rámutatott ugyanakkor arra is, hogy „a törvényhozás valamely, az Alkotmány sérelmét nem jelentő hibáját általában jogalkalmazói jogszabály értelmezéssel kell feloldani, mert a jogalkalmazás hivatott eldönteni, hogy a konkrét jogviszonyokban az ellentétet (látszólagos ellentétet) hordozó rendelkezések közül melyik törvényhely alkalmazásával kell eljárni. (...) Alkotmányellenesség megállapítására ezért törvényi rendelkezések kollíziója miatt csak akkor kerülhet sor, ha ezen alkotmányos elvek vagy jogok valamelyike megsérül annak folytán, hogy a szabályozás ellentmondása jogszabály-értelmezéssel nem oldható fel és ez anyagi alkotmányellenességhez vezet, vagy ha a normaszövegek értelmezhetetlensége valamely konkrét alapjogi sérelmet okoz. Ennek hiányában azonban az azonos szintű normaszövegek lehetséges értelmezési nehézsége, illetőleg az értelmezéstől függő ellentéte, összeütközése önmagában nem jelent alkotmányellenességet". [35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175, 176.]

Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően – valamely jogintézménynek a jogi szabályozás rendszerébe történő beillesztésével kapcsolatosan – meghúzta a rendszerképző jogértelmezés alkotmányos határait. E szerint: „Az alkotmányosan is elfogadott rendszerképző jogértelmezésnek megvannak a határai: ez nem kerülhet szembe a jogbiztonság követelményével. A jogalkalmazói jogértelmezés ezért csak olyan működőképes jogszabályra épülhet, amely világosan kijelöli az adott jogintézmény célját, alkalmazásának kereteit, szempontjait és rendjét, az alkalmazásával érintettek körét, azok jogait és kötelezettségeit és az intézménnyel összefüggésben igénybe vehető jogorvoslati rendet". [47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 549.]

A kifejtettekből az következik, hogy a törvényhozói következetlenség, egy normaszöveg ellentmondásos volta, többféle értelmezésre is lehetőséget nyújtó tartalma – anyagi alkotmányellenesség hiányában – jogalkalmazói jogértelmezéssel feloldható. A jogértelmezés korlátját jelenti az, ha egy norma „működésképtelen", azaz a jogszabállyal szemben támasztható minimális követelményeknek sem felel meg.

Álláspontom szerint jogalkalmazói értelmezéssel a vizsgált törvényi szabály tartalma és abból következőleg az ORTT eljárási lehetőségei egyértelművé tehetőek, ezzel az indítványokban állított hiányosságok, tisztázatlanságok feloldhatóak.

A Médiatörvény 136. § (1) bekezdése azon területeket jelöli meg, ahol az ORTT közhatalommal bíró közigazgatási szervként járhat el.

A Médiatörvény VI. fejezete – egyebek mellett – a műsorszolgáltatási jogosultságra vonatkozó általános rendelkezéseket, a jogosultság megszerzésével, a műsorszolgáltatási szerződés tartalmával, megkötésével, a jogosultság időtartamával, valamint – 12. címében – a Médiatörvény, a műsorszolgáltatási szerződés és egyéb törvényi rendelkezések megsértésének lehetséges következményeivel kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket tartalmazza.

A hatályos szabályozás szerint a jogsértő műsorszolgáltatás szerződés, illetve bejelentés alapján [Médiatörvény 113. §] tevékenységet folytató műsorszolgáltató esetében is a 112. § (1) bekezdés szerinti szankciókat vonja maga után, mivel a törvény nem zárja ki azt, hogy a Testület bármely szolgáltatóval szemben hatóságként eljárva alkalmazza a 112. § (1) bekezdés *a)*, illetve *c)* pontja szerinti szankciókat. Ezt a jogalkotói szándékot mutatja a 112. § (1) bekezdés *e)* pontjának a 2002. évi XX. törvény 18. §-ával történt módosítása is.

Ezzel szemben a módosítást megelőző időszakban – és a megsemmisítés eredményeként, 2007 december 31-ét követően – az ORTT a műsorszolgáltatási szerződésből fakadó kötelezettségeknek nem, vagy nem megfelelő teljesítése esetén a közigazgatási peres eljárásokhoz képest eltérő logikán alapuló polgári peres úton szerezhet érvényt. A bejelentés alapján szolgáltatók esetében pedig nem alkalmazhatja hatóságként a 112. § (1) bekezdése szerinti szankciókat.

Az ORTT által benyújtott indítvány értelmében a Médiatörvény hivatkozott szakasza nem teszi egyértelművé a hatóság számára, hogy mikor léphet fel közigazgatási szervként, és mikor a műsorszolgáltatási szerződés alanyaként. Ezért a szabályozás ezen módja lehetőséget teremt arra, hogy a hatékonyabb eljárás lehetőségét mérlegelve, saját választása szerint járjon el a műsorszolgáltatókkal szemben hatóságként, illetve szerződő félként.

A törvényi szabályozás – a bírói gyakorlat alapján – nem ad választási lehetőséget az ORTT számára a szerződéses műsorszolgáltatókkal szembeni fellépés esetében.

A műsorszolgáltatási szerződés a felek magánjogi megállapodása. Tartalmát a jogok és kötelezettségek oldaláról a Médiatörvény kógens rendelkezései determinálják, míg a jogsértések esetére alkalmazható törvényi szankciókat a felek a saját jogviszonyukra tekintettel „egyéniesíthetik". Ez az egyéniesített – és a műsorszolgáltató által elfogadott – szankció az, amelynek a Médiatörvény megsemmisített, de még hatályos rendelkezése alapján az ORTT hatóságként, közigazgatási határozattal érvényt szerez. A Testület azonban nincs döntési helyzetben a tekintetben, hogy a szerződésben foglaltaknak polgári peres úton, avagy közigazgatási szervként kíván érvényt szerezni.

Az ORTT a Médiatörvény 112. § (1) bekezdés *d)* pontja szerinti szerződésben rögzített mértékű kötbért közigazgatási határozattal kényszeríti ki. A kötbérszankció alkalmazása kapcsán a kettősség csupán látszólagos. Az ORTT ugyanis egyedi jogsértések (szerződésszegések) megállapítása esetén a szerződésben megjelölt mértékű kötbért érvényesíti, annak mértékétől egyoldalú döntésével nem térhet el. Erre – lévén az a felek magánjogi megállapodásának tárgya – a határozat bírósági felülvizsgálata kapcsán sincs lehetőség. Ám amennyiben valamelyik szerződő fél – az esetek többségében a műsorszolgáltató – a szerződéses kikötés mértékét eltúlzottnak tartja, úgy kezdeményezheti a szerződés módosítását a Polgári törvénykönyvről

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

szóló 1959. évi IV. törvény (továbbiakban: Ptk.) 240. §-a alapján. Ha ez a kísérlet a másik szerződő fél – adott esetben az ORTT – elzárkózása folytán elbukik, úgy a kezdeményező fél a Ptk. 241. §-a alapján polgári peres eljárást indíthat ebben a körben. A Ptk. 247. § (1) bekezdése alapján a polgári bíróság a túlzott mértékű – szerződés teljesítését biztosító mellékkötelezettségnek minősülő – kötbért mérsékelheti.

A 112. § (1) bekezdés *f)* pontjával kapcsolatban a fentiekhez hasonló okfejtés adható: amennyiben a felek a szerződés rendelkezései közé felvették a Médiatörvény 112. § (4) bekezdésében foglaltakat – amint az a szerződések szövegezése kapcsán tipikusnak mondható –, úgy a műsorszolgáltató annak tudatában köti meg a magánjogi szerződést, hogy a felmondásra hatósági aktussal kerül sor. Ilyenkor nem merülhet fel az ORTT számára a „válogatás" lehetősége. Amennyiben azonban a szerződés e rendelkezéseket nem tartalmazza, ebben az esetben nincs olyan szerződéses kikötés, amelyet a Testület határozattal kényszeríthetne ki.

A fentiekben kifejtettek szerint a hatályos szabályozás arra jogosítja az ORTT-t, hogy a műsorszolgáltató által vállalt szerződéses kötelezettségeket ne polgári peres eljárás keretei között, hanem a közigazgatási (eljárási) jog alapján, hatóságként kényszerítse ki.

A közigazgatási bírói gyakorlat a vizsgált rendelkezések tartalmát a fentiek szerint adta meg.

A Legfelsőbb Bíróság és a Fővárosi Ítélőtábla eseti döntéseiben egyértelművé tette, hogy jogszerűen jár el az ORTT akkor, amikor a jogsértés megállapítása esetén a felek közötti műsorszolgáltatási szerződésben rögzített szankciót alkalmazza a műsorszolgáltatóval szemben. A jogszerű mérlegelés alapján, kellően megindokolt kötbérszankció mérséklésére nincs lehetőség a közigazgatási perben (lásd pl.: EBH2002. 831.; BH2004. 214.).

A döntésekből egyértelmű, hogy a Legfelsőbb Bíróság értelmezésében a Testület határozatával a magánjogi szerződésben vállalt kötelezettséget kényszeríti ki, amelyre törvényi felhatalmazás alapján hatóságként – és nem szerződő félként – jogosult.

A Legfelsőbb Bíróság BH2007. 21. szám alatt közzétett eseti döntésében kifejtette, hogy a műsorszolgáltatási szerződés a felek polgári jogi jellegű megállapodása, amely azzal a konzekvenciával jár, hogy az ORTT csak annak a szerződéses kikötésnek szerezhet érvényt hatóságként, amely a felek között nem képezi vita tárgyát. Vitás helyzetben az ORTT nem jogosult határozatában a szerződés rendelkezéseinek egyoldalú értelmezésére. A Legfelsőbb Bíróság döntése egyértelművé tette az ORTT helyét, szerepét és lehetőségeit a szerződéses műsorszolgáltatók szerződésszegése kapcsán, amely értelmezés nem hagy kétséget afelől, hogy szerződésszegés esetén a Testület csak hatóságként léphet fel a műsorszolgáltatóval szemben.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a többségi határozattal 2007. december 31. napjával megsemmisített rendelkezés olyan aggályokat vetett fel csupán, amely jogalkalmazói jogértelmezéssel feloldható volt és feloldásra került. A bírói gyakorlat nem haladta meg a jogértelmezés alkotmányos kereteit, hiszen az értelmezésre szoruló norma tartalmazta a jogszabályokkal szembeni minimális elvárásokat, az értelmezés pedig megmaradt az ORTT és a szerződés alapján tevékenységet végző műsorszolgáltatók számára biztosított jogok és kötelezettségek törvényi keretei között.

Mindezen indokok alapján az Alkotmánybíróságnak a Médiatörvény 136. § (1) bekezdés „12. és" szövegrészének alkotmányellenességére irányuló indítványt is el kellett volna utasítania, mert a normatartalom kapcsán nem állt fenn a jogbiztonság alkotmányos elvének sérelme.

Budapest, 2007. június 25.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 58/B/1997.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2007. évi 81. számában.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATA

45/2007. (VI. 27.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy 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 48. § (7) bekezdése, illetőleg 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 9. §-ának első mondata alkotmányellenes, ezért e rendelkezéseket a határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

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 9. §-a a megsemmisítést követően az alábbi szöveggel marad hatályban:

„9. § Pénzbeli megváltás címén a ki nem vett szabadsággal arányos összegű kifizetéskori esedékességnek megfelelő összegű távolléti díj jár.”

2. Az Alkotmánybíróság 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 48. § (7) bekezdése, illetőleg 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 9. §-ának első mondata konkrét ügyben való alkalmazásának kizárására irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Több indítványozó igazolt jogi képviselője útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő 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 (a továbbiakban: Vhr1.) 48. § (7) bekezdése, illetőleg 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: Vhr2.) 9. §-a első mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére.

Az indítványozó tartalmilag azt kifogásolta, hogy a támadott rendelkezések szerint a szabadságot pénzben megváltani csak a szolgálati viszony megszűnése esetén lehet, egyébként a jogszerűen járó szabadságot ki kell adni. Az indítványozó úgy vélte, hogy ez a szabály az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe (jogállamiság elve, jogbiztonság követelménye) és a 7. § (2) bekezdésébe (a jogalkotás rendjét törvény szabályozza) ütközik, ezen túlmenően ellentétes a 70/B. § (4) bekezdésében foglalt alapjoggal (pihenés, szabadidő, rendszeres fizetett szabadság).

A jogállammal és a jogalkotás rendjével összefüggésben azzal érvelt, hogy a végrehajtási rendeletek megalkotásával a jogalkotó túllépte a felhatalmazás kereteit. A végrehajtási rendeletek alapját képező törvények, ezen belül is különösen a konkrét felhatalmazási rendelkezések ugyanis – mutatott rá az indítványozó – nem adtak felhatalmazást a miniszternek a szabadsággal, a szabadság kiadásával kapcsolatos szabályok megalkotására. Az indítványozó külön hivatkozott a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) egyes rendelkezéseire, így mindenekelőtt arra, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal, s ezáltal óhatatlanul utalt az Alkotmány 37. § (3) bekezdésére is.

A pihenéshez való joggal összefüggésben az indítványozó arra mutatott rá, hogy a szabadság kiadásának, és az azzal kapcsolatos mindenféle szabályozásnak kizárólag törvényi keretek közötti meghatározására van jogi lehetőség.

Az alkotmányjogi panasz előterjesztése körében az indítványozó kifejtette, hogy az érintettek munkáltatójuk, a Tolna Megyei Rendőr-főkapitányság ellen munkaügyi pert kezdeményeztek a Szekszárdi Munkaügyi Bíróságon. A felperes munkavállalók keresetükben kérték kötelezni az alperes munkáltatót a ki nem adott pótszabadságok ellenértékének megfizetésére. A másodfokon eljárt Tolna Megyei Bíróság – a munkaügyi bíróság döntését jórészt helyben hagyva – elrendelte a pótszabadságok természetbeni kiadását 2003. december 31. napjáig. Az érintettek nevében az indítványozó jogi képviselő kérte az általa alkotmányellenesnek tartott jogszabályi rendelkezések konkrét esetben történő alkalmazásának megtiltását.

Az indítványt előterjesztő jogi képviselő csatolta a jogerős határozatok kézbesítési időpontját igazoló tértivevényeket. Ezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította,

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hogy a kérelem az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (2) bekezdésében előírt 60 napon belül érkezett, ezért az alkotmányjogi panaszt érdemben bírálta el.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett 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."

„37. § (3) A Kormány tagjai törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörükben eljárva rendeletet adnak ki, amelyek törvénnyel és kormányrendelettel nem lehetnek ellentétesek. A rendeleteket a hivatalos lapban ki kell hirdetni."

„70/B. § (4) Mindenkinek joga van a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz."

2. A Jat. indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

a) az Országgyűlés törvényt,

b) a köztársasági elnök törvényerejű rendeletet,

c) a Kormány rendeletet,

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

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

f) a tanács rendeletet.

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

3. A Vhr1. vizsgált rendelkezése:

„48. § (7) A szolgálati viszony megszűnése esetén, ha a jogszerűen járó szabadság kiadására nincs lehetőség, a szabadságot pénzben meg kell váltani. Egyéb esetben a szabadság pénzbeni megváltására nem kerülhet sor."

4. A Vhr2.vizsgált rendelkezése:

„9. § 2001. július 1-jétől szabadság megváltására csak a szolgálati viszony megszüntetése esetén, az adott évre időarányosan járó és a Hszt. 12. § (1) bek. szerinti elévülési időn belül ki nem adott szabadság vonatkozásában kerülhet sor. Pénzbeli megváltás címén a ki nem vett szabadsággal arányos összegű kifizetéskori esedékességnek megfelelő összegű távolléti díj jár."

III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a kifogásolt rendelkezések megalkotására volt-e felhatalmazása a jogalkotónak.

1.1. A Vhr1. preambuluma utal arra, hogy a rendelet megalkotása általánosságban (valamennyi érintettre vonatkozóan) a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 342. § (2) bekezdés *b)*, *c)*, *f)* pontjain alapul, amelyek a következőket tartalmazzák:

„(2) Felhatalmazást kap a miniszter, hogy a törvény hatálybalépését követő 6 hónapon belül, a törvény alapján rendeletben részletesen szabályozza:

[...]

b) a szolgálati viszony létesítésének, módosításának, megszüntetésének, a szolgálat ellátásának keretében a szolgálati viszony tartalmának, az előmenetelnek, a minősítés és a szolgálati jellemzés készítésének, a személyügyi nyilvántartásnak, az ezekkel összefüggő személyügyi hatáskörök és a személyügyi igazgatás rendjét;

c) a más kereső foglalkozást nem folytatható vezetők körét, a más kereső foglalkozás bejelentésével, engedélyezésével, az összeférhetetlenség megszüntetésével és tilalma megszegése következményeivel kapcsolatos eljárást;

[...]

f) azokat a szolgálati beosztásokat,

– amelyekben az idegen nyelv használata szükséges, illetőleg, ahol az idegen nyelv ismerete a szolgálati beosztással járó feladat, továbbá a ritka és a kettőnél több nyelv használatáért adható kiegészítő nyelvpótlék mértékét,

– amelyek betöltéséhez a 72. §-ban meghatározott iskolai végzettségen (szakképesítésen) túl magasabb iskolai végzettség (szakképesítés) megszerzése, illetve szaktanfolyam elvégzése szükséges,

– amelyek pályázat útján tölthetők be, a pályázat kiírásának és elbírálásának rendjét;"

Az Alkotmánybíróság az idézett felhatalmazó rendelkezések alapján megállapította, hogy a szabadsággal kapcsolatos szabályozásra a miniszter nem kapott felhatalmazást. Ugyanez a megállapítás irányadó a Vhr1. preambulumában hivatkozott speciális felhatalmazó rendelkezésre is, amely úgyszintén nem a szabadság szabályainak, hanem a rendőr képesítési és egyéb alkalmassági követelményeinek megalkotására ad felhatalmazást. Ez annyit jelent, hogy a Vhr1. vizsgált rendelkezését törvényi felhatalmazás nélkül alkotta meg a miniszter.

1.2. A Vhr2. preambuluma szerint a rendelet megalkotására a Hszt. 342. § (2) bekezdésének *e)* pontja, illetve a Hszt. végrehajtásáról szóló 140/1996. (VIII. 31.) Korm. rendelet egyes rendelkezései alapján került sor. A Hszt. felhatalmazó rendelkezése szerint:

„(2) Felhatalmazást kap a miniszter, hogy a törvény hatálybalépését követő 6 hónapon belül, a törvény alapján rendeletben részletesen szabályozza:

[...]

e) az illetmény megállapítása (illetményfokozatba besorolás, előresorolás, kifizetés, levonás stb.), a juttatások, a költségtérítések, a kedvezmények és támogatások (beleértve a lakhatási jellegűeket is), a természetbeni ellátás feltételeit és az azokban való részesítés, a kedvezményes üdültetés, valamint a végkielégítés, leszerelési segély, továbbszolgálói jutalom kifizetésének rendjét, az illetménypótlékra jogosultak körét;"

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az Alkotmánybíróság az idézett felhatalmazó rendelkezés alapján megállapította, hogy a szabadsággal kapcsolatos szabályozásra a miniszter ez esetben sem kapott felhatalmazást. Ugyanez a megállapítás irányadó a Vhr2. preambulumában hivatkozott további felhatalmazó rendelkezésekre is, amelyek úgyszintén nem a szabadságolás rendjéről, hanem a díszelgési, a különleges bevetési és a nyomozói pótlékokról szólnak. Ez annyit jelent, hogy a Vhr2. vizsgált rendelkezését is törvényi felhatalmazás nélkül alkotta meg a miniszter.

1.3. „Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 7. § (2) bekezdését értelmezve több döntésében rámutatott, hogy az Alkotmány 7. § (2) bekezdése alapján ugyan a jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, ez a rendelkezés azonban önmagában nem tette alkotmányos szabállyá a jogalkotásról szóló törvény normáit (496/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 493, 496.). Így önmagában 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 fenti elvi megállapításból következően, illetőleg az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a felhatalmazás kereteinek túllépése alkotmányellenességet eredményez [19/1993. (III. 27.) AB határozat, ABH 1993, 431, 433.; 551/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 840, 841–842.; legutóbb: 467/B/2005. AB határozat, ABK 2007. január, 69, 71.]. A formai alkotmányellenesség egyúttal a jogállam követelményeinek megsértését is megvalósítja [27/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 127–128.; 70/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 409, 414.].

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Vhr1. 48. § (7) bekezdése és a Vhr2. 9. §-ának első mondata – a felhatalmazás kereteinek túllépése miatt – sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét, továbbá ellentétes a jogforrási hierarchiát tartalmazó 37. § (3) bekezdésével, ezért elrendelte az alkotmányellenes rendelkezéseknek a határozat közzététele napjával történő megsemmisítését.

1.4. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, ha az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak egy részét az Alkotmány valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, és ezért azt megsemmisíti, akkor a további alkotmányi rendelkezés esetleges sérelmét – a már megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben – érdemben nem vizsgálja. [44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 205.; 4/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 37, 44.; 61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 15/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 420, 423.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193, 200.].

A jelen eljárásban az Alkotmánybíróság ezért nem vizsgálta, hogy a támadott rendelkezés sérti-e az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdése szerinti pihenéshez való alapjogot.

1.5. Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá, hogy az indítvány benyújtását követő időszakban a törvényalkotó többször módosította a Hszt.-t. A módosítás következtében maga a törvény tartalmazza (a végrehajtási rendeletektől részben eltérő tartalommal) a szabadság kiadására vonatkozó rendelkezéseket:

„97. § (4) Más szervhez történő vezénylés, berendelés esetén a hivatásos állomány részére ki nem adott szabadságot az új szolgálati helyen kell kiadni. Más fegyveres szervhez történő végleges áthelyezés esetén a ki nem adott szabadság megváltása tekintetében úgy kell eljárni, mintha az érintett szolgálati viszonya megszűnt volna.” (hatályos: 2003. július 1-jétől);

„97. § (5) Szabadság pénzbeni megváltására csak a (4) bekezdésben meghatározott esetben, illetve a szolgálati viszony megszűnése esetén kerülhet sor.” (hatályos 2006. január 1-jétől).

2. Ha az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz hatáskörben jár el, és az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét megállapítja – a jogszabály alkotmányellenességéből eredő jogkövetkezmény levonásán túl – az Abtv. 48. §-a, illetve 43. § (4) bekezdése szerint lehetősége van az indítványozó ügyében az alkalmazási tilalom elrendelésére. Ilyenkor az Alkotmánybíróság az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján mérlegeli, hogy az indítványozónak „különösen fontos érdeke” indokolja-e az alkalmazási tilalom kimondását.

A jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányellenes rendelkezés folytán hozott jogerős bírósági határozat elrendelte a szabadság természetbeni kiadását 2003. december 31. napjával bezárólag. Ebből következően egy új eljárásban nem lenne arra lehetőség, hogy a már kiadott szabadság pénzbeli megváltását írja elő a bíróság.

Mivel az érintettek különösen fontos érdeke nem indokolja az alkotmányellenes rendelkezés konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondását, az erre irányuló kérelmet az Alkotmánybíróság elutasította.

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

Budapest, 2007. június 25.

Dr. Kukorelli István s. k., alkotmánybíró — *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k., alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám. 804/D/2002.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2007. évi 81. számában.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT VÉGZÉSE

38/2007. (VI. 13.) AB végzés

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 8/2007. (I. 10.) OVB határozata ellen benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzését a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

A népszavazást kezdeményező állampolgár (a továbbiakban: indítványozó) 2006. december 14-én országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) hitelesítés céljából. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Úgy dönt-e Ön, hogy az Alkotmány 70/I. §-ának végrehajtásaként – az államháztartási hiány teljes és azonnali felszámolása, egyúttal az országgyűlési választáson többséget kapott kormányprogram: a szegényeket sújtó bármilyen megszorítás nélkülözése céljából – a VAGYONADÓRÓL szóló törvény lényeges rendelkezései a következők legyenek:

a) adóköteles legyen minden telekkönyvezett ingatlan, 100 000 forint becsült forgalmi érték feletti ingó vagyontárgy és az 1 000 000 forint összes névérték feletti társasági tulajdon (részvény stb.) és egyéb hazai értékpapír,

b) az adó kulcsa a *d)* pont kivételével – általában – évi 5,30% legyen ingatlanokra és 0,53% legyen ingó vagyonra, értékpapírra,

c) az adó kulcsa a *d)* pont kivételével – az első évben – (az 1989-től tartó alkotmánysértő törvényhozási késedelem teljes halmozott összegeként) 90,10% legyen ingatlanokra és 9,01% ingó vagyonra, értékpapírra,

d) az adó kulcsa 0,00% legyen minden olyan adóköteles vagyontárgyra, amely a minimálbéres megélhetéshez szükséges: lakásra 45 m^2/lakóig, termőföldre 0,41 hektár/családtagig, valamint az egyéni vállalkozó minimálbéres megélhetését szolgáló, vállalkozásba vett vagyonára, ha a vállalkozásban maga is részt vesz,

e) az éves bevallási kötelezettség minden adóköteles vagyontárgyra (és az első 1 000 000 forint adómentes értékpapírra) terjedjen ki, a kulcstól függetlenül,

f) e törvény még 2006. december 31-ig lépjen hatályba, akár visszamenő hatállyal is, és hogy e törvény a vagyonosok számára semmilyen itt fel nem sorolt engedményt, kedvezményt ne tartalmazzon, csak az *a)–f)* pontok részleteit?”

Az OVB a 2007. január 10-i ülésén meghozott határozatával az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadta. Az OVB a határozatában tájékoztatta az indítványozót a jogorvoslati lehetőségről, s annak határidejéről. Az OVB határozata a Magyar Közlöny 2007. évi 4. számában, 2007. január 16-án jelent meg. Az indítványozó a határozat ellen kifogást nyújtott be, amely 2007. február 5-én érkezett az OVB-hez, és 2007. február 6-án az Alkotmánybírósághoz.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése értelmében: „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.” Az OVB határozata elleni kifogás ez alapján legkésőbb 2007. január 31-én érkezhetett volna meg határidőben az OVB-hez. Az indítványozó igazolási kérelmet terjesztett elő az Alkotmánybírósághoz, melyben arra hivatkozott, hogy a törvényben foglalt határidőt azért mulasztotta el, mert a Magyar Közlöny 2007. évi 4. száma csak 2007. január 23-tól volt elektronikusan is olvasható, ehhez a dátumhoz képest kifogása viszont nem elkésett.

Mint ahogy arra az Alkotmánybíróság korábbi, 36/2004. (X. 6.) végzésében már rámutatott: „a Ve. 4. § (3) bekezdése értelmében – a törvényben szabályozott más határidőkhöz hasonlóan – az OVB határozata elleni kifogás benyújtására megállapított határidő is jogvesztő, és a határidő utolsó napján 16 órakor jár le. A Ve. 4. § (4) bekezdése szerint továbbá a napokban megállapított határidőket a naptári napok szerint kell számítani. Ezen túlmenően a Ve. 116. §-ának és 78. § (1) bekezdésének együttes alkalmazásával az is megállapítható, hogy a kifogás megérkezése számít a benyújtás időpontjának.” (ABH 2004, 1015.)

Az Alkotmánybíróság az igazolási kérelemmel kapcsolatban korábbi határozataiban már megállapította: „az Abtv. [az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény] az igazolási kérelem intézményéről nem rendelkezik. Az Abtv.-nek az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó szabályai között a 19. § külön kiemeli, hogy a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvénynek csak a jogi képviseletre, az anyanyelv használatára és a bírák ki-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

zárására vonatkozó rendelkezéseit tekinti az Alkotmánybíróság eljárására irányadónak.

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság eljárásában az igazolási kérelem benyújtását nem tartotta megengedhetőnek [pl. 23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361, 362.; 3/1994. (I. 21.), ABH 1994, 59, 63.; 63/1997. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1997, 365, 372–373.; 46/2003. (X. 16.) AB határozat, ABK 2003. október, 651, 661–662.]. Az 1018/B/1998. AB határozat az igazolási kérelem jogintézménye tekintetében – konkrét ügyben de – általános érvénnyel is kifejtette, hogy »az igazolási kérelem benyújtásának lehetővé tételére nincsen Alkotmányból levezethető jog« (ABH 2002, 887, 892.).” (825/D/2003. AB végzés, ABH 2004, 2121, 2122–2123.)

Minthogy a jelen ügyben a 8/2007. (I. 10.) OVB határozat ellen benyújtott kifogás a törvényben meghatározott határidő lejárta után érkezett meg, és az Alkotmánybíróság eljárásában igazolási kérelem előterjesztésének nincs helye, az Alkotmánybíróság az elkésett kifogást – a korábbi döntéseivel azonos elvi alapon eljárva – érdemi vizsgálat nélkül visszautasította [28/1998. (VI. 16.) AB határozat, (ABH 1998, 523.); 2/1999. (III. 3.) AB határozat, (ABH 1999, 441.)].

Az Alkotmánybíróság – figyelemmel az OVB határozatának Magyar Közlönyben való megjelenésére – elrendelte e végzésének a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 2007. június 12.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

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

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám. 163/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2007. évi 74. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI

945/B/1996. 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 Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 107. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó ügyvéd első beadványában kezdeményezte a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 107. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Álláspontja szerint a támadott rendelkezés vizsgálatakor az Alkotmánybíróságnak választ kell adnia arra a kérdésre, hogy a „szükséghelyzet beállta vagy legalább jóhiszemű vélelmezése esetén a jogalkalmazó állami szervek a Ptk. 107. §-a alapján túlterjeszkedhetnek-e a részükre ilyen esetekre kötelezően meghatározott eljárási jogszabályokon és a bennük rögzített korlátokon a jogellenesség felvetésének kockázata nélkül.” Az indítványozó úgy ítélte meg, hogy ha a Ptk. 107. §-a lehetőséget ad erre, akkor ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményével.

Az indítványozó egy konkrét üggyel összefüggésben fogalmazta meg alkotmányossági kifogását, és mellékelte az ügyben keletkezett bírósági határozatokat.

Az indítványban említett ügyben a Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint az Állami Bankfelügyelet közhatalmat gyakorló országos szakhatóságként járt el, és a kirendelt bankfelügyeleti biztos intézkedései is hatósági jellegűnek minősültek. A Legfelsőbb Bíróság a kifogásolt ügyben a bankbetét kifizetésének megtagadását azért minősítette jogszerűnek, mert a pénzintézetekről és a pénzintézeti tevékenységről szóló 1991. évi LXIX. törvény (a továbbiak-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ban: Pitv.) 88. § (1) bekezdése alapján a bankfelügyeleti biztos szükséghelyzetben különleges intézkedések megtételére volt jogosult, és a Pitv.-ben „nem szabályozott kérdésekben a Ptk.-nak a szükséghelyzetre vonatkozó rendelkezéseit vette figyelembe." A Legfelsőbb Bíróság értelmezése szerint semmi sem zárta ki a Pitv. 88. § (1) bekezdése és a Ptk. 107. §-a együttes alkalmazását. Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványában kifogásolta a Legfelsőbb Bíróság jogértelmezését, mert az alapján a jogalkalmazó hatóságok a Ptk.-ra hivatkozva félre tehetik a rájuk vonatkozó eljárási szabályokat, illetve kibővíthetik saját hatáskörüket.

Az Alkotmánybíróság az előkészítő eljárás során felhívta az indítványozó figyelmét, hogy nincs hatásköre konkrét bírósági ítéletek, illetve az ítélkezési gyakorlat felülvizsgálatára. Az indítványozó kiegészítő beadványában megerősítette, hogy saját nevében, kizárólag a Ptk. 107. §-a alkotmányellenességének utólagos megállapítását és megsemmisítését kezdeményezi.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

2. A Ptk. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„107. § (1) Másnak életét, testi épségét vagy vagyonát közvetlenül fenyegető és más módon el nem hárítható veszély (szükséghelyzet) esetében a tulajdonos köteles tűrni, hogy dolgát a szükséghelyzet megszüntetése végett a szükséges mértékben igénybe vegyék, felhasználják, illetőleg abban kárt okozzanak. Más vagyonát fenyegető szükséghelyzet esetében ez a kötelezettség a tulajdonost csak akkor terheli, ha a fenyegető kár előreláthatóan jelentős mértékben meghaladja azt a kárt, amely a tulajdonost a behatás következtében érheti.

(2) A tulajdonos a szükséghelyzetbe került személytől kártalanítást, attól pedig, aki a szükséghelyzet megszüntetése során indokolatlanul nagy kárt okozott, kártérítést követelhet.

(3) Ha több személy életét vagy vagyonát fenyegető veszélyt egyes veszélyeztetett tárgyak feláldozásával hárítanak el, az ebből eredő kárt, amennyiben e tárgyak feláldozása szükséges volt, veszélyeztetett érdekeik arányában valamennyien viselik; ezt a szabályt kell alkalmazni a veszély elhárítására fordított szükséges költség megosztására is."

III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján azt kellett megvizsgálnia, hogy a Ptk. 107. §-a ellentétes-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményével.

1. A jogbiztonság Alkotmányból származó követelményének egyik lényeges eleme a normavilágosság. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint: „a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon." [Először: 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.]

A jogalkotóknak a normavilágosság követelményeinek megfelelő jogszabályszöveget kell kibocsátaniuk. „A jogalkotó feladata az, hogy a jogi szabályozás körébe vont életviszonyokat megfelelő rendelkezésekkel szabályozza. Az már egyfelől az életviszonyok, másfelől a szabályozás jellegétől függ, hogy a rendelkezés ad-e mérlegelési vagy értelmezési jogkört a jogalkalmazó szerveknek vagy sem. Esetenként a jogi szabályozás zárt, tételes felsorolást tartalmaz, amelyet a jogalkalmazó szervek nem bővíthetnek. Előfordulhat azonban, hogy a szabályozni kívánt társadalmi viszonyok annyira sokrétűek és változatosak, hogy az említett szabályozási mód alkalmazása szóba sem jöhet. Ilyenkor a jogszabály vagy tartalmi ismérvek alapján határozza meg a személyek, tárgyak, szolgáltatások ama körét, amelyre valamely rendelkezés irányadó, vagy példálózó felsorolást foglal magában." [847/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 644, 645.]

Mindazonáltal ítélkezési gyakorlatában az Alkotmánybíróság figyelembe veszi a jogalkotók által elfogadott jogszabályok alkalmazásának és értelmezésének jelentőségét is. „A jogszabály mindig általánosságban, elvontan szabályoz, az absztrakt norma konkrét jogesetre alkalmazása – és ezáltal tartalommal kitöltése – a jogalkalmazó feladata. A jogalkalmazás során általában szükséges az alkalmazandó norma értelmezése, melyhez segítséget nyújthat maga a jogszabály (az értelmező rendelkezései vagy az indokolása, amelyből kitűnhet a jogalkotó szándéka), a hosszabb időn keresztül kialakult-kialakított jogi (értelmezési) gyakorlat stb. A nem kellő pontossággal megfogalmazott jogszabály is alkalmazható, ha a megfogalmazás pontatlansága a jogalkalmazás során, a jogalkalmazói értelmezés által (...) orvosolható. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján (...) egy jogszabály vagy annak valamely rendelkezése csak akkor tekinthető az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság követelményébe ütközőnek, ha megfogalmazása olyannyira homályos, hogy jogalkalmazói értelmezéssel sem tölthető ki tartalommal, vagy határozatlansága lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. [Összefoglalóan: 534/E/2001. AB határozat, ABH 2002, 1283, 1291–1292.]

Az Alkotmánybíróság az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatban megállapította, hogy bizonyos esetekben a jogsza-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

bály általános megfogalmazása segíti elő a jogbiztonságot: „a jogszabályok világossága, áttekinthetősége érdekében célszerű, ha a törvényhozó kerüli azoknak a helyzeteknek a teljeskörű felsorolását, melyekre a jogszabály adott rendelkezését alkalmazni kell; az életviszonyok folytonos alakulása, változásai következtében e helyzetek kimerítő felsorolása reménytelen vállalkozás volna. Ha pedig újból és újból kiderülne, hogy a törvény hatályát ki kell terjeszteni olyan helyzetekre is, melyekre a törvényhozó eredetileg nem gondolt vagy nem gondolhatott, ez a sorozatos törvénymódosítások kényszere folytán az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság egyik elemére, a jogbiztonságra nézve jelentene veszélyt.” (ABH 2001, 442, 461.)

A Ptk. 107. §-a a szükséghelyzetre vonatkozó általános rendelkezéseket tartalmazza. A polgári jogban szükséghelyzetnek minősül, ha valakinek az életét, testi épségét vagy vagyonát közvetlen veszély fenyegeti. A 107. § (1) bekezdése a tulajdonos tűrési kötelezettségéről rendelkezik, a (2) bekezdés a tulajdonos kártalanításra, illetve kártérítésre vonatkozó jogát szabályozza, a (3) bekezdés pedig további rendelkezéseket tartalmaz a kárviselésről és a költségmegosztásról.

Értelemszerű, hogy a Ptk. 107. §-a elvont fogalmakat tartalmaz, hiszen előzetesen nem határozhatók meg a szükséghelyzetnek minősülő állapotok, valamint a szükséghelyzetben elfogadható károkozás módja és mértéke. A jogalkalmazó bíróságok feladata, hogy a törvényértelmezés során esetről esetre feltárják a Ptk. 107. §-ában található általános kategóriák értelmét és alkalmazási körét. A bírói törvényértelmezés során kialakított – és a későbbi bírósági döntéshozatal számára is irányadó -segédfogalmak és kiegészítő tételek hozzájárulnak ahhoz, hogy a jogalanyok igazodni tudnak az általános jogszabályi rendelkezések bírói értelmezésből kirajzolódó értelméhez.

2. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből származó jogbiztonság elve további követelményeket támaszt a közhatalom gyakorlásával, az állami szervek magatartásával szemben. Az Alkotmánybíróság a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban kimondta: „A jogbiztonság megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű fogalmazását, hogy mindenki, akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel, ahhoz igazíthassa döntését és magatartását, s számolni tudjon a jogkövetkezményekkel. Ideértendő az is, hogy ki lehessen számítani a jogszabály szerint eljáró más jogalanyok és állami szervek magatartását.” (ABH 1992, 77, 91–92.) „A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.” [Először: 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.]

A Ptk. 1. § (1) bekezdése kimondja: „Ez a törvény az állampolgárok, valamint az állami, önkormányzati, gazdasági és társadalmi szervezetek, továbbá más személyek vagyoni és egyes személyi viszonyait szabályozza. Az e viszonyokat szabályozó más jogszabályokat – ha eltérően nem rendelkeznek – e törvénnyel összhangban, e törvény rendelkezéseire figyelemmel kell értelmezni.” Ebből következően a Ptk.-nak a szükséghelyzetet szabályozó 107. §-a alapján az állami szervezeteket más jogalanyakkal megegyező feltételekkel és módon illeti meg cselekvési lehetőség, illetve terheli tűrési kötelezettség.

Ugyanakkor a Ptk. 107. §-a nem ad lehetőséget arra, hogy az állami szervezetek eltérjenek a rájuk vonatkozó jogszabályi rendelkezésektől. Azonnali kárelhárítás vagy veszélyhelyzet megszüntetése érdekében a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 22. § (3) és (4) bekezdése – a hatálya alá tartozó ügyekben – ideiglenes intézkedésre hatalmazza fel a közigazgatási hatóságokat:

„(3) A hatóság – tekintet nélkül a joghatóságára, valamint a hatáskörére és az illetékességére – hivatalból köteles megtenni azt az ideiglenes intézkedést, amelynek hiányában a késedelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna.

(4) A hatóság az ideiglenes intézkedéséről – végzése megküldésével – haladéktalanul, de legkésőbb öt napon belül értesíti az ügyfelet, továbbá a joghatósággal és hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságot, amely az ideiglenes intézkedés szükségességét felülvizsgálja, és szükség esetén megteszi a hatáskörébe tartozó intézkedést.”

Az indítványban hivatkozott ügyre vonatkozó szabályokat eredetileg a Pitv. 88. §-a tartalmazta. A bírósági eljárásban vitatott jogszerűségű cselekmények idején a Pitv. 88. § (1) bekezdés *b)* pontja a Bankfelügyelet számára azt tette lehetővé, hogy különösen súlyos veszélyhelyzet esetén úgy döntsön: „a pénzintézet meghatározott ideig, de legfeljebb tíz munkanapig nem teljesítheti esedékes kifizetéseit és a pénzforgalmi megbízásokat, illetve nem fogadhat el befizetéseket”. A pénzintézetekről és a pénzintézeti tevékenységről szóló 1991. évi LXIX. törvény módosításáról szóló 1993. évi CXII. törvény újraszabályozta a Pitv. 88. §-át, amelynek (3) bekezdése bővítette a Bankfelügyelet intézkedési jogait.

A Pitv.-t később a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Hitv.) váltotta fel, amely jelenleg is hatályban van. A Hitv. 157. §-a a Kivételes intézkedések cím alatt rendelkezik az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyeletet rendkívüli esetekben megillető jogosultságokról. A kivételes intézkedésekre okot adó, rendkívüli körülmények taxatív felsorolása a Hitv. 151. § (3) és (4) bekezdésében található. Ilyen esetben a 157. § (1) bekezdés *b)* pont 2. alpontja alapján a Felügyelet korlátozhatja, illetőleg megtilthatja a hitelintézet számára a betétek és más visszafizetendő források kifizetését. Az (5) bekezdés szerint az (1) bekezdés *b)* pontjának 2. alpontjában meghatározott intézkedést a Felügyelet legfeljebb kilencven napra rendelheti el.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Hitv. a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon rendelkezik arról, hogy az Állami Pénz- és Tőkepiaci Fel-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ügyelet kivételes intézkedésként milyen módon és mennyi ideig korlátozhatja a kifizetéseket. A Ptk. 107. §-a nem ad lehetőséget arra, hogy a Felügyelet eltérjen a Hitv.-beli szabályoktól. A bíróságok jogértelmezési feladata, hogy konkrét ügyekben állást foglaljanak arról, hogy milyen jogosultságok és kötelezettségek származnak a Ptk. 107. §-ából a Hitv.-beli kivételes intézkedésekre okot adó körülményeken [Hitv. 151. § (3)–(4) bekezdés] túli helyzetekben. Következésképpen az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ptk. 107. §-a nem ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonság követelményével.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Ptk. 107. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2007. június 25.

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

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

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

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

102/E/1998. 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 :

1. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 19/D. §-ával, valamint a 19/E. § (3) bekezdésével összefüggésben előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 65. § (2) bekezdésével összefüggésben előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó azt kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést követett el azzal, hogy nem alkotta meg a rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályokról szóló törvényt, a Kormány – rendkívüli állapot vagy szükségállapot bevezetése előtti – azonnali intézkedésére alkalmazandó szabályokról szóló törvényt, valamint a menedékjogról szóló törvényt.

Mivel az Alkotmány 19/D. §-a, 19/E. § (3) bekezdése, valamint a 65. § (2) bekezdése ezekben a tárgykörökben az Országgyűlés jogalkotási kötelezettségét fogalmazza meg, az indítványozó álláspontja szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet okoz, hogy az említett törvényeket az Országgyűlés nem alkotta meg.

Az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő eljárás közben az indítványozó visszavonta az Alkotmány 65. § (2) bekezdésével összefüggésben előterjesztett indítványát, mert az Országgyűlés megalkotta a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvényt.

Az Alkotmánybíróság beszerezte a honvédelmi miniszter véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„19/D. § A rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

19/E. § (1) Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, illetőleg az ország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készültségi erőkkel való oltalmazására, az alkotmányos rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a Kormány a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv szerint – a támadással arányos és erre felkészített erőkkel – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig azonnal intézkedni köteles.

(2) A Kormány az (1) bekezdés alapján megtett intézkedéséről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlést, a köztársasági elnököt a további intézkedések megtétele érdekében.

(3) A Kormány azonnali intézkedésére alkalmazandó szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

„65. § (2) A menedékjogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy terheli-e az Országgyűlést az Alkotmány 19/D. §-ából, valamint a 19/E. § (3) bekezdéséből következő jogalkotási kötelezettség.

1.1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése kimondja: „Ha az Alkotmánybíróság hivatalból vagy bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.” Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Abtv. 49. § (1) bekezdésének alkalmazására akkor kerülhet sor, ha együttesen fennáll két feltétel: a jogalkotó mulasztása és az ennek folytán előidézett alkotmányellenes helyzet. [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 1395/E/1996. AB határozat, ABH 1998, 667, 669.; 35/1999. (XI. 26.) AB határozat, ABH 1999, 310, 317.; 6/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 93, 103.]

Az Alkotmánybíróság nemcsak akkor állapít meg alkotmányellenes mulasztást, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen jogszabály nincs, hanem akkor is, ha az adott kérdésben van ugyan szabályozás, de az Alkotmány által megkívánt jogszabályi rendelkezés hiányzik. Az Alkotmánybíróság már több határozatában hangsúlyozta, hogy abban az esetben is sor kerülhet alkotmányellenes mulasztás megállapítására, ha a jogalkotó az Alkotmányból, illetve egyéb jogszabályból származó jogalkotói feladatát teljesítette, ennek során azonban olyan szabályozási hiányosságok következtek be, amelyek alkotmányellenes helyzetet idéztek elő. [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.; 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 196, 201.]

1.2. Az Alkotmány 19/A. § (1) bekezdése kimondja, hogy ha az Országgyűlés az Alkotmányban felsorolt döntések meghozatalában akadályoztatva van, a köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, továbbá a szükségállapot kihirdetésére.

A rendkívüli állapotra vonatkozó általános szabályokat az Alkotmány 19/B. §-a tartalmazza. Az (1) és (3) bekezdés határozza meg, hogy rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanácsot milyen döntési jogkör illeti meg, a (2) bekezdés pedig a Honvédelmi Tanács tagjairól rendelkezik. A (4) és (5) bekezdés a Honvédelmi Tanács jogalkotási hatáskörét írja körül, a (6) bekezdés kimondja, hogy az Alkotmánybíróság működése rendkívüli állapot idején sem korlátozható.

A 19/C. § a szükségállapotra vonatkozó általános rendelkezéseket foglalja magában. Az (1)–(3) bekezdés a köztársasági elnök, az Országgyűlés, illetve annak Honvédelmi Bizottsága jogait és kötelességeit fogalmazza meg. A (4) bekezdés a rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedések hatályáról rendelkezik, az (5) bekezdés kimondja, hogy a szükségállapotra egyebekben a rendkívüli állapotra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

A 19/D. § arról rendelkezik, hogy a rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

A 19/E. § a Kormánynak a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetéséig terjedő azonnali intézkedési kötelessége feltételeit határozza meg. A 19/E. § (3) bekezdése kimondja, hogy a Kormány azonnali intézkedésére alkalmazandó szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az Alkotmány szerint a rendkívüli állapot, illetve a szükségállapot különleges helyzetnek minősül a jogalkotás és a jogalkalmazás szempontjából. Ugyanakkor az Alkotmány megköveteli, hogy – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott – törvény határozza meg egyrészt a rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályokat (19/D. §), másrészt a Kormány azonnali intézkedésére alkalmazandó szabályokat [19/E. § (3) bekezdés]. További alkotmányos garancia, hogy az Alkotmánybíróság működése a rendkívüli jogrend idején sem függeszthető fel [19/B. §. (6) bekezdés, 19/C. § (5) bekezdés], valamint az Alkotmány 8. § (4) bekezdése szerint egyes alapvető jogok rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején sem függeszthetők fel.

1.3. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánynak a Honvédelmi Tanácsról rendelkező 19/B. § (2) bekezdése absztrakt értelmezését tartalmazó 63/1992. (XII. 11.) AB határozat indokolásában kifejtette: „A Honvédelmi Tanács belső döntéshozó mechanizmusa, működésének részletes szabályai sem az Alkotmányban, sem más jogszabályban rögzítve nincsenek. Az Alkotmánybíróság nyomatékosan felhívja a jogalkotó figyelmét, hogy e kérdéseket az Alkotmány 19/D. § szerinti törvényben szabályozni kell. E törvényben kell rendezni, hogy a Honvédelmi Tanács működése szempontjából milyen jelentősége van annak, ha a 19/B. § (2) bekezdésében szereplő egyes funkciókat (beosztásokat) betöltő személyek más, a felsorolásban szereplő beosztásokhoz rendelt hatáskörök gyakorlására is jogosultak.” (ABH 1992, 284, 286.)

1.4. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint: „A jogbiztonság követelményét önmagában nem sérti az, ha valamely tárgykörre több jogszabály is – és nem egyetlen átfogó – tartalmaz rendelkezéseket. (1103/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 539, 542.) Vagyis önmagában nem

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

alkotmányellenes, ha az ugyanarra az életviszony-csoportra vonatkozó szabályozás több, külön törvényben és alacsonyabb szintű jogszabályokban található, és nem egyetlen jogforrás tartalmazza azt." (725/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 663, 664.; 518/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 624, 625.) Amennyiben nincs kifejezett alkotmányi előírás átfogó törvény megalkotására, akkor a jogalkotók több törvényben, valamint a jogforrási hierarchia alacsonyabb szintjén álló jogszabályokban alkothatnak szabályokat az adott tárgykörben. [45/2000. (XII. 8.) AB határozat, ABH, 2000, 344, 346–347.]

Eltérő alkotmányossági megítélés alá esik, ha az Alkotmány kifejezetten megnevez meghatározott törvényhozási tárgykört. Az ilyen esetekben az Országgyűlés köteles az Alkotmányban előírt szavazati aránnyal elfogadni a kérdést átfogóan szabályozó egy vagy több törvényt. Ugyanakkor az Alkotmányból az nem következik, hogy az alkotmánybeli megnevezéssel megegyező című törvényt kell elfogadni. Továbbá azt sem követeli meg az Alkotmány, hogy minden szabályozási kérdést kétharmados törvényben kell rendezni. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmány törvényalkotási előírásai meghatározott szabályozási tárgykörökre vonatkoznak, és a koncepció lényegi elemeit kell kétharmados törvénybe foglalni. [Összefoglalóan: 31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 258, 262–264.]

A 4/1993. (II. 12.) AB határozat megállapította: „Az Alkotmány egyes esetekben nem csupán azt mondja ki, hogy az illető alapjogról szóló törvényt a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával kell elfogadni, hanem külön is megnevez az illető alapjoggal összefüggő egyes témákat, amelyekről kétharmados törvényt kell hozni. Így a 61. § (3) bekezdése szerint a sajtószabadságról szóló törvényt minősített többséggel kell megalkotni. A (4) bekezdés azonban meghatároz négy tárgyat a tömegkommunikáció köréből, amelyhez szintén kétharmados törvényt követel meg. Hasonló technikai megoldás található az államszervezetet érintő kétharmados előírások között is. »A fegyveres erők feladatairól és a rájuk vonatkozó részletes szabályokról szóló törvény«, ugyanígy »a rendőrségről és a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokról szóló törvény« kétharmados (40/A. §). Ugyanígy kétharmados többség szükséges az egyesülési jogról szóló törvény elfogadásához (63. §). A 40/B. § (4) bekezdése mégis külön rendelkezik arról, hogy a fegyveres erők és a rendőrség tényleges állományú tagjainak pártban való tevékenysége csak minősített többségű törvénnyel korlátozható.

Ha az illető alapjogok szabályozásának a törvényhozásra tartozó része a maga összességében kétharmados törvény tárgya lenne, nem volna értelme az említett résztémák minősített szintre emelésének. Például a sajtószabadság nemcsak a nyomtatott sajtóra vonatkozik, hanem a rádióra és televizióra is. Nem lehet vitás, hogy a szervezeti garanciák is azok közé a »lényeges garanciák« közé tartoznak, amelyeket törvényben (legalább egyszerű többségű törvényben) kell szabályozni az egész sajtóra nézve, de ezekből csak a (4) bekezdésben említettek tartoznak kötelezően kétharmados törvényre. Ha a fegyveres erők kétharmados „részletes szabályai" valóban minden, törvényre tartozó részletkérdést felölelnének – márpedig a hivatásos állomány pártpolitikai tevékenysége törvényben szabályozandó –, nem kellene az Alkotmánynak külön előírnia, hogy ennek korlátozásához kétharmados többség kell." [ABH 1993, 48, 61.; megerősítve: 31/2001 (VII. 11.) AB határozat, ABH, 2001, 258, 262–264.]

A 61/1995. (X. 6.) AB határozat megállapította: „Az Alkotmány 61. § (4) bekezdésében foglalt közszolgálati hírügynökség kapcsán (...) a törvényhozó köteles olyan törvényt alkotni, amely anyagi, eljárási, valamint szervezeti rendelkezésekkel biztosítja a teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valósághű tájékoztatást. Az a körülmény, hogy ez az alkotmányi rendelkezés együtt említi a közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség »kétharmados« törvényi szabályozásának követelményét, nem jelenti szükségképpen azt, hogy a hírügynökségekről kizárólag a rádióról és a televízióról szóló törvény keretében kell rendelkeznie a törvényalkotónak. Természetesen az önálló hírügynökségi törvény léte sem alkotmányos követelmény." (ABH 1995, 317, 319.)

A 4/1993. (II. 12.) AB határozat szerint alapvető jelentőségű, hogy „az alkotmányi felhatalmazás alapján megalkotott alapjogi vagy intézményi tárgyköröket szabályozó kétharmados törvény tartalmát az Országgyűlés miként alakítja ki (a szabályozási köre mire terjed ki, milyen kérdéseket rendez a minősített többség igényével). Ezt követően azonban – amelyet a formális jogállamiság elveinek a megtartása is megkövetel – a törvényhozás korábbi döntéséhez kötve van." [ABH 1993, 48, 69.; megerősítve: 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 26, 38–41.; 31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 264.)

Mindezek alapján az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben azt kellett megvizsgálnia, hogy az Alkotmány 19/D. §-ában, valamint a 19/E. § (3) bekezdésében megfogalmazott szabályozási tárgykörben az Országgyűlés megalkotta-e – a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvényben – a koncepció lényegi elemeit tartalmazó szabályokat.

2.1. Az Országgyűlés 1993. december 7-én elfogadta a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvényt (a továbbiakban: Hvtv1.), amelynek 3. § (2) és (3) bekezdése így rendelkezett:

„(2) Az Alkotmány 19/B.-D. §-aiban meghatározott külön törvények megalkotásáig terjedő időszakra, átmeneti jelleggel e törvény tartalmazza az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően kihirdetett rendkívüli állapotban és szükségállapotban alkalmazható, valamint a Honvédelmi Tanácsra vonatkozó alapvető szabályokat.

(3) A (2) bekezdésben meghatározott külön törvényeket 1997. december 31-ig kell megalkotni."

2.2. Az Országgyűlés a Hvtv1. 3. § (2) bekezdésében említett külön törvényeket a 3. § (3) bekezdésében megjelölt időpontig nem alkotta meg. Új szabályozási koncepciót jelenített meg a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2004. évi CV. törvény (Hvtv2.), amelynek 209. § 4. pontja hatályon kívül helyezte a Hvtv1.-et. A Hvtv2.-nek A Honvédemi Tanács című V. fejezete tartalmazza a Honvédelmi Tanács hatáskörére és működésére vonatkozó alapvető szabályokat. A Hvtv2. emellett a Rendkívüli intézkedések című Harmadik részében (a XIV. fejezetben) a Megelőző védelmi helyzet, rendkívüli állapot, szükségállapot, az Alkotmány 19/E. §-a szerinti eset és vészhelyzet idején alkalmazható szabályok cím alatt részletes szabályokat tartalmaz. Az általános rendelkezések élén álló 148. § kimondja: „A megelőző védelmi helyzet, rendkívüli állapot, szükségállapot, az Alkotmány 19/E. §-a szerinti eset, valamint veszélyhelyzet idején alkalmazható szabályokat, a bevezethető rendkívüli intézkedéseket ez a fejezet állapítja meg." A Hvtv. XIV. fejezete külön alcím alatt szabályozza a honvédelmi igazgatás körében alkalmazható, a közrendre és közbiztonságra, az igazságszolgáltatásra, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre vonatkozó rendkívüli intézkedéseket. Mindezek mellett a Hvtv2. 207. § (1) bekezdése *e)* pontja felhatalmazza a Kormányt, hogy a törvény alapján rendeletben állapítsa meg a Honvédelmi Tanács és a Kormány speciális működési feltételeinek biztosítását szolgáló szabályokat. A 207. § (2) bekezdése *a)* pontja pedig felhatalmazza a honvédelemért felelős minisztert, hogy rendeletben szabályozza a rendkívüli állapotban és megelőző védelmi helyzetben a hadkötelesek katonai szolgálatra behívásának, katonai szolgálatának és leszerelésének rendjét.

2.3. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országgyűlés megalkotta az Alkotmány 19/D. §-ának és a 19/E. § (3) bekezdésének végrehajtására szolgáló törvényi rendelkezéseket. A Hvtv2. tartalmazza a rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályokat (19/D. §), valamint a Kormány azonnali intézkedésére alkalmazandó szabályokat [19/E. § (3) bekezdés].

Az Országgyűlés az Alkotmány 19/D. §-ának és a 19/E. § (3) bekezdésének végrehajtására szolgáló rendelkezéseket egy törvényen belül, a honvédelemre és a Magyar Honvédségre vonatkozó alapvető szabályok között helyezte el. Ez a konstrukció az Alkotmány és az alkotmánybírósági gyakorlat alapján nem kifogásolható, mivel a szabályozási tárgykör indokolhatóvá teszi a törvényalkotók megoldását. A szoros tartalmi összefüggés megmutatkozik az Alkotmánynak A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek című VIII. fejezetében lévő rendelkezéseiben is. A 40/B. § (2) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Honvédséget – egyebek mellett – „az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően kihirdetett szükségállapot idején lehet felhasználni, akkor, ha a rendőrség alkalmazása nem elegendő". A 40/B. § (3) bekezdése pedig a Magyar Honvédség irányítására jogosult szervek között sorolja fel a Honvédelmi Tanácsot.

Az Alkotmány 19/D. §-a és a 19/E. § (3) bekezdése alapján a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges az Alkotmány e rendelkezéseit végrehajtó törvény elfogadásához. Az Alkotmány 40/A. § (4) bekezdése kimondja: „A Magyar Honvédség feladatairól és a rá vonatkozó részletes szabályokról szóló, továbbá a Rendőrségről, a Határőrségről, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokról szóló törvények elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges." Az Országgyűlés az Alkotmány 40/A. § (4) bekezdésének megfelelően – és az Alkotmány 19/D. §-ával, valamint a 19/E. § (3) bekezdésével összhangban – fogadta el a Hvtv2.-t.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Alkotmány 19/D. §-ával és a 19/E. § (3) bekezdésével összefüggésben előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Mivel az indítványozó általában véve kifogásolta az Alkotmány 19/D. §-a és a 19/E. § (3) bekezdésének végrehajtásáról rendelkező törvényi szabályozás megalkotásának elmulasztását, az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, hogy a Hvtv2.-ben megalkotott szabályozás az egyes részterületeken minden tekintetben megfelel-e az Alkotmány egyes rendelkezéseinek.

IV.

Az indítványozó az Alkotmány 65. § (2) bekezdésével összefüggésben előterjesztett indítványát visszavonta. 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 szerint az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítványozó indítványát visszavonta.

Ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmány 65. § (2) bekezdésével összefüggésben előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszüntette.

Budapest, 2007. június 11.

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. Kiss László* s. k., alkotmánybíró

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., alkotmánybíró — *Dr. Trócsányi László* s. k., alkotmánybíró

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

951/B/1999. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *dr. Kovács Péter* és *dr. Lenkovics Barnabás* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 12. § *a)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 40. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a családi pótlékról és a családok támogatásáról szóló 1990. évi XXV. törvény 2. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó eredetileg a családi pótlékról és a családok támogatásáról szóló 1990. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Csttv1.) 2. § (2) bekezdésével összefüggésben fogalmazott meg alkotmányossági kifogást. Az indítvány benyújtását követően a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Csttv2.) 52. § *a)* pontja hatályon kívül helyezte a kifogásolt szabályozást, és a tárgykörben új rendelkezéseket fogalmazott meg. Ezért az indítványozó módosította kérelmét: eredeti indítványát visszavonta, egyúttal utólagos normakontrollt kezdeményező új kérelmet terjesztett elő.

A módosított indítvány egyrészt a Csttv2. 12. §-ának bevezető része alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte, mert az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütköző hátrányos megkülönböztetést tartalmaz. A kifogásolt rendelkezés alapján a nevelési ellátás megállapítása szempontjából csak az igénylő háztartásában élő gyermekeket lehet számításba venni, emiatt – az indítványozó szerint – alkotmányellenes hátrány sújtja azokat a családokat, amelyekben valamelyik szülő más személy háztartásában élő gyermeke után tartásdíjat fizet. „Ezért mind a nevelési ellátás, mind pedig a családi adókedvezmény összegének megállapítása során indokolt lenne a gyermekszámba beszámítani a tartásdíj igazolt fizetésével más személy háztartásában az igénylő, illtve adózó (...) által ténylegesen eltartott gyermek(ek)et is."

Másrészt a módosított indítvány – szintén a hátrányos megkülönböztetés tilalmára utalva – kezdeményezte a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szjatv.) 40. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó azért tartja alkotmányellenesnek a támadott szabályozást, mert az csak a Csttv2. „12. § *a)* pontja szerinti eltartott gyermek után engedi meg a családi kedvezmény érvényesítését, s még a kedvezményre jogot adó gyermekek számába sem számítja be a nevelési ellátásra nem jogosító eltartott gyermekeket." Az indítványozó érvelése szerint így hátrányos megkülönböztetés sújtja azokat a családokat, amelyekben nagykorú, de nappali képzésben középiskolai vagy felsőfokú tanulmányokat folytató fiatalok élnek.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a módosított indítvány benyújtását követően megváltozott a Csttv2. 12. §-a. Mindazonáltal az indítvány nem vált okafogyottá, mert a Csttv2. 12. §-ának *a)* pontja lényegében változatlanul tartalmazza az indítványban kifogásolt rendelkezést. Ezért az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlatának megfelelően – a Csttv2.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezése tekintetében végezte el az alkotmányossági vizsgálatot.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította továbbá, hogy az Szjatv. 40. §-a is – több alkalommal – módosult az indítvány benyújtását követően. Az indítványt ez esetben sem tekintette okafogyottnak az Alkotmánybíróság, mivel az Szjatv. 40. § (5) bekezdéséből következően az indítványban megfogalmazott alkotmányossági probléma – részben – jelenleg is fennáll. Ezért az Alkotmánybíróság az Szjatv.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezése tekintetében végezte el az alkotmányossági vizsgálatot.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

2. Az indítványban kifogásolt jogszabályi rendelkezések:

A Csttv2.-nek az indítvány benyújtásakor hatályban volt rendelkezése:

„12. § A nevelési ellátás összegének megállapítása szempontjából csak azt az igénylő háztartásában élő vér szerinti, örökbe fogadott vagy nevelt gyermeket lehet figyelembe venni,

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

a) akire tekintettel a szülő, a nevelőszülő, a hivatásos nevelőszülő, a gyám nevelési ellátásra jogosult;

b) aki közoktatási intézmény tanulója vagy felsőfokú oktatási intézmény első oklevelet szerző hallgatója és rendszeres jövedelemmel nem rendelkezik;

c) aki a 9. § (2) bekezdése alapján saját jogán jogosult az ellátásra.”

A Csttv2.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezése:

„12. § A családi pótlék összegének megállapítása szempontjából azt a vér szerinti, örökbe fogadott vagy nevelt gyermeket kell figyelembe venni,

a) aki az igénylő háztartásában él, és

aa) akire tekintettel a szülő, a nevelőszülő, a hivatásos nevelőszülő, a gyám családi pótlékra jogosult,

ab) aki közoktatási intézmény tanulója vagy felsőoktatási intézményben első akkreditált felsőfokú iskolai rendszerű szakképzésben, első egyetemi vagy főiskolai szintű alapképzésben részt vevő hallgató és rendszeres jövedelemmel nem rendelkezik,

ac) aki a 8. § (3) bekezdése alapján saját jogán jogosult az ellátásra;

b) aki fogyatékos és szociális intézményi ellátásban részesül, feltéve, hogy őt a gyámhivatal nem vette átmeneti vagy tartós nevelésbe és a családi pótlékot igénylő – a kormányrendeletben foglaltak szerint – vele kapcsolatot tart fenn.”

Az Szjatv.-nek az indítvány benyújtásakor hatályban volt rendelkezése:

„40. § (1) Az összevont adóalap adóját csökkenti a súlyosan fogyatékos magánszemélynél az erről szóló igazolás alapján a fogyatékos állapot kezdő napjának hónapjától ezen állapot fennállása idején havi 1500 forint.

(2) Az összevont adóalap adóját csökkenti a családi kedvezmény.

(3) A családi kedvezmény eltartottanként

a) egy és kettő eltartott esetében havi 1700 forint;

b) három vagy több eltartott esetében havi 2300 forint;

c) súlyosan fogyatékos eltartott esetében fogyatékos eltartottanként havi 2600 forint.

(4) A (3) bekezdés rendelkezéseinek alkalmazásában eltartott az, akire tekintettel családi pótlékot folyósítanak. Súlyosan fogyatékos eltartott az, aki után a családi pótlékot a fogyatékos állapotára tekintettel folyósítják, továbbá a rokkantsági járadékban részesülő magánszemély is, abban a háztartásban, ahol ellátásáról folyamatosan gondoskodnak.

(5) A családi kedvezményt az a szülő, nevelőszülő, hivatásos nevelőszülő, gyám veheti igénybe, aki a családi pótlék igénybevételére jogosult, illetőleg a rokkantsági járadékban részesülő magánszemély esetében a folyamatos ellátásáról gondoskodó, egy háztartásban élő magánszemélyek egyike, feltéve, hogy a kedvezmény érvényesítése esetén adóbevallásában (a munkáltatója az adóbevallást helyettesítő elszámolásban) a fogyatékos eltartott természetes azonosító adatait vagy adóazonosító jelét feltünteti.

(6) Amennyiben a családi pótlékot olyan magánszemély nevére folyósítják, akinek a 33–34. § rendelkezéseit is figyelembe véve nincs a családi kedvezmény összegének érvényesítéséhez elegendő adója, akkor az (5) bekezdés rendelkezésétől eltérően a családi kedvezmény nem érvényesített részét, illetőleg egészét a vele együttélő házastársa az adóév végén adóbevallásában (az adóbevallást helyettesítő elszámolásban) veheti igénybe, feltéve, hogy az eltartott természetes azonosító adatait vagy adóazonosító jelét mindketten feltüntetik adóbevallásukban, illetőleg az adóbevallást helyettesítő munkáltatói elszámolásukban.”

Az Szjatv.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezése:

„40. § (1) Az összevont adóalap adóját csökkenti a súlyosan fogyatékos magánszemélynél az erről szóló igazolás alapján a fogyatékos állapot kezdő napjának hónapjától ezen állapot fennállása idején havonta az adóév első napján érvényes havi minimálbér 5 százalékának megfelelő összeg (személyi kedvezmény).

(2) Az összevont adóalap adójából a (3)–(11) bekezdés rendelkezései szerint nem kell megfizetni a családi kedvezményt, amelyet a kedvezményezett eltartott után adóbevallásában, illetőleg az adóhatósági adómegállapításában érvényesíthet a jogosult azzal, hogy e § alkalmazásában adóbevallásnak minősül a magánszemély adójának a munkáltató által történő adómegállapítása is.

(3) A családi kedvezmény kedvezményezett eltartottakként és jogosultsági hónaponként 4000 forint, feltéve, hogy az adott hónap bármely napján az eltartottak létszáma a három főt eléri.

(4) E § alkalmazásában jogosultsági hónap az a hónap, amelyre tekintettel a családi pótlékot, illetőleg a rokkantsági járadékot folyósítják, magzat esetében a várandósság időszakában azon hónap, amelyben a várandósság orvosi igazolása alapján a jogosultság legalább egy napig fennáll, kivéve azt a hónapot, amikor a megszületett gyermek után a családi pótlékra való jogosultság megnyílik. Az adóhatóság az ellenőrzés során kérheti a várandósság tényéről kiadott orvosi igazolást.

(5) A (3) bekezdésben megállapított összeg meghatározása szempontjából az eltartottak létszámába be kell számítani a kedvezményezett eltartottakon kívül azokat is, akiket rajtuk kívül a családok támogatásáról szóló törvény szerint a családi pótlék összegének megállapítása szempontjából figyelembe vesznek (a továbbiakban együtt: eltartottak).

(6) A családi kedvezmény érvényesítésére jogosult az a magánszemély, aki a családok támogatásáról szóló törvény szerint családi pótlékra jogosult, továbbá a várandós nő és vele közös háztartásban élő házastársa. Nem jogosult azonban a családi kedvezmény érvényesítésére az a magánszemély, aki a családi pótlékot mint vagyonkezelői joggal felruházott gyám, illetőleg mint vagyonkezelő eseti gondnok a gyermekotthonban, a javítóintézetben nevelt vagy a büntetés-végrehajtási intézetben lévő, gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló gyermekre (személyre) tekintettel kapja, valamint a szociális intézmény vezetője, ha a

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

családi pótlékot az intézményben elhelyezett gyermekre (személyre) tekintettel kapja.

(7) Ha a kedvezményezett eltartott saját maga volna jogosult a (6) bekezdés rendelkezése szerint a családi kedvezmény érvényesítésére, illetőleg, ha a kedvezményezett eltartott rokkantsági járadékban részesülő magánszemély, akkor a vele közös háztartásban élő magánszemélyek közül – döntésük szerint – egy minősül jogosultnak.

(8) A családi kedvezmény érvényesítésének feltétele az eltartottak természetes azonosító adatainak vagy adóazonosító jelének feltüntetése az adóbevallásban, azzal, hogy magzat (ikermagzat) esetében az előzőeket a várandósság tényéről adott nyilatkozat helyettesíti.

(9) A családi kedvezmény ugyanazon kedvezményezett eltartott után egyszeresen érvényesíthető, azonban a jogosult a vele közös háztartásban élő házastársával, élettársával – amennyiben a gyermeket nevelő egyedülálló családi pótlékát az élettársak egyike sem veszi igénybe az adóév végén megoszthatja azt (ideértve azt az esetet is, ha a családi kedvezményt a jogosult egyáltalán nem tudja érvényesíteni), feltéve, hogy a megosztás tényéről az adóbevallásukban nyilatkozatot adnak és egymás adóazonosító jelét feltüntetik.

(10) Ha a magzat (ikermagzat) felismerése az adóbevallás benyújtását követően történik, akkor a várandósság alapján az adóévben fennálló jogosultsági hónapokra járó családi kedvezmény – figyelemmel e § rendelkezéseire is – önellenőrzéssel érvényesíthető.

(11) A családi kedvezmény e § szerint történő érvényesítése a (7) bekezdésben nem említett jogosultak esetében független attól, hogy az adóelőleg megállapításánál mely jogosultnál történt annak figyelembevétele."

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó a Csttv2.-vel és az Szjatv.-vel összefüggésben is az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése által tiltott hátrányos megkülönböztetést kifogásolta.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése az emberi, illetve állampolgári jogokkal kapcsolatban fogalmazza meg a diszkrimináció tilalmát. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság gyakorlatában a diszkrimináció tilalma nemcsak az alapjogok körében tett hátrányos megkülönböztetést zárja ki, hanem azt is megköveteli, hogy a jognak mindenkit egyenlően (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. [Először: 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]

Az Alkotmánybíróság számos határozatában rámutatott arra, hogy „a diszkrimináció vizsgálatánál központi elem annak meghatározása, hogy kiket kell egy csoportba tartozóknak tekinteni. (...) A diszkrimináció alkotmányos tilalma csak a szabályozás szempontjából egy csoportba tartozókra vonatkozik. A diszkrimináció vizsgálatának ennek megfelelően csak az egy csoportba tartozók közötti különbségtétel vizsgálata a tárgya." (Először: 1009/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 479, 479–480.)

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem minősül megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás egymástól eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket, alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható jogosultak és kötelezettek között vethető fel [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 79.; 881/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 474, 477.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 65.].

2. Az indítványozó a Csttv2. 12. §-át azért tartja alkotmányellenesnek, mert az alapján csak az igénylő háztartásában élő gyermekeket lehet számításba venni a családi pótlék megállapításánál. A szabályozás alapján nem jár családi pótlék, ha a szülő más személy háztartásában elő gyermeke után tartásdíjat fizet.

A családi pótlékra való jogosultság feltételeit a Csttv2. 7. § (1) bekezdése határozza meg, amelynek *a)* pontja sorolja fel azokat a személyeket, akik a saját háztartásban nevelt gyermekre tekintettel részesülhetnek családi pótlékban. Az egyéb esetekben járó családi pótlékról a 7. § (1) bekezdés *b)–e)* pontjai rendelkeznek. A szabályozásból az következik, hogy nem jár családi pótlék annak a szülőnek, akinek gyermeke más személy (tipikusan a másik szülő) háztartásában nevelkedik. A jutattás akkor sem jár, ha a szülőnek a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) 69/A.–69/B. §-ai alapján tartásdíjat kell fizetnie a gyermek után. Mindezt a Csttv2. 7. § (1) bekezdése a családi pótlékra jogosult oldaláról, az indítvánnyal érintett 12. § *a)* pontja pedig a gyermek (akire tekintettel a jogosultnak jár a családi pótlék) oldaláról közelítve fogalmazza meg.

A Csjt. 69/C. § (1) és (2) bekezdése kimondja:

„(1) A tartásdíj összegét gyermekenként általában a kötelezett átlagos jövedelmének 15–25%-ában kell megállapítani. A gyermektartásdíj meghatározásánál figyelemmel kell lenni:

a) a gyermek tényleges szükségleteire,

b) mindkét szülő jövedelmi és vagyoni viszonyaira,

c) a szülők háztartásában eltartott más – saját, illetőleg mostoha – gyermekekre,

d) a gyermek saját jövedelmére is.

(2) A kötelezettel szemben érvényesíthető összes tartási igény a jövedelme 50%-át nem haladhatja meg. Ha a szülők két vagy több gyermek tartására kötelesek, a tartásdíjat úgy kell megállapítani, hogy egyik gyermek se kerüljön a másiknál kedvezőtlenebb helyzetbe, különösen akkor, ha nem egy háztartásban nevelkednek."

A Csjt. és a Csttv2. összevetéséből megállapítható, hogy a tartásdíjat a különélő szülők személyi, családi, jövedelmi és vagyoni viszonyaira tekintettel kell meghatározni. Így tekintetbe kell venni, hogy a családi pótlékra az

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

a szülő lesz jogosult, akinek a háztartásában él a gyermek, és arra is figyelemmel kell lenni, hogy a másik szülő számára milyen anyagi tehertételt jelent a tartásdíj megfizetése. Következésképpen a tartásdíj megállapításakor a Csttv2. szerinti családi pótlékkal is számolni kell.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a családi pótlékra vonatkozó szabályozás szempontjából nem tekinthetők egy csoportba tartozóknak azok a személyek, akik más háztartásban élő gyermekük után tartásdíjat fizetnek, és azok a személyek, akik ilyen anyagi terhet nem viselnek. A szabályozás alapjául szolgáló ésszerű csoportképző ismérv, hogy az igénylő saját háztartásban neveli gyermekét. Ugyanis a gyermeket a saját háztartásában nevelő szülőnél a gyermek eltartásával, gondozásával, nevelésével összefüggésben felmerülő kötelezettségek és terhek eltérő természetűek, mint a rendszeres tartásdíjfizetés. A saját háztartásban nevelt gyermekkel kapcsolatos költségek akkor is indokolják az eltérő szabályozást, ha a gyermek másik szülője tartásdíjat fizet.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Csttv2. 12. § *a)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt az indítványt, amely szerint a Szjatv. 40. §-a miatt a családi adókedvezmény szempontjából hátrányos megkülönböztetés sújtja azokat a családokat, amelyekben nagykorú, de nappali képzésben középiskolai vagy felsőfokú tanulmányokat folytató fiatalok élnek, mivel őket nem lehet figyelembe venni a kedvezmény megállapításánál.

Az Szjatv. 40. §-a összekapcsolja a családi adókedvezményre való jogosultságot a Csttv2. szerint családi pótlékra való jogosultsággal. Az Szjatv. 40. § (5) bekezdése szerint eltartottnak kell tekinteni „a kedvezményezett eltartottakon kívül azokat is, akiket rajtuk kívül a családok támogatásáról szóló törvény szerint a családi pótlék összegének megállapítása szempontjából figyelembe vesznek". Ezen a konstrukción belül az indítvány benyújtását követően számos változás történt, amelyek közül jelen ügyben a Csttv2. 7. § (1) bekezdés *ac)* pontjának, valamint (2) bekezdésének van jelentősége, amelyeknek megfelelően a középiskolai, szakiskolai tanulmányokat folytató gyermek után is jár családi pótlék annak a tanévnek a végéig, amelynek időtartama alatt betölti a 23. életévét.

A jogszabályváltozások azt eredményezték, hogy jelenleg a felsőfokú oktatási intézményben tanuló, eltartott fiatalokat nem lehet figyelembe venni a családi adókedvezményre való jogosultság megállapításánál, a középfokú tanulmányokat folytatókat viszont igen. [Az Szjatv. 40. § (3) bekezdése alapján családi kedvezmény akkor jár, ha „az eltartottak létszáma a három főt eléri", ez a korlátozás azonban nem tárgya a jelen alkotmánybírósági eljárásnak.]

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az adókedvezményhez való jog nem alkotmányos alapjog [először: 182/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 588, 590.]. Az állami társadalom- és gazdaságpolitika mérlegelési körébe tartozik annak eldöntése, hogy mit tart olyan jelentőségű tevékenységnek, amelynek gyakorlója számára – az Alkotmány keretein belül – ösztönző adó- és egyéb kedvezményeket állapít meg. [54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 342.]

A 79/1995. (XII. 21.) AB határozat megállapította: „Az Alkotmány (...) 70/F. §-a alapján az államot az oktatáshoz való jog érvényesülési feltételeinek biztosításában az egyes oktatási formák tekintetében eltérő kötelezettségek terhelik. Az Alkotmány e rendelkezése az ingyenes oktatás állami biztosításának kötelezettségét csak a kötelező általános iskolai oktatásban írja elő. A felsőfokú oktatást illetően állami kötelezettségként a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető oktatás biztosítását és az oktatásban részesülők anyagi támogatását határozza meg. Az Alkotmány e rendelkezéséből nem származik az államnak alkotmányos kötelessége a felsőoktatási intézményekben az ingyenes oktatás biztosítására. (...)

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 érdekének védelmét szolgáló támogatási formák meghatározásában." (ABH 1995, 399, 404–405.)

Mindezeket alapul véve az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy nem ellentétes az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével, hogy az Szjatv. 40. § (5) bekezdése – és az azzal összefüggő Csttv. – alapján nem vehetők figyelembe a családi adókedvezmény megállapításánál azok az eltartott fiatal felnőttek, akik felsőfokú tanulmányokat folytatnak. Az alapfokú, a középiskolai, valamint a szakiskolai tanulmányokat folytató személyekhez, illetve a felsőfokú képzésben résztvevő személyekhez kötődő adószabályozás eltérése ugyanis nem sért alapvető jogot, és – tekintettel a tankötelezettségre, valamint a középfokú oktatási intézményekben elsajátítható ismeretek megszerzésének ösztönzésére – ésszerű indokon alapul. A fiatal felnőttek felsőfokú képzésben való részvételét az állam a családi adókedvezményen kívül más adószabályozásban, illetve más juttatási formában is támogathatja.

Ezért az Alkotmánybíróság az Szjatv. 40. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasította.

IV.

Az indítványozó a Csttv1. 2. § (2) bekezdésével összefüggésben előterjesztett indítványát visszavonta. 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 szerint az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítványozó indítványát visszavonta.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Ezért az Alkotmánybíróság a Csttv1. 2. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszüntette.

Budapest, 2007. június 12.

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. Kiss László s. k., alkotmánybíró

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a határozattal és annak indokolásával. A jelen határozatban hivatkozott 79/1995. (XII. 21) AB határozat (az ún. Bokros-csomag keretei között bevezetni tervezett tandíjról szóló határozat, ABH 1995, 399.) azonban egy olyan problémakört érint az Alkotmány 70/F. §-ára is kitérve, amelyben az azóta bekövetkezett fejleményekre is tekintettel indokolt a fokozott figyelem.

Az Alkotmánybíróság jelen határozatában a 79/1995. (XII. 21.) AB határozatból a következő részt idézi: „Az Alkotmány idézett 70/F. §-a alapján az államot az oktatáshoz való jog érvényesülési feltételeinek biztosításában az egyes oktatási formák tekintetében eltérő kötelezettségek terhelik. Az Alkotmány e rendelkezése az ingyenes oktatás állami biztosításának kötelezettségét csak a kötelező általános iskolai oktatásban írja elő. A felsőfokú oktatást illetően állami kötelezettségként a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető oktatás biztosítását és az oktatásban részesülők anyagi támogatását határozza meg. Az Alkotmány e rendelkezéséből nem származik az államnak alkotmányos kötelessége a felsőoktatási intézményekben az ingyenes oktatás biztosítására. E rendelkezés alapján tehát nem áll fenn alapvető alanyi jogosultság a tandíjmentességre sem.” (ABH 1995, 399, 404–405.)

A helyzet azonban jóval összetettebb annál, mint ahogy az az Alkotmány 70/F. §-át önmagában olvasva tűnik.

Már 1995-ben felvetődött, a magánszemély indítványozók, illetve egy országgyűlési képviselő indítványozó részéről, hogy az Alkotmány 7. § (1) bekezdésére is figyelemmel, nincs-e ütközés a középfokú és a felsőfokú oktatást illetően a vállalt nemzetközi kötelezettségekkel, és mindenekelőtt az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 13. cikke értelmében: „1. Az Egyezségokmányban részes államok elismerik, hogy mindenkinek joga van a művelődéshez. (...) 2. Az Egyezségokmányban részes államok elismerik, hogy e jog teljes megvalósítása érdekében: *a)* az elemi oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé kell tenni; *b)* a középfokú oktatást annak különböző formáiban, ideértve a műszaki és szakmai középfokú oktatást is, minden megfelelő eszközzel általánossá és mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni, különösen az ingyenes oktatás fokozatos bevezetése útján; *c)* a felsőoktatást teljesen egyenlő feltételekkel a képesség alapján mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni, minden megfelelő eszközzel, különösen az ingyenes oktatás fokozatos bevezetése útján;”.

Tekintettel arra, hogy a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát 1995-ben országgyűlési képviselő is indítványozta, az Alkotmánybíróság elvégezte az elemzést, és a következőkre mutatott rá:

„Magyarországon a rendszerváltozás történelmi előzményei és sajátos gazdasági-pénzügyi nehézségei folytán az ingyenes felsőoktatás fokozatos bevezetésének folyamata eltér a fejlett országok lehetőségeitől. Az Egyezségokmány idézett 13. cikkének 2/c) pontja a felsőoktatáshoz való jog megvalósítása érdekében a részes államok által elfogadott célkitűzéseket és feladatokat állapít meg. A megfelelő eszközök között e rendelkezés kiemeli az ingyenes oktatás fokozatos bevezetésének lehetőségét. Ezeket a megállapításokat támasztja alá az Egyezségokmány 2. cikkének 1. pontja is, amely többek között azt rögzíti, hogy a részes államok fokozatosan biztosítják az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlását. E rendelkezések jellege és tartalma alapján tehát a tandíjfizetési kötelezettség megállapítása miatt az Egyezségokmány 13. cikke 2/c) pontjának és az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének alkotmányellenes sérelme nem állapítható meg” (ABH 1995, 399, 411).

Egy nemzetközi szerződésben foglalt kötelezettség értelmezésekor különös hangsúlyt kap az, ha az adott szerződésnek van önálló szerv révén végzett saját monitoring-eljárása, és az az adott szerződési cikkeket a részes államok vonatkozásában értelmezni jogosult, az egységes joggyakorlat biztosítása végett. A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában ezt a funkciót az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsának 1985/17. sz. határozata értelmében 1985. május 28-a óta a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága *(Comité des droits économiques, sociaux et culturels)* látja el.

Ez a testület a tagállami jelentések ellenőrzése mellett „általános észrevételek” *(Observations générales / General Comments)* kidolgozásával segíti az egységes joggyakorlatot és a vállalt kötelezettségek végrehajtását. Az oktatásügyről szóló cikk kommentárját 1999-ben készítették el

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

az *Application du Pacte International Relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels, Observation générale* 13, E/C.12/1999/10 jelzetű dokumentumban. Ebben a testület leszögezte: „Az „ingyenesség fokozatos bevezetése" azt jelenti, hogy jóllehet az államok kötelesek elsőbbséget adni az általános iskolai oktatás ingyenességének, de kötelezettségük van arra, hogy konkrét intézkedéseket tegyenek, hogy idővel biztosítsák a középfokú és a felsőfokú oktatás ingyenességét" (14. §). A testület utalt továbbá az ingyenességről egy másik dokumentumban, a 14. Általános észrevételben (E/C.12/1994/4 jelzetű dokumentum) adott értelmezésre, amelyben a különböző közvetlen és közvetett járulékok fokozatos leépítésének kötelezettségét hangsúlyozza (7. §).

Annyira egyértelmű a fokozatos leépítés elvárt iránya, hogy azzal – az Egyezségokmányból fakadó kötelezettségek fennállta alatt – anyagi terhek bevezetése nem könnyen egyeztethető össze. Így tehát az Alkotmány 70/F. §-ának megfogalmazása a nemzetközi jogi korlátok miatt eredeti nyelvtani tartalma dacára igen szűk mozgásszabadságot jelent.

Az Alkotmánybíróságnak az Egyezségokmány oktatásügyi cikkét értelmező tézisei 1995-ben, azaz négy évvel azelőtt fogalmazódtak meg, hogy az ENSZ illetékes szerve elkészült volna az Egyezségokmány e cikkét minden részes államra nézve értelmező saját dokumentumával. 1999 óta azonban ez Magyarországra is irányadó, és az Alkotmánybíróság sem tekinthet el az adott nemzetközi kötelezettségnek a világszervezetben kialakult értelmezésétől. Ennek értelmében a 79/1995. (XII. 21.) AB határozat (ABH 1995, 399.) hivatkozott részeinek a beidézését csak a fenti megjegyzésekkel tudom elfogadni.

Budapest, 2007. június 12.

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

750/B/2001. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény 79. § (1) bekezdés *a)* pontjának a „köteles a vadkár elhárításában" szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény végrehajtásának szabályairól szóló 30/1997. (IV. 30.) FM rendelet 59. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozók első beadványukban a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény (a továbbiakban: Vtv.), valamint a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény végrehajtásának szabályairól szóló 30/1997. (IV. 30.) FM rendelet (a továbbiakban: Vhr.) felülvizsgálatát, és a Vhr. módosítását kezdeményezték. Hiánypótlásra történő felhívásra a Vtv. 79. § (1) bekezdés *a)* pontjának a „köteles a vadkár elhárításában" szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és „törlését" (megsemmisítését) kérték. A támadott rendelkezés *a)* pontja szerint a föld használója a vadkárok, valamint a vadban okozott károk megelőzése érdekében köteles a vadkár elhárításában, illetőleg csökkentésében közreműködni.

Az indítványozók szerint az Alkotmány 9. § (1) bekezdését sérti ez a rendelkezés, amely szerint a földhasználó a vadkárok megelőzése érdekében „köteles a vadkár elhárításában" közreműködni. A kis földtulajdonosok képtelenek a saját területüket kerítésekkel megvédeni. Álláspontjuk szerint a Vtv. az állami tulajdont és a vadászok érdekeit helyezi előtérbe.

Az indítványozók azt is kifogásolták, hogy a Vhr. 59. § (2) bekezdése ellentétben áll a Vtv. 75. § (1) bekezdésével. Utaltak arra, hogy a Vtv. 75. § (1) bekezdése lehetővé teszi a károsultak minden olyan kárának megtérítését, amit a vad a mező- és erdőgazdálkodásban okozott, ugyanakkor a Vhr. 59. § (2) bekezdése leszűkíti a vadkárt az erdőgazdálkodásban okozott kárra. Az indítványozók nem jelölték meg az Alkotmány azon szakaszát, amelynek sérelmét véleményük szerint a Vhr. 59. § (2) bekezdése okozza.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2. A Vtv. kifogásolt rendelkezése:

„79. § (1) A föld használója a vadkárok, valamint a vadban okozott károk megelőzése érdekében:

a) köteles a vadkár elhárításában, illetőleg csökkentésében közreműködni;”

3. A Vhr. kifogásolt rendelkezése:

„59. § (2) A Vtv. 75. §-ának (1) bekezdése alkalmazásában erdőgazdálkodásban okozott vadkár az erdősítésben a vad rágása, hántása, túrása, taposása, törése által a csemeték elhalását előidéző vagy a csúcshajtás lerágásával, letörésével a csemeték fejlődését akadályozó károsítás. Ugyanez vonatkozik a befejezett erdősítések ötéves felülvizsgálata során ezen károsítás következtében visszaminősített vagy folyamatos erdősítéssé visszaléptetett erdősítésekre is. A károsított csemetére vegetációs időszakonként egy alkalommal érvényesíthető kárigény. A kár pénzértékben történő megállapításához az erdősítéshez nyújtott külön jogszabály szerinti állami támogatás mértékének összegét kell alapul venni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság a 67/1997. (XII. 29.) AB határozatában (ABH 1997, 411, 419.) már vizsgálta a törvény több rendelkezése mellett a Vtv. 79. §-át, ezért elsőként áttekintette, hogy az indítvány ebben a részében nem minősül-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.; a továbbiakban: Ügyrend) 31. § *c)* pontja értelmében „ítélt dolog” címén az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az 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.; 37/2004. (X. 15.) AB határozat, ABH 2004, 908, 911.]

A 67/1997. (XII. 29.) AB határozatban (ABH 1997, 411, 419.) az Alkotmánybíróság a Vtv. 79. §-át az Alkotmány 8. §-a és 13. §-a összefüggésében vizsgálta. A jelen ügyben az indítványozók az Alkotmány 9. § (1) bekezdése sérelmét állították, ezért az Alkotmánybíróság a Vtv. 79. § (1) bekezdés *a)* pontja tekintetében az alkotmányossági vizsgálatot elvégezte.

2. A Vtv. V. fejezete a vadkárért, a vadászati kárért, valamint a vad elpusztításával okozott kárért való felelősségi szabályokat állapítja meg. A vadkár megtérítésére az köteles, aki a kárt okozó vad vadászatára jogosult, és akinek a vadászterületén a károkozás bekövetkezett. A vadászatra jogosult a kár megtérítésén kívül a kár elhárítására, megelőzésére is köteles. A Vtv. 79. § (1) bekezdése a kár megelőzésében való közreműködésre a földhasználót is kötelezi, és megállapítja e körben a kötelezettségeket. A földhasználó köteles a vadkár elhárításában, illetőleg csökkentésében közreműködni, a károsodás vagy a károkozás közvetlen veszélye esetén a vadászatra jogosultat értesíteni, a vadállomány kiméletéről megfelelő eljárások alkalmazásával gondoskodni. A Vtv. 79. § (2) bekezdése alapján a föld használóját az előírt kötelezettségekkel összefüggésben a rendes gazdálkodás körét meghaladó közreműködéséért ellenszolgáltatás illeti meg. A 67/1997. (XII. 29.) AB határozatában az Alkotmánybíróság a földhasználót érintő kötelezettségekkel kapcsolatban azt állapította meg, hogy a korlátozás olyan mértékű, amely alkotmányosan megengedett, és nem pusztán az állam tulajdonában lévő vad törvényi védelme miatt szükséges és indokolt, hanem ezen túlmenően azt a közérdekű célt is szolgálja, hogy az ország vadállománya a természeti adottságokkal arányban álló mennyiségű és színvonalú legyen, és a vadászat minél több hasznot hajtson a nemzetgazdaság számára. (ABH 1997, 411, 419.)

Az indítványozók a jelen ügyben a földhasználónak a kár megelőzése érdekében előírt kötelezettségei közül a „vadkár elhárításában való” közreműködési kötelezettséget az Alkotmány 9. § (1) bekezdésébe ütközőnek tartották.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Vtv. 79. § (1) bekezdés *a)* pontjában a földhasználónak a vadkár elhárítási közreműködésben való kötelezettséget előíró rendelkezése és az Alkotmánynak a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságát és egyenlő védelmét rögzítő 9. § (1) bekezdése között nem állapítható meg alkotmányjogilag értékelhető összefüggés. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 267.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 546.; 141/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 584, 586.] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

3. Az indítványozók a Vhr. 59. § (2) bekezdése „törlését” (megsemmisítését) is kérték, indítványukban azonban nem jelölték meg az Alkotmány azon szakaszát, amelyet – állításuk szerint – ez a rendelkezés sért.

„Az Alkotmánybíróság eljárásában (...) az vizsgálható, hogy az indítványban megjelölt és megsemmisíteni kért jogszabály ellentétben áll-e az indítványban felhívott alkotmányi rendelkezéssel.” [12/1998. (IV. 17.) AB határozat, ABH 1998, 123, 124.] Az Ügyrend 21. § (2) bekezdése alapján az indítványnak tartalmaznia kell a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabályok megsértenek.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók a hiánypótlásra történő felhívás ellenére sem jelöltek meg alkotmányi rendelkezést, ezért – a tartalmi követelményeknek meg nem felelő volta miatt – az indítvány érdemben nem bírálható el. Az Alkotmánybíróság – gyakorlatának megfelelően (pl.: 652/B/1998. AB végzés, ABH 2000, 1062–1064.; 298/B/2001. AB végzés, ABH 2004, 2079, 2080.) – az Ügyrend 29. § *d)* pontja alapján az indítványt ebben a részében, mint érdemi elbírálásra alkalmatlant, visszautasította.

Budapest, 2007. június 25.

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. Kiss László* s. k., alkotmánybíró

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., alkotmánybíró — *Dr. Trócsányi László* s. k., alkotmánybíró

402/B/2002. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az adókra, járulékokra és egyéb költségvetési befizetésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 1999. évi XCIX. törvény 207. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az adókra, járulékokra és egyéb költségvetési befizetésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 1999. évi XCIX. törvény (a továbbiakban: Tv.) 207. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és hatálybalépésének időpontjára visszamenőleges megsemmisítését kérte. Az indítvány utalt arra, hogy a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 7. §-ának (2) bekezdése 1999. január 1. napjától úgy rendelkezett, hogy „ha a biztosított az 5. § (1) bekezdés *a)* pontja szerinti jogviszony alapján törvényben meghatározott végkielégítésben részesült, a biztosítási ideje annyiszor 30 nappal hosszabbodik meg, ahány havi átlagkeresetének (illetményének) a végkielégítés megfelel, de legfeljebb tizenkétszer 30 nappal.” E rendelkezést a Tv. 207. §-ának (1) bekezdés *b)* pontja 2000. január 1. napjával hatályon kívül helyezte, és a Tv. 207. § (5) bekezdése kimondta, hogy az 1999. december 31-ét követően kifizetett végkielégítéssel biztosítási időt szerezni nem lehet.

Az indítványozó úgy vélte, hogy ez a rendelkezés az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik, mert egy korábban megszerzett várományt hiúsít meg, emiatt sérül a szerzett jogok védelmének elve. Ezért kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy a kifogásolt rendelkezést alkotmányellenessége miatt semmisítse meg.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

2. A Tv. kifogásolt rendelkezése:

„207. § (5) Az 1999. december 31-ét követően kifizetett végkielégítéssel biztosítási időt szerezni nem lehet.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján azt vizsgálta, hogy a kifogásolt rendelkezés érint-e a korábban hatályban volt rendelkezés alapján szerzett jogot, minősíthető-e olyan várománynak a végkielégítés alapján szerezhető biztosítási idő, amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének védelme alatt áll.

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált „jogállamisághoz hozzátartozik a szerzett jogok tiszteletben tartása.” [Pl.: 62/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 364, 367.] A 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szerzett jogok védelme a jogállamban szabályként érvényesül, de nem abszolút érvényű, kivételt nem tűrő szabály. (ABH

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

1995, 188, 192.) Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy „az alkotmányos védelmet élvező »szerzett jogok« a már konkrét jogviszonyokban alanyi jogként megjelenő jogosultságok, illetőleg azok a jogszabályi »igérvények« és várományok, amelyeket a jogalkotó a konkrét jogviszonyok keletkezésének lehetőségével kapcsol össze. A jogszabályok hátrányos megváltoztatása így csak akkor ellentétes a »szerzett jogok« alkotmányos oltalmával, ha a módosítás a jog által már védett jogviszonyok lefolyásában idéz elő a jogalanyokra nézve kedvezőtlen változtatást.” (731/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 801, 805.)

2. A Tv.-t az Országgyűlés 1999. november 9-i ülésnapján fogadta el, kihirdetésére 1999. november 13-án került sor. A Tv. 207. § (1) bekezdés *b)* pontja a Tbj. 7. § (2) bekezdését a törvény hatálybalépésével egyidejűleg, 2000. január 1. napjával, a jövőre nézve helyezte hatályon kívül, tehát végkielégítés beszámításával biztosítási időt szerezni ettől az időponttól nem lehet. Ezzel összefüggésben, ezt pontosítva a Tv. 207. § (5) bekezdése kimondta, hogy az 1999. december 31-ét követően kifizetett végkielégítéssel biztosítási időt szerezni nem lehet.

A Tbj. hatályon kívül helyezett 7. § (2) bekezdését, amely szerint a törvényben meghatározott végkielégítésben részesült biztosított biztosítási ideje annyiszor 30 nappal hosszabbodik meg, ahány havi átlagkeresetének (illetményének) a végkielégítés megfelel, de legfeljebb tizenkétszer 30 nappal a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény módosításáról szóló 1998. évi LXVII. törvény 2. §-a állapította meg. E törvény 1999. január 1-jén lépett hatályba, és a törvény 22. § (4) bekezdése arról is rendelkezett, hogy a törvény 2. §-a szerinti szabályokat az 1998. december 31-ét követően megállapított és kifizetett végkielégítések esetében kell alkalmazni.

Fenti rendelkezések figyelembevételével az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a kifogásolt rendelkezés – mely szerint „1999. december 31-ét követően kifizetett végkielégítéssel biztosítási időt szerezni nem lehet”, – visszamenőlegesen, a már kifizetett végkielégítések alapján megállapított biztosítási időtartamokat nem érintette, a már kifizetett végkielégítések alapján az érintettek jogát a biztosítási időbe történő beszámításra nem korlátozta. A támadott rendelkezés – összhangban a Tv. 207. § (1) bekezdés *b)* pontjával, amely a jövőre nézve vonta meg azt a lehetőséget, hogy a végkielégítés kifizetésével biztosítási időt lehessen szerezni – egyértelművé teszi, hogy a már megállapított végkielégítések 1999. december 31-ig történő kifizetése teremt lehetőséget a biztosítási idő beszámítására.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatában már megállapította, hogy a jogalkotó viszonylag nagy szabadságot élvez az Alkotmányból eredő feladatok és a szociális jogok megvalósításának eszközei és mértéke tekintetében. (ABH 1994, 138, 140.) A 625/B/2001. AB határozatában is rámutatott az Alkotmánybíróság arra, hogy a jogalkotó alkotmányosan szabadon dönthet annak meghatározásáról is, hogy kiket és milyen feltételekkel fogad be biztosítottként a nyugdíjrendszer védelme alá. (ABH 2003. 1401, 1406.) Az Alkotmánybíróság már több határozatában is hangsúlyozta, hogy a társadalombiztosítás működőképességének a fenntartása, az állam helytállásának külső és a társadalombiztosításban rejlő okok miatti megnehezülése alkotmányosan indokolhat az érintettekre kedvezőtlenebb hatással bíró módosításokat. [43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 196.; 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 205–206.] Jelen ügyben is – a törvényjavaslathoz fűzött indokolás szerint – a jogalkotói cél többek között a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai egyenlegének javítása volt, amely szükségessé tette a járulékrendszer és egyes társadalombiztosítási szabályok átalakítását, igy köztük a biztosítási időbe történő beszámítás lehetőségének megszüntetését is.

A biztosítási időbe történő beszámításnak a Tbj. 7. § (2) bekezdése alapján feltétele volt a végkielégítés tényleges kifizetése. A végkielégítés kifizetése után nyílt meg a lehetőség a biztosítási idő beszámítására. Önmagában tehát a végkielégítés megállapítása csak a végkielégítés kifizetésére teremtett magánjogi igényt, de a biztosítási idő meghosszabbítására még nem adott lehetőséget, az erre vonatkozó jogosultságot a kifizetés teremtette meg. A járulékot is csak a kifizetéskor vonhatták le. Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a biztosítási idő meghosszabbítására „szerzett jog” nem áll fenn. Mivel a Tv. 207. § (5) bekezdése az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével nem ellentétes, az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2007. június 19.

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. Kiss László* s. k., alkotmánybíró

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., alkotmánybíró — *Dr. Trócsányi László* s. k., alkotmánybíró

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

452/B/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény 50. § (1) bekezdés első mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. A Fővárosi Bíróság elsőfokú tanácsának tagjai, mint indítványozók magánszemélyként jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát kérték. Állításuk szerint a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Szt.) 50. § (2) bekezdése az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményébe ütközik, ezért kérték annak megsemmisítését. Előadták, hogy az Szt. 50. § (2) bekezdése értelmében, ha a szabadalmi bejelentésre –, illetve magára a szabadalomra – való jogosultság tárgyában per indul, annak jogerős befejezéséig a szabadalmi hivatali eljárást fel kell függeszteni. Véleményük szerint ezzel ellentétben áll az Szt. 34. §-a, melynek értelmében találmánybitorlási perben a bíróság csak érvényes szabadalommal kapcsolatban hozhat ítéletet. Jelen esetben tehát olyan helyzet áll elő, miszerint a Magyar Szabadalmi Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) a szabadalmi jogosultság tárgyában indult találmánybitorlási per miatt a szabadalmi eljárást kötelezően felfüggeszti, a találmánybitorlási perben eljáró bíróság pedig saját eljárását szintén kénytelen felfüggeszteni a hivatali eljárás befejezéséig, a szabadalom megadásáig. Így az eljárások egyidejűleg mindkét (közigazgatási és bírósági) ügyszakban felfüggesztésre kerülnek a másik ügyszakban megszülető döntésig. Az indítványozók hivatkoztak továbbá arra is, hogy a korábban hatályos, a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1969. évi II. törvény 25. §-a a találmánybitorlás jogkövetkezményeként lehetőséget biztosított nem csak a megadott szabadalom, hanem már a szabadalmi bejelentés (szabadalmi igény) egészben vagy részben történő átruházására is.

2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a támadott jogszabályi rendelkezéseket és megállapította, hogy azt korábban az Szt. 50. § (2) bekezdése tartalmazta. Az Szt. 50. §-át a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXXIII. törvény 192. §-a módosította. A jelenleg hatályos szöveg a korábbi szabályt a rendelkezés tartalmának szinte érintetlenül hagyásával – a „való" szó betoldásával – átemelte az Szt. 50. § (1) bekezdésének 1. mondataként. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a hatályon kívül helyezett jogszabály helyébe lépő új rendelkezések tekintetében az Alkotmánybíróság a régi és az új szabályozás tartalmi azonosságának megállapíthatóságakor lefolytatja az alkotmányossági vizsgálatot [pl. 335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261, 262.; 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2005, 329, 333–334.; 519/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1182, 1184.; 2/2007. (I. 24.) AB határozat, MK 2007, 7. szám, 515, 534. o.].

Az Alkotmánybíróság beszerezte az igazságügy-miniszternek, valamint a Hivatal elnökének a véleményét.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

2. Az Szt.-nek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„34. § Ha a szabadalmi bejelentésnek vagy a szabadalomnak a tárgyát jogosulatlanul másnak a találmányából vették át, a sértett vagy jogutódja követelheti annak megállapítását, hogy a szabadalom egészben vagy részben őt illeti meg, valamint kártérítést követelhet a polgári jogi felelősség szabályai szerint."

„50. § (1) Ha a szabadalmi bejelentésre, illetve a szabadalomra való jogosultság tárgyában per indul, annak jogerős befejezéséig a szabadalmi eljárást fel kell függeszteni. (...)"

III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította: a hatályos jogi szabályozás nem mondja ki külön azt, hogy a sértett vagy jogutódja követelheti annak megállapítását is, hogy a szabadalmi bejelentés részben vagy egészben őt illeti meg. Az Szt. 34. §-a kizárólag a szabadalom kifejezést tartalmazza.

Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta, hogy a támadott rendelkezés az Szt. más rendelkezéseivel együttesen alkalmazva és értelmezve világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalmat hordoz-e.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Szt. 34. §-a nem tartalmaz az eljárás felfüggesztésére való külön utalást. Míg szabadalombitorlási eljárás esetén a pert fel kell függeszteni mindaddig, amíg a szabadalom megadásáról a Hivatal jogerősen nem döntött, addig – a *contrario* – talál-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mánybitorlási eljárás esetén nem. A találmánybitorlás megállapítása ugyanis nem függ attól, hogy a szabadalmi bejelentés tárgyát képező találmányra adtak-e szabadalmat vagy sem. A szabadalom megadása a találmánybitorlási pernek nem előzetes kérdése. A találmánybitorlásnak továbbá nem tényállási eleme, hogy azt olyan találmányra kövessék el, amelyre már jogerősen szabadalmat adtak. A hatályos jogszabályok alapján nem állhat elő olyan helyzet, amikor különböző személyek volnának jogosultak a szabadalmi bejelentésre, illetve a szabadalomra. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az Szt. 34. §-ában foglalt „a szabadalom őt illeti meg" szófordulat – az Szt. 8. §-ával együtt értelmezve – a szabadalmi bejelentésekre és a megadott szabadalmakra egyaránt vonatkozik. Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a feltalálói minőség szabadalmi oltalom nélkül is törvényi védelem alatt áll, a találmányt szabadalmi oltalom nélkül is lehet hasznosítani.

Az Alkotmánybíróság a 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában elvi éllel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. A támadott törvényi rendelkezés bizonytalansága azonban a törvény alkalmazása során feloldható. (ABH 1992, 135, 142.).

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is (a beszerzett szakvéleményekkel egyezően) megállapítja, hogy a törvényi rendelkezések értelmezésével a látszólagos ellentmondás feloldható. Mivel a törvény a „szabadalom" szó előtt semmilyen szűkítő, egymást kizáró jelzőt (pl. a majd megadandó, a már megadott stb.) nem használ, rendelkezése „a szabadalom" bármely (minden) létszakában (fázisában) alkalmazandó.

Az Alkotmánybíróság már korábban megállapította, hogy a törvényhozás valamely, az Alkotmány sérelmét nem jelentő hibáját általában jogalkalmazói jogszabály-értelmezéssel kell feloldani, mert a jogalkalmazás hivatott eldönteni, hogy a konkrét jogviszonyokban az ellentétet (látszólagos ellentétet) hordozó rendelkezések közül melyik törvényhely alkalmazásával kell eljárni. Amennyiben pedig a jogszabályok értelmezésével, azok alkalmazásának mérlegelésével eredmény nem érhető el, az ellentét megszüntetése törvényhozási (jogalkotási) útra tartozik. [35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175, 176.; továbbá: 27/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 150, 152.; 43/1993. (VII. 2.) AB határozat, ABH 1993, 310, 312–313.; 79/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 399, 418–419.; 662/B/1996. AB határozat, ABH 2001, 880, 884.; 16/2001. (V. 25.) AB határozat, ABH 2001, 207, 217.].

Mivel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a támadott rendelkezés konkrét tartalma a jogszabály más rendelkezéseinek összevetésével egyértelműen megállapítható, így az Szt. 50. § (1) bekezdés első mondata nem ütközik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, ezért az indítványt elutasította.

Budapest, 2007. június 25.

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. Kiss László* s. k., alkotmánybíró

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., alkotmánybíró — *Dr. Trócsányi László* s. k., alkotmánybíró

200/E/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 137. § 6. pontjával összefüggő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság Bfv. III. 1.977/2003/4. számú végzésének megsemmisítésére irányuló kérelmet visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó konkrét büntető ügye kapcsán – de nem alkotmányjogi panasszal – fordult az Alkotmánybírósághoz. Álláspontja szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idéz elő az, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvénynek (a továbbiakban: Btk.) a hozzátartozók körét meghatározó 137. § 6. pontja nem jelöli meg az élettárs „sógornőjét". Ennek

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

következtében az indítványozót próbára bocsátó első fokú bírósági határozatot másodfokon az a megyei bíróság bírálta el, amelynek elnökhelyettese az indítványozó élettársának sógornője volt. Az indítványozó véleménye szerint a jogalkotói mulasztás sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében biztosított, a pártatlan bírósági eljáráshoz való alapvető jogot.

Az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a jogerős határozatok felülvizsgálata során a megtámadott határozatokat hatályban tartó, a Legfelsőbb Bíróság Bfv. III. 1.977/2003/4. számú végzését.

II.

1. Az Alkotmány érintett rendelkezése:

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

2. A Btk. rendelkezése:

„137. § E törvény alkalmazásában

(...)

6. hozzátartozó: az egyeneságbeli rokon és ennek házastársa, az örökbefogadó és a nevelőszülő, az örökbe fogadott és a nevelt gyermek, a testvér, a házastárs, az élettárs és a jegyes, a házastárs egyeneságbeli rokona és testvére, valamint a testvér házastársa,”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. A Btk. sérelmezett szabályozása és az Alkotmánynak a pártatlan bíráskodást alkotmányos alapjogként biztosító 57. § (1) bekezdése között nincs közvetlen, így alkotmányosan értékelhető összefüggés. A hozzátartozó fogalmának büntetőjogi értelmezése csak közvetetten, további – az indítványban nem szereplő – büntetőeljárási rendelkezéseken keresztül függ össze a pártatlanság alkotmányos követelményével.

1.1. A Btk. 137. § 6. pontja önmagában csak a büntető törvény tekintetében határozza meg azokat a rokoni kapcsolatokat, amelyek a büntetőjogi felelősség körében relevánsak, akár mint a büntethetőséget kizáró okok (pl. az állam elleni bűncselekmények feljelentésének elmulasztása: 150. §; a kegyeletsértésnél a magánindítvány előterjesztésére jogosultak: 183. §; a vagyon elleni bűncselekmények magánindítványhoz kötöttségére vezető sértetti kör: 331. §), akár mint súlyosabb elbírálást maga után vonó minősítő körülmények (megrontás, kerítés a hozzátartozó sérelmére: Btk. 201. §, 202. § 207. §).

A büntetőjogi relevanciával bíró rokoni kapcsolatok taxatív kijelölése nem csupán a büntetőjogi igényt megalapozó anyagi jogi szabályokban, hanem a büntető igény érvényesítésének folyamatában is meghatározó szerephez jut. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) értelmező rendelkezései között a törvényalkotó azon álláspontja érvényesül, hogy ugyanazok a rokoni kapcsolatok relevánsak az eljárásban [pl.: a tanúzási kötelezettség alóli mentességnél (82. §), a kizárás szabályozásánál (21. §, 31. §, 45. §), a magánvádlói pozíciót átvevő személyek körének kijelölésénél (52. §)], mint amelyeket a büntető törvényben megjelölt. A Be. 601. § (3) bekezdése szerint ugyanis ahol „e törvény hozzátartozóról rendelkezik, a Btk. 137. §-ának 6. pontja az irányadó”.

1.2. Az Alkotmánybíróság a pártatlan bírósághoz való jogot több határozatban vizsgálta. Első ízben a 67/1995. (XII. 7.) AB határozatban fejtette ki, hogy ezen alkotmányos alapjog az eljárás alá vont személy iránti előítélet-mentesség és elfogulatlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben. Ez egyrészt magával a bíróval, a bíró magatartásával, hozzáállásával szembeni elvárás, másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény: el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében. Ennek intézményes biztosítékát a bírák kizárására vonatkozó büntetőeljárási szabályok biztosítják. (ABH 1995, 346, 347.)

A Be. által szabályozott kizárási okok két jól elhatárolható csoportra – egyfelől az ún. abszolút, másfelől az ún. relatív okokra – oszthatók. A Be.-nek a bíró kizárására vonatkozó – a jelen ügyben releváns – 21. § (1) bekezdése öt kizárási okot határoz meg. Ezek közül az *a)–d)* pontokban szabályozottak abszolút okok: bíróként nem járhat el, aki az ügyben mint ügyész vagy a nyomozó hatóság tagja járt el, illetve ezek hozzátartozója; továbbá az, aki az ügyben mint terhelt, védő, továbbá sértett, magánvádló, pótmagánvádló, magánfél, feljelentő, ezek képviselője, valamint a felsoroltak hozzátartozója, illetve mint tanú vagy szakértő vesz részt, vagy vett részt. Nem járhat el az ügyben – a Legfelsőbb Bíróság kivételével – az a bíróság, amelynek elnökével, illetőleg elnökhelyettesével szemben ugyanezek a kizárási okok merültek fel (Be. 22. §).

Az abszolút kizáró okok olyan tények, amelyeknek fennállása – habár természetükben eltérő okokból, így az eljárásban már korábban betöltött más pozíció, az ügyben való érintettség vagy az érintettekhez fűződő rokoni viszony, avagy az ügyről szerzett magántudomás okán – az érintett feltétlen kizárását eredményezi. Mindennek eljárásjogi következménye, hogy az abszolút kizáró ok bejelentése esetén csak magát az okként szolgáló tényt kell vizsgálni. [17/2001. (VI. 1.) AB határozat, ABH 2001, 222, 225–226.]

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A relatív kizárási ok minden olyan okot átfog, amelyek nevesítése sokféleségük folytán nem lehetséges. Ezért külön vizsgálandó maga az elfogultság alapjául szolgáló tény valósága és az, hogy ez a körülmény alkalmas-e az elfogultság megalapozására. Ilyen esetben a kizárási indítvány alapjául felhozott tény valósága mellett tehát azt is elemezni kell, hogy az milyen hatással van a bíróra: eredményezi-e elfogultságát vagy sem. Következésképp a relatív kizáró ok felől való döntés mérlegelést igényel. A mérlegelést azonban a bejelentő személyétől függően más és más végzi el. [17/2001. (VI. 1.) AB határozat, ABH 2001, 222, 226.]

1.3. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-ában meghatározott mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a jogalkotó a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességét idézett elő. Az Alkotmánybíróság nemcsak akkor állapít meg alkotmányellenes mulasztást, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen jogszabály nincs, hanem akkor is, ha az adott kérdésben van ugyan szabályozás, de alapvető jogok érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve, ha a hiányos szabályozás alapvető jogok érvényesítését veszélyezteti. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításához tehát két feltételnek kell együttesen megvalósulnia: a jogalkotó mulasztásának és az ennek folytán előidézett alkotmányellenes helyzetnek. [62/2006. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2006, 697, 704.]

Az Abtv. 20. §-a értelmében az Alkotmánybíróság indítvány alapján jár el. Az indítványhoz kötöttség elvéből az következik, hogy az Alkotmánybíróság annak a szabálynak az alkotmányellenességét vizsgálja, amelyet az indítványozó megjelölt, és annak az alkotmányi rendelkezésnek a tükrében, amelyre az indítványozó hivatkozik. A 1.1–1.2. pontban foglaltakra tekintettel az indítványban megjelölt törvényi rendelkezés nincs közvetlen összefüggésben a pártatlan bírósághoz való alkotmányos alapjoggal. Ennek következtében sem a törvényalkotó mulasztása, sem pedig az ennek következtében előálló alkotmányellenes helyzet nem állapítható meg. Ezért az Alkotmánybíróság a Btk. 137. § 6. pontját érintő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványt elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése, valamint az Abtv. 1. §-a határozza meg. A bíróság konkrét ügyekben hozott határozatainak sem vizsgálata, sem pedig megsemmisítése nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság Bfv. III. 1.977/2003/4. számú végzésének megsemmisítésére irányuló kérelmet – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § *b)* pontja alapján – visszautasította.

Budapest, 2007. június 11.

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. Kiss László* s. k., alkotmánybíró

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., alkotmánybíró — *Dr. Trócsányi László* s. k., alkotmánybíró

676/D/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 2002. január 1-jétől 2005. december 31-éig hatályban volt 275. § (4) bekezdésének utolsó mondata alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Gyermekek Jogellenes Külföldre Vitelének Polgári Jogi Vonatkozásairól szóló, Hágában az 1980. évi október 25. napján kelt szerződés kihirdetéséről szóló 1986. évi 14. törvényerejű rendelet 2. § 3. Cikk *a)* pontjának „szokásos tartózkodási helye” szövegrésze alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó a Fővárosi Bíróság 50.Pkfv.22448/2004/19. számú jogerős határozatával befejezett ügyben

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. A Gyermekek Jogellenes Külföldre Vitelének Polgári Jogi Vonatkozásairól szóló, Hágában az 1980. évi október 25. napján kelt szerződés kihirdetéséről szóló 1986. évi 14. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Tvr.) 2. § 3. Cikk *a)* pontjának „szokásos tartózkodási helye" szövegrésze és a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 2002. január 1-jétől 2005. december 31-éig hatályban volt 275. § (4) bekezdésének utolsó mondata alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését, valamint az ügyében való alkalmazás tilalmának kimondását kezdeményezte.

Indítványában kifejtette, hogy gyermek jogellenes külföldre vitele miatt ellene indított perben az eljáró bíróságok eltérően állapították meg gyermeke szokásos tartózkodási helyét, ezért álláspontja szerint a Tvr. 2. § 3. Cikke *a)* pontjának a „szokásos tartózkodási helye" szövegrésze „nem felel meg a normavilágosság alkotmányi követelményének", így az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével ellentétes. A kifogásolt fogalom alkotmányellenessége alátámasztásaként az indítványozó hivatkozott az Alkotmánybíróság 64/2003. (XII. 18.) AB határozatában (ABH 2003, 698.) kifejtett álláspontjára is.

Az indítványozó szerint az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jogot sérti a Pp. 275. § (4) bekezdésének azon rendelkezése, amely „a felülvizsgálati bíróság mérlegelésétől teszi függővé azt, hogy a konkrét esetben mely bíróságot (első vagy másodfokú bíróságot) utasítja az új eljárás lefolytatására", mivel a korábban másodfokon eljárt bíróság megismételt másodfokú eljárásában hozott érdemi, jogerős határozatával szemben „már nem vehető rendes jogorvoslat igénybe".

2. Az Alkotmánybíróság elsőként az alkotmányjogi panasz elbírálhatósága kérdésében foglalt állást. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-a értelmében alkotmányjogi panasszal a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül az fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként fogalmazta meg, hogy ha a panaszolt alapjogsérelem nem a rendes, hanem a rendkívüli jogorvoslati eljárásban következett be, „az alkotmányjogi panasz benyújtásának határidejét a rendkívüli jogorvoslati eljárásban hozott, vagy – ha új eljárásra és új határozat hozatalára kerül sor – az elrendelt új eljárás során született jogerős határozat kézbesítésétől kell számítani" [41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306.]. Ebben az ügyben az indítványozó a megismételt másodfokú eljárásban 2004. május 18-án hozott, az elsőfokú bíróság végzését megváltoztató jogerős végzés ellen 2004. június 18-án, a törvényi határidőn belül fordult az Alkotmánybírósághoz, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt érdemben bírálta el.

3. Az alkotmányjogi panaszban az indítványozó a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenességét is állította. Az Alkotmánybíróság gyakorlata, hogy a Magyar Közlönyben kihirdetett nemzetközi szerződés alkotmányosságát utólagos normakontroll eljárásban vizsgálja [4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41.; 250/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 736, 737.].

4. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy Pp. indítvánnyal támadott 275. §-át 2006. január 1-jével a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról szóló 2005. évi CXXX. törvény 14. §-a módosította. A sérelmezett rendelkezést a hatályos Pp. is tartalmazza, az Alkotmánybíróság azonban az eddig kialakított gyakorlatát követve, miszerint az Abtv. 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz eseteiben – ha a jogalkotó időközben a sérelmezett rendelkezést módosította is –, az indítványban megjelölt jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.], az eljárást a Pp. 2002. január 1-jétől 2005. december 31-éig hatályban volt 275. § (4) bekezdésének utolsó mondata tekintetében folytatta le.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

2. A Tvr. vizsgált rendelkezése:

„2. §

(...)

Egyezmény a Gyermekek Jogellenes Külföldre Vitelének Polgári Jogi Vonatkozásairól

(...)

3. Cikk

A gyermek elvitele vagy elrejtése jogellenes, ha az

a) sérti az azon Szerződő Állam jogrendszere szerint egy személynek, egy intézménynek vagy bármilyen más szervnek – akár együttesen, akár külön-külön – juttatott felügyeleti jogot, amelyben a gyermeknek az elvitelét vagy elrejtését közvetlenül megelőzően a szokásos tartózkodási helye volt; és (...)"

3. A Pp. 2002. január 1-jétől 2005. december 31-éig hatályban volt, vizsgált rendelkezése:

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

„275. § (4) Ha a Legfelsőbb Bíróság a felülvizsgálati eljárás lefolytatása alapján azt állapítja meg, hogy az előterjesztő alappal hivatkozott a 270. § (2) bekezdésében meghatározott felülvizsgálati okra, emellett a megfelelő határozat meghozatalához szükséges tények az iratokból megállapíthatóak, a Legfelsőbb Bíróság a jogszabályokkal, illetve a Legfelsőbb Bíróság korábbi döntésével összhangban álló új határozatot hoz. Ha erre nincs lehetőség, a jogerős határozatot egészben vagy részben hatályon kívül helyezi és az ügyben eljárt első vagy másodfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja."

III.

Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

1. Az indítványozó a Pp. 275. § (4) bekezdése utolsó mondatának alkotmányellenességét azzal indokolta, hogy a felülvizsgálati eljárást követően másodfokon lefolytatott új eljárásban hozott érdemi határozat ellen nincs rendes jogorvoslat. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által említett rendes jogorvoslat (fellebbezés) szabályait a Pp. 233.–233/A. §-ai tartalmazzák. A Pp. 275. § (4) bekezdésének kifogásolt szövegrésze, amely a megismételt eljárásról rendelkezik és az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében deklarált jogorvoslathoz való jog között nincs közvetlen összefüggés. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 267.; 2043/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 543, 544.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 546.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523, 524.; 141/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 584, 586.].

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Pp. 2002. január 1-jétől 2005. december 31-éig hatályban volt 275. § (4) bekezdésének utolsó mondata alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

2. A Tvr. 2. § 3. Cikk *a)* pontja vonatkozásában az indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét állította. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az „alkotmányjogi panasz – mint azt az Alkotmánybíróság 57/1991. (XI. 8.) AB határozatában kifejtette – egyedi, jogalkalmazói aktus ellen irányuló jogorvoslat, amely alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe, ha a jogsérelem alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és az ügyben a jogorvoslatokat kimerítették, vagy jogorvoslatnak nincs helye" [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291].

Mivel az indítványozó nem jelölte meg, hogy a támadott rendelkezés konkrétan mely alapvető jog sérelmét eredményezi, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben a részében az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata (ABH 2003, 2065.) 29. § *e)* pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

Budapest, 2007. június 11.

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. Kiss László* s. k., alkotmánybíró

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., alkotmánybíró — *Dr. Trócsányi László* s. k., alkotmánybíró

695/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítványok tárgyában meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény egésze, 1. § (3) bekezdése, 6. § (2) bekezdése, 9. § (1) és (4) bekezdése, 10. § (2) bekezdése, 12. § (3) bekezdése, 15. § *a)* pontja, 17. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény módosításáról szóló 2005. évi CLX. törvény egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvénynek az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével való ellentéte vizsgálatát kérő indítványt visszautasítja.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

4. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény 17. § (1) bekezdése alkotmányellenessége vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Indokolás

I.

1. Az egyik indítványozó a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Gyktv.) egésze és egyes rendelkezései alkotmányossági vizsgálatát és visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte az alábbiak szerint:

1.1. Álláspontja, hogy a Gyktv. behozhatatlan versenyelőnyben részesíti az állami tulajdonú autópálya vállalatot, amely szemben áll az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében megfogalmazott tulajdoni formák egyenjogúságát garantáló és a piacgazdaság tételét rögzítő alkotmányos elvekkel. Az indítványozó e tekintetben – mint vizsgálni és megsemmisíteni kért törvényi rendelkezést – a Gyktv. 6. § (2) bekezdését jelölte meg. Kifejtette, hogy a Magyar Állam javára alapított elővásárlási jog, amelyet az építtető azaz az állami tulajdonú autópálya vállalat gyakorol, az állam közhatalmi és tulajdonosi jogosítványának összekapcsolását jelenti, amely az Alkotmány 9. § (1) bekezdése alapján alkotmánysértő.

1.2. A Gyktv. 12. § (3) bekezdés értelmében az építési engedélyezési eljárásban meghozott másodfokú határozat – a közérdekre tekintettel – azonnal végrehajtható. Az indítványozó szerint az azonnali végrehajthatóság sérti az Alkotmány 50. § (3) bekezdésébe foglalt bírói függetlenséget, ugyanis – vélte az indítványozó – akadályozza a bíróságokat abban, hogy a törvényeknek és a meggyőződésüknek megfelelő ítéletet hozzanak: a bírósági döntés meghozatalakor már megindult a beruházás, ez a tény – érvelt az indítványozó – befolyásolja a döntést is, kiüresíti a jogorvoslatot. Az indítványozó e problémakörben kérte a Gyktv. 15. § *a)* pontjának a vizsgálatát is, amely az államigazgatási határozat végrehajthatóságának a felfüggesztéséről szól.

1.3. Az indítványozó a Gyktv. egészével, és ezáltal az autópálya-építésekkel kapcsolatosan azt veti fel, hogy „a lakosságnak nem volt alkalma megismerni azokat a kutatási eredményeket, amelyek megkérdőjelezik ezek ésszerűségét és gazdaságosságát.” Mindez az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében szereplő közérdekű adatok megismeréséhez való jogot sérti. Az indítványozó kifejtette továbbá, hogy az autópályák építése kapcsán nemcsak a lakosság, hanem a döntéshozók sem rendelkeznek megfelelő információkkal, márpedig a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 18. § (1) bekezdése kimondja, hogy a jogszabály megalkotása előtt – a tudomány eredményeire támaszkodva – elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, a szabályozás várható hatását, a végrehajtás feltételeit stb. Az autópályákat érintő megfelelő információ nélkül – véli az indítványozó – sérül az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *b)* pontja, amelynek értelmében a kormány biztosítja a törvények végrehajtását.

1.4. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő jogbiztonság sérelmét látja az indítványozó a következőkben:

A Gyktv. 1. § (3) bekezdése értelmében a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztésével összefüggő hatósági eljárásokra – a törvényben foglalt eltérésekkel – a közigazgatási eljárás szabályait kell alkalmazni. [A Gyktv.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos szövege az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt (a továbbiakban: Áe.) jelölte meg. Az indítvány elbírálásakor hatályos – a 2005. évi CLX. törvénnyel módosított – Gyktv. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényre utal. E jogszabályváltozás az indítványban foglaltak lényegét nem érinti.] Az indítványozó szerint a Gyktv. és az államigazgatási eljárás szabályai nincsenek összhangban, s ez sérti a jogbiztonságot.

A Gyktv. 9. § (1) bekezdése eredetileg azt mondta ki, hogy első fokon az Országos Környezet-és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: OKVF) rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel, míg a 10. § (2) bekezdése – tartalmában változatlanul úgy szól, hogy a környezetvédelmi hatóság határozata ellen a környezetvédelmi hatóság vezetőjéhez lehet fellebbezni. Az indítványozó egyrészt „elhibázottnak” tartja az OKVF hatósági jogkörrel való felruházását, másrészt az ugyanazon szerv vezetőjéhez való fellebbezésre, mint megoldásra – véli az indítványozó – nincs megfelelő indok, az a jogbiztonság és a jogorvoslat sérelmével jár.

A Gyktv. 9. § (4) bekezdése szerint egyszámjegyű országos közút gyorsforgalmi úttá, valamint autóútnak autópályává fejlesztésekor előzetes vizsgálati eljárást nem kell lefolytatni. Az indítványozó kifejtette, hogy a 9. § (4) bekezdés alapján nem egyértelmű, hogy az előzetes vizsgálati eljárás elhagyása a környezetvédelmi hatásvizsgálat mellőzését is jelenti-e.

A Gyktv. fent jelölt szabályai – az indítványozó szerint – nem biztosítják a jogintézmények működésének kiszámíthatóságát, s ez ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.

1.5. Az indítványozó a törvény egészével összefüggésben azt veti fel, hogy a Gyktv. sérti az Alkotmány 18. § és 70/D. § (1) bekezdéseibe „deklarált egészséges környezethez való, mindenkit megillető alapjogot”. Az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában értelmezte az Alkotmány fenti tételeit és kimondta, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét főszabályként nem csökkentheti, illetve az elért védelmi szinttől csak akkor léphet vissza, ha az alapjog-korlátozás feltételei fennállnak. Az indítványozó szerint a Gyktv. az elért védelmi szint csökkentésével jár, s ez okból is alkotmánysértő. A Gyktv. a környezet védelmének általános

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) érvényesülést háttérbe szorítja.

1.6. A Gyktv. 5. §-a a gyorsforgalmi út tervezésével és építésével kapcsolatos kezdeményezés rendjét szabályozza. Az indítványozó kifejtette, hogy a törvény, de különösen e rendelkezése az egyes tervek és programok környezetre gyakorolt hatásairól szóló 2001/42/EK számú irányelv szabályaival nincs összhangban, így sérül az Alkotmány 7. §-ának (1) bekezdése. Végül szintén az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének sérelmét veti fel az indítványozó, amennyiben álláspontja szerint a Gyktv. nem felel meg a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvényben foglalt előírásoknak.

2. Egy másik indítványozó a Gyktv. 17. § (1), illetve (2) bekezdéseivel összefüggésben terjesztett elő kérelmet. A Gyktv. 17. § (1) bekezdése főszabályként előírja, hogy a miniszter által a gyorsforgalmi út számára rendelettel megállapított nyomvonalat úgy kell meghatározni, hogy a gyorsforgalmi út tengelyétől számított 250–250 méter széles területsáv beépítésre szánt területté nem nyilvánítható. Az indítványozó kifejtette, hogy a gyorsforgalmi út üzemeltetése során veszélyes hulladék keletkezik, márpedig a veszélyes hulladékokról szóló – az indítvány benyújtásakor hatályos – 102/1996. (VII. 12.) Korm. rendelet szerint ebben az esetben 500 méteres védőtávolságot kell előírni. A szélesebb védőtávolság jogosultságát támasztja alá – az indítványozó szerint – a Kvtv. 22. § (2) bekezdése, amely általános érvénnyel mondja ki: a levegőt védeni kell minden olyan hatástól amely azt károsító módon terheli. Az indítványozó a Gyktv. 17. § (1) bekezdése tekintetében azonban nem megsemmisítést kért, hanem a védőtávolságra vonatkozó rendelkezés módosítására terjesztett elő kérelmet.

Ugyanezen beadványában az indítványozó kérelmet terjesztett elő a Gyktv. 17. § (2) bekezdésének megsemmisítésére. E rendelkezés lehetővé teszi, hogy a miniszter a nyomtávot kijelölő rendeletében, a fent jelölt 250 méteres védőtávolsághoz képest keskenyebb területsávot is megállapítson. Az indítványozó szerint az Alkotmány 18. §-ában, illetve a 70/D. §-ában megfogalmazott egészséges környezethez való jog sérül azáltal, hogy a 250 méteres távolság alól felmentés adható. Bár a Gyktv. 17. § (2) bekezdése csak megfelelő műszaki feltételek megléte esetén és az egészségügyért felelős miniszter egyetértésével teszi lehetővé az eltérést, de az indítványozó szerint a törvény e rendelkezése semmilyen garanciát nem tartalmaz arra nézve, hogy a polgárok egészséges környezethez való joga – az autópálya levegő és zajszennyezettségétől – megvédhető legyen. A szabályok alapján – véli az indítványozó – a miniszter által csökkentett védőtávolság akár „0 m is lehetne”. Az indítványozó hivatkozik még az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe foglalt diszkrimináció-tilalom sérelmére, illetve az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *a)* pontjának azon előírására, amely a kormány feladatává teszi az alkotmányos rend védelmét.

Hatáskör tájékoztatás és hiánypótlásra felhívást követően az indítványozó a Gyktv. 17. § (1) bekezdését érintő kérelmét visszavonta, fenntartotta viszont a Gyktv. 17. § (2) bekezdése alkotmányossági vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítványát.

3. Az első indítványt megfogalmazó indítványozó újabb kérelmet nyújtott be a Gyktv.-t módosító, a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény módosításáról szóló 2005. évi CLX. törvény (a továbbiakban: Gyktv.mód.) vonatkozásában is. Újabb indítványában a Gyktv.mód. egészének a visszamenőleges hatályú megsemmisítését kezdeményezte.

3.1. Az indítványozó a Gyktv.mód.-al összefüggésben előadta, hogy az autópálya-építés fékezi a gazdaság fejlődését, rontja a versenyképességet, munkahelyteremtő hatása sem jelentős, torzítja a versenyt, ezáltal sérül az Alkotmány 9. § (1) és (2) bekezdése. A Gyktv.mód. egésze azért is ellentétes az Alkotmány 9. §-ával – érvvel az indítványozó – mert az autópálya-fejlesztést a többi ágazat fölé helyezi, ami a gazdaság egészére káros.

3.2. Az indítványozónak az az álláspontja, hogy Gyktv.mód. az autópálya-építés gyorsítását kívánja elérni, márpedig az autópályák környezetromboló hatása közismert, így sérül az Alkotmány 18. §-a és 70/D. § (1) bekezdése.

3.3. A Gyktv.mód.-al összefüggésben az indítványozó az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontjai, illetve az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének sérelmét is felvetette. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *a)* pontja értelmében a kormány védi az alkotmányos rendet, a *b)* pont pedig kimondja, hogy biztosítja a törvények végrehajtását. Az indítványozó szerint a kormány nem tudja ellátni ezen alkotmányos feladatait, illetve nem érvényesül az Alkotmány 61. § (1) bekezdésébe foglalt közérdekű adatok megismeréséhez való jog, ha a jogszabály – jelen esetben a Gyktv.mód. – meghozatala előtt nem végeznek a Jat. 18. § (1) bekezdése szerinti hatásvizsgálatot. Az indítványozó hosszan idéz az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVI-II. törvényből (a továbbiakban: Áht.), illetve a Kvtv.-ből, és arra a következtetésre jut, hogy a Gyktv.mód. elfogadásakor „az Országgyűlés aligha tudott eleget tenni” az Alkotmány 19. § (2) bekezdésből eredő azon feladatának, hogy gyakorolja a népszuverenitásból eredő jogokat.

3.4. Az Alkotmány 36. § értelmében a Kormány együttműködik a társadalmi szervekkel, a Jat. több rendelkezése is előír a jogszabályok megalkotását megelőző egyeztetési kötelezettséget, a Kvtv. pedig kimondja, hogy a környezetvédelemmel összefüggő jogszabály-javaslatokat véleménynyilvánítás céljából meg kell küldeni az Országos Környezetvédelmi Tanácsnak. Az indítványozó szerint a Gyktv.mód. a fenti alkotmányos tételt és törvényi

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

előírásokat sérti, hivatkozik az Alkotmánybíróság 30/2000. (X. 11.) AB határozatára is.

3.5. Az indítványozó szerint a Gyktv.mód. célja az volt, hogy az autópálya-építés költségeit – s ezáltal az állami költségvetés túlzott hiányát – „láthatatlanná" tegye, megtévessze az Európai Uniót. E miatt – fejtette ki az indítványozó – sérül az Alkotmány 7. § (1) bekezdése, és a 35. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontjai.

3.6. Az indítványozó az Gyktv.mód. és az Áht. közötti összhang hiányát is kifogásolta, kifejtette, hogy a Gyktv.mód. tovább rontja az államháztartás átláthatóságát, tervezhetőségét és ellenőrizhetőségét. Az indítványozó ezzel összefüggésben különböző publicisztikákból idéz.

Az indítványozó végül a Gyktv.mód.-al összefüggésben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésbe foglalt jogállamiság sérelmét is felvetette, mint kifejtette azért, mert annak „elfogadása a pénzügyi kockázatok mellett komoly politikai veszéllyel is jár mind itthon, mind nemzetközi szinten."

4. Az Alkotmánybíróság az indítványokat 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. § (1) bekezdése alapján egyesítette, s egy eljárásban bírálta el.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítványozók által hivatkozott rendelkezései szerint:

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

(...)

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

(...)

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

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

(...)

18. § A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

(...)

35. § (1) A Kormány

a) védi az alkotmányos rendet, védi és biztosítja a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait;

b) biztosítja a törvények végrehajtását;

(...)

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

(...)

50. § (3) A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve. A bírák nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.

(...)

61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.

(...)

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/D. § (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.

(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg."

2. A Gyktv. érintett rendelkezései szerint:

„1. § (3) A gyorsforgalmi úthálózat fejlesztésével összefüggő

a) hatósági eljárásra – az e törvényben foglalt eltérésekkel – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény,

b) államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XX. fejezetének rendelkezéseit kell alkalmazni.

(...)

5. § (1) A gyorsforgalmi út tervezése és építése – a jogszabályban meghatározott, hatályos területrendezési tervekkel összhangban – a miniszter kezdeményezése alapján indul meg.

(2) A miniszter rendelkezésére az építtető közbeszerzési eljárás keretében kiválasztja a tervezőt és elkészítteti az útépítés lehetséges nyomvonalváltozatait magába foglaló műszaki tanulmányt, továbbá összeállíttatja az előzetes vizsgálati eljáráshoz – külön jogszabály szerint – szükséges dokumentációt (a továbbiakban: vizsgálati dokumentáció) és a területrendezési tervtanulmány dokumentációját.

(3) A (2) bekezdésben megjelölt tanulmány és dokumentáció előkészítése során a tervező a környezetvédelmi

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hatósággal és érintett helyi önkormányzatokkal kapcsolatot tart.

(4) A 9. § (1) bekezdés szerinti környezetvédelmi hatóság az előzetes vizsgálati eljárásban a nyilvánosság véleményének megismerése érdekében közmeghallgatást tart.

(5) A kiemelt közérdekre és a környezetvédelmi prioritásokra tekintettel a környezet és termőföld, valamint a primer ásványvagyon védelme kiemelt hangsúlyt kell, hogy kapjon a tervezés, engedélyezés és a megvalósítás valamennyi fázisában. Ennek érdekében a másodlagos nyersanyagok – elsősorban a pernye, kohászati salak, bányameddők, építési és bontási hulladékok – felhasználása a közbeszerzési eljárásoknál az erre vonatkozó előzetes szakértői vizsgálatok figyelembevételével, továbbá a hasznosításban érintettek (a felhasználandó anyagok tulajdonosai és az út építtetője) gazdasági együttműködése esetén írható elő.

6. § (1) A gyorsforgalmi útnak a vizsgálati dokumentáció és a területrendezési terv-tanulmány alapján 1:10 000 méretarányú helyszínrajzon elfogadott és a gyorsforgalmi út számára legfeljebb két változatban kijelölt 500 méter szélességű területsávját (a továbbiakban: nyomvonal), a környezetvédelmi hatóságnak az előzetes környezetvédelmi eljárás során hozott határozata alapján, a miniszter – a területfejlesztésért és területrendezésért felelős, valamint a környezetvédelemért felelős miniszterrel egyetértésben – rendeletben állapítja meg.

(2) Az (1) bekezdésben megjelölt rendelet kihirdetésétől a Magyar Államot – termőföld esetében a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvényben megjelölt más jogosultakat megelőzően – elővásárlási jog illeti meg a rendelettel meghatározott nyomvonalon található földrészek tekintetében. Az elővásárlási jogot a Magyar Állam nevében az építtető gyakorolja. A megvásárolt földrészlet az állam kincstári vagyonába kerül, amelyet a kincstári vagyon kezeléséért felelős szerv a gyorsforgalmi út építése céljából ellenérték nélkül az építtető – Program utak esetében a beruházó – vagyonkezelésébe ad.

(...)

9. § (1) A gyorsforgalmi út építése során a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) szerinti előzetes vizsgálati és környezeti hatásvizsgálati eljárásokban első fokon a környezetvédelmi hatóságnak a Kormány által rendeletben kijelölt országos illetékességű szerve (a továbbiakban: környezetvédelmi hatóság) rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel.

(2) A környezetvédelmi hatóság az (1) bekezdés szerinti eljárásokban köteles a Kormány által rendeletben kijelölt, országos illetékességgel eljáró szerv (a továbbiakban: közlekedési hatóság) szakvéleményét beszerezni.

(3) A környezetvédelmi hatóság a közmeghallgatást a közlekedési hatósággal együtt, az építtető bevonásával teljesíti.

(4) Egyszámjegyű országos közút gyorsforgalmi úttá, valamint autóútnak autópályává fejlesztésekor előzetes vizsgálati eljárást nem kell lefolytatni.

(...)

10. § (2) A környezetvédelmi hatóság határozata ellen a környezetvédelmi hatóság vezetőjéhez lehet fellebbezni.

(...)

12. § (3) Az építési engedélyezési eljárásban meghozott másodfokú határozat – a közérdekre tekintettel – azonnal végrehajtható.

(...)

15. § A környezetvédelmi és az építési engedélyezési eljárás során meghozott határozat bírósági felülvizsgálatára a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XX. fejezetének rendelkezéseit azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy

a) a bíróság az államigazgatási határozat végrehajtását csak a közérdekre vagy az ügyfél nyomós érdekére tekintettel függesztheti fel;

(...)

17. § (1) A miniszter által, a megvalósítandó gyorsforgalmi út számára rendelettel megállapított nyomvonalat tartalmazó dokumentációval (jóváhagyott tanulmányterv) – amely tartalmazza a tervezett csomópontokat, valamint jellemző hossz- és keresztszelvényeket is – vagy az építési engedéllyel rendelkező külterületi gyorsforgalmi út tengelyétől számított 250–250 méter széles területsáv beépítésre szánt területté – a külön jogszabályban megjelölt gazdasági terület kivételével – nem nyilvánítható.

(2) A miniszter a 6. §-ban említett rendeletben – amennyiben a műszaki feltételek ezt lehetővé teszik – az (1) bekezdésben meghatározottnál keskenyebb területsávot is megállapíthat. Ebben az esetben a rendelet kiadásához az egészségügyért felelős miniszter egyetértése is szükséges.”

3. A Jat. hivatkozott szabálya értelmében:

„18. § (1) A jogszabály megalkotása előtt – a tudomány eredményeire támaszkodva – elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és kötelességek érvényesülését, az érdekösszeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell.”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként a Gyktv. egészét érintő indítványokat bírálta el. Az indítványozó egyrészt azt veti fel, hogy a Gyktv. által megvalósuló autópálya-építés az egészséges környezethez való jog sérelmét eredményezi, másrészt a közérdekű adatok megismeréséhez való jog (illetve a Jat. hatásvizsgálatra vonatkozó szabálya) megsértését jelöli meg az indítványozó, mert – álláspontja szerint – a lakosság és a döntéshozók nem kaptak megfelelő tájékoztatást az autópálya-építés káros hatásait illetően. Az indítványozó ezen másik problémával össze-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

függésben az Alkotmánynak azt a tételét is megjelöli, mely szerint a Kormány biztosítja a törvények végrehajtását.

1.1. Az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.1.) értelmezte az Alkotmány 18. §-ában és 70/D. §-ában megfogalmazott egészséges környezethez való jogot. A határozat rendelkező része szerint: „az Alkotmány 18. §-ában megállapított, az egészséges környezethez való jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” (ABH 1994, 134.)

A Gyktv. preambuluma az autópályák, gyorsforgalmi utak építése kapcsán a következőket emelte ki: „Az Európai Unió egészére kiterjedő közös közlekedési stratégia megvalósításában kiemelt szerepet kapott a Transz-európai Közlekedési Hálózat. Az Európai Unióhoz való csatlakozás gazdasági-társadalmi követelményeként állítja hazánk elé az egységes európai közlekedési hálózathoz való kapcsolódásunkat, a hazai közúthálózatnak a hazánkat érintő pán-európai folyosók mentén történő fejlesztését. A hálózatok kiépítése, nyomvonalvezetése és működtetése a gazdaságpolitikai és területfejlesztési elképzelések megvalósításának eszköze. A Transz-európai hálózatokhoz megfelelő színvonalon kapcsolódni képes közlekedési hálózatnak a lehető legrövidebb időn belüli kiépítése, az országhatárokon is átnyúló regionális együttműködés fejlesztése, a szomszédos országokkal való kapcsolatok elősegítése, a regionális fejlettségbeli különbségek csökkentése, a hátrányos helyzetű térségek elérhetőségének javítása, a kiegyensúlyozottabb térségi fejlődés elősegítése, valamint a belső gazdasági és társadalmi kohézió erősítése érdekében az Országgyűlés a következő törvényt alkotja:”

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a törvényhozásnak nagyfokú a szabadsága az autópályák, gyorsforgalmi utak építéséről való döntések tárgyában. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata a törvényhozói célmeghatározás minősítése. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapítja, hogy – a hatáskörébe tartozó utólagos normakontroll eljárásban – a Gyktv. egésze (amely általánosságban a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztéséről szól) és az egészséges környezethez való jog között nincs alkotmányjogi szempontból értékelhető kapcsolat, azaz Gyktv. egésze nem ítélhető meg azon az alapon, hogy az miként hat a környezethez való jog érvényesülésére. Ez a kérdés a Gyktv. egyes rendelkezései alkotmányossági vizsgálata alapján dönthető el. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Gyktv. egésze és az Alkotmány 18. §-a, illetve 70/D. §-a közötti ellentétet nem állapította meg.

1.2. Az indítványozók a törvény egészével összefüggésben azt is felvetik – az Alkotmány 35. § (1) bekezdése *b)* pontjának, 61. § (1) bekezdésének és a Jat. 18. § (1) bekezdésének [ezen keresztül az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének] sérelmét valószínűsítve – hogy a lakosságnak, de a döntéshozóknak sem volt módjuk megismerni azokat a kutatási eredményeket, amelyek megkérdőjelezik az autópálya-építés ésszerűségét, gazdaságosságát.

Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *b)* pontja értelmében a kormány biztosítja a törvények végrehajtását. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Gyktv. egésze, de az egyes rendelkezései sem gátolják a kormányt abban, hogy a törvények végrehajtásával kapcsolatos alkotmányi feladatát ellássa. A Gyktv. 18. § (6) bekezdése egyébiránt meghatározza, hogy a Gyktv. végrehajtása során a kormány mely tárgyakban adhat ki rendeletet. Tehát a Gyktv. kifejezetten szól arról, hogy a Kormánynak mit kell tennie a végrehajtás érdekében.

A Jat. 18. § (1) bekezdése a jogszabályok megalkotása előtti hatás-vizsgálatról rendelkezik. Az Alkotmánybíróság a Jat. e szabályának alkalmazását tekintve rámutatott: „a Jat. 18. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés be nem tartása nem tekinthető a jogszabály közjogi érvénytelenségét előidéző olyan súlyos eljárási hibának, amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján az alkotmányellenesség megállapítását és a rendelkezés megsemmisítését indokolná.” [38/2000. (I. 31.) AB határozat, ABH 2000, 303, 313.] Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját jelen ügyben is fenntartja, így nem állapítható meg a Jat. 18. § (1) bekezdésén keresztül az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelme.

Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése a véleménynyilvánítás szabadságát és a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot foglalja magában. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog alapjog. A Gyktv.-t áttekintve azonban megállapítható, hogy az kifejezetten szól az autópálya-építéssel összefüggő lakossági tájékoztatásról. A Gyktv. 18. § (8) bekezdése kimondja: „A gyorsforgalmi közúthálózat megvalósításáról, a megvalósítás aktuális helyzetéről a közvéleményt tájékoztatni kell.” Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Gyktv. egésze nem korlátozza a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot, a Gyktv. ugyanis nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely a közérdekű adatok megismerésének gátja lehet. Mivel az alapjog-korlátozás ténye sem állapítható meg, ezért nem merül fel – egyébiránt a korlátozás alkotmányosságának eldöntésénél irányadó – szükségességi/arányossági teszt alkalmazása sem.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Gyktv. egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

2. Az indítványozó szerint a Gyktv. 6. § (2) bekezdésében a Magyar Állam javára alapított elővásárlási jog sérti az Alkotmány 9. § (1) bekezdésébe foglalt köztulajdon és magántulajdon egyenjogúságának elvét, és a piacgazdaság alkotmányos tételét.

2.1. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alkotmány 9. § (1) bekezdésébe foglalt köztulajdon és magántulajdon nem tekinthető a tulajdoni formák felsorolásának, mint amelyek valamelyikébe való besorolhatóság az alkotmányos védelem feltétele. Az Alkotmány nem tulajdonformák között különböztet, hanem el-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lenkezőleg: a tulajdon bármely formájára nézve éppen diszkrimináció-tilalmat fogalmaz meg. [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 81.].

A Gyktv. 6. §-a az úthálózat fejlesztésének előkészítésével összefüggő miniszteri és egyéb feladatokról szól. Az előkészítéssel összefüggésben a Gyktv. 6. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a gyorsforgalmi út területsávját kijelölő miniszteri rendelet kihirdetésétől a Magyar Államot elővásárlási jog illeti meg a rendelettel meghatározott nyomvonalon található földrészek tekintetében. Az elővásárlási jog célja – erre utal a törvény e rendelkezéséhez kapcsolódó indokolás is – a telekspekuláció megelőzése. A Gyktv. 6. § (2) bekezdésében meghatározott elővásárlási jog az érintett földrészlet tulajdonosát nem akadályozza meg abban, hogy értékesítse tulajdonát.

A Gyktv. 6. § (2) bekezdésének további szabálya értelmében az elővásárlási jogot a Magyar Állam nevében az építtető gyakorolja, a megvásárolt földrészlet az állam kincstári vagyonának része lesz. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Gyktv. 6. § (2) bekezdése nem áll ellentétben a tulajdoni formák egyenjogúságát deklaráló alkotmányi rendelkezéssel. A két tulajdoni forma között nem jön létre olyan viszony, amelyben alkotmányjogi értelemben értékelhető alkotmánysértő diszkrimináció állna fenn.

2.2. Az indítványozó a piacgazdaság sérelmét is felvetette. A piacgazdaság alkotmányos tételét az Alkotmánybíróság úgy értékelte, hogy az csupán államcél, amelyre közvetlenül valamely jogszabály alkotmányellenessége nem alapozható. [33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 247, 249.] Így a Gyktv. 6. § (2) bekezdésében szabályozott elővásárlási jog alkotmányossága sem ítélhető meg a piacgazdaság tétele alapján.

Az Alkotmánybíróság a fentiek szerint megállapította, hogy a Gyktv. 6. § (2) bekezdése nem sérti az Alkotmány 9. § (1) bekezdését, ezért az erre irányuló indítványt – alkotmányjogi összefüggés hiányában – elutasította.

3. Az indítványozó a jogintézmények működésének kiszámíthatósága – mint az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből származó követelmény – sérelmét vetette fel a Gyktv. 1. § (3) bekezdésével, 9. § (1) és 10. § (2) bekezdésével, illetve a 9. § (4) bekezdésével kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság több döntésében, első ízben a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában kifejtette, hogy 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.)

3.1. A Gyktv. 1. § (3) bekezdését azért támadta az indítványozó, mert szerinte a Gyktv. és az államigazgatási eljárás szabályai nincsenek összhangban. Az indítványozónak ez az érve téves jogszabály-értelmezésen alapul. A Gyktv. 1. § (3) bekezdése a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztésével összefüggő eljárásokra tartalmaz rendező elveket. Kimondja, hogy a hatósági eljárásokra – a Gyktv.-ben foglalt eltérésekkel – a Ket. szabályait, míg az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) XX. fejezetének rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ez – az egyébként gyakran alkalmazott jogalkotói megoldás – egyértelmű a szabályok alkalmazását illetően, e rendelkezéssel nem válik a jogintézmények működése kiszámíthatatlanná. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése nem sérül.

3.2. A Gyktv. 9. § (1) bekezdésének az indítványozó által támadott szövege szerint az előzetes vizsgálati és környezeti hatásvizsgálati eljárásokban az OKVF rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel. Az indítványozó e rendelkezést „elhibázottnak" tarja. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint sem a jogbiztonság, sem más alkotmányos tételek alapján nem vizsgálja jogszabályok célszerűségének, hatékonyságának és igazságosságának kérdéseit (1518/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 519, 522.) Az Alkotmánybíróság egyébiránt megjegyzi, hogy a Gyktv. 9. § (1) bekezdését módosította a 2006. évi CIX. törvény, a jelenleg hatályos szöveg a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervként „a Kormány által rendeletben kijelölt országos illetékességű szerv[et] (a továbbiakban: környezetvédelmi hatóság[ot]" jelöli meg. Az indítványozó azt is kifogásolta, hogy a Gyktv. 10. § (2) bekezdése szerint fellebbezni ugyanazon szerv vezetőjéhez lehet. A Gyktv. 10. § (2) bekezdése értelmében: „A környezetvédelmi hatóság határozata ellen a környezetvédelmi hatóság vezetőjéhez lehet fellebbezni." Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslatnak többféle, az Alkotmánnyal összhangban lévő formája lehet. A jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy [...] ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. [lásd: az 5/1992. (I. 30.) AB határozatot ABH 1992, 27, 31., vagy pl.: 59/2003. (XI. 26.) AB határozatot, ABH 2003, 607, 614.]. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem sérti a jogállamiságból eredő jogbiztonság tételét, sem pedig a jogorvoslathoz való jogot a Gyktv. 10. § (2) bekezdésében alkalmazott megoldás: a hatósági eljárás ezen szabályai körében is él a „más szervhez" fordulás lehetősége, azaz a határozat felülvizsgálatát – a Gyktv. 1. § (3) bekezdése alapján – a bíróságtól lehet kérni.

3.3. Az indítványozó a Gyktv. 9. § (4) bekezdését azért tartja a jogbiztonságot – s ezáltal az egészséges környezethez való jogot – sértőnek, mert álláspontja szerint nem egyértelmű, hogy az előzetes vizsgálati eljárás elhagyása a környezetvédelmi hatásvizsgálat mellőzését is jelenti-e. A Gyktv. 9. § (1) bekezdése, amikor az első fokon eljáró szervet meghatározza úgy rendelkezik, hogy az az „előzetes vizsgálati és környezeti hatásvizsgálati eljárásokban..." jár el (tehát két eljárást jelöl). Az indítványozó által vizsgálni kért 9. § (4) bekezdés szerint: „Egyszámjegyű ország-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gos közút gyorsforgalmi úttá, valamint autóútnak autópályává fejlesztésekor előzetes vizsgálati eljárást nem kell lefolytatni." Egyértelmű tehát, hogy a 9. § (4) bekezdése nem a környezeti hatásvizsgálati, hanem az ún. előzetes vizsgálati eljárás elhagyásáról szól. A Gyktv. 9. § (4) bekezdésében foglalt esetben értelemszerűen már nincs szükség az út nyomvonalának kijelölésére (az ezzel kapcsolatos eljárásra), de ugyanakkor, mint ahogy a törvény e rendelkezéséhez kapcsolódó indokolás is rámutatott: „A részletes környezeti hatásvizsgálat azonban nem mellőzhető, figyelemmel arra, hogy a fejlesztés az út sávjainak bővítésével jár." Az indítvány ezért e tekintetben is megalapozatlan, a Gyktv. 9. § (4) bekezdése sem a jogbiztonságot sem az egészséges környezethez való jogot nem sérti.

A föntiek alapján az Alkotmánybíróság a Gyktv. 1. § (3) bekezdése 9. § (1) és (4) bekezdése, valamint 10. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

4. A Gyktv. 12. § (3) bekezdése szerint az építési engedélyezési eljárásban meghozott másodfokú határozat – a közérdekre tekintettel – azonnal végrehajtható, a 15. § *a)* pontja pedig úgy rendelkezik, hogy a bíróság az államigazgatási határozat végrehajtását csak a közérdekre vagy az ügyfél nyomós érdekére tekintettel függesztheti fel. Az indítványozó szerint az azonnali végrehajthatóság fenti szabályaival sérül az Alkotmány 50. § (3) bekezdésében szereplő bírói függetlenség elve.

Az Alkotmánybíróság több döntésében és több aspektusból foglalkozott az azonnali végrehajthatóság kérdésével. Az Alkotmánybíróság ez irányú töretlen gyakorlata, hogy alkotmányossági szempontból nem kifogásolható az azonnali végrehajthatóság, ha az érintett a végrehajtás elrendelésére tekintet nélkül az érdemi döntés ellen fellebbezhet, illetve kérheti a határozat bírósági felülvizsgálatát. [lásd összefoglalóan az 1133/B/1998. AB határozatot, ABH 2005, 843, 858, 864.] A Gyktv. támadott 12. § (3) bekezdése a másodfokú határozat azonnali végrehajthatóságáról szól, ugyanakkor a Gyktv. 15. §-a – a Pp.-re utalással – e körben a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát teszi lehetővé, azaz a bírói kontroll – az azonnali végrehajthatóság mellett – biztosított. A jogorvoslati jog tehát nem üresedik ki. A Gyktv. 15. § *a)* pontja pedig épp a bíróság döntési lehetőségét tágítja, amikor kimondja, hogy a bíróság az államigazgatási határozat végrehajthatóságát felfüggesztheti. A végrehajtás felfüggesztésének a Gyktv. szerint két oka is lehet, egyrészt a közérdek, másrészt az ügyfél nyomos érdeke. Tehát a szabályozás a közérdek mellett megjelöli az ügyfél érdekét is, mint az azonnali végrehajthatás-felfüggesztésének okát; a bíróság e tekintetben tehát szabadon mérlegelhet. Minderre tekintettel az Alkotmány 50. § (3) bekezdésének sérelme nem állapítható meg.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a Gyktv. 12. § (3) bekezdése és 15. § *a)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt is elutasította.

5. Az indítványozó a Gyktv.-el, illetve ezen belül annak 5. §-ával összefüggésben felvetette, hogy az Alkotmány 7. § (1) bekezdése sérül, mert egyrészt a Gyktv. „nincs összhangban az egyes tervek és programok környezetre gyakorolt hatásairól szóló 2001/42/EK számú irányelv szabályaival", másrészt a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvényben (a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény) foglalt előírásokkal.

5.1. Az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre annak vizsgálatára, hogy az Európai Unió irányelveit a jogalkotó az Európa jognak megfelelően ültette-e át saját jogrendjébe. Az Alkotmánybíróság – eddigi gyakorlatának megfelelően – a jelen ügyben előterjesztett indítvány folytán is az irányelven alapuló magyar jogszabály alkotmányosságának vizsgálatát végezheti el anélkül, hogy a vizsgálat az irányelv érvényességét vagy az implementálás megfelelőségét érintené. [ld. 744/B/2004. AB határozat, ABH 2005, 1281, 1283.; ld. továbbá: 17/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 291, 297.; legutóbb: 66/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006. 725, 738.] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt az Ügyrend 29. § *b)* pontja alapján – visszautasította. Az Alkotmánybíróság azonban megjegyzi, hogy a 2001/42/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel is összefüggésben született az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet. Az irányelv jogharmonizációjával összefüggő, a belső jogban kihirdetett ezen jogszabály vizsgálatára nem érkezett indítvány.

5.2. Az Aarhusi Egyezménnyel való ellentét tárgyában az Alkotmánybíróság a következőket jegyzi meg: Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 44. §-a szerint valamely jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését kizárólag az Abtv. 21. § (3) bekezdésében meghatározott szervek, illetve személyek indítványozhatják: az Országgyűlés, annak állandó bizottsága, bármely országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök, a Kormány vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész. Mivel az indítványozó nem tartozik e jogosultak körébe, így ennek az eljárásnak a megindítására nincs jogosultsága. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság azt az indítványt, amely a Gyktv.-nek nemzetközi szerződésbe, az Aarhusi Egyezménybe ütközését állítja – az Ügyrend 29. § *c)* pontja alapján – visszautasította.

A fentiek alapján egyrészt hatáskör, másrészt az indítványozási jog hiánya miatt az Alkotmánybíróság a Gyktv.-t érintő ezen indítványokat visszautasította.

IV.

A Gyktv. 17. § (1) és (2) bekezdéseit érintő indítványt az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint bírálta el:

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

1. Az indítványozó eredeti kérelmében a Gyktv. 17. § (1) és (2) bekezdései tekintetében kezdeményezte az alkotmányossági vizsgálatot azzal, hogy a Gyktv. 17. § (1) bekezdését érintően határozott kérelmet e szabály módosítására fogalmazott meg. Az indítványozó később a Gyktv. 17. § (1) bekezdésére vonatkozó indítványát visszavonta. Az Ügyrend 31. § *d)* pontja értelmében az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítványozó indítványát visszavonta (ABH 2003, 2065, 2076.). Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Gyktv. 17. § (1) bekezdésével összefüggő eljárását megszüntette.

2. Az indítványozó vizsgálni kérte a Gyktv. 17. § (2) bekezdését az Alkotmány több tétele, így az Alkotmány 18. § és 70/D. §-ának sérelme alapján. Az Alkotmánybíróság ezen indítvánnyal összefüggésben a következőket állapította meg:

Az Abh.1.-ben az Alkotmánybíróság rámutatott: „A természetvédelemben a védettség szükségességének objektív – bizonyos körben nemzetközi normákban kötelezően megállapított – ismérvei vannak. A természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. (...) E sajátosságok miatt a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.” (ABH 1994, 134, 140–141.)

Az Alkotmánybíróság későbbi döntései nyomatékosították, hogy az Abh.1.-ben a természet védelmével összefüggő – az Alkotmány 18. § és 70/D. §-ából folyó követelmények – a környezetvédelemre általában is irányadóak [lásd például a 14/1998. (V. 8.) AB határozatot, ABH 1998, 126, 130, vagy a 30/2000. (X. 11.) AB határozatot, ABH 2000, 202, 205.], illetve a környezetvédelmen belül irányadó az épített környezetre is. Ez utóbbit illetően a 27/1995. (V. 15.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.2.) kimondta: „Az egészséges környezethez való jog érvényesítése állami kötelezettség. Az érvényesítés egyik eszköze az épített környezet védelme. Az épített környezet védelméhez hozzátartozik a települési környezet védelme. A települési környezet védelme kiterjed a lakóterületekre.” (ABH 1995, 129, 133.)

A Gyktv. 17. § (1) bekezdése a miniszter részére főszabályként előírja, hogy a gyorsforgalmi út nyomvonalát megállapító rendeletet úgy kell megalkotni, hogy a gyorsforgalmi út tengelyétől számított 250–250 méteres területsáv beépítésre szánt területté nem nyilvánítható. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint e beépítési tilalomról szóló szabály összefüggésben van az autópályák, gyorsforgalmi utak káros levegő-és zajszennyezettségével. A Gyktv. 17. § (2) bekezdése ehhez képest tartalmaz kivételt, amikor kimondja, hogy a miniszter – meghatározott feltételek esetén – ettől keskenyebb területsávot is meghatározhat. Megállapítható, hogy a Gyktv. 17. § (2) bekezdésben meghatározott lehetőség a 17. § (1) bekezdés szerinti védelmi szintet csökkentheti. Alkotmányossági kérdés ezért, hogy van-e ennek megfelelő súlyú alkotmányos indoka, azaz fönnállnak-e az Abh.1.-ben támasztott, a környezethez való alapjog korlátozhatóságának feltételei. E kérdés eldöntéséhez az Alkotmánybíróság áttekintette a Gyktv.-nek, illetve ezzel összefüggésben más jogszabályoknak a környezet védelmével kapcsolatos, e tárgyhoz tartozó rendelkezéseit.

2.1. A Gyktv. 5. § (1) bekezdése értelmében a gyorsforgalmi út tervezése és építése a miniszter kezdeményezése alapján indul meg. A (2) bekezdés kimondja, hogy „a miniszter rendelkezésére az építtető közbeszerzési eljárás keretében kiválasztja a tervezőt és elkészítteti az útépítés lehetséges nyomvonalváltozatait magába foglaló műszaki tanulmányt, továbbá összeállíttatja az előzetes vizsgálati eljáráshoz – külön jogszabály szerint – szükséges dokumentációt (a továbbiakban: vizsgálati dokumentáció) és a területrendezési tervtanulmány dokumentációját.” A Gyktv. 5. § (3) bekezdése szerint a fenti tanulmány és dokumentáció előkészítése során a tervező a környezetvédelmi hatósággal és érintett helyi önkormányzatokkal kapcsolatot tart, míg a (4) bekezdés értelmében a környezetvédelmi hatóság az előzetes vizsgálati eljárásban a nyilvánosság véleményének megismerése érdekében közmeghallgatást tart. Az 5. § (5) bekezdés alapján „A kiemelt közérdekre és a környezetvédelmi prioritásokra tekintettel a környezet és termőföld, valamint a primer ásványvagyon védelme kiemelt hangsúlyt kell, hogy kapjon a tervezés, engedélyezés és a megvalósítás valamennyi fázisában.”

A Gyktv. 6. § (1) bekezdése határozza meg a nyomvonal megállapítására szolgáló miniszteri rendelet megalkotására vonatkozó felhatalmazást. Ennek értelmében: „A gyorsforgalmi útnak a vizsgálati dokumentáció és a területrendezési terv-tanulmány alapján 1:10 000 méretarányú helyszínrajzon elfogadott és a gyorsforgalmi út számára legfeljebb két változatban kijelölt 500 méter szélességű területsávját (a továbbiakban: nyomvonal), a környezetvédelmi hatóságnak az előzetes környezetvédelmi eljárás során hozott határozata alapján, a miniszter – a területfejlesztésért és területrendezésért felelős, valamint a környezetvédelemért felelős miniszterrel egyetértésben – rendeletben állapítja meg.” A 6. § (3) és (4) bekezdés értelmében a miniszter a környezetvédelmi engedély alapján a nyomvonalat meghatározó rendeletét módosítja, ha pedig a környezetvédelmi hatóság a környezetvédelmi engedélyt nem adja meg, a miniszter új rendelettel új nyomvonalat jelöl ki.

Látható tehát, hogy a fenti rendelkezések – mint egyfajta garanciális szabályok – a környezet védelmének érdekét

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

a gyorsforgalmú úthálózat fejlesztése során szem előtt tartják. A Gyktv. III. fejezete a vonatkozó hatósági eljárást szabályozza. Ennek keretében fogalmazódik meg a 17. § (1) bekezdésében a 250–250 méteres, a beépítés alól kivont területsáv meghatározásának szükségessége, míg a 17. § (2) bekezdésben az ez alóli kivétel.

2.2. A Gyktv.-n kívül az autópályák építését illetően más jogszabályok is tartalmaznak rendelkezéseket. A levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 6. § (1) bekezdése kimondja, hogy a légszennyezőnek védelmi övezetet kell kialakítani – többek között – a nyomvonalas közlekedési létesítmények, így értelemszerűen az autópályák mentén is. A Korm. rendelet *2. sz. melléklete* sorolja fel a védelmi övezet kialakítására köteles tevékenységeket, illetve létesítményeket. A *2. sz. melléklet E)* pontja szerint:

„*E)* Nyomvonalas közlekedési létesítmények, ahol a védelmi övezet a létesítmény mindkét oldalán az út, illetve vasút tengelyétől számított legalább 25, illetve legalább 50 méter

18. Új egyszámjegyű és kétszámjegyű országos közút, valamint új vasútvonal esetében legalább 25 méter

19. Új autópálya, autóút esetében legalább 50 méter”

A Korm. rendelet meghatározza ennek tartalmát, a 6. § (8) bekezdése értelmében: „A kijelölt védelmi övezetben nem lehet lakóépület, üdülőépület, oktatási, egészségügyi, szociális és igazgatási célú épület, kivéve a telepítésre kerülő, illetve a már működő légszennyező források működésével összefüggő építményt.” Látható tehát, hogy a Korm. rendelet kategorikusan tiltja, hogy az autópályák esetében az út tengelyétől számított 50 méteren belül a fenti célú épületek legyenek, míg a Gyktv. 17. § (1) bekezdése a 250 méteres területsáv vonatkozásában mintegy a jövőre nézve rendelkezik úgy, hogy „beépítésre szánt területté nem nyilvánítható”. A miniszter, amikor a Gyktv. 17. § (2) bekezdése alapján arról dönt, hogy keskenyebb területsávot is megállapít, nyilvánvalóan figyelembe kell, hogy vegye a Korm. rendeletben (egyébiránt a környezetvédelmi hatóság részére) meghatározott quasi alsó határt (azaz az 50 métert). Ez az 50 méter a védelmi övezet legkisebb nagysága. Ezért nem megalapozott az az indítványozói felvetés, hogy a miniszter által csökkentett távolság akár „0 m is lehetne”.

A Korm. rendelet a továbbiakban meghatározza a védőövezet kialakításának szempontjait, a 6. § (5) bekezdés szerint: „A védelmi övezet nagyságát a légszennyező anyag kibocsátások, a terjedési viszonyok (különösen az uralkodó szélirány, időjárási viszonyok), a domborzat, a védőelemek és a védendő területek, építmények figyelembevételével kell meghatározni.”

Az Alkotmánybíróság az 1072/B/2001. AB határozatában vizsgálta a Korm. rend. 2. számú melléklet *E)* pontjába foglalt, az autópályákra irányadó 50 méteres védőtávolság alkotmányosságát a védelmi szint csökkentésének – az Alkotmány 18. § és 70/D. §-ából eredő – tilalma alapján is. A határozat szerint korábban nem volt hatályban (pusztán kihirdetésre került) olyan jogszabály, amely védőövezetet állapított meg az autópályák mentén, így a Korm. rend. 2. számú melléklet *E)* pontjával – az 50 méteres védősávval – összefüggésben a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított elért védelmi szintje nem csökkent. (ABH 2006, 1937, 1943.)

2.3. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint – a fentieket is figyelembe véve – nem állapítható meg az Alkotmány 18. és 70/D. §-ának, illetve az Abh.1. által ebből levezetett követelménynek a sérelme a Gyktv. 17. § (2) bekezdése tekintetében. A Gyktv.-ben található és a Gyktv.-n kívüli – a nyomvonalengedélyeztetési- és meghatározási eljárásban érvényesülő – szabályok alapján az elérni kívánt célhoz képest nem tekinthető aránytalannak a Gyktv. 17. § (2) bekezdésében engedélyezett eltérés lehetősége, különösen akkor, ha figyelembe vesszük az eltérés Korm. rendeletben foglalt (a Gyktv.-n túlmenő) garanciáit is (mint az eljárás során megtartandó minimum-követelményt). Az Alkotmánybíróság az Abh.2.-ben – az ott vizsgált probléma kapcsán – az épített környezet védelmét illetően megállapította, hogy: „Önmagában a vizsgált körben nem alkotmányellenes az, hogy a biztonságot és a környezet védelmét szolgáló jogszabályi előírásoktól a hatóság eltérést engedélyezhet, ha megfelelő rendelkezések az eltérés feltételeit kielégítő garanciával meghatározzák.” (ABH 1995, 129, 134.) A fentieken túl – jelen ügyben – ilyen garanciának tekinthető a Gyktv. 17. § (2) bekezdésében megfogalmazott azon szabály, hogy csökkentésre csak akkor kerülhet sor, „amennyiben a műszaki feltételek ezt lehetővé teszik”. E rendelkezés a környezet adott védelmi szintjének megtartása érdekében alkalmazandó műszaki feltételek biztosításának törvényi kötelezettségét is magában foglalja. Másfelől a lakosságot sújtó zaj- és légszennyezés megfelelő csökkentésének kötelezettsége tükröződik abban az előírásban is, hogy a 250 méteres területsávon belüli beépítés, mint kivétel, esetén a rendelet kiadásához – a területfejlesztésért és a környezetvédelemért felelős miniszter egyetértésén túl – az egészségügyért felelős miniszter egyetértése is szükséges.

Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján a Gyktv. 17. § (2) bekezdése alkotmányellenességének – az Alkotmány 18. § és 70/D. § alapján történő – megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

3. Az indítványozó a Gyktv. 17. § (2) bekezdését vizsgálni kérte az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *a)* pontja és 70/A. §-a sérelme alapján is. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *a)* pontja a Kormány feladatává teszi az alkotmányos rend védelmét. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ezen alkotmányos rendelkezés és a Gyktv. 17. § (2) bekezdése között nincs érdemi alkotmányossági összefüggés. Az Alkotmány 70/A. §-a a diszkrimináció tilalmát fogalmazza meg. Az indítvány nem tartalmaz olyan érvet, amely alapján az összefüggés megállapítható lenne a Gyktv. 17. § (2) bekezdése és a hátrányos megkülönböztetés tilalma között, ezért az Alkotmánybíróság az erre irányuló indítványt is elutasította.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

V.

Az egyik indítványozó a Gyktv.-mód. egészével kapcsolatban több problémát is felvetett, kérte a Gyktv.mód. kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítését.

1. Az Alkotmánybíróság ezen indítvány kapcsán mindenekelőtt a következőkre mutat rá. A 677/B/1995. AB határozat leszögezte: „Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b)* pontja szerint a törvényalkotás az Országgyűlés feladata, a 32/A. § (1) bekezdés értelmében az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, amelybe a törvények alkotmányossági vizsgálata is beletartozik. Az Alkotmánybíróságnak nincs alkotmányi felhatalmazása arra, hogy az Országgyűlés által elfogadott szabályozási koncepció helyett – elfogadva az eljárást kezdeményezőnek egy más koncepció melletti érveit – újat hozzon létre. Az Alkotmánybíróság alkotmányos feladata az Alkotmánnyal ellentétes jogszabályok, jogszabályi rendelkezések megsemmisítése. ... [A]z Alkotmánybíróságnak nincs törvényes lehetősége arra, hogy célszerűségi, hatékonysági alapon a különböző koncepciókat összevesse, azok közül válasszon. Ez a jogalkotói mérlegelés körébe tartozik. Az Alkotmánybíróság így eljárása során nem vehette figyelembe azokat az indítványozói érveket, amelyek – kifejezett alkotmányossági probléma nélkül – arra irányultak, hogy az Alkotmánybíróság a megsemmisítés jogával élve egy új alapokon nyugvó szabály-összességet hozhat létre.” (ABH 2000, 590, 592–593.)

Az Alkotmánybíróság a fentieket jelen ügyben is irányadónak tekinti, ezért nem foglalkozott érdemben azon indítványozói felvetésekkel, amelyek az autópálya-építést „elhibázottnak” tartja, vagy a szabályozási koncepció kritikáját fogalmazza meg. Ennek alapján, s így az érdemi alkotmányjogi összefüggés hiánya miatt az Alkotmánybíróság elutasította azokat az indítványokat, amelyek a Gyktv.mód.-ot azért támadták, mert:

– az Alkotmány 9. §-a sérül, mivel az autópálya-építés fékezi a gazdaság fejlődését, rontja a versenyképességet, a munkahely-teremtő hatása sem jelentős;

– az Alkotmány 7. § (1) bekezdése, valamint a 35. § (1) bekezdés *a)* pontja sérül, mert a törvény célja az volt, hogy az autópálya-építés költségeit – s ezáltal az állami költségvetés túlzott hiányát – „láthatatlanná” tegye, megtévessze az Európai Uniót;

– az Alkotmány 2. § (1) bekezdése sérül, mert a Gyktv. „elfogadása a pénzügyi kockázatok mellett komoly politikai veszéllyel is jár mind itthon, mind nemzetközi szinten.”

Ezeket az indítványokat tehát az Alkotmánybíróság az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya miatt elutasította.

2. A Gyktv.mód.-al összefüggésben előterjesztett egyéb indítványok tekintetében az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg:

2.1. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Gyktv.mód. egésze nem sérti az Alkotmány 18. §-ában és 70/D. §-ában foglalt egészséges környezethez való jogot. Mint az Alkotmánybíróság fentebb kifejtette, a törvény egésze nem ítélhető meg – az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó módon – azon az alapon, hogy rendelkezései összességében hozzájárulnak-e a környezet adott állapotának a romlásához, a védelmi szint csökkenéséhez. Ez a kérdés a törvény egyes rendelkezései vizsgálata, azaz a konkrét alkotmányossági problémák elbírálásakor dönthető el (mint ahogy tette ezt az Alkotmánybíróság e határozat indokolásának IV. fejezetében).

2.2. Az indítványozó a Gyktv.mód.-al összefüggésben is felvetette, hogy az sérti az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontjait, 61. § (1) bekezdését és a Jat. 18. § (1) bekezdését, mert – az indítványozó szerint – a lakosság és a döntéshozók nem kaptak megfelelő tájékoztatást. Az Alkotmánybíróságnak a Gyktv.mód.-al kapcsolatosan is az az álláspontja – mint ahogy azt már a Gyktv. vizsgálata kapcsán is kifejezésre juttatta –, hogy a Gyktv.mód. (pusztán ezen az alapon) a Kormány törvények végrehajtását és az alkotmányos rend védelmét meghatározó alkotmányos feladatait nem sérti, nincs ellentétben a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal. A hatásvizsgálat Jat. 18. § (1) bekezdésébe foglalt szabályának be nem tartása miatt pedig – mint ahogy az fentebb kifejtésre került – az alkotmánybírósági eljárásban nincs helye alkotmánysértés megállapításának. Az indítványozó mindezeken túl hivatkozik még arra, hogy az Alkotmány 19. § (2) bekezdésébe foglalt népszuverenitás elve is sérül, mert a törvényhozónak a Gyktv.mód. megalkotásakor nem állt rendelkezésre megfelelő információ. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezése szerint „[a]z Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit.” Az Országgyűlés feladatait általánosan megfogalmazó rendelkezés és a Gyktv.mód. között nem állapítható meg értékelhető alkotmányjogi összefüggés.

2.3. Az indítványozó a Gyktv.mód.-al kapcsolatban az Alkotmány 36. §-ának sérelmét – amely szerint a kormány együttműködik a társadalmi szervekkel –, illetve a Kvtv. azon szabályának a megsértését is megjelölte, amely előírja, hogy az Országos Környezetvédelmi Tanáccsal véleményeztetni kell a környezetvédelemmel összefüggő jogszabály-javaslatokat.

Az Alkotmánybíróság 30/2000. (X. 11.) AB határozatában elvi éllel megállapította:

„A jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok megsértése a döntés közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Ellenkező esetben maga a demokratikus rendszer veszíti el legitimációját, hiszen a különböző társadalmi részérdekek megjelenítésére és összehangolására nem nyílik mód, így a konszenzus elérése eleve lehetetlen. Amennyiben pedig külön törvény ír elő konkrét és intézményesített véleménykérési kötelezettséget, akkor annak elmulasztása olyan, a jogalkotási eljárásban elkövetett sú-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lyos 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 eléri-e az alkotmánysértés szintjét, az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie." (ABH 2000, 202, 207.)

E határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a környezetvédelmi jogalkotással kapcsolatosan az Országos Környezetvédelmi Tanáccsal való egyeztetés kötelezettsége nem az Alkotmány 36. §-án, hanem a Kvtv. szabályain alapul. (ABH 2000, 202, 206.) A Kvtv. rendelkezései – a Kvtv. 44. § (2) bekezdése és 45. § (1)–(2) bekezdése – egyértelműen meghatározzák a Kormánynak egy törvény által intézményesített szerv – az Országos Környezetvédelmi Tanács – véleményének beszerzésére vonatkozó kötelezettségét. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megállapította, hogy a törvényben előírt véleményeztetési kötelezettség elmulasztása közvetlenül sérti a jogállamiság követelményét, ezért a felülvizsgált jogszabályt formai alkotmányellenessége miatt megsemmisítette. (ABH 2000, 202, 208.) Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság tehát „az alkotmányellenességet formai okból, a jogállamiság sérelme miatt mondta ki, de 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." [7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 98, 104.]

A Gyktv.mód. alapvetően két területen változtatott a Gyktv. eredeti szabályain. Egyrészt az autópálya-finanszírozás új struktúrájára való átállás tekintetében, másrészt egyes, az állami képviselettel összefüggő kérdésekben. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatának megfelelően eseti mérlegelés alapján dönti el, hogy a véleményezési kötelezettség elmulasztása kihat-e a norma egészének alkotmányosságára. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az adott esetben e kötelezettség teljesítésének elmulasztása – a törvény koncepcióját is figyelembe véve – nem tekinthető olyan súlyúnak, amely elérné az alkotmányellenesség szintjét, ugyanis a módosítások a környezetvédelemmel (az Alkotmány 18. §-ával) távoli és közvetett összefüggést mutatnak, ezért az indítvány elutasításának van helye.

2.4. Végül az indítványozó a Gyktv.mód. és az Áht. közötti összhang hiányát kifogásolta. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az azonos szintű jogszabályok közötti kollízió önmagában nem vezet alkotmánysértésre. A 35/1991. (VI. 20.) AB határozat ezzel összefüggésben rámutatott: „A jogállamiság elvéből nem következik, hogy az azonos szintű jogszabályok közötti normakollízió kizárt. Törvényi rendelkezések összeütközése miatt az alkotmányellenesség pusztán az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján tehát nem állapítható meg akkor sem, ha ez a kollízió nem kívánatos és a törvényhozónak ennek elkerülésére kell törekednie. (...) Alkotmányellenesség megállapítására ezért törvényi rendelkezések kollíziója miatt csak akkor kerülhet sor, ha ezen alkotmányos elvek vagy jogok valamelyike megsérül annak folytán, hogy a szabályozás ellentmondása jogszabályértelmezéssel nem oldható fel és ez anyagi alkotmányellenességhez vezet, vagy ha a normaszövegek értelmezhetetlensége valamely konkrét alapjogi sérelmet okoz. Ennek hiányában azonban az azonos szintű normaszövegek lehetséges értelmezési nehézsége, illetőleg az értelmezéstől függő ellentéte, összeütközése önmagában nem jelent alkotmányellenességet." (ABH 1991, 175, 176–177.) Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Gyktv.mód. és az Áht. közötti összhang hiányát állító indítványt is elutasította.

A fentebb kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az Gyktv.mód. alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2007. június 12.

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

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

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

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

1125/D/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 22. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 22. § (1) bekezdésének az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdésébe ütközése miatti alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

3. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 22. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint a jogszabályalkotás és jogszabály-módosítás kezdeményezésére irányuló indítványt visszautasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó előrehozott öregségi nyugdíjat megállapító közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított per felpereseként alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, amelyben a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 22. §-a alkotmányossági felülvizsgálatát és a nyugdíja megállapítása alapjául vett rendelkezések alkalmazhatóságának kizárását kezdeményezte. Az Alkotmánybíróság főtitkárának előkészítő eljárását követően az indítványozó beadványát pontosította, alkotmányjogi panaszát a Fővárosi Munkaügyi Bíróság által időközben jogerősen elbírált 2. M. 2974/2004. számú ügyben alkalmazott Tny. 22. § (1) és (3) bekezdéseivel összefüggésben terjesztette elő. Ebben az ügyben a bíróság elutasította az indítványozó előrehozott öregségi nyugdíjra való jogosultságát 2002. december 31-től megállapító társadalombiztosítási határozat felülvizsgálatára irányuló keresetét, amely határozatot az indítványozó a nyugdíj összegének megállapítása miatt támadott meg a bíróság előtt.

Az indítványozó a Tny. támadott rendelkezései alkotmányellenességét abban látja, hogy azok a nyugdíj kiszámításánál kizárják a korábbi, rugalmasabb szabályozás alkalmazását, az igénye elbírálásakor hatályos szabályok számára kedvezőtlenek: alacsonyabb összegű nyugdíj megállapítását eredményezik azzal, hogy nem teszik lehetővé a nyugdíjazást megelőző öt évből kiválasztott legkedvezőbb három év, illetve a biztosítási jogviszonyban töltött első tizennyolc éve beszámítását, amelyekben magasabb keresettel rendelkezett. Sérelmezte továbbá, hogy a nyugdíjalap megállapítása során nem kerülhetett sor az 1988-tól 1993-ig terjedő azon időszak figyelembevételére, amely alatt – súlyosan beteg hozzátartozója ápolása miatt – fizetés nélküli szabadságot vett igénybe, majd három éven át ápolási díjban részesült. E körben kifogásolta, hogy bár az ápolási díj folyósításának időszakában fizetett nyugdíjjárulékot, és ezen ellátás mellett kizárt volt a munkaviszony fenntartása, a nyugdíja megállapítása során – szemben a korábbi szabályozással – már nem volt lehetőség az ápolási időre „eszmei bér” beszámítására; a Tny. ügyében alkalmazott rendelkezése csak más biztosítási jogviszonyból származó jövedelemmel együtt engedte az ápolási díj összegének figyelembevételét. Álláspontja szerint a Tny.-nek a nyugdíja megállapítása során alkalmazott rendelkezései reá nézve hátrányos megkülönböztetést valósítanak meg, így sértik az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdését, továbbá ellentétesek az Alkotmány 17. §-ával, a 70/B. § (3) bekezdésével és a 70/E. § (1) és (2) bekezdésével.

Az indítványozó kérte azt is, hogy az Alkotmánybíróság „tegyen javaslatot egy rugalmasabb jogszabályra, vagy bővítse az egyedi, indokolt esetekben való eltérések körét, mellőzze a legkedvezőtlenebb évek figyelembevételét, valamint tegye lehetővé az ápolási idő társadalmi elismerését és beszámítását eszmei bér beszámításával, és zárja ki, hogy a teljes szolgálati idejét letöltött polgár a létminimumot sem elérő, méltatlan összegű nyugellátást kapjon [...]”.

II.

Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„17. § A Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik.”

„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) ...

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

„70/B. § (3) Minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének.”

„70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

(2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.”

A Tny. megsemmisíteni kért rendelkezései:

„22. § (1) Az öregségi nyugdíj összegét az 1988. január 1-jétől a nyugdíj megállapításának kezdő napjáig elért – a kifizetés idején érvényes szabályok szerint nyugdíjjárulék alapjául szolgáló –, a személyi jövedelemadót is tartalmazó, csökkentés nélküli bruttó kereset, jövedelem havi átlaga alapján kell meghatározni. Keresetként, jövedelemként kell figyelembe venni:

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

a) az 1988. január 1-je és 1996. december 31-e közötti, illetőleg az 1988. január 1-je előtti keresetek, jövedelmek esetén az 1996. december 31. napján érvényes társadalombiztosítási szabályok szerint a főfoglalkozásban elért jövedelmet, az ezen időszak alatt kifizetett év végi részesedést, prémiumot, jutalmat és a keresettel, jövedelemmel azonos időre járó baleseti járadékot,

b) 1997. január 1-jétől az 1998. január 1-je előtti rendelkezések szerinti, illetőleg 1998. január 1-jétől a Tbj.-ben meghatározott biztosítással járó jogviszonyból származó – nyugdíjjárulék-alapot képező – keresetet, jövedelmet, több biztosítással járó jogviszony esetén a nyugdíjjárulék-fizetési kötelezettségre meghatározott összeghatárig összeszámított keresetet, jövedelmet és 1997. évben a keresettel, jövedelemmel azonos időre járó baleseti járadékot,

c) amennyiben a nyugdíjjárulékot a biztosítási jogviszony keretében meghatározott összeg után kellett fizetni, ezt az összeget.

(2) Az öregségi nyugdíj alapját képező havi átlagkereset meghatározásánál a munkanélküli járadék, a nyugdíj előtti munkanélküli segély, a gyermekgondozási segély, a nyugdíjjárulék-köteles szociális ellátások (gyermeknevelési támogatás, ápolási díj) összegét, valamint a felsorolt ellátások folyósításának időtartama alatti biztosítással járó jogviszonyból származó jövedelmet (keresetet) – a kifizetésük (folyósításuk) időpontjától függetlenül – figyelmen kívül kell hagyni. Ha azonban az igénylőre nézve kedvezőbb, akkor a gyermekgondozási segély, a gyermeknevelési támogatás, az ápolási díj, a munkanélküli járadék, a nyugdíj előtti munkanélküli segély folyósításának időtartama alatti biztosítási jogviszonyból származó jövedelem (kereset) és a felsorolt ellátások együttes összegét keresetként kell figyelembe venni.

(3) A havi átlagkereset megállapítása előtt a nyugdíjazást megelőző harmadik év előtti naptári években elért keresetet, jövedelmet a bruttó átlagkereset egyes években történő növekedését alapul véve a nyugdíjazást megelőző második naptári év kereseti szintjéhez kell igazítani."

III.

Az alkotmányjogi panasz részben megalapozatlan, részben érdemi elbírálásra alkalmatlan.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz előterjesztésének törvényi feltételei fennállnak-e.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó a hiánypótlásra való felhívását követő beadványát a jogerős ítélet kézbesítésétől számított hatvan napon belül terjesztette elő, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt érdemben bírálta el.

Bár az indítványozó utóbb pontosított alkotmányjogi panaszában a Tny. 22. § (1) és (3) bekezdésének alkotmányellenességét állította, emellett – indítványa tartalma szerint – sérelmezte a Tny. ügyében alkalmazott 22. § (2) bekezdését is, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányossági felülvizsgálatot e rendelkezés tekintetében is lefolytatta.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a Tny. 22. § (1) és (2) bekezdései időközben több alkalommal módosításra kerültek [a Tny. 22. § (1) bekezdését legutóbb az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény 162. §-a, a (2) bekezdést legutóbb a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról rendelkező 2005. évi LXXXIII. törvény 338. § 10. pontja módosította]. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett, illetőleg módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróság hatásköre csak akkor terjed ki, ha annak alkalmazhatósága az eldöntendő kérdés. (335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261.) A konkrét normakontroll két esetében, az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és 48. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján – mivel ilyenkor az alkalmazási tilalom kimondására van lehetőség – az Alkotmánybíróság már nem hatályos rendelkezés alkotmányellenességét is vizsgálja. Mivel az indítvány alkotmányjogi panasz, az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben alkalmazott rendelkezések tekintetében folytatta le.

2. A Tny. 22. § (1) bekezdése az öregségi nyugdíj összege megállapításánál irányadó időszakokat és az azokban elért kereseteket, jövedelmeket sorolja fel, amelyek havi átlaga alapul szolgál az öregségi nyugdíj összegének meghatározása során. E rendelkezés a nyugdíjösszeg meghatározását főszabályként 1988. január 1-jétől a nyugdíj megállapításának kezdő napjáig elért keresetek, jövedelmek alapulvételével rendeli el. A Tny. indítványozó ügyében alkalmazott 22. § (2) bekezdése az öregségi nyugdíj alapját képező havi átlagkereset meghatározásánál az egyes nyugdíjjárulék-köteles ellátások (köztük az ápolási díj) összegét az ellátások folyósítása alatt fennállt biztosítási jogviszonyból származó jövedelemmel együttesen engedte figyelembe venni, kizárólag abban az esetben, ha az igénylőre kedvezőbb nyugdíjszámítást eredményezett.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az indítványozó az Alkotmány 17. §-ába, 70/A. § (1) és (3) bekezdésébe, a 70/B. § (3) bekezdésébe és a 70/E. §-ába ütközést a Tny. fenti szabályaival összefüggésben arra hivatkozva állítja, hogy – szemben a reá nézve megítélése szerint kedvezőbb, igénye elbírálását megelőzően hatályos szabályozásokkal – nyugdíja megállapítása során kizárják a nyugdíjazást megelőző öt évből kiválasztott legkedvezőbb három év kereseteinek, illetve az 1998. január 1-je előtti legmagasabb jövedelemmel járó években elért kereseteknek a figyelembevételét, továbbá, hogy az ápolással töltött időre ún. munkaköri átlag és az ápolási díj a nyugdíjalapba nem nyerhet beszámítást. Az alkotmányjogi panaszból kitűnően tehát az indítványozó részben a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény (a továbbiakban: Tbtv.) – különböző időpontokban hatályban volt – 44. §-ának, valamint a Tbtv. végrehajtására kiadott MT rendeleteknek [a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 17/1975. (VI. 14.) MT rendelet, illetve a társadalombiztosításról szóló1975. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 89/1990. (V. 1.) MT rendelet] az öregségi nyugdíj összegének megállapítására irányadó szabályai alkalmazhatatlanságát kifogásolja, és ezzel összefüggésben vitatja a Tny. támadott rendelkezései alkotmányosságát.

2.1. Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a rászorulókról való állami gondoskodás, a szociális biztonsághoz való jog és a nyugdíjrendszer összefüggéseivel. Ennek során megállapította, hogy az Alkotmány 17. §-a általánosságban rögzíti az állam számára a rászorulókról való gondoskodás feladatát. Az Alkotmány általános rendelkezéseinek vizsgálata az alapvető jogok és kötelezettségek körében fellelhető alkotmányos rendelkezések tükrében – éppen azokkal mutatott szoros összefüggése miatt – végzendő el. Így a 17. §-ban foglalt szociális intézkedések a 70/E. § előírásaival egyetemben vizsgálandók. (3/D/1998. AB határozat, ABH 1999, 642, 644.; 682/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1044, 1046.; 65/B/2002. AB határozat, ABH 2004, 1589, 1593.)

Az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való jogot rögzítő alkotmányi rendelkezés értelmezése során a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatában kimondta: „[a]z Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához”. (ABH 1998, 251.) Az államnak az Alkotmányból levezethető kötelezettsége e körben az intézményi háttér biztosítása, a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerének megszervezése, és működtetése. [772/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 519, 521.; 45/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991, 206, 208.; 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 82, 84–85.] Ugyanakkor az államnak a polgárai felé fennálló kötelezettségei az Alkotmányban általános jelleggel szerepelnek, és nem jelentenek alanyi jogot egy bizonyos meghatározott jövedelem megszerzéséhez, vagy ellátásban való részesüléshez. (600/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 671, 672.)

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogalkotó nagy szabadsággal rendelkezik a szociális tárgyú szabályok alkotása terén. E szabadságot azonban korlátozhatja a társadalom mindenkori helyzete, s végső soron határait megszabják az Alkotmány rendelkezései. A jogalkotó tehát a gazdaság helyzetére, az ellátórendszerek teherbírására tekintettel alakíthatja a szociális ellátások körét mindaddig, amíg valamely az Alkotmányban rögzített elv (például a diszkrimináció tilalmának elve) nem sérül. Ebből eredően a rászorultaknak csak arra van alapvető jogúk, hogy az ellátás iránti igényük elbírálása azonos szempontok alapján, tárgyilagosan, hátrányos megkülönböztetés nélkül, az elbírálásra vonatkozó eljárási szabályok korrekt alkalmazásával történjen. [26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 200.; 292/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 874, 876–877.; 137/B/1999. AB határozat, ABH 2001, 1054, 1056.; 953/B/1998. AB határozat, ABH 2002, 867, 870.; 727/B/1999. AB határozat, ABH 2003, 1124, 1127.; 65/B/2002. AB határozat, ABH 2004, 1589, 1593.]

Az Alkotmánybíróság korábban, a 63/1993. (XII. 2.) AB határozatban, más jogszabályi környezetben már vizsgálta az 1988. január 1-jét megelőző jövedelmeknek a nyugdíjmegállapítás során történő figyelembevételét. Ennek során az Alkotmánybíróság megsemmisítette azt a szabályt, amely – visszamenőlegesen hátrányosabb szabályozást bevezetve – az 1988. január 1-jét megelőzően jövedelemmel rendelkező nyugdíj-igénylő esetén, amennyiben az ezt követő időponttól nem volt legalább 900 napi keresete, a hiányzó napokat a minimálbér figyelembevételével rendelte 900 napra kiegészíteni. E határozatában az Alkotmánybíróság önmagában nem találta az Alkotmány 70/A. §-ába és 70/E. §-ába ütközőnek azt, hogy a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény 44. §-a az öregségi nyugdíj összegét az 1988. január 1-je utáni keresetek alapján rendelte megállapítani, „[a]z áraknak és a béreknek – a pénz értékének – utóbbi években történt változása folytán ugyanis az 1988. január 1. előtti keresetek alapulvétele általában hátrányosabb nyugdíjak megállapításához vezetne”. (ABH 1993, 369–372.)

Az Alkotmánybíróság a 953/B/1998. AB határozatában – az öregségi nyugdíj megállapításakor figyelembe vehető átlagkereset megállapításának degresszív módját szabályozó rendelkezések alkotmányossági vizsgálata során – áttekintést adott a nyugdíjrendszer szabályozása terén bekövetkezett változásokat illetően. „A korábban hatályban volt, a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény vizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság kimondta, hogy ‘[a]z Alkotmány szerint a társadalombiztosítás az ellátáshoz való jog megvalósításának egyik eszköze, azaz a társadalombiztosításnak a szerzett jogok garantálását az ellátáshoz való alkotmányos jog megvalósítására figyelemmel kell biztosítania.’ [26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 199.] E megállapítás alapjául a sajátosan heterogén társadalombiztosítási szabályozás szolgált, amelyet azonban 1998. január 1-jével felváltott egy új alapokra helyezett, a speciális vonásokra tekintettel tagolt új szabályo-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

zás. [...] Lényeges változáson ment keresztül a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer, melynek eredményeként nagymértékben erősödött a nyugdíj biztosítási jellege. Az átalakulási folyamat azonban még nem ért véget. Tekintve, hogy az egyének több évtizedes jövedelem-elvonásával 'megvásárolt' szerzett jogát érintő jogszabályi változás bevezetéséről van szó, hosszú átmeneti időszak szükséges ahhoz, hogy a korábbi vegyes szerkezetű nyugdíjrendszerből elkülönítésre kerüljön a szolidaritási elem, s a rászorultsági elv a szociális ellátások körében érvényesüljön, míg a nyugdíj a járulékfizetéshez s a szolgálati időhöz igazodjon." (ABH 2002, 867, 870–871.)

Az Alkotmánybíróság fent idézett határozataiban foglaltak a jelen ügy elbírálása során is irányadók, így nem állapítható meg az Alkotmány 17. §-ának és a 70/E. §-ának sérelme pusztán azon az alapon, hogy az indítványozó nyugdíjigénye megnyíltát megelőző, különböző időszakokban hatályban volt – nyugdíjszámítási szabályok, vagy azok egyes rendelkezései alkalmazása esetén a részére megállapítottnál magasabb összegű nyugdíj került volna megállapításra.

Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a nyugdíjjogosultság több tényezőtől függ, s az ellátás csak azok együttes megléte esetén jár: a nyugdíjkorhatár elérésekor, a törvényben írt szolgálati idő megléte esetén nyílik meg a nyugdíjjogosultság, s – főszabályként – az igényléskor releváns időszak jövedelmi viszonyai alapján kerül sor az átlagkereset, s ennek alapján a nyugdíj megállapítására. Ennek során – az indítványozó felfogásával ellentétben – nem követelmény, hogy a nyugdíjalapba a járulékfizetés teljes időszakának legmagasabb keresetei, jövedelmei nyerjenek beszámítást (ilyen rendelkezést egyebekben a korábbi nyugdíjszámítási szabályok sem tartalmaztak).

Nem ütközik az Alkotmány 17. §-ába és 70/E. §-ába a Tny. 22. § (1) bekezdése azon okból sem, hogy a törvényhozó a havi átlagkereset meghatározása során irányadó időszakokat a járulékfizetés korábbi időszakaiban hatályos szabályoktól eltérően határozta meg. A Tny. 22. § (1) bekezdésének az Alkotmány 70/E. §-ával való ellentétét – új nyugdíjszámítási mód átmenet nélküli bevezetését sérelmező indítvány kapcsán – az Alkotmánybíróság az 1303/B/1995. AB határozatában vizsgálta. Ennek során nem állapította meg, hogy az átlagkereset számítási időszakra vonatkozó szabályozás módosítása (az 1988. január 1-jétől eltelt idő alatt elért kereset alapján való nyugdíjszámítás bevezetése) a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogot sértené: „[e]z a társadalombiztosítás útján valósul meg, és az Alkotmány nem zárja ki, hogy a társadalombiztosítási jogszabályok az ellátások elnyeréséhez azok mértékének megállapításához szükséges feltételeket, jogokat, kötelezettségeket, esetleges korlátokat meghatározzák. A szabályozásnak ezen a módján az új nyugdíjtörvény sem változtatott." (ABH 1998, 613, 615.) A Tny. 22. § (1) bekezdésének az átlagszámítási időszakát meghatározó szabályával összefüggésben jelen ügyben felhozott probléma nem függ össze a vizsgált alkotmányi rendelkezésekkel, így az alkotmányellenesség ezen az alapon nem állapítható meg.

Az indítványozó vitatta a Tny. 22. §-a alkotmányosságát azért is, mert nem tette lehetővé, hogy a havi átlagkeresetbe az ápolással töltött, kereset nélküli időszakokra „eszmei bér", illetve az ápolási díj önállóan, azaz biztosítási jogviszonyból származó kereset hiányában is beszámítást nyerjen. Az Alkotmány 17. §-ából és 70/E. §-ából nem következik, hogy a jogalkotó a nyugdíjalap számítása során a kereset nélküli időszakokra ún. munkaköri átlag (az utolsó munkakörnek megfelelő munkakörben a nyugdíjazás évében foglalkoztatottak átlagos keresetének) figyelembevételét rendelje el. Az ápolási díjnak – mint nyugdíjjárulék-köteles ellátásnak – a beszámításával kapcsolatban utal az Alkotmánybíróság arra, hogy az indítványozó által hivatkozott időszakban hatályos, az ápolási díjról szóló 33/1990. (II. 25.) MT rendelet (a továbbiakban: Mtr.), valamint a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.) értelmében nem minden esetben volt kizárt az ápolási díj mellett kereső foglalkozás folytatása, ennek révén biztosítási jogviszonyból származó kereset megszerzése. Az Mtr. alapján a bedolgozói munkaviszonyban vagy bedolgozói tagsági viszonyban történő kereső foglalkozás folytatása nem zárta ki a jogosultságot [Mtr. 6. § (1) bekezdés *d)* pont], az Sztv. 1993. február 26-tól hatályos rendelkezései pedig az ápolási díj folyósítását ilyen jellegű feltételtől nem tették függővé, csupán annyiban korlátozták, hogy a jövedelemszerzéssel járó munkaidő nem haladhatta meg a havi teljes munkaidő felét [Sztv. 42. § (1) bekezdés *e)* pont]. A Tny. 22. § (2) bekezdése tehát a fenti jogalanyok számára – amennyiben az kedvezőbb volt – lehetővé tette az elért kereset és az ápolási díj együttes összegének figyelembevételét, míg az e jogviszonyokból, illetve feltételek melletti munkavégzésből származó kereset hiányában viszont épp az ápolási díj alacsony összege, ennek folytán a nyugdíj összegére gyakorolt kedvezőtlen hatása miatt írta elő a törvényhozó a nyugdíjalapba való beszámítás mellőzését.

Az Alkotmánybíróság a fenti kifogások kapcsán rámutat arra, hogy a társadalombiztosítási rendszer keretében folyósított ellátások alkotmányossági vizsgálata során már több határozatában rögzítette: a társadalombiztosítás és ezen belül a nyugdíjbiztosítás is olyan vegyes rendszerű biztosítás, amelynek tartalma nem kizárólag az ellenszolgáltatásért szerzett jogosultság, amely tehát nem kizárólag piaci mechanizmusok alapján működő újraelosztást valósít meg, hanem amelyen belül különféle szociális szempontok is érvényesülnek. [772/B/1990/5. AB határozat, ABH 1991, 519, 522.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 198.; 990/B/1991. AB határozat, ABH 1996, 375, 376.; 1453/D/1995. AB határozat, ABH 1996, 738, 740.; 277/B/1997. AB határozat, ABH 1997, 740, 741.; 625/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1401, 1403.] Mivel a társadalombiztosításban a biztosítási elem, azaz a „vásárolt jog" elve és a szolidaritás elve egyaránt érvényesül, a társadalombiztosítás alkotmányossága nem ítélhető

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

meg önmagában a fizetett járulék és az ellenszolgáltatás közötti mennyiségi viszony alapján. A járulékfizetés és a társadalombiztosítási szolgáltatások pontos megfelelése – a társadalombiztosítás vegyes rendszere folytán – az Alkotmány alapján nem követelhető meg; a társadalombiztosítási szolgáltatásokat és várományokat azonban az ellenszolgáltatások érintetlenül hagyása mellett nem lehet lényegesen és aránytalanul megváltoztatni. [44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 206.; 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 265.; 38/1996. (IX. 25.) AB határozat, ABH 1996, 126, 130–131.; 18/2001. (VI. 1.) AB határozat, ABH 2001, 600, 603.]

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tny. 22. § (1) és (2) bekezdése indítványozó által felvetett összefüggésben nem ellentétes az Alkotmány 17. §-ával és a 70/E. §-ával, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt e részében elutasította.

2.2. Az indítványozó a támadott rendelkezéseket ellentétben állónak tartja az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdésével is, mert – álláspontja szerint – a nyugdíj összegének megállapítása során alkalmazott szabályok reá nézve hátrányos megkülönböztetést valósítanak meg.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. §-át, amelynek során kimondta, hogy a diszkrimináció alkotmányos tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem emberi jog vagy alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége csak akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 47–48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.; 776/B/1998. AB határozat, ABH 2001, 1007, 1008.; 1026/B/1999. AB határozat, ABH 2003, 1145, 1153.]

2.2.1. Az Alkotmánybíróság a 734/B/2000. AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) már vizsgálta a Tny. 22. § (1) és (3) és (5) bekezdésének az Alkotmány 70/A. § (1), (2) és (3) bekezdésével való ellentétét. Ebben az ügyben az indítványozó a diszkrimináció tilalmának megsértését abban látta, hogy a Tny. az 1988. január 1-je után jövedelemmel rendelkezők esetében a nyugdíj megállapításánál nem az 1998. január 1-jét megelőző időszak (az indítványozó esetében „szakmunkás évei") magasabb jövedelmét, hanem a nyugdíjazás előtti alacsony jövedelmeket rendeli figyelembe venni. Az Alkotmánybíróság e határozatában megállapította: „[...] azon szabályozás, mely az 1988. január 1-je után jövedelemmel rendelkezők esetében nem a korábbi évek magasabb jövedelmei alapján rendeli a nyugdíj-megállapítást – tekintve, hogy a nyugdíjrendszer alapját képezve, valamennyi jogalany esetében érvényesülő szabályozásról van szó – nem ütközik az Alkotmány 70/A. §-ában rögzített diszkrimináció tilalmába", ezért az indítványt elutasította. (ABH 2003, 1254, 1260.)

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: Ügyrend) 31. § *c)* pontja értelmében „ítélt dolognak" minősül és az eljárás megszüntetését eredményezi, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos rendelkezés felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmány ugyanazon §-ára, illetőleg alkotmányos elvére, és ezen belül azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértés megállapítását.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által a Tny. 22. § (1) bekezdésének az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdésébe ütközésével összefüggésben felvetett alkotmányossági probléma (az 1998. január 1-je előtti magasabb jövedelemmel járó évek jövedelmeinek beszámíthatósága) részben megegyezik azzal, amit az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben már elbírált, a támadott rendelkezés tekintetében így res iudicata esete áll fenn, ezért az indítvány e része tekintetében az Alkotmánybíróság az eljárást – az érdemi vizsgálatot mellőzve – megszüntette.

2.2.2. Nem állapítható meg a Tny. 22. § (1) és (2) bekezdésének az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdésébe ütközése azon – az alkotmányjogi panaszban felhozott – ok miatt sem, hogy a korábbi nyugdíjszámítási szabályok, köztük az ápolási díj igénybevételekor hatályos szabályozás alkalmazhatósága az indítványozóra kedvezőbb összegű nyugdíj megállapítását eredményezte volna. A nyugdíjjogosultság feltételrendszerének változatlansága iránti igény nem értékelhető az Alkotmány 70/A. §-a alapján. A támadott szabályozás szempontjából nem a korábbi – az indítványozó nyugdíjjogosultságának megnyílta előtt hatályos – nyugdíjszámításra vonatkozó szabályok által jogosított jogalanyok és a Tny. alapján jogosítottak alkotnak összehasonlítható helyzetben lévő (homogén) csoportot, hanem az öregségi nyugdíjra való jogosultság Tny.-ben meghatározott feltételeivel (az előírt életkor betöltése és szolgálati idő megszerzése) rendelkező nyugdíjjogosultak. Ez utóbbi jogalanyi körre egységesen vonatkozik a nyugdíjszámítás alapjául szolgáló időszakokat és kereseteket meghatározó szabály, továbbá az a rendelkezés is, amely a nyugdíj alapját képező havi átlagkereset meghatározása során az ápolási díjat – ha az igénylőre kedvezőbb – csak a folyósítás alatti biztosítási jogviszonyból származó jövedelemmel együtt engedi figyelembe venni. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdésébe ütközés miatti alkotmányellenesség megállapítására sem talált alapot, ezért az indítványt e vonatkozásban elutasította.

2.3. Az indítványozó a fentieken túlmenően az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdésében foglaltak sérelmére is hivatkozott.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az Alkotmánybíróság – egy, a nyugdíjrendszert, a nyugdíj megállapítása során alkalmazott degresszív számítási módszert kifogásoló indítvány elbírálása során – a 750/B/2000. AB határozatában megállapította: „[a]z Alkotmány 70/B. § (3) bekezdése szerint minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel a végzett munkája mennyiségének és minőségének. Az Alkotmány e szakaszának vizsgálata a munkavégzés és a javadalmazás közötti közvetlen kapcsolatot feltételez, s végső soron a diszkrimináció tilalmának a munka világára vetített speciális megjelenítését takarja. E körben az alkotmányossági vizsgálat arra irányul, hogy ugyanazon munkamennyiséget és minőséget produkáló munkavállalók, minden – a munkavégzésen kívül eső – szempontból azonos javadalmazáshoz jussanak, és azt valóban meg is kapják. [...] A nyugdíj kérdése annyiban kapcsolódik a javadalmazáshoz, hogy az átlagjövedelemhez igazodóan kerül megállapításra, azonban nem közvetlen módon a munkavégzéshez kötődik, hanem további szempontok – szolgálati idő, életkor, esetleg munkaképesség csökkenés – játszanak szerepet a megállapításakor, tehát a kifogásolt jogszabályi rendelkezések és az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdése között nem áll fenn alkotmányossági szempontból értékelhető közvetlen kapcsolat [...]". (ABH 2003, 1261, 1266.)

A jelen ügyben az alkotmányossági vizsgálat tárgyát a Tny.-nek az indítványozó előrehozott öregségi nyugdíja összegének megállapítása során alkalmazott szabályai képezték, amelyek – a fent hivatkozott határozatban foglalt indokok alapján – nem állnak alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdésével. Az érdemi összefüggés hiánya az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítvány elutasítását eredményezi [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 716, 717.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523, 524.], ezért az Alkotmánybíróság a Tny. 22. § (1) és (2) bekezdésének az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdésébe ütközés miatti alkotmányellenessége megállapítására irányuló indítványt elutasította.

3. Az indítványozó az alkotmányossági vizsgálat lefolytatását a Tny. 22. § (3) bekezdésére vonatkozóan is kezdeményezte, azt azonban nem indokolta meg, hogy e rendelkezést mely okból tekinti az Alkotmány általa felsorolt rendelkezéseibe ütközőnek, és ez az alkotmányjogi panasz tartalmából sem tűnt ki.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben már kifejtette, hogy nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti. (472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.)

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a Tny. 22. § (3) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatára irányuló részében nem felel meg az Abtv. 22. § (2) bekezdésében foglalt követelményeknek, ezért azt az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § *d)* pontja alapján – mint érdemi elbírálásra alkalmatlant – visszautasította.

4. Az Alkotmány 32/A. §-a értelmében az Alkotmánybíróság a jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja felül, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. § *a)–h)* pontjai határozzák meg. Sem ez a felsorolás, sem más törvény nem utalja az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogszabályok megalkotásának, illetőleg jogszabályok módosításának kezdeményezését. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozó erre irányuló kérelmét az Ügyrend 29. § *b)* pontja alapján visszautasította.

Az Alkotmánybíróság végül megjegyzi, hogy határozatát kizárólag az indítványozó által felhívott alkotmányi rendelkezésekre alapította, továbbá, hogy az Alkotmánybíróságnak – az indítványozó ügyében eljárt bírósághoz hasonlóan – nincs hatásköre olyan döntés meghozatalára, amely az öregségi nyugdíj méltányossági alapon történő emelését eredményezné.

Budapest, 2007. június 11.

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

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

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

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., alkotmánybíró — *Dr. Trócsányi László* s. k., alkotmánybíró

239/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

LVII. törvény 78. § (1) bekezdése harmadik mondatának „a köztestülettel” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 78. § (1) bekezdése harmadik mondata „a köztestülettel” szövegrészének a Fővárosi Bíróság előtt 3.K.31.290/2005. szám alatt folyamatban lévő perben történő alkalmazása kizárására irányuló indítványt visszautasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó – gazdasági kamara – a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpvt.) 78. § (1) bekezdése harmadik mondatának „a köztestülettel” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére terjesztett elő indítványt.

Előadta, hogy a Gazdasági Versenyhivatal vele szemben versenykorlátozó magatartás miatt olyan mértékű bírságot szabott ki, amelynek megfizetésére nem képes. Álláspontja szerint az a szabály, amely a versenytanács által kiszabandó bírságot mind a köztestületek, mind a vállalkozások társadalmi szervezete, egyesülés és más hasonló szervezetek esetében a tagvállalkozások előző üzleti évben elért nettó árbevételének tíz százalékában maximálja, „alapot ad a jogalkalmazónak olyan ténybeli tévedésre, amely a törvénnyel létrejött (...) köztestület közigazgatási határozattal történő megszűnéséhez vezet.” A köztestület nem kerülhet azonos elbírálás alá az előbbiekben megjelölt gazdálkodó szervezettel, mert azoktól eltérően nem jövedelemszerző tevékenység folytatására jött létre, bevételei tagdíjból, önkéntes és állami támogatásokból származnak, függetlenek tagjai bevételeitől. Ezért – az indítványozó véleménye szerint – a támadott szabály az Alkotmány több rendelkezését sérti: a 70/I. §-ába ütközőnek tartja, hogy a köztestület nem a jövedelmi viszonyaihoz igazodó bírság fizetésére kötelezhető, míg a kamarai tagoknak az Alkotmány 4. §-ában biztosított jogai sérülnek azáltal, hogy a magas bírságban való marasztalása folytán a kamara pénzügyileg ellehetetlenül, vagyis a Gazdasági Versenyhivatal döntése a megszűnését eredményezi, holott a gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény (a továbbiakban: Gktv.) ilyen megszűnési okot nem tartalmaz.

Kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a rendelkezésnek a Fővárosi Bíróság előtt folyamatban lévő 3. K. 31.290/2005. számú perben való alkalmazhatósága tilalmát is.

II.

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

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései:

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

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

2. A Tpvt. vonatkozó rendelkezése:

a) az indítvány benyújtásakor hatályos szöveg:

„78. § (1) Az eljáró versenytanács bírságot szabhat ki azzal szemben, aki e törvény rendelkezéseit megsérti. A bírság összege legfeljebb a vállalkozás előző üzleti évben elért nettó árbevételének tíz százaléka lehet. A vállalkozások társadalmi szervezetével, a köztestülettel, az egyesüléssel és más hasonló szervezettel szemben kiszabott bírság összege legfeljebb a tag vállalkozások előző üzleti évben elért nettó árbevételének tíz százaléka.”

b) az indítvány elbírálásakor hatályos szöveg:

„78. § (1) Az eljáró versenytanács bírságot szabhat ki azzal szemben, aki e törvény rendelkezéseit megsérti. A bírság összege legfeljebb a vállalkozás, illetve annak – a határozatban azonosított – vállalkozáscsoportnak a jogsértést megállapító határozat meghozatalát megelőző üzleti évben elért nettó árbevételének tíz százaléka lehet, amelynek a bírsággal sújtott vállalkozás a tagja. A vállalkozások társadalmi szervezetével, a köztestülettel, az egyesüléssel és más hasonló szervezettel szemben kiszabott bírság összege legfeljebb a tagvállalkozások előző üzleti évben elért nettó árbevételének tíz százaléka lehet.”

A fenti – 2005. november 1-jétől hatályos – rendelkezést a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény módosításáról 2005. évi LXVIII. törvény 44. § (1) bekezdése állapította meg. Mivel a szöveg tartalmilag nem változott, és az indítványozó által felvetett alkotmányossági kérdések továbbra is fennállnak, az Alkotmánybíróság – eddigi gyakorlatát követve [például: 137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2005, 329, 333.] – az alkotmányossági vizsgálatot e rendelkezés tekintetében folytatta le.

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1.1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a versenyfelügyeleti eljárásban kiszabott bírság „köztehernek” minősül-e.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a közteher fogalmával. A 821/B/1990. AB határozatában kifejtette: „Az Alkotmány maga nem határozza meg a »közteher« fogalmát, de kétségtelenül ide tartoznak az állami pénzügyekről szóló törvény szerinti mindazon, az állam javára előírható »közbefizetések«, amelyek az állam gazdasági tevékenységének, intézményei működtetésének fedezetét szolgálják, vagyis az állam bevételi forrását jelentik.

Az Alkotmány 70/I. §-a tehát egyrészt az egyének számára ír elő kötelezettséget e vonatkozásban, más oldalról az államot feljogosítja az ilyen célú kötelezések, befizetések előírására, ezt azonban csak törvényi szinten teheti meg.” (ABH 1994, 481, 486.)

Ilyen befizetési kötelezettséget előíró alapvető törvényi szabályozást az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVI-II. törvény 10. § (1) bekezdése tartalmaz, amely szerint a Magyar Köztársaság területén működő, illetve jövedelemmel, bevétellel, vagyonnal rendelkező jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, továbbá a jövedelemmel, bevétellel vagy vagyonnal rendelkező belföldi vagy külföldi természetes személy kötelezhető arra, hogy befizetéseivel hozzájáruljon az államháztartás alrendszereinek költségvetéseiből ellátandó feladatokhoz. A (2) bekezdés kimondja, hogy fizetési kötelezettség elsősorban adó, illeték, járulék, hozzájárulás, bírság vagy díj formájában írható elő.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az államháztartás alrendszereinek különféle jogviszonyból származhatnak bevételei, így polgári jogviszonyból (pl. bérleti díjak), államigazgatási jogviszonyból (pl. szabálysértési bírság), büntető jogviszonyból (pénz fő- és mellékbüntetés). Az állami bevételek külön fajtáját alkotják az ún. közjogi bevételek, amelyeket az állampolgárok a közteherviselés alkotmányos kötelezettsége alapján fizetnek be az államháztartás alrendszerei számára. A közteherviselésre, a közjogi bevételek körének megállapítására, így az e bevételek elmaradása esetén keletkező bevétel-kiesés, azaz tartozás köztartozássá minősítésére kizárólag törvény jogosult. A közterhek megfizetésének a vonatkozó törvényi előírások megsértésével keletkező elmaradása a köztartozás. [59/1996. (XII. 22.) AB határozat ABH, 1996, 346, 347, 348.; 9/1999. (IV. 28.) AB határozat, ABH 1999, 386, 389.]

Az 540/D/2002. AB határozatból azonban – amelynek tárgya az adózás rendjéről szóló, az ügy elbírálásakor hatályos 1990. évi XCI. törvénynek (a továbbiakban: Art.) a mulasztási bírságot adónak minősítő rendelkezése alkotmányellenességének vizsgálata volt – az is levonható, hogy az Alkotmány 70/I. §-ával összefüggésben a tartozás minősítése szempontjából önmagában nincs jelentősége, hogy az adók módjára hajtandó be, mert a jogalkotó eljárási szempontból sorolja a bírságot az Art. tárgyi hatálya alá: „Ebből a rendelkezésből nem következik az, hogy a bírság adónak minősül, csupán annyit jelent, hogy a bírsággal kapcsolatos eljárás vonatkozásában az Art. szabályait kell alkalmazni.”

A közteherviselés arányosságának alkotmányos követelménye azokra a fizetési kötelezettségekre vonatkozik, amelyeket az állam az államháztartás alrendszereinek költségvetéseiből ellátandó feladatok finanszírozásához szükséges források előteremtése és biztosítása érdekében állapít meg és ír elő a gazdasági élet szereplői számára. E közteher formájú fizetési kötelezettségek mindenekelőtt adók, járulékok, vámok, díjak és illetékek formájában kerülnek megállapításra.

Ezzel szemben a mulasztási bírság szankció, vagyis egy jogellenes magatartáshoz fűződő jogkövetkezmény, és mint ilyen, az Alkotmány 70/I. §-ának összefüggésében nem értelmezhető. A bírság összegének megállapításakor a jogalkotó olyan szempontokat vesz figyelembe, mint pl. a jogsértés természete, a jogellenes cselekmény súlya vagy ismétlődése, a megelőzés, a szankció visszatartó hatása a jogsértéstől, vagy jogsértés által okozott közérdeksérelem stb., következésképpen a büntetés mértéke nem a kötelezett vagyoni és jövedelmi viszonyaihoz igazodik. Mivel a jogalkotót széles körű szabadság illeti meg abban a kérdésben, hogy az egyes jogsértésekkel szemben milyen eszközökkel kíván fellépni, nincs akadálya annak, hogy az állam a különböző bírságok összegének megállapításakor figyelemmel legyen a jogsértő vagyoni és jövedelmi viszonyaira is, ez az eljárásban a mérlegelés elve, de nem vezethető le alkotmányos kötelezettségként az arányos közteherviselést elvét kimondó Alkotmány 70/I. §-ából.” (ABH 2004, 1614, 1616.)

1.2. A Tpvt. 33. § (1) bekezdése szerint a Gazdasági Versenyhivatal központi költségvetési szerv, amely a központi költségvetés szerkezeti rendjében önálló fejezetet alkot, így az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdésének *c)* pontja értelmében a központi költségvetés államháztartási alrendszerének része. A Tpvt. 90. § (5) bekezdése a versenyfelügyeleti eljárás során kiszabott bírságot adók módjára behajtandó köztartozásnak minősíti, melyet az állami adóhatóság szed be.

E szabály – a fenti határozatban vizsgált rendelkezéshez hasonlóan – a bírságot beszedése szempontjából, meg nem fizetése esetére minősíti köztartozásnak, amelyre az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény [a továbbiakban: Art. (új)] hatálya kiterjed, és behajtása az Art. (új) 10. § (2) bekezdése értelmében az adóhatóságot terheli. A bírság azonban a versenyellenes magatartás szankciója, amely kiszabásának szempontjait a Tpvt. 78. § (3) bekezdésében írtak alapján kell meghatározni. Ezért ilyen értelemben nem tekinthető köztehernek, és nem ítélhető meg az arányos közteherviselés alkotmányos mércéje szerint.

A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vizsgált rendelkezés és az Alkotmány 70/I. §-a között nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggés. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [985/B/1991. AB határo-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

zat, ABH 1991, 652, 653–654.; 32/2000. (X, 20.) AB határozat, ABH 2002, 215, 220.; 19/2004. AB határozat, ABH 2004, 312, 343.] Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásban elutasította.

2. Az Alkotmány 4. §-a az érdekképviseletek képviseleti és érdekvédő feladatait rögzíti. Az indítványozó érvelése szerint a bírság kiszabása folytán fizetésképtelenné vált kamara megszűnése ezen alkotmányos rendelkezés sérelmét eredményezi.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben az Alkotmány 4. §-át egyfelől az érdekképviseleti szervek jogalkotásban való részvételével, másfelől a szakszervezeti szervezkedés szabadságának az Alkotmány 70/C. §-ában rögzített jogával, illetőleg a 63. § (1) bekezdésében szereplő egyesülési joggal összefüggésében vizsgálta, értelmezte. E jogosultságok és a bírság maximumát megállapító, támadott rendelkezés között sem állapítható meg alkotmányjogilag értékelhető összefüggés.

Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

3. Az indítványozó annak megállapítását is kérte, hogy az adott rendelkezés a Fővárosi Bíróság előtt 3. K. 31.290/2005. szám alatt folyamatban lévő perében nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése értelmében ilyen kérelmet utólagos normakontroll esetében kizárólag bíró terjeszthet elő, ha az előtte folyamatban levő ügy elbírálása során olyan jogszabályt kellene alkalmaznia, amelynek alkotmányellenességét észleli. Az Alkotmánybíróság az indítványozói jogosultság hiánya miatt az indítványt e részében az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § *c)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2007. június 26.

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

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

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

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., alkotmánybíró
Dr. Trócsányi László s. k., alkotmánybíró

833/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 3. § 72. *a)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja tv.) 7. § (1) bekezdés *a)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt terjesztett elő. Álláspontja szerint e rendelkezés, amely a nyugdíjat és a járadékot, valamint a törvény 1. számú melléklete vagy más törvény előírása alapján adómentes bevételeket nem tekinti adóköteles jövedelemnek, sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, mert „az emberek között megengedhetetlen megkülönböztetést tesz attól függően, hogy jövedelmük bérből, vagy nyugellátásból ered.” A nyugellátásra jogosultak ugyanis nem vehetik igénybe a különböző adót csökkentő kedvezményeket (így az Szja tv. 38. §-a szerinti lakáscélú, 40. §-ában biztosított személyi és családi, 41. §-a szerinti közcélú adományok kedvezményét), és nem rendelkezhetnek adójuk egy-egy százalékáról, holott – az indítványozó véleménye szerint – e személyek csak nettó összeghez jutnak, vagyis ténylegesen a nyugdíjat személyi jövedelemadó terheli.

2. A beadvány benyújtását követően, 2007. január 1-jétől az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény (a továbbiakban: Szja tvm.) 223. § (6) bekezdése folytán a támadott rendelkezésből hatályát vesztette a „nyugdíjat, a nyugdíjban részesülő magánszemélyt megillető baleseti járadékot” szövegrész, egyben az Szja tvm. 1. § (3) bekezdése módosította az Szja tv. 3. § 72. pontját, és a nyugdíjat az „adóterhet nem viselő járandóság” körébe vonta. Mivel az Szja tv. 34. § (1) bekezdésében foglaltak értelmében a számított adót csökkenti az adóévi összevont adóalap részét képező, adóterhet nem viselő járandóságok együttes összegének az adótábla szerint kiszámított adója – és a nyugdíj ez utóbbi járandóság alá tartozik –, annak ellenére, hogy az Szja tv. a nyugdíjat nem tekinti adómentes jövedelemnek, a kizárólag nyugdíjjal rendelkező személynek a nyugdíj után továbbra sem kell adót fizetnie. Az Szja tv. 44. § (4) bekezdése értelmében

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

pedig az összevont adóalap adóját csökkentő kedvezmények együttes összege legfeljebb az összevont adóalap adójának összegéig terjedhet.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a támadott norma helyébe lépő hasonló tartalmú szabályozás az indítványban megjelölt szempontok alapján vizsgálandó. [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 579, 581.; 822/B/1998. AB határozat, ABH 2002, 861, 862.] Mivel a jelen ügyben támadott jogszabály módosítása nem változtatott az indítványozó által felvetett problémán, az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot az elbíráláskor hatályos rendelkezések tekintetében folytatta le.

II.

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

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezése:

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

2. Az Szja tv. támadott rendelkezésének az indítvány benyújtásakor hatályos szövege:

„7. § (1) A jövedelem kiszámításánál nem kell figyelembe venni a következő bevételeket:

a) a nyugdíjat, a nyugdíjban részesülő magánszemélyt megillető baleseti járadékot, valamint azt a bevételt, amely e törvény 1. számú melléklete vagy más törvény előírása alapján adómentes;”

3. Az Szja tv.-nek az ügy elbírálásakor hatályos rendelkezése:

„3. § 72. Adóterhet nem viselő járandóság:

a) a nyugdíj, a nyugdíjban részesülő magánszemélyt megillető baleseti járadék;”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmányíróság a 468/B/2001. AB határozatában az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével összefüggésben már vizsgálta az Szja tv. konkrétan meg nem jelölt rendelkezésének alkotmányosságát annak kapcsán, hogy az indítványozó – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állítva – diszkriminatívnak tartotta a nyugdíjasokkal szemben a nyugdíj adómentességét, mert ennek folytán nem illetik meg őket (befektetési, családtámogatási) adókedvezmények, és nem rendelkezhetnek adójuk egy-egy százalékáról. Az indítványozó ebben az ügyben is azt kifogásolta, hogy a nyugdíjak nem kerülnek bruttósításra és adót nem viselnek.

Az Alkotmánybíróság elutasította ezen indítványt, és megállapította, hogy az öregségi nyugdíj nettó természetű. „Mindaddig, amíg a nyugdíjat a jövedelem számításánál nem kell figyelembe venni, és a csökkentő tételek együttes összege csak az adó összegéig terjedhet, a nyugdíj adózásnál való figyelembevételének a hatályos Szja tv.-ben szabályozott módja nem hátrányos; a nyugdíjak bruttósítása sem teremthetne kedvezőbb helyzetet.” Ugyancsak nem találta alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság az indítványt abban a részében, hogy a nyugdíjjal rendelkező személyek nem gyakorolhatnak rendelkezési jogot a személyi jövedelemadó meghatározott része felett. (ABH 2003, 1376, 1379, 1380.)

2. 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. §-ának *c)* pontja szerint 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 §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani („ítélt dolog”).

Az Alkotmánybíróság ezért azt vizsgálta, hogy az indítvány tárgya „ítélt dolog”-nak minősül-e.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában azt bírálta el, hogy előállt-e az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütköző, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet azáltal, hogy az Szja tv. nem sorolta a nyugdíjat az adóköteles jövedelmek közé.

Mivel a jelen ügyben az indítványozó a kifogásolt rendelkezés utólagos normakontrollját kérte, továbbá az Szja tv. hatályos szabálya a nyugdíj adómentességét nem tartalmazza, az indítvány tárgya nem tekinthető „ítélt dolog”-nak, így azt az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálta.

3. A bírói kezdeményezés tartalmilag az idézett döntésben elbírált alkotmányossági problémát veti fel, amikor a korábbi indítványban foglaltakkal lényegében azonos érvek alapján állítja az Szja tv. rendelkezésének alkotmányellenességet. Ezért az Alkotmánybíróság az elbírálásnál értelemszerűen felhasználta azokat az érveket és megállapításokat, amelyek korábbi döntésénél irányadók voltak.

A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 13. § (1) bekezdéséből következően – amely szerint a nyugdíjat a havi átlagkereset a személyi jövedelemadónak erre az összegre képzett összegével csökkentett összegéből kell kiszámítani – a nyugdíj nettó természetű. Mivel nem visel adóterhet, nem vet fel alkotmányossági kérdést, ha az adókedvezmények a nyugdíj után nem vehetők igénybe, illetőleg a nyugellátásra jogosult

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nem rendelkezhet adója egy százaléka felett. A fenti AB határozat rámutat: „Az Alkotmány 70/A. §-a nem mindenfajta különbségtételt tilt, hanem csak azt, amelyik hátrányos; ilyen helyzet a jelen esetben a kifejtettekre figyelemmel nem állapítható meg.” (ABH 2003, 1376, 1379.)

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés körében kifejtett érvekre figyelemmel elutasította.

Budapest, 2007. június 18.

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

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

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

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., alkotmánybíró — *Dr. Trócsányi László* s. k., alkotmánybíró

993/E/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság elutasítja azt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt, amely szerint az Országgyűlés a védelemhez való alapjog sérelmét idézte elő azáltal, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényben az eljárás felfüggesztését megalapozó okok között nem szabályozta az emlékezetvesztést.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó – folyamatban lévő konkrét büntetőeljárással összefüggésben, az Alkotmánybíróság felhívására pontosított beadványában, képviselője útján – azt sérelmezte, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvénynek (a továbbiakban: Be.) az eljárás felfüggesztését a nyomozási és a bírósági szakaszban meghatározó rendelkezései (Be. 188. §, 266. §) nem adnak lehetőséget a felfüggesztésre a vádlott „emlékezetkiesése”, „emlékezetvesztése” esetében. A bíróság csak az eljárás alá vont személynek (a továbbiakban: a terhelt) a bűncselekmény elkövetése után bekövetkezett elmebetegsége, illetve más, tartós, súlyos betegsége esetén köteles az eljárást felfüggeszteni. A jogalkotó mulasztása következtében kialakult helyzet ellentétes az Alkotmány 57. § (3) bekezdésével, a tisztességes eljárás részét képező „személyes védekezéshez” való joggal.

II.

1. Az Alkotmány érintett rendelkezése:

„57. § (3) A büntetőeljárás alá vont személyeket az eljárás minden szakaszában megilleti a védelem joga. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt.”

2. A Be. rendelkezései:

„188. § (1) Az ügyész határozattal felfüggeszti a nyomozást, ha

(...)

b) a gyanúsított tartós, súlyos betegsége vagy a bűncselekmény elkövetése után bekövetkezett elmebetegsége miatt az eljárásban nem vehet részt,”

„266. § (1) A bíróság az eljárást

a) a 188. § (1) bekezdésének *a)*, *b)* és *d)–g)* pontjában meghatározott okból felfüggeszti,”.

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 49. §-ában meghatározott mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a jogalkotó a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességét idézett elő. Az Alkotmánybíróság nemcsak akkor állapít meg alkotmányellenes mulasztást, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen jogszabály nincs, hanem akkor is, ha az adott kérdésben van ugyan szabályozás, de alapvető jogok érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve, ha a hiányos szabályozás alapvető jogok érvényesítését veszélyezteti. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításához tehát két feltételnek kell együttesen megvalósulnia: a jogalkotó mulasztásának és az ennek folytán előidézett alkotmányellenes helyzetnek. [62/2006. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2006, 697, 704.]

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2. A büntetőeljárás felfüggesztésének okait a Be. taxatíve határozza meg; a törvényben felsoroltakon kívül más indokkal az eljárás nem függeszthető fel. Ebből azonban nem következik, hogy a terhelt emlékezetvesztése, emlékezetkiesése közvetetten nem lehet oka az eljárás felfüggesztésének, mivel egyik tünete lehet a terhelt tartós, súlyos betegségének, vagy a bűncselekmény elkövetése után bekövetkezett elmebetegségének is. A terhelt állapotának megítélése egyértelmű orvosi adatokat, illetve szakértői közreműködést igényel.

A Be. 188. § (1) bekezdésének *b)* pontjában a nyomozás felfüggesztésére meghatározott, de – a Be. 266. § (1) bekezdésének *a)* pontjának utaló szabálya folytán – a bírósági szakaszban is irányadó helyzetek kizárják a terhelt részvételét az eljárásban. A felfüggesztésre okot adó tartós, súlyos betegség, illetve elmebetegség megállapításakor az eljárás átmeneti megszakításának egyik alapvető indoka, hogy ezekben az esetekben – átmenetileg vagy végleg – hiányzik a tisztességes eljárás és a védelemhez való alapjog egyik lényeges részeleme: a terhelt személyes joggyakorlásának és a személyes védekezésének lehetősége.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogállami büntetőeljárásnak korlátozhatatlan minősége az eljárás tisztességes volta, amelynek lényeges eleme a terhelt védelemhez való jogának hatékony érvényesülése. A védelemhez való jog az alkotmányos büntetőeljárás azon alapelve, amely számtalan részletszabályban ölt testet. A konkrét ügyekben a terhelt azon jogaiban, illetve a hatóságok azon kötelezettségeiben realizálódik, amelyek biztosítják, hogy a terhelt a vele szemben érvényesített büntetőjogi igényt megismerje, arról álláspontját kifejthesse, az igénnyel szembeni érveit felhozhassa, a hatóságok tevékenységével kapcsolatos észrevételeit és indítványait előterjeszthesse, továbbá védő segítségét vehesse igénybe [25/1991. (V. 18.) AB határozat, ABH 1991, 414, 415.].

A védelemhez való jog személyesen történő gyakorlása részben a terhelt kihallgatása keretében, részben az egyes eljárási cselekményekhez kapcsolódó joggyakorláson keresztül történhet. Egyik a másikat nem zárja ki: a kihallgatáskor a tisztességes eljárás fontos elemét jelentő hallgatáshoz való jog érvényesítése nem akadálya az egyéb jelenléti, megismerési, észrevételezési és indítványozási jog gyakorlásának. [41/2003. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2003, 430, 438.]

3. Az Alkotmánybíróság megállapította: a törvényalkotót nem terheli mulasztás, így alkotmányellenes helyzet sem jött létre azzal, hogy a Be. 188. §-a, illetve 266. §-a nem emeli ki az emlékezetvesztést, emlékezetkiesést. Amennyiben ezek a tünetek nem minősülnek olyan tartós, súlyos betegségnek, vagy utóbb bekövetkezett elmebetegségnek, amely akadályát képezi a terhelt személyes eljárási részvételének, akkor az ebből fakadó hátrányokat más eljárási garanciák ellensúlyozzák. Ilyenek lehetnek a személyes joggyakorlás nem akadályozott formái, a védő eszközrendszere, a vádelvből és az ártatlanság vélelméből a bizonyításra, a bizonyítékok mérlegelésére irányadó szabályok.

A törvényalkotó a vizsgált szabályozásban egyértelműen kifejezésre juttatta: az állami büntető igény érvényesítésével szemben a terhelt alkotmányos alapjogaiból következő személyes közreműködésnek, a személyes védekezés lehetőségének ad elsőbbséget azáltal, hogy a tartós, súlyos betegség esetén az állami büntető igény érvényesíthetőségének időtartamát meghosszabbítja. Az utóbb bekövetkezett elmebetegség esetén a felfüggesztés a büntetőjogi igény elenyészésére is vezethet. A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi törvény 35. § (2) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy az eljárás felfüggesztésének tartama nem számít bele a büntethetőség elévülésének tartamába; a felfüggesztés ideje alatt tehát az elévülés nyugszik. A terhelt utóbb bekövetkezett elmebetegsége esetén azonban a felfüggesztéssel megkezdődik és folyik a büntethetőség elévülése.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Be. 188. § (1) bekezdés *b)* pontjával, és 266. (1) bekezdés *a)* pontjával összefüggő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2007. június 11.

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. Kiss László* s. k., alkotmánybíró

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., alkotmánybíró — *Dr. Trócsányi László* s. k., alkotmánybíró

191/B/2007. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény 3. § (1) bekezdésének „a társasház-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nak vagy a tulajdonostársaknak ezzel ellentétes rendelkezése harmadik személyekkel szemben hatálytalan" szövegrésze, a 3. § (3) bekezdésének „egyszerű (sortartásos)" szövegrésze, a 8. § (2) bekezdésének „esetén" és „bíróságtól" szövegrészei, a 48. § (1) bekezdése *c)* pontjának a „pénzkészletek kezelési helye szerint részletezve" szövegrésze, a 48. § (2) bekezdésének „esetleges" szövegrésze, valamint a 62. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény 2. §-a, 28. §-a, valamint 42. § (3) bekezdésének kiegészítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó 2007. február hó 9. napján jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványt terjesztett elő, melyben a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 3. § (3) bekezdésében szereplő „egyszerű (sortartásos)" kifejezés megsemmisítését kérte. Indokolásában előadta, hogy a Tv. 3. § (3) bekezdésében foglalt egyszerű (sortartásos) kezességre vonatkozó rendelkezések sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, a 8. § (1) és (2) bekezdéseit, a 13. § (1) bekezdését, valamint a 70/A. § (3) bekezdését. Az indítványozó hivatkozott a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 272–276. §-aira, valamint a Ptk. 99. §-ára és a 141. §-ára. Utalt arra, hogy az általa megjelölt szavak Alkotmánybíróság általi megsemmisítése esetén az általa kedvezőbbnek ítélt készfizető kezesség szabályai nyerhetnének alkalmazást. Az indítványozó támadta továbbá a Tv. 8. § (2) bekezdését is, mellyel kapcsolatban kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg az „esetén" és a „bíróságtól" szavakat. Ezzel kapcsolatban utalt arra, hogy hibás az a törvényi szabályozás, miszerint a több épületből álló társasház esetén az egy vagy több épületben levő lakások tulajdonosainak – tulajdoni hányad szerinti – többsége kérheti a bíróságtól önálló társasház alapítását. Álláspontja szerint jelen eset az önálló társasház-alapítással egyenértékű, mivel ha a tulajdonosoknak az eredeti szándéka is a társasház alapítása volt, akkor ezt nem szükséges külön kérni a bíróságtól.

2. Az indítványozó 2007. február hó 16. napján érkezett első kiegészítő indítványában az Alkotmány 13. § (2) bekezdésére, valamint az 56. §-ára is kiterjesztette a korábbi hivatkozásait. Indítványozta továbbá azt is, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a Tv. 62. § (1) bekezdésében foglalt „az alapító okirat erre vonatkozó rendelkezéseinek hatálytalanításával egyidejűleg" szövegrészt, tekintettel arra, hogy az, az Alkotmány korábban általa megjelölt szakaszaiba ütközik. Utalt arra, hogy a korábban létrejött társasházaknak nem kellett volna hatálytalanítaniuk az alapító okiratnak a szervezeti és működési szabályzatra vonatkozó részeit, mivel az ezt előíró rendelkezés sérti az Alkotmány fent megjelölt szakaszait. Másodlagos indítványként kérte a Tv. 62. § (1) bekezdésének teljes megsemmisítését.

3. Az indítványozó 2007. február hó 21. napján érkezett második kiegészítő indítványában a Tv. 48. § (1) bekezdése *c)* pontjának a „pénzkészletek kezelési helye szerint részletezve" szövegrészét kérte megsemmisíteni, mivel álláspontja szerint az ellentétes az Alkotmány 13. §-ával, valamint a 33/1992. (V. 29.) AB határozattal. Sérelmezte, hogy a közös képviselő által készített elszámolásnak a pénzkészletek kezelési helye szerinti bontásban kell tartalmaznia a bevételek és kiadások különbözetét.

4. Az indítványozó 2007. március hó 21. napján harmadik kiegészítő indítványt és mellékleteket terjesztett elő, melyben a Tv. 3. § (1) bekezdése utolsó mondatának megsemmisítését kérte. Korábbi indítványait kiegészítette azzal, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések az Alkotmány 47. § (2) bekezdésébe is ütköznek. Indokolásában előadta, hogy a társasházi vagyonjogi ügyekben is biztosítani kellene a különféle érdekkörök kontradiktórius elvnek megfelelő érvényesülését. Álláspontja szerint a tulajdonosok éppen a társasház esetén nem tudják nyomon követni az ügy alakulását a bíróságon, mivel a közös képviseletet sokszor idegen személyek gyakorolják.

5. Az indítványozó 2007. május hó 18. napján negyedik kiegészítő indítványt és mellékleteket terjesztett elő, melyben kérte a Tv. 48. § (2) bekezdéséből (Az éves elszámolás elfogadása esetén a közgyűlés a közös képviselő, illetőleg az intézőbizottság tárgyévi ügykezelő tevékenységét jóváhagyja. A jóváhagyás nem jelenti az esetleges kártérítési igényről történő lemondást.) az „esetleges" kifejezés megsemmisítését. Indokolásként előadta, hogy a közös képviselő és a tulajdonostársak nem jogosultak olyan cselekményre, amellyel másnak többletköltsége keletkezne. Ezt követően az indítványozó a támadott jogszabály kiegészítésére tett indítványt. A Tv. 2. §-át kiegészítené azzal, hogy „A közös tulajdon, birtoklás, használat s rendelkezés joga az alapító okirat és a tényleges szükség szerint gyakorolható, amelynek során tekintettel kell lenni a többi tulajdonos érdekeire." Indoka, hogy az új szolgáltatás csak a tulajdonosok egy részét érinti, erre a többi tulajdonos nem szavazhat. A Tv. 28. §-át további *e)* ponttal egészítené ki, mely szerint „A közgyűlésen leadott szavazat akaratnyilatkozat és azért az azt leadó felelősséggel tartozik." Álláspontja szerint gyakori, hogy a tulajdonos felelőtlenül szavaz, mely ezzel megelőzhető lenne. Az indítványozó a Tv. 42. § (3) bekezdését is kiegészítené. E szerint „A közgyűlési határozat bíróságon való megtámadása esetén a hibás

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

határozatra szavazókat terhelik a perköltségek. Ha az a közös képviselőnek felróható, akkor a felróhatóság arányában a közös képviselőt is terheli.” Álláspontja szerint ebben az esetben a tulajdonostársak alaposabban meggondolják, hogy mit szavaznak meg.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

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

„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.”

„47. § (2) A Legfelsőbb Bíróság biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, jogegységi határozatai a bíróságokra kötelezőek.”

„56. § A Magyar Köztársaságban minden ember jogképes.”

„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 Tv. támadott rendelkezései:

„3. § (1) A társasház tulajdonostársainak közössége (a továbbiakban: közösség) az általa viselt közös név alatt az épület fenntartása és a közös tulajdonnal kapcsolatos ügyek intézése során jogokat szerezhet és kötelezettségeket vállalhat, önállóan perelhet és perelhető, gyakorolja a közös tulajdonnal kapcsolatos tulajdonosi jogokat, viseli a közös tulajdon terheit. A perbeli cselekvőképesség a közös képviselőt (az intézőbizottság elnökét) illeti meg. A társasháznak vagy a tulajdonostársaknak ezzel ellentétes rendelkezése harmadik személyekkel szemben hatálytalan.

(3) A közösség egészét terhelő kötelezettség teljesítéséért a tulajdonostársak tulajdoni hányaduk – vagy a szervezeti-működési szabályzatban ettől eltérően meghatározott mérték – szerint felelnek az egyszerű (sortartásos) kezesség szabályai szerint.”

„8. § (1) A közös tulajdonnak társasháztulajdonná való átalakítását bármelyik tulajdonostárs kérelmére a bíróság is elrendelheti. Az alapító okiratot ilyenkor a bírósági határozat pótolja.

(2) Több épületből álló társasház esetén az egy vagy több épületben levő lakások tulajdonosainak – tulajdoni hányad szerinti – többsége kérheti a bíróságtól önálló társasház alapítását, ha az nem sérti a megmaradó társasház tulajdonosainak méltányos érdekét.”

„48. § (1) A számviteli szabályok szerinti könyvvezetés és beszámoló alapján a közös képviselő, illetőleg az intézőbizottság éves elszámolása tartalmazza:

c) az *a)–b)* pont különbségének záróegyenlegét a pénzkészletek kezelési helye szerint részletezve.

(2) Az éves elszámolás elfogadása esetén a közgyűlés a közös képviselő, illetőleg az intézőbizottság tárgyévi ügykezelő tevékenységét jóváhagyja. A jóváhagyás nem jelenti az esetleges kártérítési igényről történő lemondást.”

„62. § (1) Az e törvény hatálybalépéséig már bejegyzett társasház közgyűlése – az alapító okirat erre vonatkozó rendelkezéseinek hatálytalanításával egyidejűleg – határozatával a szervezeti-működési szabályzatot megállapítja, illetőleg a meglévő szervezeti-működési szabályzatát e törvény rendelkezéseinek megfelelően módosítja.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítvány formai szempontból megfelel a jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvánnyal szemben támasztott jogszabályi követelményeknek.

Az indítványozó mindegyik beadványában saját alanyi jogsérelmére hivatkozva kéri a támadott jogszabályi rendelkezések egyes részeinek, illetve teljes szövegének megsemmisítését tekintettel arra, hogy álláspontja szerint ez megoldást jelentene a több éve tartó pereinek eldöntésében.

2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az indítványozó beadványát, illetve az azt kiegészítő beadványokat és annak alapján az alábbiakat állapította meg:

2.1. Az Alkotmánybíróság a 3/2006. (II. 8.) AB határozatban már vizsgálta a Tv. 3. § (3) bekezdésének, valamint a Tv. 8. § (1) bekezdésének alkotmányellenességét. Az Alkotmánybíróságnak az indítvánnyal összefüggésben mindenekelőtt azt kellett tehát megvizsgálnia, hogy az indítvány tárgya nem minősül-e ítélt dolognak. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. § *c)* pontja (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 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 Alkot-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mánybíróság 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.]

Tekintettel arra, hogy jelen indítvány az Alkotmány más rendelkezéseire, más alkotmányossági összefüggésben hivatkozik, mint a 3/2006. (II. 8.) AB határozat alapjául szolgáló indítvány, ezért az Alkotmánybíróság álláspontja szerint jelen kérdés nem minősül ítélt dolognak, így az indítvány elbírálásába bocsátkozott.

2.2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az indítványt és annak kiegészítéseit abból a szempontból, hogy van-e tényleges és közvetlen alkotmányos összefüggés az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezések és az Alkotmány hivatkozott rendelkezései között. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó a támadott törvényi rendelkezéseket pusztán idézte és felsorolta, azok és az Alkotmány hivatkozott rendelkezései között érdemi és közvetlen alkotmányossági összefüggést egyik indítványában sem jelölt meg. A sérelmesnek tartott jogszabályoknak egy vagy több alkotmányos joggal való formai összekapcsolása nem alkalmas arra, hogy az Alkotmánybíróság a két jogosultság közötti érdemi és közvetlen összefüggést megállapítson.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nincs tényleges, érdemi és közvetlen alkotmányos összefüggés az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezések és az Alkotmány hivatkozott rendelkezési között.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. (698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523–524.; 19/2004. AB határozat, ABH 2004, 343.)

Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt ebben a részében elutasította.

2.3. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a támadott jogszabály kiegészítésére irányuló indítványt is. Megállapította, hogy a jogszabály kiegészítésére az Abtv. 1. §-a értelmében nincs hatásköre, ilyen hatáskört az Alkotmánybíróságnak egyéb törvényi rendelkezések sem biztosítanak, ezért az indítványt ebben a tekintetben az Ügyrend 29. § *b)* pontja alapján visszautasította.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a jogszabályokban biztosított alanyi jogok és az azokból származó igények érvényesítése polgári bírói útra tartozik, továbbá az alkalmazással kapcsolatos jogértelmezés a jogalkalmazó, adott esetben a polgári bíróság feladata. Valamely törvényben biztosított alanyi jog vélt vagy valós sérelme önmagában nem alapozza meg az adott törvényi rendelkezés Alkotmánybíróság előtti megtámadását.

Az Alkotmánybíróság a fentieknek megfelelően a jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványt elutasította, a jogszabály kiegészítésére irányuló indítványt pedig hatáskör hiányában visszautasította.

Budapest, 2007. június 18.

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. Kiss László* s. k., alkotmánybíró

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., alkotmánybíró — *Dr. Trócsányi László* s. k., alkotmánybíró

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK HATÁROZATAI

327/B/1998. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránt benyújtott indítvány alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az árvízi szükségtározókról szóló 16/1982. (IV. 22.) MT rendelet 7. § (1) bekezdés *b)* pontja alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az árvízi szükségtározókról szóló 16/1982. (IV. 22.) MT rendelet (a továbbiakban: MTr.) 7. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az indítványozó szerint az MTr. 7. §-a ellentétes az Alkotmány 13. §-ával, mivel a hivatkozott rendelkezés sérti az Alkotmány 13. §-a által védett „tulajdon biztonságához" és károkozás esetére a „teljes kártalanításhoz való jogot". Az indítványozó álláspontja szerint az árvízi szükségtározónak minősülő ingatlan nagyobb kártól óvja a nemzetgazdaságot, ám a bekövetkező teljes kárt a károkozó nem téríti meg, hanem az részben az ingatlan tulajdonosát, használóját terheli. Az indítványozó utal arra, hogy álláspontja szerint az MTr. 7. §-a „különbséget tesz tulajdon és tulajdon, valamint kár és kár valamint az ezekért járó kártalanítások között". Ezzel kapcsolatban kifejti, hogy amikor a kárpótlás során tulajdont szerzőknek ki kellett fizetniük az aranykoronában ki nem fejezett értéknövelő beruházásokat, de amikor abban a tulajdonosok kárt szenvedtek, azért nem kaptak teljes körű kártalanítást. Az indítványozó szerint az MTr. 7. § (1) bekezdés *b)* pontjának alkotmányellenessége tehát lényegében abban áll, hogy az árvízi tározó igénybevétele esetén a kár megtérítésére nem „az általános törvényi rendelkezések" vonatkoznak. Ebből fakadóan az MTr. 7. §-a nem áll összhangban a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 355. § (1) és (4) bekezdésében foglaltakkal, valamint a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvénynek (közelebbi §-ok megjelölése nélkül) a földhasználó kötelezettségeit megállapító, talajjavításra vonatkozó rendelkezéseivel, valamint az – időközben hatályon kívül helyezett – egyes agrárgazdasági célok 1996. évi költségvetési támogatásáról szóló 177/1995. (XII. 29.) Korm. r. (a továbbiakban: Kr.) mellékleteivel.

Az indítvány alapjául az szolgált, hogy az indítványozó által képviselt termelőszövetkezet részbeni művelésében álló területet 1995. december 30-án igénybe vette a Körös-Vidéki Vízügyi Igazgatóság. A termelőszövetkezet meliorációs művekben keletkezett kára után kártalanítást kapott, azonban az egyéb meliorációs beruházások (talajlazítás, kémiai meliorálás) után nem. A termelőszövetkezet ezért keresetet indított, amelyben a Ptk. 355. §-a alapján kérte valamennyi elvégzett meliorációs beruházással kapcsolatban teljes kára megtérítését, azonban azt a bíróság – első és másodfokon is – elutasította. A bíróság arra hivatkozott, hogy az MTr. alapján csak a meliorációs művekben keletkezett kár tekintetében jogosult kártalanításra a termelőszövetkezet, az egyéb meliorációs beruházások tekintetében nem.

Az indítványozó hivatkozott arra, hogy a meliorációs beruházásokban keletkezett kár meg nem fizetése miatt a meliorációs művek sem működtek megfelelően.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megkereste a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, aki kifejtette, hogy a Ptk. 108. §-a alapján a tulajdonos tűrni köteles, hogy az erre külön jogszabályban feljogosított szervek az ingatlant időlegesen használják, arra használati jogot szerezzenek, vagy tulajdonjogát egyébként korlátozzák. Ilyen esetben az ingatlan tulajdonosát a károkozás mértékének megfelelő kártalanítás illeti meg. A károkozással érintett ingatlan kisajátítására akkor kerülhet sor, ha a használat vagy egyéb korlátozás folytán az ingatlan rendeltetésszerű használata jelentősen csökken vagy megszűnik. A miniszter válaszában hivatkozott arra is, hogy az MTr. 7. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján a kártalanítás kiterjed a meliorációs művek és műtárgyak helyreállítási költségére. Így az MTr. következetes végrehajtása esetén az árvízi szükségtározóként igénybevett föld tulajdonosa kártalanítást kap a meliorációs művek üzemszerű működésének helyreállítására, illetve, utalt arra, hogy a tulajdonosnak a kártalanítás összegét a rekonstrukcióra kell fordítania.

Az indítvány alapján megállapítható, hogy az indítványozó az MTr. 7. § (1) bekezdés *b)* pontja – és nem az MTr. 7. § egésze – alkotmányellenességének megállapítását indítványozza, ezért az Alkotmánybíróság eljárását erre a rendelkezésre tekintettel folytatta le.

II.

Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„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."

Az MTr. indítványozó által támadott rendelkezése:

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

„7. § (1) Mezőgazdasági művelés alatt álló területeken a növénytermelésben és a gyepgazdálkodásban keletkezett károkért járó kártalanítás mértéke a következő:

a) a károsodott növényfajnak, gyepnek, illetőleg – ha a terület az elöntés miatt nem volt művelhető – a művelési ágának elöntési kártól mentes előző három évi, egy hektárra jutó termelői, ennek hiányában értékesítési, illetőleg nyilvántartási áron számított átlagos üzemi hozamértéke, csökkentve az elöntés miatt elmaradt ráfordítás – ugyanazon három év átlagában számított – közvetlen költségeivel;

b) a talajjavítás és talajvédelem körében kizárólag az üzemi meliorációs művek és műtárgyak (pl. vízelvezető művek) helyreállítási költsége.

(2) Nem kell megtéríteni a kárnak azt a részét, amelyet a károsult abban az évben mezőgazdasági hasznosítással pótolt, illetőleg pótolhatott volna.”

III.

Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

1.1. Az árvízi tározó fogalmát a hatályos jogban a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) határozza meg. Eszerint az árvízi tározó „olyan ideiglenes víztartásra szolgáló árvízvédelmi vízi létesítmény, amely elsődlegesen az élet- és vagyonbiztonság megteremtését (vész-, szükség- és árapasztó tározó), továbbá egyéb hasznosítási célok elérését szolgálja. Az árvízvédelmi célú elárasztására csak rendkívüli árvízi esemény esetén kerül sor” (Vgtv. 1. sz. melléklet 34. pont).

Az MTr. alapján árvízi szükségtározót ott lehet kijelölni, ahol az árvízvédelmi művek nem alkalmasak az árvizek kellő biztonsággal történő levezetésére, feltéve, ha az árvízi szükségtározó kijelölését „a települések, lakó- és ipartelepek, vagy mezőgazdasági üzemek megóvása indokolja” [MTr. 1. § (1) bekezés].

Az árvízi szükségtározó tehát funkciója szerint a nagyobb kár bekövetkezésének megakadályozása érdekében kijelölt és igénybe vehető terület, amelyet azonban csak kivételes jelleggel, rendkívüli árvízi esemény beálltakor lehet elárasztani.

Az árvízi tározók kijelölésére – a Vgtv. 20. § (4) bekezdésének megfelelően – hatósági határozat alapján kerül sor. Ha egy adott ingatlant árvízi tározóként jelöltek ki, az ingatlan ezen minőségét az ingatlan-nyilvántartásban is fel kell tüntetni.

1.2. Miután az árvízi tározókat azzal a céllal jelölik ki, hogy rendkívüli árvízi esemény esetén az élet-és vagyonvédelem érdekében elárasztására kerülhessen sor, az ingatlant alkalmassá kell tenni ezen feladat ellátására. Ennek érdekében a jogalkotó a tulajdonosi jogok korlátozását írta elő részben a Vgtv.-ben, részben az MTr.-ben, de a tulajdonosi jogok gyakorlására vonatkozó korlátozó rendelkezéseket állapít meg a Tisza-völgy árvízi biztonságának növelését, valamint az érintett térség terület- és vidékfejlesztését szolgáló program (a Vásárhelyi-terv továbbfejlesztése) közérdekűségéről és megvalósításáról szóló 2004. évi LXVII. törvény (a továbbiakban: VTTtv.) is. A tulajdonosi jogok korlátozása kiterjed építmények létesítésére, valamint az ingatlan egyéb, így mezőgazdasági célú hasznosítására, talajjavítási beruházásokra is.

Egy ingatlan árvízi tározóként való kijelölése következtében az ingatlan értéke – a tulajdonosi jogok korlátozása miatt – jelentősen lecsökken. Erre tekintettel a Vgtv. 21. § (2) bekezdése alapján a tulajdonos – külön törvényben meghatározott – egyszeri kártalanításra jogosult, ha ingatlanát árvízi tározóként jelölték ki. Ilyen külön törvény a VTTtv., amely az ingatlanban bekövetkező értékcsökkenésnek megfelelő egyszeri térítés megfizetéséről rendelkezik (8. §), míg a kártalanítás mértékéről a VTTtv. 9. §-a rendelkezik.

1.3. Az ilyen ingatlanon a tulajdonosi (jellemzően használati, így például földhasználati) jogok gyakorlása az árvízi tározókra vonatkozó jogszabályi korlátozásokkal történhet, annak érdekében, hogy a kijelölt ingatlan rendkívüli árvízi helyzet esetén be tudja tölteni árvízvédelmi funkcióját. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az ingatlan tulajdonosa annak tudatában hasznosíthatja ingatlanát, hogy ha rendkívüli árvízi esemény következik be, az ingatlan elárasztható, s az ingatlanon végzett beruházásokban kár keletkezhet. Ebből következően az árvízi tározó területén található ingatlan, tekintettel funkciójára, speciális ingatlan-tulajdon, s tulajdonosának tulajdonjogát elsődlegesen az ingatlan árvízi tározóként történő kijelölése korlátozza.

1.4. A korlátozottan gyakorolható tulajdonosi jogok további korlátozását eredményezi, ha az árvízi tározóként kijelölt ingatlan igénybevételére ténylegesen sor kerül. Ennek előfeltétele a fent kifejtettek alapján, hogy azt az árvízi helyzet indokolttá tegye. A vízügyi igazgatóságoknak emellett arról is gondoskodniuk kell, hogy az árvízi szükségtározóba vezetett vizet szabályozottan visszavezessék, amint annak lehetősége megnyílt. Tehát az igénybevétellel a tulajdonosi jogok gyakorlása időlegesen esik további korlátozás alá.

1.5. Az árvízi tározók igénybevétele során keletkező károkért járó kártalanításról nem rendelkezik a Vgtv. Az erre vonatkozó szabályokat részben az MTr., részben a VTTtv. határozza meg. Az MTr. alapján, ha a tározó igénybevételére sor kerül, az ingatlan tulajdonosa (az MTr. szóhasználatában: kezelője, használója, tulajdonosa) kártalanításra jogosult. Az MTr. 6. §-a meghatározza, hogy az ingatlantulajdonos mely károk után nem jogosult kártalanításra.

Az MTr. 7. §-a a mezőgazdasági művelés alatt álló területek igénybevétele esetén fizetendő kártalanítás mértékéről rendelkezik. Az MTr. 7. § (1) bekezdése szerint a kártalanítás mértéke a növénytermelés és gyepgazdálkodás körében három korábbi, elöntési kármentes év átlagos üzemi hozammértéke alapján számítandó, amely kártalanítási mérték összegét csökkenteni kell az elöntés miatt elmaradt – ugyanazon három év átlaga alapján számított – ráfordítás közvetlen költségeivel. A talajjavítás és a talajvédelem körében kizárólag az üzemi meliorációs művek és műtárgyak helyreállításáért jár kártalanítás.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az MTr. 7. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján tehát az árvízi szükségtározó területén folytatott talajjavítási célú tevékenységek, beruházások után általában nem jár kártalanítás, csak meghatározott típusú talajjavítási beruházásokban (művekben és műtárgyakban) keletkezett kár esetén.

A kártalanítás tehát az MTr.-ben meghatározottak figyelembevételével történik, s ennek mögöttes szabályaként a Ptk. 108. §-a (és nem a Ptk. jogellenes károkozásra vonatkozó 355. §-a) irányadó.

Hasonló szabályozási koncepciót találhatunk a VTTtv.-ben azzal az eltéréssel, hogy a VTTtv. tágabban határozza meg azoknak a beruházásoknak a körét, amelyeket a tulajdonos csak saját felelősségére (tehát kártalanításra való jogosultság nélkül) végezhet árvízi tározóként kijelölt ingatlanán. Így – ellentétben az MTr. 7. § (1) bekezdés *b)* pontjával – a VTTtv. alapján a tulajdonos nem jogosult kártalanításra semmilyen az ingatlanán végzett meliorációs beruházásban keletkezett kár után.

A szabályozásban található ezen ellentmondásokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság a következőkre utal: az MTr. kibocsátása, vagyis 1982 óta a jogszabályi környezet jelentősen átalakult. Ez vonatkozik egyrészt a tulajdonosi szerkezetváltásra, aminek következtében az egykori termelőszövetkezeti kezelésben lévő ingatlanok magántulajdonba kerültek. Az Alkotmányban pedig megfogalmazódott a magán- és állami tulajdon egyenlő védelme és a tulajdonhoz való jog alapjogi szintű védelme. Vonatkozik továbbá ez a változás a termőföld-használatban bekövetkezett szemlélet-váltásra (amit a szabályozás szintjén is kifejezésre juttat a jogalkotó), amely a talajjavítás módszereit is érinti, a környezetvédelmi szempontok előtérbe kerülésével. Végül vonatkozik ez a vízgazdálkodási, és ezen belül az árvízi szabályozásban bekövetkezett változásokra. Ennek következtében egyrészt előtérbe került az árterekben a tájgazdálkodás, így az árvízi tározók tekintetében a meliorálás támogatása háttérbe szorult. Másrészt az a körülmény is befolyásolta a jogalkotót, hogy az utóbbi években több rendkívülinek minősíthető árvízi eseményre került sor, s ez szükségessé tette az árvízvédelmi rendszerre vonatkozó szabályozás átgondolását (ennek eredménye a VTTtv.). Ennek részeként a VTTtv. hatálybalépése, vagyis 2004. július 15. óta a Vgtv. az ingatlan-tulajdonosok egyszeri kártalanításáról rendelkezik, ha ingatlanukat árvízi tározóként jelölik ki. Mindezen átfogó jogszabály-változások ellenére az MTr. rendelkezéseit csupán néhány – az árvízi védekezésben részt vevő államigazgatási szervek nevében bekövetkezett változások átvezetését eredményező, tehát érdeminek nem minősíthető – módosítás érintette. E szabályozási ellentmondásokból fakadó esetleges alkotmányossági problémák elbírálására az Alkotmánybíróság a jelen indítvány alapján nem rendelkezik hatáskörrel.

2. Az indítványozó szerint a tulajdonhoz való jogot sérti, hogy az MTr. alapján nem jár kártalanítás valamennyi, az ingatlanon elvégzett meliorációs beruházásban keletkezett kárért.

2.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében szabályozott tulajdonhoz való jog alapvető jog. A tulajdonhoz való jog nem korlátlan, annak korlátozására a köz érdekében, azzal arányosan sor kerülhet.

Az árvízi tározók esetében mind az ingatlan kijelölése, mind tényleges igénybevétele tekintetében a közérdeket az élet- és vagyon védelmében határozta meg a jogalkotó. Az árvízi tározók igénybevétele kapcsán az arányosságot több szempont teremti meg együttesen. Így az igénybevétel „kivételessége" és „ideiglenessége", vagyis az a feltétel, hogy az árvízi tározó csak rendkívüli árvízi eseménykor árasztható el, és csak addig, amíg a víz vissza nem vezethető a befogadóba, valamint az a körülmény, hogy az ingatlan tulajdonosát (használóját) az akadályoztatás (korlátozás) mértékének megfelelő kártalanítás illeti meg, az MTr.-ben foglaltak figyelembevételével.

2.2. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy az árvízi tározó árapasztási célú igénybevételekor keletkező valamennyi kár tekintetében levezethető-e a tulajdonos „teljes kártalanításhoz való joga" az Alkotmány 13. §-ából.

Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése alapján, az Alkotmányból következően, csak teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett van lehetőség a tulajdon elvonására. A tulajdonkorlátozás egyéb eseteiben azonban az Alkotmány 13. § (1) bekezdése az irányadó, vagyis a tulajdonjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele a közérdek és az arányosság. Ez azonban nem minden esetben teszi szükségessé a tulajdonos kártalanítását: az Alkotmány 13. § (1) bekezdéséből tehát nem vezethető le valamennyi tulajdon-korlátozásra nézve a „kártalanításhoz való jog". A tulajdon – alkotmányosan történő – korlátozásának vannak tehát olyan esetei is, amikor a tulajdonos kártalanítása nem alkotmányos követelmény. Amint azt az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában kifejtette: a tulajdonkorlátozásnak lehetnek az Alkotmány 13. § (2) bekezdésben foglaltaktól eltérő olyan esetei, „amikor az arányosság csak adott kártalanítás mellett áll fenn". (ABH 1993, 373, 381–882.) Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a 13/1998. (IV. 30.) AB határozatában azért semmisítette meg a Balaton üdülőkörzet egyes településein az építési tevékenység átmeneti korlátozásáról szóló 1/1989. (I. 1.) ÉVM rendeletet, mert az egyes ingatlanokra vonatkozóan az eredetileg átmenetinek szánt építési korlátozásokat határozatlan időtartammal tartotta fenn, kártalanítás nélkül. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ez sérti a tulajdonhoz való jogot, mivel a korlátozások határozatlan időtartamú fenntartása a tulajdonos kártalanítása nélkül nem felel meg a tulajdonkorlátozás arányossága követelményének.

A tulajdonos jogainak közérdekű korlátozása esetén általános szabály szerint a Ptk. 108. §-a szerint jogosult kártalanításra, az árvízi tározók igénybevétele esetére az MTr. a kártalanítás különös szabályait állapítja meg. Az indítványozó azt tartja alkotmányellenesnek, hogy nem minden, általa elvégzett értéknövelő beruházás után jár kártalanítás

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

az MTr. 7. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján, illetve azt, hogy ilyen esetben nem a Ptk. kártérítésre vonatkozó 355. §-a irányadó. A kártérítésre vonatkozóan az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg a 800/B/1993. AB határozatában: a kártérítéshez való jog nem részesül alapjogi védelemben, az az Alkotmány 13. §-ából nem vezethető le. Az Alkotmánybíróság ennek alátámasztására rámutatott az alkotmányos tulajdonvédelem és a polgári jogi tulajdonvédelem különbségeire. Az Alkotmány 13. §-a alapján a tulajdonhoz való jog védelme mindenkit megillet, s a védelem az állammal szemben valósul meg, míg kártérítési jogviszonyban a (károsult) tulajdonos bármely károkozóval szemben részesül védelemben. Rámutatott arra is, hogy a kár fogalma és a tulajdonhoz való jog sérelmének fogalma nem fedik egymást maradéktalanul. A kár ugyanis a vagyonban megmutatkozó hátrány, s mint ilyen a tulajdonos tulajdonában ténylegesen még nem álló vagyonelemekre is kiterjed (elmaradt haszon). Ezzel szemben alapjogi értelemben vett tulajdonhoz való jog nem öleli fel a tulajdon megszerzéséhez való jogot, hanem csak a fennálló tulajdonra terjed ki. Mindebből arra a következtetésre jutott az Alkotmánybíróság, hogy a tulajdonhoz való jog alkotmányos szintű védelméből nem lehet levezetni a tulajdon polgári jogi sérelmének kártérítési értékgaranciáját: az Alkotmányból tehát nem következik az, hogy a jogalkotónak biztosítania kellene a tulajdonos kárának feltétlen megtérülését. A kártelepítés, a károsztás lehetséges módozatai között a törvényhozó – a károsulti és károkozói pozíciók közötti egyensúlyozás figyelembevételével – szabadságot élvez a szabályozás során.

A kártalanítás intézménye mindenekelőtt abban tér el a kártérítésről, hogy ilyen esetben az okozott kár nem jogellenes magatartás következménye. A jogalkotó erre tekintettel jogosult a kártérítéstől eltérően rendelkezni a kárviselés szabályairól. Az Alkotmány 13. § (1) bekezdéséből nem vezethető le a jogalkotó azon kötelezettsége, hogy a jogellenesnek nem minősülő károkozás esetén is a kártérítés általános szabályait rendelje alkalmazni. Mint ahogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdéséből az sem következik, hogy a jogalkotónak biztosítania kellene a kártalanítás révén a tulajdonos kárának teljes és feltétlen megtérülését. Nem sérti tehát az Alkotmány 13. § (1) bekezdését az, hogy az MTr. kártalanítás, és nem kártérítés mellett teszi lehetővé az árvízi szükségtározó területén található ingatlan kivételes és időleges igénybevételét, s a meliorációs beruházások közül kizárólag a meliorációs művek és műtárgyak helyreállítási költségeinek megtérítéséről rendelkezik.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2007. június 4.

Dr. Kukorelli István s. k., előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., alkotmánybíró

1015/H/1998. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet törvény- és alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a Budavári Önkormányzat Képviselő-testületének a Budavári Önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbeadásának feltételeiről szóló 4/1994. (III. 17.) Kt. rendelete 22/A. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Budapest Főváros Közigazgatási Hivatalának vezetője a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés *a)* pontja alapján fordult az Alkotmánybírósághoz. Törvényességi ellenőrzési eljárása során ugyanis azt állapította meg, hogy a Budavári Önkormányzat Képviselő-testületének a Budavári Önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbeadásának feltételeiről szóló 4/1994. (III. 17.) Kt. rendeletének (a továbbiakban: Ör.) 22/A. §-a törvényellenesen szabályozott. Eljárása során felhívta a képviselő-testületet a törvényellenesség megszüntetésére, amelyet azonban a képviselő-testület elutasított.

Az indítványozó előadta, hogy eljárása során először az Ör. – már nem hatályos – 37. §-ával kapcsolatosan jelezte az önkormányzat képviselő-testületének, hogy az Alkotmány- és törvényellenes. Az Ör. e 37. §-a lehetővé tette a műemléki védettségű lakások bérlői számára, hogy bérlőt jelöljenek ki haláluk esetére, ami köti az önkormányzatot. A törvényességi észrevételt követően a képviselő-testület hatályon kívül helyezte az Ör. 37. §-át, ám azzal sok szempontból hasonló tartalommal alkotta meg a jelenleg is hatályos 22/A. §-t. Az indítványozó álláspontja szerint az Ör. 22/A. §-a ellentétes a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.) több rendelkezésével, és így sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését. Az indítványozó álláspontja szerint az Ör. 22/A. §-a bérlő-kijelölési jogot biztosít a bérlőnek annak halála esetére. Az Ltv. 19. §-a alapján azonban a felek jogai és kötelezettségei tekintetében a felek megállapodásának tartalmát csak akkor határozhatja meg az önkormányzat rendeletében, ha arra az Ltv. – II. fejezetében – kifejezetten felhatalmazást ad. Az indítványozó álláspontja szerint emellett az Ltv. 3. § (3) bekezdése alapján bérlőkijelö-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lésre (bérlőkiválasztásra) csak meghatározott szervet jogosíthat fel jogszabály vagy megállapodás, arra tehát nincs lehetőség, hogy az önkormányzat magánszemély részére biztosítson bérlőkijelölési jogot.

Nem egyeztethető össze továbbá az Ör. 22/A. §-a az Ötv. 8. § (1) bekezdésével sem, amely alapján az önkormányzatnak közszolgáltatási feladati körébe tartozik a lakásgazdálkodás. A törvényi szintű szabályozás erre tekintettel korlátozza az önkormányzatok tulajdonosi jogait. Az Ör. 22/A. §-a az önkormányzat lakásgazdálkodási feladatának ellátását veszélyeztetheti, mert a bérlő részére biztosított jog következtében nem érvényesülnek a feladat ellátását biztosító törvényi rendelkezések.

Az indítványozó hivatkozik arra, hogy az Ör. a vételi jog kizárásának kompenzálásaként vezette be a 22/A. §-ban foglaltakat. Az Ltv. – ma már nem hatályos – 46. §-a kizárta a vételi jogot többek között a műemléképületben lévő lakásokra, ha egyébként a vételi jog az Ltv. 45. §-a alapján gyakorolható lenne. Az önkormányzat azonban nem állapíthat meg a tulajdonában álló lakásokra eltérő szabályozást – érvel az indítványozó.

Összességében tehát az Ör. erre vonatkozó törvényi felhatalmazás nélkül szabályozott, amikor 22/A. §-át megalkotta, s ezért sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését.

Az Ör. 22/A. §-a az Alkotmány 70/A. §-át is sérti az indítványozó szerint. Ezt azzal indokolja, hogy az önkormányzat különbséget tesz a 22/A. § hatálya alá tartozó bérlők és a kerületben lévő más önkormányzati lakások bérlői, valamint azok lakásbérleti jog folytatására igényt tartó hozzátartozóik között.

II.

Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

Az Ltv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„3. § (3) Ha az önkormányzati lakás, továbbá a műteremlakás bérlőjének kijelölésére vagy kiválasztására megállapodás, illetőleg e törvény hatálybalépésekor jogszabály meghatározott szervet jogosít fel, az általa megjelölt személlyel kell szerződést kötni. A bérlőkijelölésre, valamint ilyen megállapodás esetén a bérlő kiválasztására jogosult döntése alapján a szerződés határozatlan vagy határozott időre, illetőleg feltétel bekövetkezéséig köthető. A bérlőkijelölésre jogosult a szerződés tartalmára vonatkozóan – ha erre törvény vagy megállapodás felhatalmazza – egyéb feltételeket is előírhat.”

„21. § (2) Önkormányzati lakásba a bérlő a bérbeadó írásbeli hozzájárulása nélkül is befogadhatja házastársát, gyermekét, befogadott gyermekének a gyermekét, valamint szülőjét.”

Az Ötv. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„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.”

Az Ör. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„22/A. § (1) Ha a műemléki védelem alatt álló lakást a bérlő jogszabály rendelkezése alapján vagy az arra jogosult hozzájáruló nyilatkozata hiányában nem vásárolhatja meg, a bérbeadó a bérlő kérelme alapján kötelezettséget vállal arra, hogy a bérlő halála esetén – amennyiben a lakásban a bérleti jogviszony folytatására jogosult nincs – a lakásra azzal a személlyel köt bérleti szerződést, akit a bérlő közjegyző előtt tett nyilatkozatában megjelöl.

(2) Az (1) bekezdésben vállalt kötelezettség alapján a bérbeadó a következő – a bérlő által megjelölt – személlyel köt bérleti szerződést:

a) gyermek, unoka, szülő, ha tv. alapján bérleti jogviszony folytatására nem jogosult,

b) a bérlő-, illetve házastársa testvére,

c) élettárs,

d) nagyszülő,

e) a gyermek házastársa.

(3) Az (1)–(2) bekezdésben foglalt szabályokat kell alkalmazni a Budai Vár területén azon épületek esetén is, amelyek társasházzá alakítása az alattuk található barlangok feltárása miatt akadályozott.

(4) Az (1) bekezdés alapján megkötött bérleti szerződés feltételei nem lehetnek terhesebbek az előző bérlővel fennálló bérleti szerződés feltételeinél.”

III.

Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

1. Az indítványozó álláspontja szerint az Ör. 22/A. §-a sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, mivel az Ltv. egyes rendelkezéseivel ellentétesen, arra felhatalmazás nélkül szabályozott.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

1.1. Az Ör. 22/A. §-a részben azon műemléki épületben lévő lakásokat és azok bérlőit érinti, amelyek elidegenítésére a műemléki hatóság a hozzájáruló nyilatkozatát nem adta meg, illetve azokat, akiknek lakása olyan épületben van, amely alatt barlangok feltárása zajlik. Az Ör. 22/A. §-a alá tartoztak azon műemléki önkormányzati lakások bérlői is, akiket az Ltv. 2006. március 31-ig hatályban volt 45–48. §-a zárt ki a vételi jog gyakorlásából. A feltáratlan barlangok feletti épületek nem alakulhattak társasházzá, tekintettel a föld állami tulajdonára, ami ugyancsak korlátozta a bérlők tulajdonszerzését. Ezen lakások bérlői tehát – ellentétben más önkormányzati lakások bérlőivel – a vételi jog gyakorlásából kizártak voltak. Az Ör. 22/A. §-a kifejezetten erre a körülményre tekintettel alkotott szabályt.

E lakások vonatkozásában az Ör. azt teszi lehetővé, hogy a bérlő közjegyző előtt tett nyilatkozatával megjelölje azt a személyt, aki halála esetén jogosult a bérleti jog folytatására, feltéve, hogy a bérleti jog folytatására törvény szerinti jogosult nincsen. A bérbeadó önkormányzat kötelezettséget vállal arra, hogy ilyen nyilatkozat esetén a bérbeadó által megjelölt személlyel köt bérleti szerződést.

Az Alkotmánybíróság mindenek előtt arra mutat rá, hogy az Ör. 22/A. §-ában foglaltak a bérleti jog folytatásának speciális feltételeit határozza meg, s nem bérlőkijelölési jogot biztosít a bérlő számára.

A bérlőkijelölési jog alapján a bérlőtől és a bérbeadótól különböző harmadik szerv jogosult a bérleti jog megszűnése esetén az (újabb) bérleti szerződés tartalmát meghatározni (bérlő-kiválasztási jog esetén ez a bérlő személyére és a bérleti jogviszony időtartamára vonatkozik). A bérlő az Ltv.-ben meghatározott, a bérbeadó hozzájárulásától függően gyakorolható jogait kizárólag a bérlőkijelölési jogosult hozzájárulásával gyakorolhatja [Ltv. 3. § (3)–(4) bekezdés].

Ettől eltérő természetű az Ltv.-ben a bérleti jog folytatására való jogosultság [Ltv. 32. §]. Ennek előfeltétele, hogy a bérlő bérleti joga halál miatt szűnt meg. Ez esetben a jogalkotó elismeri a vele együttlakó hozzátartozó bérleti jog folytatásához való jogát, s kötelezi az önkormányzatot arra, hogy vele kössön bérleti szerződést. A bérleti jog folytatására való jogosultságot tartási szerződés alapján az eltartó is megszerezheti, az Ltv.-ben meghatározott feltételek teljesítése mellett.

Mindezek alapján az Ör. 22/A. §-a a bérleti jog folytatására tartalmaz speciális szabályt. A bérlő ugyanis kizárólag halála esetére (és nem általában a bérleti jog megszűnése esetére) nevezheti meg azt a személyt, akivel az önkormányzat saját kötelezettségvállalása alapján szerződést köt. A szerződés tartalmát – ellentétben a bérlőkijelölési jog jogosultjával – a bérlő nem határozhatja meg. Az Ör. azon személyek körét is meghatározza, akikre nézve a bérleti szerződéskötési kötelezettséget a bérlő nyilatkozata alapján vállalja, vagyis a bérlő nem nevezhet meg „bárkit". A bérlő nyilatkozatában megnevezhető személyek körét az Ör. a Ptk. 685. § *b)* pontja szerinti hozzátartozók fogalma alapján határozta meg, figyelembe véve mindenek előtt azt a személyi kört, amely az Ltv. alapján a bérleti jog folytatására csak azért nem jogosult, mert a bérlő halálakor nem lakott életvitelszerűen a lakásban.

Az önkormányzatok bérleti jogra vonatkozó szabályozási jogosultsága tekintetében az Alkotmánybíróság azt az álláspontot alakította ki, hogy az önkormányzat képviselő-testülete általában nem rendelkezik felhatalmazással arra, hogy az Ltv.-ben meghatározottakhoz képest a bérlők jogait korlátozó, illetve kötelezettségeiket súlyosbító szabályozást alkosson. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy az önkormányzat – figyelemmel a helyi sajátosságokra, az Ötv. 16. § (1) bekezdése alapján – olyan szabályozást alkosson, amely a bérlők Ltv.-ben meghatározott jogait nem korlátozza, illetve kötelezettségeiket nem súlyosbítja.

A lakásbérleti jog folytatásához való joggal kapcsolatban a következőre mutatott rá az Alkotmánybíróság: „Az Ltv. széles körben ad felhatalmazást a képviselő-testületnek arra, hogy rendeletében az önkormányzati lakások bérletére vonatkozó szabályokat állapítson meg. A lakásbérleti jog folytatásával kapcsolatosan azonban az Ltv. ilyen felhatalmazó rendelkezést nem tartalmaz. A Kr. támadott szabálya látszólag nem a lakásbérleti jogviszony folytatásához való jogosultságot szabályozza, hanem a törvény alapján ilyen jogot szerzett személlyel való bérleti szerződés megkötését köti feltételhez, a befogadás tényének bejelentéséhez. Az Ltv. 3. § (1) bekezdése feljogosítja a helyi önkormányzatot arra, hogy a bérleti szerződés feltételeit meghatározza, kimondja, hogy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő lakásra a tulajdonos önkormányzat – e törvény keretei között alkotott – rendeletében meghatározott feltételekkel lehet szerződést kötni. E rendelkezés alapján azonban az önkormányzat csak a törvény keretei között jogosult a lakásbérleti szerződés feltételeinek meghatározására. E felhatalmazás nem jogosítja fel az önkormányzatot arra, hogy rendeletében olyan szerződési feltételeket állapítson meg, amellyel a törvényben biztosított alanyi jog gyakorlását korlátozza. A törvény alapján a lakásbérleti jog folytatására jogosultságot szerzett személyekkel való szerződéskötés külön feltételekhez kötése a törvényben biztosított alanyi jogosultság gyakorlásának a korlátozását eredményezi. A támadott szabályozás lehetőséget ad arra, hogy befogadás törvényességének ellenőrizhetősége érdekében előírt bejelentési kötelezettség elmulasztása miatt, a jogosultat törvény alapján megillető alanyi jogosultságot elvonjanak." (1073/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 1049, 1051.)

A lakásbérleti jog folytatásával kapcsolatban továbbá arra mutatott rá az Alkotmánybíróság 748/B/2001. AB határozatában, hogy „[a] jogalkotó szabadon, széles körű megfontolás alapján állapíthatja meg (módosíthatja), hogy a lakásbérleti jogviszony folytatására milyen feltételeket állapít meg. Erre a lakások és helyiségek bérletére valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény ad az önkormányzatnak törvényi felhatalmazást." (ABH 2004, 1913, 1916.)

A lakásbérleti jog folytatására alanyi jogon jogosultak körét az Ltv. 21. § (2) bekezdésére történő visszautalással

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

állapítja meg az Ltv. 32. § (2) bekezdése. Az Ör. 22/A. §-ában az önkormányzat a bérleti jog folytatására alanyi jogon jogosultak jogait nem sértve, kifejezetten alanyi jogosult hiánya esetére vállalja a szerződéskötési kötelezettséget a bérlő által megjelölt személlyel. Az Ör. 22/A. §-a így nem korlátozza, illetve zárja ki azt, hogy a bérleti jog folytatására törvény szerint jogosultak jogaikat érvényesíthessék. Így az nem ellentétes az Ltv. 21. § (2) bekezdéssel, amely azon személyi kört állapítja meg, akiket a bérlő a bérbeadó írásbeli hozzájárulása nélkül fogadhat be; sem pedig az Ltv. 32. § (2) bekezdésével, amely a bérleti jog folytatására alanyi jogon jogosultak körét határozza meg [az Ltv. 21. § (2) bekezdésére való visszautalással].

1.2. Az Ör. 22/A. §-a emellett azt sem zárja ki, hogy az önkormányzat bérbeadói jogait és kötelességeit teljesíthesse. Az önkormányzat saját tulajdonosi jogainak gyakorlását arra tekintettel korlátozhatja, hogy az Ötv. 8. § (1) bekezdése előírja számára a tulajdonosi jogaival való sajátos gazdálkodási kötelezettségét, hiszen az önkormányzat speciális tulajdonos, aki helyi szinten alapvető közfeladatok ellátásáról köteles gondoskodni.

„A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdése értelmében a települési önkormányzat egyik feladata a helyi közszolgáltatások körében a lakásgazdálkodás. Az önkormányzati lakásállomány a helyi közösség vagyonát képezi, hasznosítása az önkormányzatok kötelessége. Az önkormányzatok nem a lakástulajdonosok egyikeként gyakorolják a bérbeadási feladatokat. Pozíciójuk jellemzője, hogy a helyi közügyek gazdáiként, a lakásgazdálkodási feladatok ellátására – törvényben meghatározott – jogosultságként és kötelezettként végzik a bérbeadást. Ebből az is következik, hogy az önkormányzatok a lakásvagyonnal történő gazdálkodás során számos szempontot figyelembe vesznek. (...) Mindezek olyan lakásgazdálkodást eredményeznek, amely miatt az önkormányzatok lakásgazdálkodása kikerül a piacgazdaság köréből. Az önkormányzatoknak a lakásvagyon hasznosítása során – a lakással rendelkező magántulajdonosokhoz képest – helyi közszolgáltatásként többletfeladatokat is teljesíteniük kell, helyzetük tehát nem azonosítható a magánszemély tulajdonosokéval.” (457/E/2000. AB határozat, ABH 2003. 1197, 1199–1200.)

Tulajdonosi jogai gyakorlása során tehát az önkormányzatnak különösen ügyelnie kell arra, hogy közfeladatainak ellátását tulajdonosi jogai gyakorlásának módja ne veszélyeztesse, illetve lehetőleg megfelelő eszközöket biztosítson magának általuk. Az Ör. 22/A. §-a azonban nem tekinthető olyan természetű szabálynak, amely korlátozná az önkormányzat ezen kötelezettségének teljesítését. Az Ör. 22/A. §-a ugyanis nem zárja ki azt, hogy az önkormányzat érvényesíthesse a bérlővel szemben bérbeadói jogait, illetve általában véve sem korlátozza az önkormányzat gazdálkodási feladatainak ellátását.

Az Ör. 22/A. §-ával az önkormányzat a helyi sajátos viszonyokra tekintettel, meghatározott – kizárólag a vételi jog gyakorlásából kizárt – önkormányzati bérlakások vonatkozásában alkotott speciális szabályt, amely sem a bérbeadó önkormányzat, sem a bérlők jogait nem korlátozza, kötelezettségeit nem súlyosbítja. Erre tekintettel az Ör. 22/A. §-a nem tekinthető ellentétesnek sem az Ötv. 8. § (1) bekezdésével, sem a Ltv. 3. § (3) bekezdésével, valamint 21. § (2) bekezdésével, s nem sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sem. Így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság ezek után azt vizsgálta, hogy az Ör. 22/A. §-a megvalósít-e az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző diszkriminációt.

„Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott megkülönböztetési tilalommal, melynek értelmezésével összefüggésben kimondta: „a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.” [9/1990. (IV. 25.) AB határozat ABH 1990, 46., 48. 27/2001. (VI. 29.) AB határozat ABH 2001, 252, 256.] Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette azt is, hogy az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése csak az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetést tiltja, amelynek a következtében egyes jogalanyok hátrányos megkülönböztetésre kerülnek. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége csak akkor állapítható meg, ha az sérti az emberi méltósághoz való jogot. Az Alkotmánybíróság az utóbbi körben akkor tekinti a megkülönböztetést alkotmányellenesnek, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között. Ennek megítélésénél tekintettel kell lenni a szabályozás céljára is. [Pl.: 9/1990. (IV. 25.) AB határozat ABH 1990, 46, 48., 27/2001. (VI. 29.) AB határozat ABH 2001, 252, 256.] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a diszkrimináció vizsgálata szükségképpen összehasonlítást igényel a megkülönböztetés szempontjából az egyenlőnek tekinthető személyek között.” (748/B/2001. AB határozat, ABH 2004, 1913, 1915–1916.)

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a diszkrimináció tilalma az azonos szabályozási körbe tartozó személyek közötti önkényes, alkotmányos indok nélküli megkülönböztetésre vonatkozik. Vagyis nem minden fajta megkülönböztetés tilos.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Ör. 22/A. §-a nem eredményez alkotmányellenes különbségtételt az önkormányzati lakások bérlői között, mivel az a

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

bérlői kör, amely jogosult a bérleti jog átvételéről rendelkezni speciális helyzetben van más bérlőkhöz képest, az ingatlan sajátosságai miatt. Az Ör. 22/A. §-a által érintett ingatlanok, a korábban kifejtettek szerint, műemléki jellegűek, illetve feltáratlan barlangok felett helyezkednek el. Ezen lakások bérlői tehát, a korábban kifejtettek szerint nem élhettek vételi jog gyakorlásával. Ezek olyan speciális tényezők, amelyekre tekintettel az érintett ingatlanok bérlői nincsenek összehasonlítható helyzetben más ingatlanok bérlőivel. Az önkormányzat képviselő-testülete éppen ezeket a speciális körülményeket értékelte az Ör. 22/A. §-a megalkotásakor.

A személyek közötti megkülönböztetés alkotmányellenessége megállapításának előfeltétele, hogy a személyek egymással összehasonlítható helyzetben legyenek. Ez a jelen esetben nem áll fenn az Ör. 22/A. §-a hatálya alá tartozó ingatlanok bérlői és más ingatlanok bérlői tekintetében.

Ennek következtében az Alkotmány 70/A. §-ának sérelme nem állapítható meg. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

Budapest, 2007. június 25.

Dr. Kukorelli István s. k., előadó alkotmánybíró — *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k., alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., alkotmánybíró

637/H/2000. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság Sopron Megyei Jogú Város Közgyűlése által alkotott, az ivóvízellátás, valamint szennyvízelvezetés- és tisztítás díjainak meghatározásáról és az áralkalmazási feltételekről szóló 46/2003. (XII. 3.) számú rendelet 2. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. A Győr-Moson-Sopron Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője – törvényességi észrevételének elutasítását követően – a Sopron Megyei Jogú Város Közgyűlésének az ivóvíz-szolgáltatás és szennyvízelvezetés (-kezelés) díjairól szóló 30/1999. (XII. 8.) Ör. rendelete 2. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. A támadott rendelkezés a csatornahasználat díját (ÁFA nélkül) 119,1 Ft/m^3 összegben állapította meg, majd a lakossági és intézményi fogyasztók részére kedvezményes csatornadíjat határozott meg 112,5 Ft/m^3 összegben. Az indítványozó álláspontja szerint a szabályozás egyrészt anélkül tesz különbséget az azonos csoportba (fogyasztók) tartozó személyek (egyfelől lakosság és intézmények, másfelől egyéb fogyasztók) között, hogy a megkülönböztetésnek alkotmányos indoka lenne, másrészt a szabályozás figyelmen kívül hagyja az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Át.) rendelkezéseit is.

Az indítvány szerint az ár, díj mértékének megállapításakor nem lehet különbséget tenni a fogyasztók között azok teherbíró képességétől függően, annál is kevésbé, mivel a két fogyasztói csoport nem tükrözi egyértelműen a jobb, vagy gyengébb teherbíró képességet, ezért a pozitív diszkrimináció nem alkalmazható. Az árat, díjat egységesen kell megállapítani és ezt követően az önkormányzat pénzeszközeiből a szociális ellátás (pl. lakásfenntartási támogatás) formájában lehet támogatást adni az arra rászorultaknak.

Azon termékek és szolgáltatások esetében, amelyek vonatkozásában az Át. hatósági ár megállapítását írja elő, az árak a jogszabályban előírt hatósági árhoz igazodnak. Az Át. melléklete szerint a képviselő-testület legmagasabb hatósági árat állapít meg az önkormányzati tulajdonú vízközmű által biztosított szennyvízelvezetés, szennyvíztisztítás és -kezelés díjaként. Az Át. 8. § (1) bekezdése szerint a legmagasabb árat úgy kell megállapítani, hogy az a hatékonyan működő vállalkozó ráfordításaira és a működéséhez szükséges nyereségre fedezetet biztosítson, tekintettel az elvonásokra és a támogatásokra. Az ár megállapításakor tehát csak és kizárólag a szolgáltató oldaláról felmerülő körülmények vehetők figyelembe.

Mindezek alapján az indítványozó álláspontja szerint a kifogásolt szabályozás sérti az Alkotmány 70/A. §-ának (3) [az indítvány tartalmából következően annak (1)] bekezdését, valamint 44/A. § (2) bekezdését is, mivel a díj mértékének megállapítása ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal nevezetesen az Át. 8. § (1) bekezdésével.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően a támadott rendeletet Sopron Megyei Jogú Város Közgyűlése az ivóvízellátás, valamint szennyvízelvezetés- és tisztítás díjainak meghatározásáról és az áralkalmazási feltételekről szóló 46/2003. (XII. 3.) számú rendeletének (a továbbiakban: Ör.) 7. § (2) bekezdése 2004. január 1. napjával hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság hatályát vesztett jogszabály alkotmányellenességét – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (l) bekezdése szerinti bírói kez-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

deményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz kivételével – nem vizsgálja [10/1992. (II. 25.) AB határozat 1992, 72, 76.]. Az Alkotmánybíróság azonban azt is megállapította, hogy az Ör.-nek a Sopron Város Önkormányzatának 49/2006. (XII. 29.) számú rendeletével módosított új szabályai is tartalmazzák a díjak meghatározásának az indítványozó által kifogásolt módját. Ezért az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlatának megfelelően (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 882/B/1998. AB határozat, ABH 2002, 861, 862.) – az alkotmányossági vizsgálatot a hatályos rendelkezések tekintetében folytatta le.

Megállapította az Alkotmánybíróság azt is, hogy a jelen üggyel azonos alkotmányossági problémát, más önkormányzat rendeletével összefüggésben a 470/B/1998. AB határozatával (ABH 2005, 1381.) már elbírált. Ezen határozat megállapításait az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is irányadónak tekinti.

II.

A határozat meghozatalánál figyelembe vett rendelkezések:

Az Alkotmány rendelkezései:

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

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

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

Az Át. rendelkezései:

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

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

Az Ör.-nek a 49/2006. (XII. 29.) rendelet 1. §-ával módosított rendelkezése:

„2. §

...

(3) A változó díj a fogyasztóhelyen – a jogszabályoknak megfelelően megállapított – fogyasztás alapján fizetendő.

Az alkalmazandó változó díjak az alábbiak:

a) A közüzemi ivóvíz-szolgáltatás legmagasabb díja 211,6 Ft/m^3+ÁFA

b) A közüzemi csatornaszolgáltatás legmagasabb díja 226,2 Ft/m^3+ÁFA

c) Kedvezményes csatornaszolgáltatási díj lakossági és intézményi fogyasztók részére 213,8 Ft/m^3+ÁFA.”

A vízterhelési díjat a csatornaszolgáltatás változó díja magában foglalja.”

III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az Alkotmány 44/A. §-ának (2) bekezdése szerint a képviselő-testület feladatkörében rendeletet alkothat, amely azonban nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. Az Át. melléklete szerint az önkormányzati tulajdonú vízközműből szolgáltatott ivóvíz, továbbá az önkormányzati tulajdonú vízközmű által biztosított szennyvízelvezetés, szennyvíztisztítás- és kezelés tekintetében a legmagasabb árat a települési önkormányzat állapítja meg.

Az Át. preambuluma általános elvként rögzíti, hogy az árak legfőbb szabályozója a piac és a gazdasági verseny, és ezért az árnak állami beavatkozással történő meghatározására ott kerülhet sor, ahol a piac nem működik megfelelően. Az Át.-nek az Országgyűlés elé terjesztett törvényjavaslatához fűzött miniszteri indokolás a hatósági árak meghatározására példaként a legfontosabb infrastrukturális szolgáltatásokat említi (és ennek egyik fajtáját, a vízgazdálkodást), amelyeknél monopolhelyzet áll fenn és importversennyel nem lehet számolni. Az indokolás az általános elveknél azt is kiemelte, hogy az ár kialakítására nem lehet olyan szabályt előírni, amely tértől és időtől független. Az indokolás rámutat arra is, hogy az Át. a hatósági árak megállapításánál követendő elvet csak keretszabályként határozza meg. A legmagasabb hatósági ár meghatározásának a 8. § (1) bekezdésében megfogalmazott elvével kapcsolatban az indokolás azt fejti ki, hogy „a hatósági ár megállapítójának felelőssége, hogy nem állapíthat meg olyan árat, mely a normális működést veszélyezteti, és az is, hogy a hatósági árban nem ismerheti el a nem hatékony működésből adódóan felmerülő ráfordításokat”. Mindebből azonban nem következik az, hogy a hatósági ár megállapítása során kizárólag az Át. 8. § (1) bekezdésében megfogalmazott körülményeket lehetne figyelembe venni. Téved tehát az indítványozó amikor azt állítja, hogy az ár megállapítása során csak és kizárólag a szolgáltató oldalán felmerülő körülményeket lehet figyelembe venni.

Minderre tekintettel állapította meg az Alkotmánybíróság az önkormányzati tulajdonú vízközműből szolgáltatott víz hatósági árának meghatározását vizsgálva a 29/1996. (VII. 3.) AB határozatban, hogy az önkormányzatnak tekintettel kell lennie mind a fogyasztók érdekeire, mind a szolgáltatást végző szervezet gazdaságos működésének biztosítására, és ezért a vízdíj megállapításánál az önkor-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mányzatot széles körű mérlegelési jog illeti meg (ABH 1996, 277, 279.).

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. támadott rendelkezései nem ellentétesek az Át. 8. § (1) bekezdésében foglaltakkal, következésképpen nem sértik az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését.

2. Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy az Ör. támadott rendelkezése indokolatlan különbséget tesz a lakossági és intézményi, valamint az egyéb (pl. üdülőtulajdonosok és vállalkozók) fogyasztók között, így álláspontja szerint az Ör. ellentétes az Alkotmány 70/A. §-ával.

Az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdése szerint minden személyt – különbségtétel nélkül – megilletnek az emberi, illetve állampolgári jogok.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány idézett szabályát értelmezve már a 9/1990. (IV. 25.) AB határozatban kifejtette, hogy a diszkrimináció tilalma nem jelenti minden, például a nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés tilalmát, kivéve, ha a különbségtétel sérti az emberi méltóságot (ABH 1990, 46, 48.). A 32/1991. (VI. 6.) AB határozat pedig azt állapította meg, hogy a gazdaságilag nem azonos helyzetben lévők esetében nem érvényesül a diszkrimináció tilalma; a különböző jogi helyzetben lévők tekintetében nem kerül alkalmazásra az egyenlőként való kezelés követelménye [ABH 1991, 146, 161, azonos álláspontot fejtett ki a 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, rámutatva, hogy a diszkrimináció tilalma az egész jogrendszerre kiterjed, ABH 1992, 280, 281–282.]. Olyan esetben pedig, amelyben nem alapjog tekintetében merül fel a megkülönböztetés alkotmányossága, az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakult elv szerint a jogalkotó nem köteles minden jogalanyra azonos szabályt alkotni, de érdekeiket azonos gondossággal kell megvizsgálni. Akkor lehet az Alkotmány 70/A. §-a (1) bekezdésének sérelméről beszélni, ha a vizsgált szabály alkotmányosan elfogadható, ésszerű indok nélkül fosztja meg a jogalanyok egy csoportját a jogok gyakorlásától, illetőleg önkényesen hozza őket hátrányos helyzetbe más csoportokkal szemben [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 207.].

A vizsgált esetben az Ör. támadott szabályozási módjánál nincs szó a megkülönböztetés tilalmának sérelméről. A szabály lakossági és nem lakossági fogyasztók eltérő gazdasági helyzetben lévő csoportjaira határoz meg eltérő árat. A megkülönböztetés nem sérti az emberi méltóságot. Ezen túlmenően az is megállapítható, hogy a közszolgáltatásoknál gyakran előforduló eltérő megoldást alkalmaz [pl. a lakossági fogyasztók részére a közüzemi szolgáltató által szolgáltatott villamos energia árának megállapításáról szóló 58/2002. (XII. 29.) GKM rendelet, és a nem lakossági közüzemi fogyasztók részére a közüzemi szolgáltató által szolgáltatott villamos energia árának megállapításáról szóló 59/2002. (XII. 29.) GKM rendelet; a földgáz közüzemi díjainak megállapításáról szóló 96/2003. (XII. 18.) GKM rendelet 1. sz. melléklete]. Ugyanilyen megfontoláson alapuló különbségtételt tart indokoltnak az Európai Unió Parlamentjének és Tanácsának a vízgazdálkodásról szóló 2000. október 23-i irányelve (Az Európai Parlament és a Tanács 2000. október 23-i 2000/60/EK irányelve a vízvédelmi politika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról 9. cikk 1. bekezdés). Az előzőek szerint a megkülönböztetés, ami az eltérő adottságokat figyelembe veszi, nem önkényes, ezért az elmondottak alapján nem állapítható meg, hogy az Ör. sérti az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdését.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2007. június 4.

Dr. Kukorelli István s. k., alkotmánybíró — *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k., előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., alkotmánybíró

793/B/2000. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgáztatás rendjéről és a nyelvvizsga-bizonyítványokról szóló 71/1998. (IV. 8.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgáztatás rendjéről és a nyelvvizsga-bizonyítványokról szóló 71/1998. (IV. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 2. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését kezdeményezte. Kifejtette, hogy nyelvvizsgáztatásra és az államilag elismert nyelvvizsga-bizonyítvány kibocsátására felsőoktatási intézmény is jogosult lehet, az R. vitatott szabálya értelmében az intézmény hallgatóinak is vizsgadíjat kell fizetniük. Úgy véli, az R. kifogásolt rendelkezése alkotmánysértő, a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 31. § (3) bekezdésébe ütközik. E törvényi előírás szerint az államilag finanszírozott képzésben részt vevő hallgatók szá-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mára a tandíjon kívül csak olyan szolgáltatásokért állapíthatók meg díjak, amelyek nem kapcsolódnak a képesítési, illetve a tantervekben foglalt tanulmányi kötelezettségekhez. A nyelvvizsga a záróvizsgára bocsátás jogszabályi feltétele. Erről – az indítványozó esetében – a közgazdasági felsőoktatás alapképzési szakjainak képesítési követelményeiről szóló 4/1996. (I. 18.) Korm rendelet 1. számú mellékletének 5.3. pontja rendelkezett, ezért álláspontja szerint a nyelvvizsga követelménye a tanulmányi kötelezettségek teljesítéséhez kapcsolódik, a nyelvvizsgával összefüggő szolgáltatásokért díj nem állapítható meg. Az indítványozó ugyan az alkotmányellenesség megállapítását az Alkotmány 37. § (3) bekezdése alapján kezdeményezte, megállapítható, hogy tartalmilag az Alkotmány 35. § (2) bekezdésének sérelmét állította, amely szerint a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezése:

„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.”

2. Az R. indítványozó által vitatott rendelkezése:

„2. § (2) A nyelvvizsgáért vizsgadíjat kell fizetni, melyet a vizsgaközpont számlájára kell befizetni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az államilag elismert nyelvvizsga-bizonyítvány kiadásának alapjául szolgáló nyelvvizsgáztatásra és az államilag elismert nyelvvizsga- bizonyítvány kibocsátására akkreditált vizsgaközpont jogosult. Az R. 6. § (1) bekezdése értelmében vizsgaközpontként olyan jogi személy akkreditálható, amely képes és alkalmas nyelvvizsgák lefolytatására, vizsgarendszere megfelel az akkreditáció feltételeinek, és megfelelő számú nyelvvizsgáztatásra alkalmas személy vizsgáztatóként való alkalmazását igazolja. Az akkreditáció feltételrendszerét, eljárási szabályait, az államilag elismert nyelvvizsga egységes követelményrendszerét, felülvizsgálatának szabályait és a nyelvvizsga díjakat az oktatási miniszter rendelete tartalmazza [az államilag elismert nyelvvizsga egységes követelményrendszeréről és annak felülvizsgálatáról, az akkreditációs eljárásról, valamint a nyelvvizsga díjairól szóló 30/1999. (VII. 21.) OM rendelet (a továbbiakban: OMr.)]. Az akkreditációs kérelemről igazgatási eljárás keretében döntenek [R. 6. § (3)–(4) bekezdés]. Az OMr. 7. § (3) bekezdése szerint akkreditációért folyamodhat Magyarországon bejegyzett oktatási és/vagy vizsgáztatási tevékenységet folytató jogi személy, illetve külföldi jogi személy esetén az R. 9. §-a alapján annak meghatalmazott magyarországi képviselője. Ebben a rendszerben, ha a felsőoktatási intézmény jogosultságot szerez az államilag elismert nyelvvizsgáztatásra és a bizonyítvány kiadására, akkor egy sajátos szolgáltatást végez, amiért R. 2. § (2) bekezdése szerint vizsgadíj illeti meg.

Az indítványozó azt kifogásolja, hogy a felsőoktatási intézménnyel hallgatói jogviszonyban álló államilag finanszírozott hallgatók esetében nem lehet vizsgadíjat követelni, mert az a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 31. § (3) bekezdésébe ütközik.

E törvényt a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: Ftv.) 151. § (3) bekezdés *a)* pontja hatályon kívül helyezte. Az Ftv. 125. § (1) bekezdése az államilag támogatott képzésben részt vevő hallgatók által ingyenesen, az Ftv. 125. § (3)–(4) bekezdése pedig térítési díj ellenében igénybe vehető szolgáltatások körét határozza meg. Az Ftv. 125. § (1) bekezdésének *a)* pontja alapján a képzési programban meghatározott és a tanulmányi követelmények teljesítéséhez, a bizonyítvány, az oklevél, illetve a doktori abszolutórium megszerzéséhez szükséges előadások, szemináriumok, konzultációk, gyakorlati foglalkozások, terepgyakorlatok legfeljebb két alkalommal történő felvétele, a beszámolók, vizsgák és a sikertelen beszámolók és vizsgák egy alkalommal történő megismétlése, záróvizsga letétele, illetve a fokozatszerzési eljárás a hallgatói jogviszony fennállás alatt, ingyenesen vehető igénybe. Az állam által elismert nyelvvizsgához szükséges nyelvi alapképzés nem tartozik ebbe a körbe. Az Ftv. 19. § (3) bekezdése csak a szaknyelvi ismeretek fejlesztését írja elő feladatként a felsőoktatási intézmények számára. Az államilag elismert nyelvvizsga a felsőfokú tanulmányok befejezését igazoló oklevél kiadásának jogszabály által előírt feltétele. E követelmény teljesítése bármely akkreditált vizsgaközpontban megszerzett államilag elismert nyelvvizsga bizonyítvánnyal igazolható. A felsőoktatási intézmények alaptevékenységétől független az a vizsgáztatási tevékenység, amelyet akkreditált vizsgaközpontként végeznek. Ugyanakkor a felsőoktatási intézménynek az R. 2. § (3) bekezdése alapján – a vele hallgatói jogviszonyban állók részére a vizsgadíjat elengedheti, mérsékelheti – lehetősége van hallgatói nyelvtanulását ilyen módon is ösztönözni.

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítvány alapján nem állapította meg az R. 2. § (2) bekezdésének alkotmányellenességét, ezért azt elutasította.

Budapest, 2007. június 12.

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

Dr. Trócsányi László s. k., alkotmánybíró

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

666/B/2001. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 15/2006. (IV. 3.) OM rendelet 2. számú mellékletének a szociális munka alapképzési szakra vonatkozó 10. pontja és 3. számú mellékletének a szociális munka mesterképzési szakra vonatkozó 10. pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó főiskolai hallgatóként megromlott egészségi állapotára tekintettel kezdeményezte a főiskola vezetőjénél a képesítési követelményekben előírt nyelvvizsga alóli felmentését. Kérelmét a szociális felsőoktatás alapképzési szakjainak képesítési követelményeiről szóló 6/1999. (I. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.1.) 1. számú melléklet 5.2.1. pontja alapján elutasították. Ezt követően az Alkotmánybíróságtól kérte az R.1. 5.2.1. pontjának – utólagos normakontroll keretében történő – vizsgálatát. Véleménye szerint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglaltakat sérti az R.1. kifogásolt rendelkezése, amely „diszkriminatívan, hátrányosan megkülönbözteti a betegeket”.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a felsőoktatási alap- és mesterképzésről, valamint szakindítás eljárási rendjéről szóló 289/2005. (XII. 22.) Korm. rendelet 15. § (3) bekezdés *b)* pontja értelmében „az e rendelet 5. számú mellékletében felsorolt jogszabályok és jogszabályi rendelkezések” 2006. március 1-jével hatályukat vesztették. E jogszabályok között az R.1. az 5. számú melléklet I.3. pontjában szerepelt, tehát a rendelet nem hatályos. A szociális munka alap- és mesterképzési szakára vonatkozó nyelvismereti követelményeket az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 15/2006. (IV. 3.) OM rendelet (a továbbiakban: R.2.) állapítja meg. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll esetében csak a hatályban lévő jogszabály vizsgálatát végzi el. Az Alkotmánybíróság a hatályon kívül helyezett normát csak az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés, vagy 48. §-ában foglalt alkotmányjogi panasz esetén vizsgálja [1160/B/1996. AB végzés, ABH 1999, 875, 876.; 418/B/1997. AB határozat, ABH 2002, 1627, 1629.; 618/B/2003. AB végzés, ABK 2006. november, 1006, 1007.]. Mivel a hatályos szabályozás sem változtatta meg az indítványban sérelmezett helyzetet, az indítványozó alkotmányossági kifogása az új rendelkezés alapján is elbírálható, ezért az Alkotmánybíróság a vizsgálatot a hatályos rendelkezés tekintetében folytatta le.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítványozó által felhívott rendelkezése:

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

2. Az R.1. indítványozó által kifogásolt rendelkezése:

„1. számú melléklet a 6/1996. (I. 18.) Korm. rendelethez

A szociális felsőoktatás alapképzési szakjainak általános képesítési követelményei

(...)

5. Az ismeretek ellenőrzési rendszere, az ellenőrzés formái

(...)

5.2.1. A záróvizsgára bocsátás feltételei:

– az előírt tanulmányi kötelezettségek teljesítése,

– a gyakorlatok (terepgyakorlatok) minősített dokumentumainak benyújtása,

– a szakdolgozat elkészítése, benyújtása és elfogadása, valamint

– egy idegen nyelvből A vagy B vagy C típusú, középfokú állami vagy azzal egyenértékű nyelvvizsga letétele.”

3. Az R.2. rendelkezései:

„2. számú melléklet a 15/2006. (IV. 3. OM rendelethez

(...)

III. TÁRSADALOMTUDOMÁNY KÉPZÉSI TERÜLET

(...)

3. SZOCIÁLIS MUNKA ALAPKÉPZÉSI SZAK

(...)

10. *Nyelvi követelmények:*

Az alapfokozat megszerzéséhez egy élő idegen nyelvből államilag elismert középfokú C típusú nyelvvizsga vagy azzal egyenértékű érettségi bizonyítvány, illetve oklevél szükséges.”

„3. számú melléklet a 15/2006. (IV. 3.) OM rendelethez

A MESTERKÉPZÉSI SZAKOK KÉPZÉSI ÉS KIMENETI KÖVETELMÉNYEI

(...)

VII. TÁRSADALOMTUDOMÁNY KÉPZÉSI TERÜLET

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

(...)
3. SZOCIÁLIS MUNKA MESTERKÉPZÉSI SZAK
(...)
10. *Idegennyelv-ismeret követelményei:*
Egy középfokú C típusú nyelvvizsga az Európai Unió hivatalos nyelveinek egyikéből.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az indítványozó az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján tartotta alkotmányellenesnek azt a szabályozást, amely nyelvvizsgára kötelez minden hallgatót, ezzel „diszkrminatívan, hátrányosan megkülönbözteti a betegeket”.

A szociális munka alap- és mesterképzési szakokra vonatkozó idegennyelv-ismereti követelményeket – a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: Ftv.) 62. § (1) bekezdésében foglaltak alapján – az R.2. 2. és 3. számú melléklete tartalmazza. Az R.2. 2. számú mellékletének a szociális munka alapképzési szakra vonatkozó 10. pontja alapján az alapfokozat megszerzéséhez egy élő idegen nyelvből államilag elismert középfokú C típusú nyelvvizsga vagy azzal egyenértékű érettségi bizonyítvány, illetve oklevél szükséges, a mesterképzés esetén pedig az Európai Unió hivatalos nyelveinek egyikéből, középfokú C típusú nyelvvizsgával kell rendelkeznie a hallgatónak (3. számú melléklet VII/3/10. pont).

E rendelkezések arról szólnak, hogy a szociális munka alap- és mesterképzési szakán minden hallgatónak C típusú nyelvvizsga-bizonyítvánnyal kell rendelkeznie. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vitatott rendelkezések az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését nem sértik.

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 körültekintéssel, 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.; 88/B/1999. AB határozat, ABH 2006, 1188, 1200.]

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. A vizsgált szabályok a felsőfokú szociális képzésben résztvevő hallgatók számára megkülönböztetés nélkül írják elő a nyelvvizsga megszerzését, azaz az azonos jogi helyzetben lévő jogalanyok között nem diszkriminálnak.

Az indítványozó a felmentéssel valójában egy pozitív diszkriminációt tartalmazó szabályozást szorgalmaz. „Az Alkotmánybíróság az ún. pozitív diszkriminációt megalapozó 9/1990. (IV. 25.) AB határozatában (ABH 1990, 48–49.) csak a pozitív diszkrimináció alkotmányos lehetősége kérdésében foglalt állást. E lehetőségből azonban az alkalmazás alkotmányos kényszere nem következik. A tételesen meghatározott pozitív diszkriminációra senkinek sincs alkotmányos joga, annak alkalmazása a törvényhozó szabadságába tartozik.” (1067/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 580–581.)

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a jogalkotó értékeli azokat a helyzeteket, amelyek a hallgatókat a tanulási folyamatban tartósan és súlyosan akadályozhatják. Az Ftv. 61. § (1) bekezdése ugyanis előírja, hogy a fogyatékossággal élő hallgatók részére segítséget kell nyújtani ahhoz, hogy teljesíteni tudják a hallgatói jogviszonyból eredő kötelezettségeiket, és felsorolja azokat a lehetőségeket, amelyeket a fogyatékossághoz igazodó felkészítés és vizsgáztatás során a hallgatók számára biztosítani kell. Ezek között az egyik lehetőség a nyelvvizsga vagy annak egy része alóli mentesítés. A fogyatékossággal élő hallgatóknak nyújtott mentesítés azonban kizárólag a mentesítés alapjául szolgáló körülménnyel összefüggésben biztosítható és nem vezethet alap- és mesterképzésben az oklevél által tanúsított szakképzettség megszerzéséhez szükséges alapvető tanulmányi követelmények alóli felmentéshez. Az Ftv. 61. § (2) bekezdés értelmében a fogyatékossággal élő hallgatók tanulmányaival kapcsolatos elveket a Kormány, az intézményi feladatok végrehajtásának rendjét pedig a felsőoktatási intézmények szervezeti és működési szabályzata határozza meg. A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet tartalmazza – egyebek mellett – a fogyatékossággal élő hallgatók előnyben részesítési követelményeit, e hallgatók tanulmányaival kapcsolatos elveket.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a szociális munka alap- és mesterképzési szakjain előírt nyelvvizsga-kötelezettséget előíró rendelkezéseket nem tartotta az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközőnek, ezért az indítványt elutasította.

Budapest, 2007. június 12.

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

Dr. Trócsányi László s. k., alkotmánybíró

677/B/2001. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a területrendezési, a településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló 40/1999. (IV. 23.) FVM rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzatának az Önkormányzati Tervtanács létrehozásáról szóló 2/2000. (02. 25.) számú rendelete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozók a területrendezési, a településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló 40/1999. (IV. 23.) FVM rendelet (a továbbiakban: FVMr.), valamint Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzatának az Önkormányzati Tervtanács létrehozásáról szóló 2/2000. (02. 25.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezték.

Álláspontjuk szerint az FVMr.-rel intézményesített és az Ör.-ben szabályozott tervtanácsok ugyanazokban az ügyekben járnak el, és ugyanazokban a kérdésekben foglalnak állást, mint amelyekben – törvény, illetve rendeletek alapján – az építésügyi hatóságok és a szakmai kamarák. A tervtanácsok bekapcsolódása az eljárásokba az indítványozók álláspontja szerint kiszámíthatatlanná teszi az építésügyi hatóságok döntését, ami ellentétes a jogbiztonság követelményével. Emellett az indítványozók kifogásolták, hogy a tervtanácsok állásfoglalásaival szemben nincs helye jogorvoslatnak, s ez sérti az Alkotmány 57. §-át.

Továbbá az indítványozók az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütköző hátrányos megkülönböztetésnek ítélték egyrészt, hogy a tervtanácsi tagságnak nincsenek objektív feltételei, és az FVMr. szerint a tagság „tetszés szerint meghosszabbítható", ezáltal fennáll a veszélye, hogy „beavatottak egy szűk köre kisajátíthatja magának" ezt az intézményt. Másrészt hátrányos megkülönböztetésnek tartották az indítványozók azt is, hogy az FVMr. alapján az önkormányzati rendeleti szabályozás a tervek rendkívül széles körében teheti kötelezővé a tervtanács számára történő bemutatási kötelezettséget, amely tovább növeli a tervezők és a megrendelők kiszolgáltatottságát a tervtanács tagjaival szemben. (Az indtványozók a visszaélések szemléltetése céljából mellékelték a Dél-dunántúli Területi Tervtanács két állásfoglalását.)

Végezetül az indítványozók hivatkoztak arra, hogy az Alkotmánybíróság a 10/1991. (III. 22.) AB határozatban alkotmányellenesnek minősítette az Építéstervezési Szakértői Bizottságokról szóló 4/1986. (III. 20.) ÉVM rendeletet, amely az építési tervezési munka szakértői ellenőrzésének hasonló intézményét szabályozta.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy – a jogszabályok változásának következtében – az indítványban kifogásolt szabályozást részben a településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) tartalmazza. Ezért az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlatának megfelelően – elvégezte a Korm. rendelet alkotmányossági vizsgálatát is az indítványban felvetett kifogások alapján.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

„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.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy a jogállamiság követelményeinek megfelelő felhatalmazáson alapul-e a tervtanácsok FVMr.-beli és Ör.-beli szabályozása. Az indítványban említett 10/1991. (III. 22.) AB határozattal a testület részben a törvényi felhatalmazás hiánya miatt semmisítette meg az Építéstervezési Szakértői Bizottságokról szóló rendeleti szabályozást.

Az FVMr. bevezetője szerint a miniszter a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (a továbbiakban: Tftv.) 27. § (2) bekezdésének *d)* pontjában és az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 62. § (2) bekezdésének *m)* pontjában kapott felhatalmazás alapján adta ki a rendeletet.

A Tftv. 27. § (2) bekezdésének *d)* pontja felhatalmazza a minisztert, hogy rendeletben állapítsa meg a „tervtanács működésének szabályait”. Ezzel megegyező rendelkezést tartalmazott az Étv. 62. § (2) bekezdésének *m)* pontja, amelyet hatályon kívül helyezett a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXXIII. törvény 339. § 19. pontja. Ugyanennek a törvénynek a 317. § (1) bekezdése egyúttal megállapította az Étv. 62. § (1) bekezdés *q)* pontját, amely szerint a Kormány kap felhatalmazást arra, hogy rendeletben állapítsa meg „a településtervezési jogosultságra, valamint a településrendezési, építészeti-műszaki tervtanácsokra, valamint az építészeti minőség és értékvédelem követelményeire vonatkozó szabályokat”.

A jogszabálymódosítások eredménye, hogy jelenleg – a Tftv. 27. § (2) bekezdésének *d)* pontjában adott felhatalmazás alapján – miniszteri rendelet szabályozza az ország egész területére vonatkozó illetékességű központi területrendezési tervtanács, valamint a regionális illetékességű területrendezési tervtanács működését [FVMr. 1. § (1) bekezdés *a)* pont]. Az Étv. 62. § (1) bekezdés *q)* pontja alapján a Kormány szabályozza meghatározott településrendezési tervek és helyi építési szabályzatok, valamint meghatározott építmények építészeti-műszaki tervét véleményező tervtanácsok működését. [Korm. rendelet 1. §].

Az Étv. – 2000. március 1-jétől hatályos – 6. § (7) bekezdése így rendelkezik: „A települési önkormányzat egyes építésügyi feladatainak ellátásához – a főépítész vezetésével – tervtanácsot működtethet. A tervtanács működésének rendjét – a vonatkozó külön jogszabály előírásainak keretei között – az önkormányzat rendeletben állapítja meg.”

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az FVMr. kiadására eredetileg is volt, és – szűkebb szabályozási tárgykörre vonatkozóan – jelenlegi is van törvényi felhatalmazás. A Korm. rendelet kiadására szintén megfelelő törvényi felhatalmazás alapján került sor. A 2000. május 1-jén hatályba lépett Ör.-beli szabályozásra az Étv. 6. § (7) bekezdése adott alapot. A tervtanácsok működési és eljárási rendjének kereteit eredetileg az FVMr., jelenleg pedig a Korm. rendelet jelöli ki..

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján megvizsgálta, hogy a támadott szabályozás ellentétes-e az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való joggal.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy (...) ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége” [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109.].

Az önkormányzati tervtanácsokra irányadó Étv. 53/C. §-a kimondja:

„(3) Az építésügyi hatóság a döntése meghozatalához szükséges tényállás tisztázása érdekében bizonyítási eszközként az építésügyi hatósági engedélykérelem benyújtásakor rendelkezésre álló és jogszabályon alapuló építészeti-műszaki tervtanácsi szakmai véleményt – különös tekintettel az építészeti minőséggel, az értékvédelemmel, valamint a környezethez való illeszkedéssel kapcsolatosakra – a Ket. 50. § (6) bekezdésében foglaltak szerint veszi figyelembe.

(4) Az építésügyi hatóság az építésügyi hatósági engedélyezés során jogszabályban meghatározott körben (...) a rendelkezésre álló tervtanácsi vélemény (3) bekezdés szerinti figyelembevételével, az engedély megadását feltételekhez kötheti, illetve az engedély megadását megtagadhatja.”

A Korm. rendelet 16. § (2) bekezdése szerint a tervtanács a tervdokumentációt *a)* ajánlja, *b)* a javasolt átdolgozás után ajánlja, *c)* nem ajánlja.

A jelen ügyben kifogásolt Ör. 3. § (1) bekezdése kimondja: „A Tervtanács szakmai véleményező testület, melynek állásfoglalása nem érinti a terv elfogadására, jóváhagyására jogosult szerv hatáskörét és döntési jogkörét.” A 6. § (2) bekezdése így rendelkezik: „A Tervtanács a bemutatott tervvel kapcsolatos szakmai véleményét és javaslatait írásban rögzíti.”

Az Alkotmánybíróság a 61/2004. (XII. 14.) AB határozatban megállapította: „Az FVMr. – mint az a rendelet 1. §-ából is megállapítható – az önkormányzati tervtanácsokat szakmai véleményező testületekként határozta meg, amelyek nem szakhatóságként működnek közre az

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

építési engedélyezési eljárásban. A szakhatóság hozzájárulása köti az engedélyező hatóságot, míg egy véleményező testület állásfoglalása csak segíti, de nem köti az engedélyező hatóságot az érdemi döntésének (az építési engedély kiadásának vagy a kérelem elutasításának) meghozatalában. Ezt fejezte ki a jogalkotó az FVMr. 5. § (3) bekezdésében is, amikor úgy rendelkezett, hogy a tervtanács állásfoglalása nem érinti a terv elfogadására, illetve jóváhagyására jogosult szerv (az építésügyi hatóság) hatáskörét, illetve döntési jogkörét." Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában azért állapította meg a vizsgált önkormányzati rendelet alkotmányellenességét, mert: „A Közgyűlés túlterjeszkedett jogalkotási felhatalmazásán, amikor a szakmai véleményező testület állásfoglalását olyan kötelező erővel ruházta fel, amelynek támogató javaslata nélkül az építési engedély nem adható meg." (ABH 2004, 994.)

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a támadott szabályozás nem ellentétes a jogorvoslathoz való joggal, mert – a jelenleg hatályos rendszer szerint – a Korm. rendeletben intézményesített tervtanácsok, valamint Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzatának az Ör.-ben intézményesített tervtanácsa nem hoz érdemi határozatot, hanem a bemutatott tervekről szakmai véleményeket és javaslatokat fogalmaz meg. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (a továbbiakban: Ket.) biztosított jogorvoslati eszközök az érdemi határozatot hozó építésügyi hatóság döntésével szemben vehetők igénybe. Amennyiben az elsőfokú építésügyi hatóság indokolatlanul támaszkodik a tervtanács álláspontjára, az ügyfél a Ket. szabályai szerint a másodfokú hatóságnál, végső soron pedig a bíróságnál kezdeményezheti a határozat felülvizsgálatát.

3. Az indítványozók azt is sérelmezték, hogy a támadott FVMr. és az Ör. az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütköző hátrányos megkülönböztetést okoz a tervtanácsi tagság feltételeinek és időbeli határának, valamint a bemutatási kötelezettség körébe tartozó tervek szabályozásával.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlően (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, vagyis az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. [először: 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]

Az Ör. 4. §-a határozza meg, hogy Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzatának tervtanácsa milyen szervezeti keretek között működik. A szabályozás eredetileg az FVMr. 2. §-án alapult, jelenleg a Korm. rendelet 2–7. §-ai rendelkeznek az önkormányzati tervtanácsok összetételéről, valamint a tisztségviselőkkel és a tagokkal szemben támasztott szakmai és egyéb követelményekről. A indítványozók a szabályozásból azt kifogásolták, hogy a tervtanács tagjai – ismétlődő újraválasztások esetén – meghatározatlan ideig betölthetik tisztségüket, túlhatalomra tehetnek szert az intézményben.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítványban felvetett probléma nem áll értékelhető alkotmányjogi összefüggésben az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével. Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá, hogy az indítvány benyújtását követően megalkotott Korm. rendelet az önkormányzati tervtanácsokra is vonatkozóan a korábbiaknál szigorúbb személyi feltételeket, köztük a 7. §-ban összeférhetetlenségi okokat és eljárási rendet állapít meg.

Az Ör. 5. §-a határozza meg, hogy Pécs Megyei Jogú Város területén mely tervek esetében kötelező a tervtanács szakmai véleményének kikérése. Mivel az Alkotmány a személyek közötti hátrányos megkülönböztetést tiltja, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével nem hozható összefüggésbe, hogy az Ör. milyen széles körben teszi kötelezővé a tervek bemutatását és a tervtanács szakmai véleményének kikérését.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2007. június 4.

Dr. Kukorelli István s. k., előadó alkotmánybíró — *Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,* alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., alkotmánybíró

764/B/2002. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az igazságügyi és rendészeti miniszter, illetve az önkormányzati és területfejlesztési miniszter irányítása alá tartozó rendvédelmi szervek és az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság hivatásos állományú tagjainak nyugellátása, hozzátartozói nyugellátása, valamint baleseti járadéka megállapításának eljárási rendjéről szóló 28/2006. (XI. 9.) IRM–ÖTM együttes rendelet 19. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a szolgálati viszonyban állók nyugellátásának eljárási rendjéről

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

szóló 25/1997. (III. 26.) BM rendelet (a továbbiakban: Bmr.) 18. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés azért ellentétes a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 192. §-ában foglaltakkal, mert – a törvényi előírással szemben – illetményt nyugdíjnak minősít. Az indítványozó kifejtette, hogy a rendeletben szabályozott két havi illetmény nem lehet nyugellátás, mert arra teljesen más szabályok vonatkoznak.

2. Az indítványozó – az Alkotmánybíróság felhívására – indítványát kiegészítve megjelölte az alkotmányellenesség alapjául szolgáló alkotmányi rendelkezéseket. Álláspontja szerint a Bmr. támadott rendelkezése sérti a jogbiztonságot, vagyis ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, valamint a 7. § (2) bekezdésével és a 8. § (2) bekezdésével. Az ügyvéd indítványozó hivatkozott továbbá – a törvény címének feltüntetése nélkül – az 1997. évi XI. törvény 1. § (2) bekezdésének sérelmére is. Ezen túlmenően utalt a jogalkalmazásban mutatkozó jogértelmezési bizonytalanságokra és ellentmondásokra is.

3. Az indítvány benyújtását követően a belügyminiszter irányítása alá tartozó rendvédelmi szervek és az önkormányzati tűzoltóság hivatásos állományú tagjainak nyugellátása, hozzátartozói nyugellátása, valamint baleseti járadéka megállapításának eljárási rendjéről szóló 58/2005. (XII. 9.) BM rendelet (a továbbiakban: új Bmr.) 20. § (2) bekezdése – 2005. december 17. napjával – hatályon kívül helyezte a Bmr.-t. Ezt követően az igazságügyi és rendészeti miniszter, illetve az önkormányzati és területfejlesztési miniszter irányítása alá tartozó rendvédelmi szervek és az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság hivatásos állományú tagjainak nyugellátása, hozzátartozói nyugellátása, valamint baleseti járadéka megállapításának eljárási rendjéről szóló 28/2006. (XI. 9.) IRM–ÖTM együttes rendelet (a továbbiakban: R.) 20. § (3) bekezdése – 2006. november 14. napjával – hatályon kívül helyezte az új Bmr.-t.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által kifogásolt rendelkezés tartalmilag megegyezik a hatályos R. 19. § (1) bekezdésével. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a támadott norma helyébe lépő hasonló tartalmú szabályozás az indítványban megjelölt szempontok alapján vizsgálandó. [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 579, 581.; 822/B/1998. AB határozat, ABH 2002, 861, 862.] A tartalmi azonosságra tekintettel a jelen ügyben az Alkotmánybíróság az R. 19. § (1) bekezdésének érdemi vizsgálatát végezte el.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett 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.”

2. Az R. vizsgált rendelkezése:

„19. § (1) A Hszt. 192. §-a szerinti kéthavi illetmény nyugellátásnak minősül. Amennyiben a kéthavi nyugdíjat helyettesítő illetmény egy hónapra eső része kevesebb a megállapított nyugellátás összegénél, úgy annak kéthavi különbözetét a munkáltató utólag köteles a jogosultnak kifizetni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az indítványnak megfelelően elsőként azt vizsgálta, hogy az R. 19. § (1) bekezdésének a Hszt.-vel való ellentéte, illetőleg a támadott rendelkezés nem egyértelmű tartalma (normavilágosság) miatt sérül-e a jogbiztonság követelménye.

A normavilágossággal kapcsolatban az Alkotmánybíróság elvi éllel mutatott rá arra, hogy „[...] a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.” [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.]

A jelen eljárásban vizsgált rendelkezés tartalmáról egyértelműen megállapítható, hogy kedvezményt nyújt az érintetteknek: rövid, átmeneti időre (két hónapra) a megállapított nyugdíjhoz képest magasabb összegű (de legalábbis azt mindenképpen elérő) ellátást biztosít. A Hszt.-vel való – az indítványozó által felhozott – ellentét nem áll fenn, mert az ellátás jellege a Hszt. szerint is nyugdíj, hiszen az erről rendelkező 192. § (a 191. §-szal együtt) „A nyugellátás megállapítása” címet viseli.

Mindezekből következően a jogbiztonság követelménye nem sérül, s ezért az R. 19. § (1) bekezdésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe való ütközését az Alkotmánybíróság nem állapította meg.

2. Az indítványozó másik két alkotmányi rendelkezést is felhívott. Ezek közül az Alkotmány 7. § (2) bekezdése a jogalkotás rendjére vonatkozik, míg a 8. § (2) bekezdése az alapjogok lényeges tartalmának korlátozhatatlanságát deklarálja. A vizsgált rendelkezés kedvezményt állapít meg, tehát jogkorlátozás és ezen belül is különösen alapjog-korlátozás a norma tartalmával kapcsolatban nem merülhet fel. A jogalkotás rendjével összefüggésben az indít-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

vány mindösszesen annyit tartalmaz, hogy a rendelet – a törvény szabályozásával ellentétesen – nem minősíthette volna nyugdíjnak az ellátást. Erről az Alkotmánybíróság az 1. pont alatt – a jogbiztonsággal összefüggésben – kifejtette álláspontját, amit idevonatkozóan is irányadónak tekint.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. 19. § (1) bekezdése nem ellentétes sem az Alkotmány 7. § (2) bekezdésével, sem pedig a 8. § (2) bekezdésével.

3. Az indítványozó végezetül az 1997. évi XI. törvény 1. § (2) bekezdésének sérelmét is állította. A cím nélkül számszerűen hivatkozott törvény a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szól, s mint ilyen nem hozható összefüggésbe a szolgálati viszonyban állók nyugellátásával.

4. Az előző pontokban kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az R. 19. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2007. június 25.

Dr. Kukorelli István s. k., alkotmánybíró — *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k., alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., előadó alkotmánybíró

220/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet 39. § (2) bekezdés *a) – c)* pontjai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet (a továbbiakban: Büsz.) 39. § (2) bekezdés *a) – c)* pontjai alkotmányellenességének megállapítására és e rendelkezések megsemmisítésére irányuló kérelmet terjesztett elő. Álláspontja szerint az az előírás, amelynek alapján befejezett ügyként kell kezelni azokat az ügyeket is, amelyekben az eljárás félbeszakadt, szünetel vagy az eljárást felfüggesztették, sérti a jogbiztonságot, a bírósághoz fordulás jogát és az Emberi Jogok Európai Egyezményében megfogalmazott tisztességes eljárás követelményéhez kapcsolódó, az ügyek ésszerű határidőn belül történő elintézésének követelményét. Hivatkozott arra, hogy míg a fél perelhúzó magatartása szankcionálható, addig a bírót a sérelmezett jogszabályi rendelkezések kifejezetten kötelez(het)ik a perelhúzást eredményező eljárásra. Előadta, hogy a felfüggesztett ügy és a befejezett ügy fogalmilag és alkalmazást illetően egymással összeegyeztethetetlenek, nem azonosak. Álláspontja szerint a megtámadott jogszabályi előírások ellentétesek a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 152. § (2) bekezdésében szabályozott tárgyalás-felfüggesztés rendeltetésével és fogalmával.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„37. § (3) A Kormány tagjai törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörükben eljárva rendeletet adnak ki, amelyek törvénnyel és kormányrendelettel nem lehetnek ellentétesek. A rendeleteket a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

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

2. A Pp. érintett rendelkezései:

„2. § (1) A bíróságnak az a feladata, hogy – összhangban az 1. §-ban foglaltakkal – a feleknek a jogviták elbírálásához, a perek tisztességes lefolytatásához és ésszerű időn belül történő befejezéséhez való jogát érvényesítse.”

„152. § (2) A bíróság a tárgyalást akkor is felfüggesztheti, ha a per eldöntése olyan előzetes kérdés elbírálásától függ, amelynek tárgyában más polgári per vagy a bíróság hatáskörébe tartozó más polgári eljárás már folyamatban van.”

3. A Büsz. támadott rendelkezése:

„39. § (2) Az (1) bekezdésben említett ügyön kívül befejezett az az ügy is (befejezettként kezelendő ügy), amelyben:

a) félbeszakadt az eljárás,

b) szünetel az eljárás,

c) felfüggesztették az eljárást (...)”

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[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. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.] A bírósági ügyvitel szabályainak címzettjei a bíróságok (bírák, adminisztratív ügyintézők stb.), a rendelet számukra ír elő az eljárás technikai lebonyolításával kapcsolatos kötelezettségeket. A Büsz. vizsgált rendelkezései az eljárás Pp. által szabályozott menetét, az eljárási jogviszonyokat nem érintik, csupán ügyviteli és iratkezelési szempontból határozzák meg a bíróságok feladatait. A félbeszakadás, a szünetelés és a felfüggesztés közös jellemzője, hogy az eljárás átmenetileg (bizonyos esetekben véglegesen) megakad, a törvényben meghatározott körülmény bekövetkezte esetén azonban az eljárást folytatni kell. A két időpont között a bírónak nincs az üggyel kapcsolatosan folyamatos teendője. A bíróságok egységes iratkezeléséről szóló 4/2002. OIT szabályzat (a továbbiakban: Szabályzat) rendelkezései alapján ezért a befejezettként kezelendő ügy iratai nyilvántartásba, illetve irattárba kerülnek, majd ha a bírósághoz beérkezik az eljárást újból megindító irat [kezdőiratként kezelendő irat – Szabályzat 29. § (2) bekezdés 7. pontja], akkor azt a Büsz. 30. §-a alapján az irodavezető az előzményi iratokkal felszerelve a lajstromba történő bejegyzés napján, de legkésőbb az érkezést követő munkanapon bemutatja az ügyelosztásra jogosult vezetőnek, aki legkésőbb az azt követő munkanapon kijelöli az eljáró bírót. A félbeszakadással, a szüneteléssel és a felfüggesztéssel kapcsolatos ügyviteli és iratkezelési szabályok egyértelműek, világosak, működésükben kiszámíthatóak, ennélfogva nem állnak ellentétben a jogbiztonság követelményével. Erre tekintettel a Büsz. vizsgált rendelkezései nem sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

2. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított, független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. Az Alkotmány az „igazságos tárgyalás” kifejezést használja a „tisztességes eljárás” *(fair trial)* megjelölésére (36/B/2003. AB határozat, ABH 2004, 1701, 1707.). Bár a szöveg kifejezetten nem rendelkezik az eljárás ésszerű határidőn belüli befejezésének követelményéről, a *fair* eljárás általánosan elfogadott részét képezi az, hogy a bíróságok az eljárást megfelelő időn belül folytassák le, hisz hatékony jogvédelem csak így biztosítható. A Magyar Köztársaság nemzetközi jogi kötelezettségeivel is összhangban rögzíti a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 9. §-a, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 30. § (1) bekezdése, valamint a Pp. 2. § (1) bekezdése az eljárás ésszerű időn belüli befejezésének követelményét. A Pp. az időszerű igazságszolgáltatás biztosítása érdekében számos garanciális rendelkezést is tartalmaz: eljárási határidőket ír elő nemcsak a felek, de a bíróságok számára is; valamely fél vagy más, az eljárásban résztvevő személy perelhúzó magatartásának bíróság általi szankcionálására megfelelő eszközöket bocsát rendelkezésre; lehetővé teszi, hogy a fél az eljárás elhúzódása miatt kifogással éljen, illetve a tisztességes eljáráshoz fűződő jogának megsértése miatt méltányos elégtételt biztosító kártérítést követeljen.

A Büsz.-nek az indítványozó által támadott rendelkezései nincsenek kihatással az eljárásnak a Pp. szerinti lefolytatására és befejezésére. A Büsz. – ahogy az a címéből és az érintett rendelkezések megfogalmazásából is kiderül – csupán ügyviteli és iratkezelési szempontból tekinti „befejezettként kezelendő ügynek” azokat az ügyeket, amelyekben az eljárás félbeszakadt, szünetel, vagy az eljárást felfüggesztették. A felek jogait és kötelezettségeit ezek a rendelkezések nem érintik. Ebből következik, hogy a Büsz. vizsgált szabályai nem állnak alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében rögzített tisztességes eljáráshoz való joggal.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi (698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716, 717.), ezért az Alkotmánybíróság a Büsz. 39. § (2) bekezdés *a) – c)* pontjai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt e vonatkozásban is elutasította.

3. A sérelmezett rendelkezések nem ellentétesek a Pp. 152. § (2) bekezdésével sem. A Pp. az egymásnak ellentmondó, összeegyeztethetetlen határozatok megelőzése céljából teszi lehetővé, hogy a bíró – mérlegelési jogkörében eljárva – felfüggeszthesse a tárgyalást, ha a per eldöntése olyan előzetes kérdés elbírálásától függ, amelynek tárgyában más polgári per vagy a bíróság hatáskörébe tartozó más polgári eljárás már folyamatban van. A felfüggesztés jogkövetkezménye, hogy a felfüggesztés tartama alatt tett minden bírói rendelkezés, úgyszintén a felek által teljesített minden perbeli cselekmény hatálytalan, kivéve a felfüggesztéssel, illetve az annak megszüntetésével kapcsolatos bírói rendelkezéseket és perbeli cselekményeket [Pp. 155. § (2) bekezdés]. Az eljárás menete tehát időlegesen megakad, s ezen idő alatt maga a törvény zárja ki a hatályos perbeli cselekmények elvégzésének lehetőségét. Az, hogy a felfüggesztést követően – kizárólag ügyviteli szempontból – mindaddig befejezettként kezelik az ügyet, míg

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

új irat nem érkezik, nem áll ellentétben a felfüggesztés eljárásjogi fogalmával és rendeltetésével. A Büsz. támadott szabályai ennélfogva nem sértik az Alkotmány 37. § (3) bekezdését.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2007. június 12.

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

Dr. Trócsányi László s. k., előadó alkotmánybíró

234/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet 11. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet 11. § (4) bekezdésének – az Alkotmány 70/B. § (1)–(2) bekezdésével és 70/D. § (1) bekezdésével összefüggésben előterjesztett – alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó módosított indítványában az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 11. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. A degresszív finanszírozás alkalmazása alóli mentesítésre vonatkozó szabályozást azért tartotta diszkriminatívnak, mert álláspontja szerint hátrányosan különbözteti meg az olyan településen működő – területi ellátási kötelezettséggel rendelkező – háziorvost, ahol kettőnél több háziorvosi szolgálat működik, szemben azzal – az esetleg azonos számú beteget ellátó – háziorvossal, aki olyan körzetben tevékenykedik, amelynek székhelyén egy, legfeljebb két azonos típusú háziorvosi szolgálat van. Egyben e rendelkezés – véleménye szerint – a betegek között is diszkriminációt eredményez, mert a degresszió mentességet élvező körzetekben lakó beteg ellátására több pénz jut. Ezzel sérül az Alkotmány 70/A. § (1)–(2) bekezdése, 70/B. § (2)–(3) bekezdése, valamint 70/D. § (1) bekezdése.

II.

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásánál a következő jogszabályokat vette figyelembe:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

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

„70/B. § (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.”

„70/D. § (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.”

2. A Kr. támadott rendelkezése:

„11. § (4) A (3) bekezdés szerinti degresszió alkalmazása alól mentesítést kap az a területi ellátási kötelezettséggel rendelkező háziorvosi szolgálat, amelyhez bejelentkezett biztosítottak száma nem haladja meg a területi ellátásra kijelölt körzet lakosságszámát, és

a) ahol a körzet egy vagy több önálló település teljes közigazgatási területére is kiterjed, és a körzet székhelyén összesen legfeljebb két azonos típusú területi ellátási kötelezettséggel rendelkező háziorvosi szolgálat működik, vagy

b) a településen más azonos típusú területi ellátási kötelezettséggel rendelkező háziorvosi szolgálat nem működik.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság a 261/B/1997. AB határozatában vizsgálta – többek között – a Kr. 52. § (3) bekezdése

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

által hatályon kívül helyezett, az egészségügy társadalombiztosítási finanszírozásának egyes kérdéseiről szóló 103/1995. (VIII. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 7. § (2) bekezdésének és 2. számú mellékletének alkotmányosságát. A 7. § (2) bekezdése a háziorvosi szolgálat működtetőjét az R. 7. § (1) bekezdés alapján megillető díjazás alapjául szolgáló pontszám számítási módját tartalmazta, míg a 2. számú melléklet a degresszió mértékét határozta meg.

Az Alkotmánybíróság e határozat indokolásában kifejtette, hogy a rendelkezéseknek a degresszió számítására vonatkozó szabályai megkülönböztetés nélkül minden háziorvosi szolgálatra kiterjednek, és az R. 7. § (3)–(4) bekezdése csak a jogszabály által pontosan meghatározott szűk körben ad lehetőséget arra, hogy a háziorvosi szolgálat a degresszió alkalmazása alól mentesítést kapjon. „E rendelkezés következtében a területi ellátási kötelezettséggel működő praxisok között kialakuló különbségtétel sem tekinthető ésszerű indok nélküli, önkényes megkülönböztetésnek. Azokon az aprófalvas vidéken működő háziorvosi körzetekben ad módot a mentesítésre, illetőleg meghatározott lakosságszám felett a degresszió eltérő számítására, ahol személyi, tárgyi vagy földrajzi adottságok miatt az optimálisnál nagyobb körzetek megosztása nem lehetséges, így a degresszió alkalmazása az elérni kívánt célt nem szolgálná.” A határozatban azt is kimondta, hogy a háziorvosi szolgálat működtetője és az egészségbiztosítás szerve által kötött szerződés alapján az egészségbiztosítás szerveitől a háziorvosi ellátásért kapott pénzösszeg nem munkabér, hanem a háziorvosi praxis egészségbiztosítótól származó bevétele, ami az orvos jövedelmén kívül magában foglalja a praxis működésének egyéb költségeit is (a rendelő fenntartási költségei, az orvosírnok, az asszisztens munkabére, a fogyóeszközök költségei stb.). A bevétel a háziorvosi szolgálat működtetőjét illeti meg, amely lehet az önkormányzat, vagy az általa fenntartott költségvetési szerv. Ezért a vizsgált rendelkezések nem állnak összefüggésben az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésével, és nem sértik az Alkotmány 70/A. §-át. (ABH 1998, 689, 693, 695.)

A Kr. 11. §-ának a jelen ügyben támadott (4) bekezdése és az (5) bekezdésében foglalt rendelkezéseknek a degressziómentességre vonatkozó szövege lényeges tartalmában megegyezik az R. 7. § (3) bekezdésében foglaltakkal. Eltérés csak abban mutatkozik, hogy a korábbi szabályozás a mentességet abban az esetben biztosította, ha a körzetben más háziorvosi szolgálat egyáltalán nem volt, a támadott rendelkezés pedig ezen enyhített, és lehetővé tette a mentesség alkalmazását akkor is, ha a körzetben összesen két azonos típusú háziorvosi szolgálat működik.

A fenti határozatra figyelemmel az Alkotmánybíróságnak elsőként arról kellett döntenie, hogy az indítvány „ítélt dolognak” minősül-e.

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. §-ának *c)* pontja szerint az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani („ítélt dolog”). Az Alkotmánybíróság arra tekintettel, hogy a korábbi ügyben támadott rendelkezéseket a Kr. hatályon kívül helyezte, megállapította, hogy az indítvány nem tekinthető „ítélt dolognak”. Így az indítványt érdemben bírálta el, azonban az elbírálásnál felhasználta azokat az érveket és megállapításokat, amelyek a jelenlegivel tartalmi összefüggésbe hozható korábbi döntésénél irányadók voltak.

2. Az indítványozó azt sérelmezte, hogy a kifogásolt rendelkezés hátrányosan megkülönbözteti a háziorvosi szolgáltatók közül azt, aki olyan településen tevékenykedik, ahol – kettőnél – több háziorvos működik, így nem jogosult a degressziómentességre.

Az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlata szerint – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. Kifejtette, hogy bár az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szövegszerűen az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre. Rámutatott arra, hogy ha a megkülönböztetés nem az emberi, vagy az alapvető állampolgári jog tekintetében történt, a szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltósághoz való jogot sérti. Ha nem alapvető jogról van szó, akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140. stb.] Az Alkotmánybíróság a személyek közötti diszkriminációt akkor állapította meg, ha a jogalkotó valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel, vagy embercsoporttal történt összehasonlításban kezel hátrányosabb módon. [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 161–162.; 43/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.; 397/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 786, 787.; 432/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 789, 792.]

3. Az Alkotmánybíróság áttekintette a háziorvosi ellátás finanszírozásával kapcsolatos szabályokat.

A Kr. 7. § (1) bekezdése, illetőleg a 8. § (1) bekezdése értelmében a háziorvosi tevékenységet nyújtó szolgáltató [a Kr. 2. § *b)* pontja alapján ennek minősül az egészségügyi szolgáltatás nyújtására jogosító működési enge-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

déllyel rendelkező természetes, vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy ami a finanszírozóval kötött szerződés alapján az Egészségbiztosítási Alapból (a továbbiakban: E. Alap) finanszírozott egészségügyi szolgáltatást nyújt] az általa nyújtott ellátásra a finanszírozóval (a megyei egészségbiztosítási pénztárral) köt finanszírozási szerződést. A szolgáltató a háziorvoshoz bejelentkezett biztosítottak után a Kr. 11. § (1) bekezdése szerint díjazásra jogosult, amelynek alapjául szolgáló pontszámot a 2. számú mellékletben meghatározott módon (létszám alapján meghatározott korcsoportonkénti pontszám összegének degressziós tényezővel korrigált értéke, valamint a szakképzettségi szorzó szorzataként) kell megállapítani. A degressziós finanszírozási technika szerint a díj egy előre meghatározott ellátási volumen felett (a biztosítottak számától függően) sávosan csökken, amelynek mértékét a Kr. 3. számú melléklete tartalmazza. A 11. § (4) és (5) bekezdése szerint mentesség akkor adható, ha a körzet székhelyén egy vagy két háziorvosi szolgálat működik, de legfeljebb 2400 (gyermekkörzetben 1200) főig terjedő lakosságszámra szól, ezt meghaladó lakosságszámnál a degressziót csak az efeletti biztosítottak tekintetében lehet alkalmazni.

4. Az E. Alapból folyósított díj tehát a háziorvosi szolgáltatás működtetője kiadásainak, a működés közvetlen költségeinek a fedezésére szolgál, amelyet több tényező befolyásol: a praxis ellátási területe, az ahhoz tartozó lakosság és települések száma, az ügyeleti kötelezettség. A degresszív finanszírozás szabályai valamennyi háziorvosi szolgálatra azonos módon vonatkoznak. Ha azonban egy nagyobb ellátási területen csak egy vagy két háziorvosi szolgáltató működik, a bejelentkezett lakosságszámtól függetlenül egy-egy háziorvosra relatíve több kötelezettség hárul, és a tevékenység ellátásának költségvonzata is magasabb, mint ahol ugyanezen feladatok több háziorvosi szolgáltatót terhelnek. Előbbi esetben nagyobb az egy orvosra eső ügyeleti szolgálat és helyettesítés volumene, több időt vesz igénybe a betegek felkeresése, nagyobb költséggel jár a székhelyhez távolabb eső települések megközelítése. Érvényes ez különösen a nem sűrűn lakott körzetekre, ahol alacsony lakosság számnál is viszonylag magasak lehetnek a háziorvosi szolgálat működési költségei. Így akkor is indokolt ezen háziorvosi szolgálatok számára a kedvezmény biztosítása, ha ugyanannyi beteget lát el, mint a több háziorvost foglalkoztató körzet orvosa.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megítélése szerint a degresszió alóli mentesség tekintetében az azonos szabályozási kör alá vont háziorvosi praxisok között a jogalkotó nem önkényesen és nem ésszerű indok nélkül tett különbséget.

Ezért a támadott rendelkezésnek az Alkotmány 70/A. § (1)–(2) bekezdésébe ütköző alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt – az AB határozatban már kifejtett érvekre is utalva – elutasította.

5. A betegek tekintetében ugyancsak diszkriminatívnak tartotta az indítványozó a támadott rendelkezést azzal, hogy a háziorvosi szolgáltatót megillető díj egy betegre vetített összege különbözhet attól függően, hogy a háziorvosi szolgáltató degresszió mentes vagy sem.

Az Alkotmánybíróság a fentiekben kifejtette, hogy az E. Alap a háziorvosi szolgáltató működési költségeit finanszírozza, vagyis nem szorosan kapcsolódik egy-egy beteg ellátásához, a bejelentkezett biztosítottak száma – akik értelemszerűen nem azonos mértékben, és nem folyamatosan szorulnak ellátásra – csak a díjszámítás egyik tényezője. Ezért a támadott rendelkezés és az Alkotmány 70/A. §-a között ebben a vonatkozásban alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 32/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2002, 215, 220.; 19/2004. AB határozat, ABH 2004, 312, 343.] Az Alkotmánybíróság erre tekintettel az indítványt ebben a részében is elutasította.

IV.

Az indítványozó szerint a kifogásolt rendelkezés az Alkotmány 70/B. § (2)–(3) bekezdésével és 70/D. §-ával is ellentétben áll, azonban ennek indokát nem adta.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti. (472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.) Az indítványozó semmilyen érvvel nem támasztotta alá a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezés és az Alkotmány megjelölt rendelkezése között fennálló, alkotmányjogilag értékelhető összefüggést.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e tartalmi követelmény hiányában az indítvány ebben a vonatkozásban sem bírálható el érdemben, ezért azt az Ügyrend 29. § *d)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2007. június 12.

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

Dr. Trócsányi László s. k., alkotmánybíró

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

414/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet 26. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az egészségügyi miniszter 12968–4/2005–0004JKF számú egyedi ügyben írt levele alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 26. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Az indítványozó álláspontja szerint az Vhr. támadott rendelkezése – a törvény szabályaival ellentétesen – hátrányosan különbözteti meg a vállalkozókat, akik „akármennyi jövedelem után adóznak, nem kaphatnak magasabb ellátást, mint a minimálbér.” Úgy vélte, hogy a kifogásolt szabályozás sérti a jogforrási hierarchia elvét [Alkotmány 35. § (2) bekezdés], továbbá a hátrányos megkülönböztetés tilalmát [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés], mert az ő esetében – szemben a munkavállalókkal – a terhességi-gyermekágyi segély megállapítása alacsonyabb összegben, csupán a minimálbér figyelembevételével történt.

Indítványa kiegészítésében – saját ügyére hivatkozva – utalt a Fővárosi és Pest Megyei Egészségbiztosítási Pénztár határozatára, valamint az Ifjúsági, Családügyi és Esélyegyenlőségi Minisztérium főosztályvezetőjének levelére. Határozott kérelmet az egészségügyi miniszter 12968–4/2005–0004JKF számú levelével kapcsolatban terjesztett elő. Ebben kérte, hogy az Alkotmánybíróság minősítse alkotmányellenesnek a levelet, mert véleménye szerint az sérti az Alkotmány több rendelkezését, így a 70/A. § (1) bekezdését,a 70/B. § (2) bekezdését, a 70/E. § (1) bekezdését, illetve a 70/I. §-át.

II.

Az alkotmánybírósági eljárásban figyelembe vett jogszabályi rendelkezések a következők:

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.”

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

2. A Vhr. támadott rendelkezése:

„26. § (1) Tényleges jövedelem hiányában az ellátásra való jogosultság kezdő napján érvényes szerződés szerinti jövedelmet kell figyelembe venni. A tényleges, illetőleg a szerződés szerinti jövedelem naptári napi összegét a 31. § (7) bekezdésének megfelelő alkalmazásával kell kiszámítani. Az egyéni és társas vállalkozók ellátását tényleges jövedelem hiányában a jogosultság kezdő napján érvényes minimálbér figyelembevételével kell megállapítani.

(2) Annak, aki álláskeresési támogatás vagy vállalkozói járadék folyósításának szünetelése alatt, vagy az ellátás megszűnését követő 42 napon belül szül, és tényleges jövedelemmel nem rendelkezik, a terhességi-gyermekágyi segély, illetőleg a gyermekgondozási díj összegét a 42. § (3) bekezdése szerint kell megállapítani, azonban az ellátás alapja nem haladhatja meg az álláskeresési támogatás vagy vállalkozói járadék alapját képező átlagkereset harmincad részét.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az indítványozó formai alkotmányellenességre vonatkozó indítványi kérelmét

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

vizsgálta: sérült-e a jogforrási hierarchia a Vhr. 26. §-a megalkotásával.

Az Országgyűlés és a Kormány normaalkotási viszonyában a rendező elvet az Alkotmány 35. § (2) bekezdésében írt – a jogforrási hierarchiából következő – azon tilalom jelenti, amely szerint a Kormány rendelete és határozata törvénnyel nem lehet ellentétes. A törvénnyel való ütközést jelenti az is, ha az azonos szabályozási tárgyban a Kormány rendelete túlterjeszkedik a törvény által adott felhatalmazáson. Egy korábbi ügyben az Alkotmánybíróság már megállapította, hogy „[a] felhatalmazás kereteinek túllépése – a jogforrási hierarchia rendjének megsértésén keresztül alkotmányellenességet eredményez.” [19/1993. (III. 27.) AB határozat, ABH 1993, 431, 433.]

A 35. § (2) bekezdése alapján a Kormány rendeleteket bocsáthat ki, ezek a rendeletek azonban törvénnyel nem lehetnek ellentétesek. A Kormány rendeletalkotási tevékenységének alkotmányos ellenőrzése körében az Alkotmánybíróság vizsgálja, hogy a rendelet meghozatalának időpontjában fennállt-e a felhatalmazás (507/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 527, 528.), illetőleg, hogy a Kormány a rendeletalkotáskor saját feladatkörében járt-e el, nem szabályozott-e olyan életviszonyokat, amelyek törvényhozási tárgyat képeznek (990/B/1995. AB határozat. ABH 1997, 824, 825.).

A jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ebtv. 83. § (2) bekezdés *k)* pontja alapján a támadott rendelkezés szerinti szabályozás megalkotására vonatkozó felhatalmazás fennállt. A hivatkozott felhatalmazó rendelkezés ugyanis arra jogosítja a Kormányt, hogy a pénzbeli ellátásokra és azok folyósítására vonatkozó részletes szabályokat megállapítsa. Az Ebtv. 42. § (4) bekezdése külön felhatalmazza a Kormányt, hogy a terhességi-gyermekágyi segély naptári napi összegéről szóló részletes szabályokat megalkossa.

Az Alkotmánybíróság egyidejűleg azt is megállapította, hogy a Vhr. 26. §-a a felhatalmazás kereteit sem lépte túl, mert kizárólag a terhességi-gyermekágyi segély és a gyermekgondozási díj – mint az Ebtv. 40–42/D. §-aiban foglalt egyes pénzbeli ellátási formák – alapjául szolgáló jövedelem megállapításának részletes szabályait tartalmazza.

Az indítványozó a jogforrási hierarchia körében hivatkozott arra is, hogy a Vhr. 26. §-a az Ebtv. 39–42/D. §-aival tartalmilag ellentétes. Az indítványozó szerinti ellentét azért nem állapítható meg, mert a törvényi rendelkezések nem is érintik a Vhr. 26. § (1) bekezdés harmadik mondatában szabályozott helyzetet, amikor a jogosultnak egyáltalán nincs tényleges jövedelme.

A fentiekben kifejtetteknek megfelelően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Vhr. 26. §-a nem ütközik az Alkotmány 35. § (2) bekezdésébe, ezért az indítványt e tekintetben elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány tartalmi alkotmányellenessége körében azt vizsgálta, hogy a Vhr. 26. §-a ellentétes-e az Alkotmánynak a hátrányos megkülönböztetést tiltó rendelkezésével.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint: „[a]z Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nem csak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé.” [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.] Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 47, 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.; 28/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290, 303.; stb.]

A jelen ügyben az indítványozó szerint a hátrányos megkülönböztetést az valósítja meg, hogy amíg a munkavállalók terhességi-gyermekágyi segélyét a minimálbér kétszeresének figyelembevételével, addig az egyéni és társas vállalkozókét – a Vhr. 26. §-ában írtaknak megfelelően – a minimálbér alapján állapítják meg.

Az Ebtv. 42. § (3) bekezdése szabályozza a terhességi-gyermekágyi segély naptári napi összege egyik kiszámítási módját. E szerint az összeget a jogosultság kezdő napján érvényes minimálbér kétszerese harmincad részének figyelembevételével kell megállapítani. Ugyanezen jogszabályhely egyúttal arról is rendelkezik, hogy ha a biztosított pénzbeli egészségbiztosítási járulék alapját képező jövedelme a minimálbér kétszeresét nem éri el, a tényleges jövedelmet kell figyelembe venni.

A Vhr. 26. §-a éppen azt az esetet szabályozza, amikor nincs figyelembe vehető tényleges jövedelem. A fő szabály szerint (munkavállalóknál) ilyenkor az ellátásra való jogosultság kezdő napján érvényes szerződés szerinti jövedelmet kell figyelembe venni. Tényleges jövedelem és szerződés hiányában az egyéni és társas vállalkozók ellátása körében – a fő szabályhoz képest – speciális, a sajátos helyzetüket figyelembe vevő, de valamilyen szintű ellátást biztosító megoldást kellett keresni. A jogalkotó ezt (az ellátási összeg alapját) a mindenkori minimálbérben határozta meg.

A vizsgált rendelkezésről – tekintettel a kapcsolódó törvényi szabályozás tartalmára is – az Alkotmánybíróság megállapította, hogy hátrányos megkülönböztetést nem eredményez, ellenkezőleg: egy egészségbiztosítási pénzbeli ellátást olyan speciális helyzetben lévő személyek számára is biztosít, akik egyébként erre az ellátásra nem lennének jogosultak. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Vhr. 26. §-ának az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközését nem állapította meg, s az indítványt e tekintetben is elutasította.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

3. Az indítványozó jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének megállapítása mellett egy miniszteri levélre (egyedi ügyben adott tájékoztatásra vonatkozóan) is előterjesztett kérelmet.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § *b)* pontja alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) határozza meg a jogszabályokat, valamint az állami irányítás egyéb eszközeit. Az indítvánnyal támadott levél nem minősül a Jat. szerinti jogszabálynak, illetve állami irányítás egyéb jogi eszközének. A jogszabálynak, illetve állami irányítás egyéb jogi eszközének nem minősíthető miniszteri levél alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tehát nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

Az Alkotmánybíróság – a fentiekre tekintettel – az egészségügyi miniszter 12968–4/2005–0004JKF számú egyedi ügyben írt levele alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § *b)* pontja alapján, hatásköre hiányában visszautasította.

Budapest, 2007. június 4.

Dr. Kukorelli István s. k., alkotmánybíró — *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k., alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., előadó alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK VÉGZÉSEI

738/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 helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 6. § *c)* és *d)* pontja, valamint a 7. § *b)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozók többszöri módosítás, kiegészítés után kérelmet terjesztettek elő a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 6. § *c)* és *d)* pontja, valamint a 7. § *b)* pontja alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt. Álláspontjuk szerint a megjelölt törvényi szakaszok az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, a 70/A. § (1) bekezdésével ellentétesek, és nincsenek összhangban az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény 1. § (4) bekezdésével. Az indítvány benyújtását követően ennek a törvénynek a helyébe az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény lépett. E két törvény 1. § (4) bekezdése teljesen azonos. Az indítványozók „meglátása szerint" az említett szakaszok túl tág teret biztosítanak az önkormányzatoknak a helyi adó kivetésére. Azt is állították, hogy a támadott törvényi szakaszok alapján az önkormányzatok negatív diszkriminációt alkalmazhatnak és alkalmaznak is. Az önkormányzati rendelet dönti el, hogy kire és milyen adót vet ki. Úgy vélték: az önkormányzatok élve ezen jogukkal a külföldi állampolgárokkal szemben a magasabb építményadót róják ki.

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány tárgyalása során ismételten felhívta az indítványozókat az indítvány kiegészítésére azzal, hogy külön-külön jelöljék meg: a Htv. támadott rendelkezései miért és mennyiben sértik az Alkotmányt.

Az indítványozók újabb kiegészítő beadványukban ennek a felhívásnak sem tettek eleget. Utaltak egy polgármesteri levél tartalmára, amely figyelembevételével a Htv. 6. § *c)* pontjának megfogalmazása túl tág, véleményük szerint ezért „vét" az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése ellen. A Htv. 6. § *d)* pontjának a „további mentességek és kedvezmények" megfogalmazása pedig szerintük „az Alkotmány értelmében kiegészítésre szorul".

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot, a támadott jogszabályi rendelkezéseket, az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket az indítványozó véleménye szerint a hivatkozott jogszabályok megsértenek. Rámutat azonban az Alkotmánybíróság arra, hogy az indítványban nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti (472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés,

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ABH 2002, 1783–1784.; 630/B/2003. AB végzés, ABH, 2004, 2113–2114.). Az indítványozók többször kiegészített indítványa – az Alkotmánybíróság felhívásai ellenére – nem tartalmazza az érdemi alkotmányossági vizsgálathoz szükséges okokat, így az nem tesz eleget az Abtv.-ben meghatározott követelményeknek. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt – mint érdemi elbírálásra alkalmatlant – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § *d)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2007. június 25.

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. Kiss László* s. k., előadó alkotmánybíró

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., alkotmánybíró — *Dr. Trócsányi László* s. k., alkotmánybíró

946/C/2005. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítvány, valamint nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztásának vizsgálata tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 115. § (4) bekezdése és 117. § (1) és (2) bekezdései nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló, valamint a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztásának megállapítását kezdeményező indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó beadványában a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Médiatörvény) 115. § (4) bekezdésével és a 117. § (1)–(2) bekezdéseivel összefüggésben fordult az Alkotmánybírósághoz. Álláspontja szerint az Országgyűlés 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 fakadó kötelezettségét sértette meg. Az indítvány szerint a törvényhozó nem tett eleget az új elektronikus hírközléssel kapcsolatos EK irányelvekben foglaltaknak, ami a Csatlakozási szerződésben foglalt kötelezettségek elmulasztását, következésképpen az Alkotmány 2/A. § és a 7. § (1) bekezdésének sérelmét jelenti.

Az indítványozó álláspontja szerint a Médiatörvénynek a kábeltelevíziós szolgáltatások vételkörzetét korlátozó 115. § (4) bekezdése ellentétes az Európai Bizottságnak az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások piacának versenyéről szóló 2002/77/EK irányelvével, valamint az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló 2002/20/EK irányelvével.

A Médiatörvény 117. § (1)–(2) bekezdései – az indítvány szerint – az Európai Parlament és a Tanács egyetemes szolgáltatásról és az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK irányelvének 31. cikkébe ütköző módon állapítanak meg műsortovábbítási kötelezettséget.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„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

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.

(2) Az (1) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés megerősítéséhez és kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges."

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

2. Az indítvány által támadott jogszabályi rendelkezések:

„115. § (4) Műsorelosztó vállalkozás vételkörzete nem haladhatja meg a körzeti műsorszolgáltatás e törvényben megszabott legmagasabb mértékének kétharmadát."

„117. § (1) 1996. július 1-jétől az üzemben tartó köteles rendszere révén elosztani a közszolgálati műsorszolgáltató valamennyi műsorát, amennyiben ezek vételkörzete kiterjed az adott fejállomásra. Ezeket a műsorokat alapszolgáltatásként kell elosztani és ezekért a műsorszolgáltatásokért többletdíjat az előfizetőtől nem lehet kérni.

(2) Az elosztás valamennyi közszolgálati műsorszolgáltató számára díjmentes és a közszolgálati műsorszolgáltató sem követelhet műsorai elosztásáért az üzemben tartótól ellenszolgáltatást."

III.

1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 20. §-a szerint „[a]z Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el". Az Abtv. 21. § (3) bekezdés *c)* pontjának megfelelően a Kormány vagy annak tagja indítványozhatja jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének, továbbá a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztásának vizsgálatát [Abtv. 1. § *c)* pont, 44. §–47. §]. Az indítványozó az informatikai és hírközlési miniszter, tehát a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására irányuló eljárás kezdeményezésére jogosult.

2. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „[a]z Európai Közösségek alapító és módosító szerződései az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések, (...) e szerződések, mint elsődleges jogforrások és az irányelv, mint másodlagos jogforrás közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak" [1053/E/2005. AB határozat, ABH 2006, 1824, 1828.; 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 861.].

Mivel az indítványozó kérelmében kizárólag az EK-szerződésre, valamint az EK irányelvekre hivatkozott, az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütközés, továbbá a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztásának vizsgálatára irányuló indítványt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § *b)* pontja alapján – hatásköre hiányában – visszautasította.

Budapest, 2007. június 4.

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. Kiss László* s. k., alkotmánybíró

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., alkotmánybíró — *Dr. Trócsányi László* s. k. alkotmánybíró

1025/B/2005. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 298/C. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz négy indítványozó közös indítványt terjesztett elő a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvénynek (a továbbiakban: Btk.) a valótlan érték megjelölése bűntettét szankcionáló 298/C. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése tárgyában. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. § (3) bekezdésére hivatkozással indítványozták továbbá a jogerős határozattal lezárt büntetőeljárások felülvizsgálatát is, amennyiben az elítélt még nem mentesült a hátrányos jogkövetkezmények alól.

Az indítvány előterjesztőinek álláspontja szerint a támadott rendelkezés sérti az Alkotmány 9. §-ában garantált, a vállalkozás szabadságát biztosító rendelkezését, a tulajdon

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

védelmére irányadó 13. §-át és ellentétben áll a 70/A. § (3) bekezdésében foglalt, a jogegyenlőség megvalósulására vonatkozó követelménnyel. Részletes indokolásukban kifejtették, hogy az államháztartás alrendszereihez tartozó, illetve az állami, önkormányzati tulajdonban álló vagyonnal – gazdasági társaság keretében – folytatott gazdálkodás esetén a nem pénzbeli hozzájárulás (apport) alulértékelésére vonatkozó tilalom lényeges különbséget tesz a közvagyon és a magánvagyon között. Hivatkoztak továbbá arra, hogy a vizsgált rendelkezés esetében alkotmányosan nincs kellő indoka a „köztulajdon" fokozott büntetőjogi védelmének, mert adott esetben a ténylegesnél (a könyvvizsgáló által megállapítottnál) alacsonyabb értéken nyilvántartott apport, a társaság működésén belül a magántulajdonosok részére is kevesebb jogosultságot biztosít.

2. A Btk. 298/C. §-át a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és más büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2007. évi XXVII. törvény 89. § (3) bekezdés *a)* pontja 2007. június 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte.

3. Az Alkotmánybíróság – főszabályként – hatályon kívül helyezett jogszabály tekintetében nem folytat az Abtv. 1. § *b)* pontjában foglalt utólagos, absztrakt normakontrollra irányuló eljárást [pl. 10/1992. (II. 15.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.; 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2055, 329, 333–334.]. Ez alól csak az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés, illetve a 48. § szerint alkotmányjogi panasz alapján indult eljárás jelent kivételt, mivel ezekben az esetekben az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének megállapítása mellett a konkrét ügyben való alkalmazási tilalom kimondására is van lehetőség.

A jelen ügy alapját képező indítvány nem minősül bírói kezdeményezésnek és nem alkotmányjogi panasz. Ezért az Alkotmánybíróság – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. számú határozat 31. § *a)* pontja alapján (ABH 2003, 2065.) – az eljárást megszüntette.

Budapest, 2007. június 26.

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. Kiss László* s. k., alkotmánybíró

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., alkotmánybíró — *Dr. Trócsányi László* s. k., alkotmánybíró

634/B/2006. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény 5. § (2) és (4) bekezdése, valamint 7. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

Az indítványozó első beadványában a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 5. § (2) bekezdés *c)* pontjával összefüggésben fogalmazott meg alkotmányossági kifogást. Az indítványban azonban nem jelölte meg, hogy az Alkotmány melyik rendelkezésével tartja ellentétesnek a támadott szabályt, továbbá az indítvány nem tartalmazott indokolt, határozott kérelmet. Ezért 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 *d)* pontja alapján az Alkotmánybíróság hiánypótlásra szólította fel az indítványozót.

Kiegészített beadványában az indítványozó azt kifogásolta, hogy a Tv. 5. § (2) és (4) bekezdése, valamint 7. §-a ellentétes az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésével, amely alapján mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához. Ugyanakkor beadványa továbbra sem tartalmazott határozott kérelmet és érdemi indokolást.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése kimondja: „Az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia."

Az Ügyrend 29. § *d)* pontja szerint az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha megállapítható, hogy „az indítványozó a hiánypótlás végett neki visszaadott indítványt a kitűzött határidő alatt nem adta be, vagy újból hiányosan adta be, és emiatt az érdemben nem bírálható el".

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította.

Budapest, 2007. június 4.

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

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

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

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

1056/B/2006. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogegységi határozat alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján meghozta az alábbi

végzést:

Az Alkotmánybíróság a 2/2005. Közigazgatási jogegységi határozat alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Indokolás

1. Az indítványozó kérelmet terjesztett elő a Legfelsőbb Bíróság által kiadott 2/2005. Közigazgatási jogegységi határozat (a továbbiakban: 2/2005. KJE) alkotmányossági vizsgálatára és megsemmisítésére. A 2/2005. KJE értelmében a társadalmi szervezet természetes személy tagja az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvényben meghatározott jogait csak személyesen gyakorolhatja. Az indítványozó szerint a 2/2005. KJE az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe, 60. § (1) bekezdésébe, 61. § (1) bekezdésébe és 63. § (1) bekezdésébe ütközik.

2. Az indítvány benyújtását követően a Legfelsőbb Bíróság meghozta a 2/2007. Közigazgatási és Polgári jogegységi határozatát, amelyben kimondta, hogy a Legfelsőbb Bíróság 2/2005. KJE jogegységi határozata e jogegységi határozat közzétételétől nem alkalmazható. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság felhívta az indítványozót, hogy kérelmét fenntartja-e. Az indítványozó indítványát visszavonta.

3. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. 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 szerint az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítványozó indítványát visszavonta.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.

Budapest, 2007. június 25.

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

Dr. Balogh Elemér s. k., *Dr. Bragyova András* 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. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

1186/B/2006. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz és bírósági határozat alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 29–33. §-ait érintő alkotmányjogi panaszt és az EBH 2001. 408. elvi bírósági határozat alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat visszautasítja.

Indokolás

1. Az indítványozó kérelmet terjesztett elő a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. tör-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

vény (a továbbiakban: Bsz.) 29–33. §-ai, valamint az EBH 2001. 408. elvi bírósági határozat (mint – véleménye szerint – jogegységi döntés) alkotmányossági vizsgálatára és megsemmisítésére. Az indítványozó kérelmét utólagos absztrakt normakontroll- és alkotmányjogi panasz elbírálására irányuló hatáskörben egyaránt előterjesztette, az alkotmányjogi panasz alapjául a Legfelsőbb Bíróság Pfv. V. 22.420/2006/3. és a Pfv. V. 21.841/2006/5. számú döntéseit jelölte meg. Az Alkotmánybíróság a Bsz. 29–33. §-ai alkotmányossági vizsgálatára irányuló utólagos absztrakt normakontroll indítványt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (2) bekezdése alapján elkülönítette, és külön eljárásban bírálja el.

2. Az alkotmányjogi panasz törvényi feltételeit az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-a szabályozza. A 48. § (1) bekezdése értelmében: „Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.” A (2) bekezdés pedig kimondja, hogy „az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.”

Az alkotmányjogi panasznak, mint konkrét normakontrollnak tehát egyik törvényi feltétele az, hogy az indítványozó által jelölt jogerős döntés(ek)ben szerepeljen az indítványozó által vizsgálni kért jogszabály. Ezáltal teljesül a törvény azon kitétele, hogy a jogsérelem alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be. Jelen ügyben megállapítható, hogy a Legfelsőbb Bíróság Pfv. V. 22.420/2006/3. és a Pfv. V. 21.841/2006/5. számú végzéseiben a Bsz. 29–33. §-ai nem kerültek érdemi alkalmazásra, e végzések kifejezetten az EBH 2001. 408. elvi határozatra hivatkoztak. Az indítvány nem felel meg az alkotmányjogi panasz Abtv. 48. § (1) bekezdésében meghatározott követelményének. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz további feltételeinek meglétét nem is vizsgálta. Az Ügyrend 29. § *e)* pontja értelmében az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha megállapítható, hogy a benyújtott alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt feltételeknek.

Ezért az Alkotmánybíróság a Bsz. 29–33. §-ait érintő alkotmányjogi panaszt visszautasította.

3. Az indítványozó mind alkotmányjogi panasz, mind utólagos normakontroll hatáskörben kezdeményezte az EBH 2001. 408. – általa jogegységi döntésnek minősített – bírósági határozat alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését is. Megállapítható, hogy az EBH 2001. 408. elvi határozat, amely arról szól, hogy „[a] közérdekből végzett útkialakítás – ha az az előírások betartásával és a zavarás szükséges és elkerülhetetlen mértékét nem túllépve történik – nem ad alapot kárfelelősség megállapítására”, nem jogegységi határozat, hanem elvi bírósági határozat, amelynek alkotmányossági vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. Az Ügyrend 29. § *b)* pontja szerint az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha az eljárásra nem rendelkezik hatáskörrel.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az EBH 2001. 408. alkotmányossági vizsgálatára irányuló indítványokat is visszautasította.

Budapest, 2007. június 4.

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

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., alkotmánybíró — *Dr. Trócsányi László* s. k., alkotmánybíró

133/D/2007. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény 33. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó 2007. január 30. napján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény (a továbbiakban: Vt.) 33. § (4) bekezdésének

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

alkotmányellenességét, valamint a támadott rendelkezést semmisítse meg és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. § (4) bekezdése alapján a megsemmisített rendelkezésnek a konkrét esetben történő alkalmazhatóságát visszamenőlegesen zárja ki. Indokolásában előadta, hogy az 551 073 szám alatt bejegyzett „SURPRISE" szóvédjegy törlése iránt kérelmet terjesztett elő a Magyar Szabadalmi Hivatalnál, tekintettel arra, hogy a támadott szóvédjegy nem lajstromozható, mivel nem rendelkezik megkülönböztető képességgel, kizárólag olyan jelekből áll, amelyet az általános nyelvhasználatban állandóan és szokásosan alkalmaznak. A Magyar Szabadalmi Hivatal a kérelmet a Vt. 33. § (4) bekezdése alapján elutasította, tekintettel arra, hogy a Hivatal korábban a támadott védjegy törlésére irányuló eljárásban már jogerős elutasító határozatot hozott, mely kizárja más kérelmező azonos ténybeli alapú kérelmének vizsgálatát. Az indítványozó a Magyar Szabadalmi Hivatal elutasító határozatának megváltoztatását kérte a bíróságtól, melyet a Fővárosi Bíróság, majd a Fővárosi Ítélőtábla érdemben elutasított.

Az indítványozó az alkotmánybírósági beadványában hivatkozott az Alkotmány 50. § (1) és (2) bekezdéseire. Álláspontja szerint a Vt. támadott rendelkezése ellentétben áll az Alkotmány hivatkozott rendelkezéseivel, mivel egy jogerőre emelkedett közigazgatási határozattal szemben a bíróság előtti jogorvoslatot akadályozza meg.

II.

Az Alkotmánybíróság az indítvánnyal kapcsolatban a következő jogszabályokat vizsgálta:

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„50. § (1) A Magyar Köztársaság bíróságai védik és biztosítják az alkotmányos rendet, a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait és törvényes érdekeit, büntetik a bűncselekmények elkövetőit.

(2) A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét."

2. A Vt. támadott rendelkezése:

„33. § (4) A törlési kérelmet elutasító jogerős határozat kizárja, hogy azonos ténybeli alapon ugyanannak a védjegynek a törlése iránt bárki újabb eljárást indítson."

III.

Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megvizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdéseiben meghatározott követelményeknek.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése kimondja: Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó a Fővárosi Ítélőtábla jogerős határozatát 2005. december hó 1. napján vette kézhez, és indítványa 2006. január hó 30-án, azaz a határidő hatvanadik napján érkezett az Alkotmánybíróságra, ezért az az alkotmányjogi panasz formai követelményeinek megfelel.

Az alkotmányjogi panasz az alkotmányos jogok sérelme esetén, az Abtv.-ben meghatározott feltételekkel igénybe vehető különleges jogorvoslati eszköz. Jelen ügyben az indítványozó nem alkotmányos jogának (jogorvoslathoz való jog) sérelmére hivatkozott, hanem kizárólag a bírói szervezetre vonatkozó alkotmányos szabályok [50. § (1)–(2) bekezdései] sérelmét állította, ezért alkotmányjogi panasza nem felel meg a 48. § (1) bekezdésében meghatározott követelményeknek. (676/D/2004. AB határozat, melyet a teljes ülés 2007. június 11. napján fogadott el, ABK 2007. június. 611.)

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 szerint az Alkotmánybíróság visszautasítja az indítványt, ha a benyújtott alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt feltételeknek.

Ezért az Alkotmánybíróság a Vt. 33. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasította, ezért a megsemmisíteni kért rendelkezés konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló indítványról nem rendelkezett.

Budapest, 2007. június 18.

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. Kiss László* s. k., alkotmánybíró

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., alkotmánybíró — *Dr. Trócsányi László* s. k., alkotmánybíró

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

247/B/2007. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányi rendelkezés felülvizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Indokolás

A külföldön élő indítványozó azzal a kérelemmel fordult az Alkotmánybírósághoz, hogy vizsgálja felül azt a jogellenességet, hogy nem biztosított a választójoga azoknak az útlevéllel rendelkező magyar állampolgároknak, „akik külföldön tartózkodnak, nincs állandó magyarországi lakóhelyük és nincsenek bejelentkezve Magyarországon".

Az indítványozó előadta, hogy a választójog minden magyar állampolgár alkotmányos alapjoga, és az általa kifogásolt szabályozás ellentétes az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciájának 1990. június 29-i dokumentumának 7. pontjával, amely szerint „annak biztosítása érdekében, hogy a kormányzat hatalmának alapjául a nép akarata szolgáljon, a résztvevő államok: (...) a felnőtt állampolgároknak általános és egyenlő választójogot biztosítanak".

Az Alkotmány 70. § (1) bekezdése értelmében „A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt megillet az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen". Mivel az Alkotmány a választójog feltételévé teszi azt, hogy az állampolgár lakóhellyel rendelkezzen a Magyar Köztársaság területén, ezért az indítványozó azzal, hogy a lakóhely hiánya, mint kizáró feltétel felülvizsgálatát kéri, tartalmilag az Alkotmány 70. § (1) bekezdését kifogásolja.

Az Alkotmánybíróság a 23/1994. (IV. 29.) AB végzésben megállapította, hogy „az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül és nem semmisítheti meg az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ha valamely rendelkezés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani" (ABH 1994, 375, 376.).

Mivel az Alkotmány rendelkezéseinek felülvizsgálata az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. §-a alapján nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, ezért az indítványt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § *b)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2007. június 26.

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. Kiss László* s. k., alkotmánybíró

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., előadó alkotmánybíró — *Dr. Trócsányi László* s. k., alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK VÉGZÉSEI

952/B/1999. AB végzés

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

végzést:

Az Alkotmánybíróság a családi pótlékról és a családok támogatásáról szóló 1990. évi XXV. törvény végrehajtásáról szóló 68/1995. (VI. 17.) Korm. rendelet 6. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Indokolás

Az indítványozó első beadványában a családi pótlékról és a családok támogatásáról szóló 1990. évi XXV. törvény végrehajtására kiadott 68/1995. (VI. 17.) Korm. rendelet

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

módosításáról szóló 36/1997. (II. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban R2.) 1. §-t kifogásolta. A támadott rendelkezés kimondta:

„1. § A családi pótlékról és a családok támogatásáról szóló – többször módosított – 1990. évi XXV. törvény (a továbbiakban: T.) végrehajtására kiadott 68/1995. (VI. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 6. §-a helyébe következő rendelkezés lép:

»6. § A T. 1/A. § (3) bekezdés *b)* pontjában megjelölt egyéb tartásra vonatkozó igazolást az eltartott személy lakóhelye szerint illetékes gyámhatóság állítja ki. Az igazolást csatolni kell a 7. § (5) bekezdése szerinti, illetőleg a 15. § (6) bekezdése szerinti jövedelemnyilatkozathoz. «”

Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a támadott szabályozás miatt átmeneti idő nélkül elestek a családi pótléktól azok a szülők, akiknek a gyermeke nem a saját háztartásukban nevelkedett. Az Alkotmánybíróság hiánypótlásra szólította fel az indítványozót, mert nem jelölte meg, hogy az Alkotmány melyik rendelkezésével tartja ellentétesnek a szabályozást, és nem a beadványában körvonalazott problémát tartalmazó rendelkezés vizsgálatát kezdeményezte.

A hiánypótlás során az indítványozó az Alkotmány 66. §-ára, 67. §-ára, valamint 70/E. §-ára hivatkozott, de a kifogásolt szabályozás megjelölését nem pontosította.

Ezt követően az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy időközben a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet 32. § (1) bekezdés *a)* pontja hatályon kívül helyezte az R.-r, egyúttal a 32. § (1) bekezdés *ac)* pontja hatályon kívül helyezte az R.-t módosító R2.-t. Ezért az Alkotmánybíróság felhívta az indítványozót, hogy nyilatkozzon, a hatályos jogszabályok mely rendelkezéseit és milyen indokok alapján tartja alkotmányellenesnek. Az indítványozó újabb beadványában változtatás nélkül fenntartotta indítványát.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § *d)* pontja szerint az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha megállapítható, hogy „az indítványozó a hiánypótlás végett neki visszaadott indítványt a kitűzött határidő alatt nem adta be, vagy újból hiányosan adta be, és emiatt az érdemben nem bírálható el”.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította.

Budapest, 2007. június 4.

Dr. Kukorelli István s. k., előadó alkotmánybíró — *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k., alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., alkotmánybíró

319/B/2000. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a lakáscélú támogatásokról szóló a 106/1988. (XII. 26.) MT rendelet 4. § (1) bekezdésének „a tulajdonában lévő” szövegrésze alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozók azt sérelmezték, hogy a lakáscélú támogatásokról szóló a 106/1988. (XII. 26.) MT rendelet (a továbbiakban: MT Rendelet) 4. § (1) bekezdése szerint az állam a lakáshitelek refinanszírozását szolgáló és a jogszabályi feltételeknek megfelelő jelzáloglevelek közül csak azokat kedvezményezte 3 százalékpont költségvetési kamattámogatással, amelyeket az állam tulajdonában álló jelzálog-hitelintézet bocsátott ki. Az indítványozók álláspontja szerint ez sérti a piacgazdaság és a gazdasági verseny szabadságának elvéből következő, a piac valamennyi résztvevője számára biztosítandó és az állam részére is kötelező versenysemlegesség elvét és versenyegyenlőség követelményét, továbbá a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Kifejtették, hogy megítélésük szerint a jelzálog-hitelintézetek közötti, a tulajdonosi körre alapozott, az államot, illetve az állami tulajdont indokolatlanul preferáló, negatív diszkriminációt okozó különbségtétel alkotmányellenes. Annak a megállapítását kérték az Alkotmánybíróságtól, hogy az MT Rendelet 4. § (1) bekezdésének „a tulajdonában lévő” szövegrésze ellentétes az Alkotmány 9. § (1) és (2) bekezdésével és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, és az érintett mondatrész megsemmisítését indítványozták.

Indítványukat azt követően is fenntartották, hogy az Alkotmánybíróság értesítette őket arról, hogy a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 45. § (1) bekezdése 2001. február 1-től – tehát az indítványnak az Alkotmánybírósághoz érkezését követően – hatályon kívül helyezte az MT Rendeletet. Előadták, hogy a 2001. február 1-jét megelőzően igényelt kölcsönök vonatkozásában továbbra is az MT Rendeletben foglaltak irányadóak. A Kr. 45. § (2) bekedése szerint ugyanis „[a] rendelet rendelkezéseit a 2001. február 1-jét követően igényelt támogatásokra és kölcsönökre kell alkalmazni. A korábban benyújtott kérelmekre a benyújtáskor hatályban volt rendelkezéseket kell alkalmazni. A korábban kötött szerződések tekintetében továbbra is a szerződéskötés időpontjában hatályban volt jogszabályok az irányadók.”

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok utólagos vizsgálata tartozik, a hatályon kívül helyezett jogszabályt csak az Alkotmánybíró-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés, vagy a törvény 48. §-ában foglalt alkotmányjogi panasz esetén, vagyis csak kivételesen vizsgálja. Jelen indítvány nem tartozik ebbe a körbe. Tekintettel azonban a Kr. 45. § (2) bekezdésére – a további alkalmazandóság elrendelésére bizonyos jogviszonyok esetében –, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a rendelet formális hatályon kívül helyezése az érdemi alkotmányossági vizsgálat lefolytatását – az Alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelően [963/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 437, 442–443.] – önmagában nem akadályozza.

A vizsgálat azonban időközben mégis tárgytalanná vált. Az MT Rendelet 4. § (1) bekezdése alapján az állam a „jelzáloglevél egész futamidejére, de legfeljebb az alapul szolgáló kölcsönök futamidejének első 5 évére" nyújtott kamattámogatást az indítványozók által sérelmezett módon. Mivel az 5 év időközben már minden 2001. február 1-je előtt kötött szerződés, illetve igényelt kölcsön esetén eltelt, az MT Rendelet 4. § (1) bekezdése alapján forrásoldali állami kamattámogatás jelenleg már nem vehető igénybe. Az indítványozók által támadott rendelkezés ezért úgy tekinthető, hogy teljesedésbe ment, jelzálog-hitelintézetek által történő alkalmazhatósága véglegesen megszűnt.

A Kr.-nek a jelzáloglevéllel finanszírozott hitelek kamattámogatására vonatkozó hatályos szabályai az indítványozók által az MT Rendelettel kapcsolatban kifogásolt különbségtételt nem tartalmaznak.

A kifejtettek miatt az Alkotmánybíróság az eljárását – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata (ABH 2003, 2065.) 31. § *a)* pontjára figyelemmel – megszüntette.

Budapest, 2007. június 25.

Dr. Kukorelli István s. k., alkotmánybíró — *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k., előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., alkotmánybíró

483/B/2003. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a kedvezőtlen besorolású térségekben gazdálkodó mezőgazdasági termelők éven túli hitelterheinek mérsékléséről szóló 46/2003. (IV. 3.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Több indítványozó közös beadványában a kedvezőtlen besorolású térségekben gazdálkodó mezőgazdasági termelők éven túli terheinek mérsékléséről szóló 46/2003. Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 4. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását kezdeményezte. Álláspontjuk szerint a kifogásolt szabályozás sérti az Alkotmány 70/A. §-át, mert a vitatott szabály értelmében a 2 millió forint hitellel rendelkező mezőgazdasági termelők nem pályázhatnak az R. által biztosított hitelkonszolidációs programban való részvételre, az R. 4. § (2) bekezdése alkotmányellenesen diszkriminálja azokat a családi gazdaságokat, amelyek méreteiknél fogva kisebb összegű hitelt voltak képesek felvenni.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

2. Az R.-nek az indítvány által érintett rendelkezése:

„4. § (2) Csak azok az igénylők nyújthatnak be pályázatot, akik/amelyek (1) bekezdés *b)* pontja szerinti hitelállománya eléri a 2 millió forintot. Támogatás legfeljebb 200 millió forint bevonható hitelhez kapcsolódóan nyújtható."

III.

Az indítvány alapján az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az indítvány által kifogásolt rendelkezés alkotmányosságának utólagos vizsgálatára rendelkezik-e hatáskörrel.

Az Alkotmánybíróság hatásköre az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § *b)* pontja szerinti hatáskörében eljárva – főssza-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

bályként – hatályos jogszabályok elbírálására terjed ki. Hatályát vesztett jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára csak kivételesen, az Abtv. 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés és az Abtv. 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz alapján kerülhet sor.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 13. §-a szerint a jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi, vagy ha a jogszabályban meghatározott határidő lejárt. Az Alkotmánybíróság a Jat.-nak ezt a szabályát a jogszabály alkalmazhatóságára vonatkozó rendelkezésként értelmezte. Határozataiban megállapította, hogy „a szabály alkalmazására jogszabály által előírt határidő leteltével, azzal, hogy a kifejezetten hatályon kívül nem helyezett jogszabályi rendelkezések teljesedésbe mentek, s már nincs mód arra, hogy a jogalanyok a jogszabályi rendelkezések alapján jogot szerezzenek, a jogszabály lényegében hatályát veszti" [1239/B/1990. AB végzés, ABH 1991, 905, 906.; 332/B) 2000. AB végzés, ABH 2002, 1742, 1743.; 544/B/2003. AB végzés, ABH 2005, 1738, 1739.].

Az R. az 1029/2003. (IV. 3.) Korm. határozatban meghatározott kedvezőtlen besorolású térségekben gazdálkodó mezőgazdasági termelők egy éven túli hitelterheit mérséklő programban való részvétel szabályait tartalmazza. Az R. 4. § (4) bekezdése alapján a programban meghirdetett kedvezőtlen térségi hitelkonstrukcióban való részvételre és a hozzákapcsolódó állami támogatásra 2003. május 15-ig kellett a pályázatokat benyújtani. A határidő elmulasztása jogvesztő hatályú volt. Az R. 6. § (2) bekezdése értelmében a pályázatokat a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumnak 2003. július 31-ig kellett elbírálnia. Az R.-ben szabályozott kedvezőtlen térségi hitel három éves futamideje 2006-ban lejárt.

Az R. egy egyszeri hitelmérséklési program szabályait tartalmazza. Az R.-ben meghatározott határidők elteltével a program végrehajtásra került. Mindezek alapján megállapítható, hogy az R.-nek a programban való részvételre vonatkozó szabályai teljesedésbe mentek, azok alapján jogot szerezni már nem lehet, így hatályos szabálynak nem tekinthető.

Mivel az indítvány az Abtv. 1. § *b)* pontjában szabályozott utólagos normakontroll gyakorlására irányul, ezért 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 értelmében az eljárást megszüntette.

Budapest, 2007. június 12.

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

Dr. Trócsányi László s. k., alkotmánybíró

830/H/2003. AB végzés

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

végzést:

Az Alkotmánybíróság Hernádnémeti Község Önkormányzatának az önkormányzati lakások és helyiségek hasznosításáról szóló 9/2001. (VII. 25.) sz. önkormányzati rendelet egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránt indult eljárást megszünteti.

Indokolás

1. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője (a továbbiakban: Hivatalvezető) kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál Hernádnémeti Község Önkormányzatának az önkormányzati lakások és helyiségek hasznosításáról szóló 9/2001. (VII. 25.) sz. önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.) egyes rendelkezései alkotmányossági vizsgálatát, a rendelkezések törvénysértésen alapuló alkotmányellenességének megállapítását és azok megsemmisítését.

A Hivatalvezető álláspontja szerint az Ör. 3. § (1), (4), (5) bekezdései, a 3. § (6) bekezdés *b)* pontja, 5. § (2) bekezdése, 8. § (4) bekezdése és 9. §-a a lakások és helyiségek bérletéről és elidegenítésük egyes szabályairól szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lt.) több rendelkezésével ellentétesek. Emellett kezdeményezte még az Lt. 3. § (1) bekezdésében foglalt bérbeadási feltételekkel összefüggő önkormányzati szabályozás hiánya miatt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is.

Az Alkotmánybíróság eljárása alatti időszakban született meg az Lt. módosításáról szóló 2005. évi CXXXII. törvény (a továbbiakban: Ltm.), mely a 45. § (7) bekezdésében előírta valamennyi, a tárgykörben rendelet-alkotásra kötelezett helyi önkormányzat számára az e törvény alkalmazásához szükséges önkormányzati rendeleteknek az Lt. 2. számú mellékletében meghatározottakra tekintettel történő felülvizsgálatát oly módon, hogy a módosított rendelet 2006. március 31. napján hatályba lépjen.

2. Az alkotmánybírósági eljárás ideje alatt a Hivatalvezető az indítványát visszavonta, arra tekintettel, hogy Hernádnémeti önkormányzatának képviselő-testülete eleget tett az Ltm.-ben előírt jogalkotási kötelezettségének, melynek során az Ör.-t hatályon kívül helyezte és új rendeletet alkotott.

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 értelmében az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítványozó az indítványát vissza-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

vonta. E rendelkezés alkalmazásával, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a alapján, mely szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el, az Alkotmánybíróság az Ör. vizsgált rendelkezésére nézve az eljárást megszüntette.

Budapest, 2007. június 12.

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

Dr. Trócsányi László s. k., alkotmánybíró

457/H/2004. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság Göd Város Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 7/1999. (II. 23.) Ök. rendelet – 18/2002. (X. 31.) Ök. rendelet 1. §-ával megállapított – 24. § (2) bekezdés 3. pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. A Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője törvényességi észrevételt tett Göd Város Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 7/1999. (II. 23.) Ök. rendelet (a továbbiakban: Ör.) módosításáról szóló 18/2002. (X. 31.) Ök. rendelet 1. §-ába foglalt, – az Ör.-t kiegészítő, 24. § (2) bekezdés 3. pontjára, amely a képviselő-testület menedzselését végző tanácsnoki tisztséget szabályozta. A képviselő-testület az észrevételt nem fogadta el. A hivatal vezetője az Alkotmánybírósághoz fordult, és kezdeményezte a törvénysértő és alkotmányellenes szabály megsemmisítését. Kifejtette, hogy a menedzseri feladatot ellátó tanácsnoki tisztség ellentétes az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 21. §-ával, ennek értelmében ugyanis tanácsnoki tisztség önkormányzati feladat ellátásának felügyeletére hozható létre. A kifogásolt tisztség létrehozása sérti az Ötv. 38. § (1) bekezdését is, mert az önkormányzat működésével, valamint az államigazgatási ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátásával a polgármesteri hivatal van feljogosítva. Így a vitatott önkormányzati szabályozás ellentétes az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével is, amelynek értelmében önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.

2. A Pest Megyei Közigazgatási Hivatal jogutódja a Közép-Magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője 2007. március 26-án kelt levelében az indítványt visszavonta. Előadta, hogy a vitatott rendelkezés nincs hatályban. Göd Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 9/2004. (III. 17.) Ök. rendeletének hatályos szövege a tanácsnoki tisztségről rendelkezést már nem tartalmaz, a 26/2006. (X. 10.) Ök. rendelet 2. §-a a tanácsnokokra vonatkozó szabályokat hatályon kívül helyezte.

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, 2007. június 12.

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

Dr. Trócsányi László s. k., alkotmánybíró

634/B/2005. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság Ráckeve Város Önkormányzatának Képviselő-testülete által alkotott, a Szervezeti és Működési Szabályzatról szóló 13/1999. (IV. 28.) számú rendelet 46. § (6) bekezdés második mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó Ráckeve Város Önkormányzat Képviselő-testülete által alkotott, a Szervezeti és Működési Szabályzatról szóló 13/1999. (IV. 28.) számú rendelet (a továbbiakban: Ör.) 46. § (6) bekezdés második mondata alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. Ez a szabály arról szólt, hogy a nyilvános ülésen egyéni hangfelvételre előzetes bejelentéssel kerülhet sor. Az indítványozó értelmezése szerint a vitatott rendelkezés alapján azok, „akikre kiterjed a szabályzat” a nyilvános ülésen egyéni hangfelvételt csak előzetes bejelentés alapján készíthetnek, míg mások tekintetében ez a kötöttség nem áll fenn. Ezt a megkülönböztetést indokolatlannak és diszkrimi-

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

natívnak [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés] tartotta. „Ténykérdésként” ismertette, hogy az Ör. a korábbi, az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló 23/1995. (VII. 7.) számú rendelet hatálya alatt került megalkotásra, azonban e rendelet 6. § (3) bekezdésében foglalt előírásokat figyelmen kívül hagyva, nem került kihirdetésre.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az Ör.-t Ráckeve Város Önkormányzatának Képviselő-testülete hatályon kívül helyezte. Ráckeve Város Önkormányzatának Képviselő-testülete által alkotott, a Szervezeti és Működési Szabályzatról szóló 3/2007. (II. 26.) rendelet (Ör.1.) 91. § (2) bekezdése értelmében az új szervezeti és működési szabályzat hatálybalépésével egyidejűleg – 2007. március 1-jével – az Ör. hatályát vesztette. Az Ör.1. a kifogásolt szabályt már nem tartalmazza.

Az Alkotmánybíróság tájékoztatta az indítványozót a kifogásolt rendelkezés hatályon kívül helyezéséről, és felhívta, nyilatkozzon: a változásra tekintettel eredeti indítványát fenntartja-e. Az indítványozó válaszában – eredeti érvelését megismételve és kibővítve – a nem hatályos Ör. tekintetében tartotta fenn indítványát.

Az Alkotmánybíróság utólagos normkontroll esetében csak hatályban lévő jogszabály vizsgálatát végzi el. Az Alkotmánybíróság a hatályon kívül helyezett normát csak az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés, vagy 48. §-ában foglalt alkotmányjogi panasz esetén vizsgálja [1160/B/1996. AB végzés, ABH 1999, 875, 876.; 418/B/1997. AB határozat, ABH 2002, 1627, 1629.; 618/B/2003. AB végzés, ABH 2006, 2418–2420.].

Tekintettel arra, hogy az indítvány önkormányzati rendelet alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányult, 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. § *a)* pontjára is figyelemmel – megszüntette.

Budapest, 2007. június 12.

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

Dr. Trócsányi László s. k., alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK VÉGZÉSE

179/I/2007. AB elnöki végzés

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

végzést:

Az indítványt elutasítom.

Indokolás

I.

Az indítványozó az egyes, az egészségügyet érintő kormányrendeleteknek a vizitdíj és a kórházi napidíj bevezetésével kapcsolatos módosításáról szóló 4/2007. (I. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) egészének a megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól 2007. február 15-ére visszamenő hatállyal, az Alkotmány 35. § (1) bekezdése *g)* pontjának sérelmére hivatkozással. Indokolásként előadta, hogy az Alkotmány alapján „(...) az egészségügyi ellátás ingyenes és minden ember jogosult alanyi jogon az ingyenes orvosi ellátásra”. Az indítványozó azzal is érvelt, hogy a vizitdíj és a kórházi napidíj megfizetése veszélyezteti a kisnyugdíjasok megélhetését, valamint azt is kifogásolta, hogy az egészségbiztosítási járulék mellett vizitdíjat is kell fizetni.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

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 hivatkozott szakasza azonban arra vonatkozóan nem tartalmaz rendelkezést, hogy az egészségügyi ellátás ingyenes lenne. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *g)* pontja és a támadott R. között — az indítványozó által felvett szempontból — alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem állapítható meg. Az alkotmányjogilag értékelhető összefüggés hiányában az indítványozó által kezdeményezett alkotmánysértés sem állapítható meg.

A fentiekre tekintettel az indítványt az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 23. § (1) bekezdése alapján — mint nyilvánvalóan alaptalant — elutasítom.

Budapest, 2007. június 4.

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

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A Magyar Hivatalos Közlönykiadó
megjelentette

Kondorosi Ferenc–Uttó György–Visegrády Antal

A bírói etika és a tisztességes eljárás

című könyvét

A könyvhöz előszót dr. Lomnici Zoltán, a Legfelsőbb Bíróság, illetve az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke írt, melyben a következő szavakkal ajánlja a kötetet:

„Az olvasó kezébe olyan könyv (tankönyv, szakmai háttéranyag) kerül, amely tudományos igényességgel és a gyakorlati alkalmazhatóság szándékával mutatja be a bírói etika szakmai-morális alapjait. A kötet jelentős nemzetközi kitekintést nyújt, amikor más országok gyakorlatának, szabályozásának feltárását is vállalja.
A tapasztalt és a tárgykör nemzetközi összefüggéseit is jól ismerő szerzők – helyeselhető módon – abból indultak ki, hogy a bírák etikus magatartása és eljárása az eljárások részvevői – a peres felek, a vádló, a védő, a jogi képviselő, a büntetőügyekben a vádlott – számára garanciális jelentőségű, mert megteremti/megadja az eljárás minőségét is.
A szerzők a bírói etika érvényesülését is vizsgálták a peres eljárás másik minőségi követelményének, a fair eljárás igényének megvalósulásával összefüggésben.
A tisztességes eljárás napjainkban nemzetközi jogi, alkotmányos és morális követelményt is jelent, amelynek tartalma az Emberi Jogok Európai Bírósága és – egyre inkább – az Európai Bíróság esetjogából ismerhető meg. A kötet számos jogeset bemutatásával szolgálja a hazai jogi kultúra színvonalának emelését, a tiszta, demokratikus közállapotok, a bírák és a bíróságok tekintélye megóvását.
A könyv fontos tananyag a bírák, ügyészek, ügyvédek számára, de különös haszonnal forgathatják gyakorló politikusok, a tudományos élet képviselői, a média munkatársai és mindenki, aki felelősséget érez a hazai jogállam, a jogrend minőségéért.”

A kötet 184 oldal terjedelmű, ára **3381 forint** áfával.

Példányonként megvásárolható a Közlönykiadó Jogi Könyvesboltjában (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6. Tel./fax: 318-8411), valamint 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 internetcímen.

MEGRENDELÉS

Megrendelem

Kondorosi Ferenc–Uttó György–Visegrády Antal

A bírói etika és a tisztességes eljárás

című, 184 oldal terjedelmű kiadványt (ára: **3381 forint** áfával) ..... példányban, és kérem, juttassák el alábbi címemre:

A megrendelő (cég) neve: .....
Címe (város, irányítószám): .....
Utca, házszám: .....
Ügyintéző neve, telefonszáma: .....

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül átutaljuk a Magyar Hivatalos Közlönykiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára vagy postai úton a fenti címre.

Keltezés: ....
cégszerű aláírás

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A Magyar Hivatalos Közlönykiadó kiadásában
– a Kreátor Info Kft. szervezésében – megjelent a

„Helyi önkormányzati rendeletalkotás és jogalkalmazás az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság döntéseinek tükrében” című kiadvány

A két kötetből álló kiadvány célja, hogy az egyes részterületeket sorra véve bemutassa, hogy melyek azok a leggyakoribb hibák, amelyeket a helyi önkormányzatok a rendeleteik megalkotásánál elkövetnek, mégpedig a jelentősebb alkotmánybírósági határozatok tükrében. Mindezen túl egy önálló kötet tartalmazza az Európai Bíróság azon ítéleteit, amelyekben helyi vagy regionális önkormányzatok, illetve helyi vagy regionális hatóságok voltak érintettek, vagy ellenük folyt az eljárás. E kiadvány olyan fontos információk gyűjteménye, melyet a helyi önkormányzatok felhasználhatnak majd a helyi jogalkotás előkészítésénél.

A *„Helyi önkormányzati rendeletalkotás és jogalkalmazás az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság döntéseinek tükrében”* című könyvben tematikus sorrendben kerül rendszerezésre az egyes témakörök szempontjából fontos AB határozatok rövid, kivonatolt tartalma, amely minden jegyző és helyi döntéshozó számára – az önkormányzati rendeletalkotáshoz – szükséges és elengedhetetlen jogforrás.

E mellett az egyes önkormányzati rendeletalkotási tárgykörökre vonatkozóan az önkormányzati rendeletalkotásra felhatalmazást adó hatályos jogszabályok, az egyes rendeletek főbb tartalmi elemeinek és ezen elemekhez kapcsolódó AB döntések ismertetésére is sor kerül. Az AB határozatok lényegi kérdéseinek felvázolása mellett a megsemmisített rendeletek, szakaszok helyett helyes megoldásokra is utal a kiadvány a célból, hogy segítséget nyújtson a jegyző számára a helyi jogalkotási problémák megoldásához.

A kötet fő gerincét alkotják a következő önkormányzati témákban alkotott alkotmánybírósági döntések: a helyi jogalkotás általános kérdései és a jogi alapelvek érvényesülése az önkormányzati rendeletekben, a helyi adó, a hatósági ár, a szociális támogatások, gyermekvédelmi ellátások, lakás- és helyiséggazdálkodás, hulladékgazdálkodás, állattartás, közterület-használat, vásárok és piacok rendje, építésügy, önkormányzati vagyon, költségvetés, útépítési és közműépítési díj, az önkormányzat szervezete és működése.

Külön érdekessége a kiadványnak, hogy a szerzők olyan alkotmánybírósági határozatokat is bemutatnak, amelyek időközben a magyar jogszabályok módosítása, illetve a közösségi jognak való megfelelés okán nem alkalmazhatók, ezzel ugyanis elkerülhető, hogy adott esetben a jogalkotó olyan határozatra hivatkozzon a szabályozás során, amely okafogyottá vált.

Magyarország uniós csatlakozása óta kiemelt jelentősége van a közösségi előírások betartásának is mind a helyi önkormányzati rendeletek alkotása, mind pedig a helyi önkormányzatok törvényes működésének biztosítása során. Így a kiadvány az Európai Bíróság ítéleteinek rövid ismertetése mellett az adott helyzetben alkalmazandó közösségi jogszabály hivatkozását, a helyes értelmezést és a követendő magatartást is tartalmazza. Más tagállamok önkormányzatainak negatív tapasztalatai nagy segítségül szolgálhatnak a jegyzők számára a közösségi jogszabályok helyes alkalmazásához és a közösségi jogsértések elkerüléséhez.

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A *„Helyi önkormányzati rendeletalkotás és jogalkalmazás az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság döntéseinek tükrében”* című kötet szerzői a magyar önkormányzati rendszer és az Európai Unió joganyagának kiváló ismerői:
Dr. Gyergyák Ferenc főtanácsadó (Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága)
Dr. Orova Márta főosztályvezető-helyettes (ÖTM, Közigazgatási Hivatali, Jegyzői és Hatósági Főosztály)
Sárközyné dr. Szabó Piroska, jegyző
Dr. Zöld-Nagy Viktória közigazgatási jogász (ÖTM, Közigazgatási Hivatali, Jegyzői és Hatósági Főosztály)

A **Magyar Hivatalos Közlönykiadó** a *„Helyi önkormányzati rendeletalkotás és jogalkalmazás az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság döntéseinek tükrében”* című kiadványt ajánlja az ország valamennyi jegyzőjének, körjegyzőjének, főjegyzőjének, a polgármestereknek, megyei közgyűlési elnököknek, a képviselő-testületek tagjainak, valamint a helyi jogalkotás előkészítésében részt vevő hivatali munkatársaknak.

A 384 oldalterjedelmű kiadvány ára: **3948 Ft** áfával

Példányonként megvásárolható a Közlönykiadó Jogi Könyvesboltjában (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6. Tel./fax: 318-8411), valamint 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 internetcímen.

.....

MEGRENDELŐLAP

Megrendelem a **„Helyi önkormányzati rendeletalkotás és jogalkalmazás az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság döntéseinek tükrében”** című kiadványt (ára: **3948 Ft** + postaköltség), ... példányban, és kérem 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 átutalom.

Keltezés: ……

……
cégszerű aláírás

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A Magyar Hivatalos Közlönykiadó

megjelentette a Közlöny Könyvek sorozatának újabb köteteként

A GAZDASÁGI TÁRSASÁGOKRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY MAGYARÁZATA

című kiadványt.

A 2006. július 1-jétől hatályos, a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (az új Gt.) megalkotása során az Európai Unió társasági jogával való harmonizáció és az egyes tagállamok társasági joga fejlődésének közös sajátosságai mellett a magyar jogalkalmazók több mint másfél évtizedes tapasztalatait is felhasználták.

A magyar jogalkalmazók számára ma már nem számít újdonságnak a társasági jog. Az ellenérzések rég megszűntek, az első társasági törvény, az 1988. évi VI. törvény hatálybalépése óta a gazdasági élet szereplői a társasági jog intézményeit megismerték és elfogadták. Kialakult az a cégbírósági gyakorlat és jelentős szakirodalom, megerősödött az a társasági jogi kultúra, amelyre a jogalkotó támaszkodhatott.

Az új Gt. egyes kérdéseket a korábbival azonosan szabályoz, így az 1997. évi CXLIV. törvényen alapuló, a Legfelsőbb Bíróság és az ítélőtáblák közzétett döntéseiből megismerhető bírói gyakorlat részben továbbra is irányadó.

Ára: **3024 Ft** áfával.

Példányonként megvásárolható a Közlönykiadó Jogi Könyvesboltjában (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6. Tel./fax: 318-8411), valamint 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 internetcímen.

.....

MEGRENDELŐLAP

Megrendeljük a **A gazdasági társaságokról szóló törvény magyarázata** című kiadványt
(ára: **3024 Ft** + postaköltség), ... példányban, és kérem 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 átutalom.

Keltezés: .....

.....
cégszerű aláírás

Szerkesztésért felel: dr. Pálffy Ilona
Kiadja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., www.mhk.hu
Felelős kiadó: dr. Kodela László elnök-vezérigazgató.
Előfizetésben terjeszti a Magyar Hivatalos Közlönykiadó a Fáma Rt. közreműködésével. Telefon: 266-6567.
Előfizetésben megrendelhető a Magyar Hivatalos Közlönykiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a 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).
A 2007. évi éves előfizetési díj: 18 900 Ft áfával. Egy példány ára: 1764 Ft áfával.
A kiadó az előfizetési díj év közbeni emelésének jogát fenntartja.

HU ISSN 1215—9530

07.2295 Nyomja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó Lajosmizsei Nyomdája.
Felelős vezető: Burján Norbert igazgató

Jelen dokumentum a Magyar Hivatalos Közlönykiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!